

Milica Adamović*

Poslovna infrastruktura u Republici Srbiji-pravni aspekt i doprinos ujednačavanju razvoja

Sadržaj

1. Uvod
2. Pravni okvir u oblasti poslovne infrastrukture
 - 2.1. Strateški okvir
 - 2.1.1. Počeci prepoznavanja poslovne infrastrukture u strateškim dokumentima
 - 2.1.2. Važeći strateški dokumenti
 - 2.2. Zakonski okvir
 - 2.3. Akti Vlade relevantni za poslovnu infrastrukturu
3. Evidencije o poslovnoj infrastrukturi koju vode nadležni organi
4. Međunarodne institucije od značaja za poslovnu infrastrukturu
5. Doprinos ujednačavanju razvoja
6. Zaključak

1. Uvod

Poslovna infrastruktura je kao instrument za intenziviranje privrednog razvoja prepoznata kako u zemljama Evropske unije tako i u Republici Srbiji. Nedavno je u Republici Srbiji 2016. godina, proglašena „Godinom preduzetništva”, koja se zasniva na tri stuba: unapređenju poslovnog okruženja, direktnoj podršci preduzetnicima i razvoju preduzetničkog duha. U okviru unapređenja poslovnog okruženja posebna pažnja je posvećena podršci poslovnoj infrastrukturi kroz Program podrške razvoju poslovne infrastrukture za 2016. godinu¹. Ali šta pojam poslovna infrastruktura obuhvata i postoji li izvor prava koji normira sve njene elemente? U ovom radu će biti predstavljeno stanje pravnog okvira koji je od značaja za poslovnu infrastrukturu, kao i preporuke za pristup daljnjem razvoju poslovne infrastrukture.

* Autorka je samostalni savetnik u Ministarstvu finansija, Upravi carina u Republici Srbiji. Stavovi izneti u radu predstavljaju lični stav autora, a ne državnog organa u kom je zaposlena.

¹ Dostupno na: <http://godinapreduzetnistva.rs/Poslovnookruzenje.aspx?id=55>, očitavanje 10. 04. 2016.

2. Pravni okvir u oblasti poslovne infrastrukture

Materija poslovne infrastrukture je *delom*, i to fragmentarno, uređena na nivou nekoliko zakonskih akata, dok njen značaj u kontekstu rasta privrednog razvoja i smanjenja regionalnih razlika, prepoznaje i više različitih sektorskih strategija. Međutim, nijedan akt ne definiše poslovnu infrastrukturu kao pojam, već prepoznaje kao značajne ili njene pojedine elemente ili svode ceo pojam poslovne infrastrukture na samo jedan njen element². U stručnoj literaturi se pod pojmom poslovna infrastruktura podrazumeva mreža institucija i organizacija koje pružaju usluge potencijalnim korisnicima ili malim i srednjim preduzećima za razvoj njihovih poslovnih kapaciteta (ljudskih, organizacionih, marketinških i sl.) ili pružaju usluge fizičkog prostora za obavljanje delatnosti³. Evropska unija poslovnu infrastrukturu koju čine industrijske zone, industrijski parkovi, tehnološki parkovi i slobodne zone, deklariše kao efikasno sredstvo za razvoj industrije na regionalnom nivou.

2.1. Strateški okvir

2.1.1. Počeci prepoznavanja poslovne infrastrukture u strateškim dokumentima

Među prvim strateškim dokumentima koji su bili posvećeni elementima poslovne infrastrukture su Strategija podsticanja i razvoja stranih ulaganja, Nacionalna strategija privrednog razvoja Republike Srbije od 2006. do 2012. godine i Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine.

*Strategija podsticanja i razvoja stranih ulaganja*⁴ uspostavljanje industrijskih parkova vidi kao jedan od najbitnijih načina za privlačenje stranih direktnih ulaganja, precizirajući da su industrijski parkovi skupovi preduzeća skoncentrisani na određenoj teritoriji koja dele istu infrastrukturu. Kao neophodnu pravnu meru za podsticanje neposrednih stranih ulaganja, ovaj strateški akt je predviđao donošenje Zakona o industrijskim parkovima i kao rok odredio jul 2006. godine⁵.

*Nacionalna strategija privrednog razvoja Republike Srbije od 2006. do 2012. godine*⁶ je strateški dokument koji se bavio razvojem pojedinih elemenata poslovne infrastrukture i to klasterima, industrijskim i tehnološkim parkovima. Klasteri su prepoznati kao oblik povezivanja preduzeća

² Tako Uredba o utvrđivanju Programa podrške razvoju poslovne infrastrukture za 2016. godinu, pod poslovnom infrastrukturom podrazumeva samo poslovne zone pri tome ne dajući definiciju poslovne zone.

³ D. Mijačić, Analiza stanja poslovne infrastrukture u Republici Srbiji, Beograd 2011, s. 8.

⁴ Objavljena u Sl. gl. RS 22/06.

⁵ Valjalo bi ukazati da je 2006. godine izrađen Nacrt zakona o industrijskim parkovima koji nije nikada ušao u skupštinsku proceduru kojim je industrijski park definisan kao određeni kompleks zemljišta, urbanistički predviđen za proizvodne i prateće delatnosti, ima odgovarajuću infrastrukturu i zadovoljava druge uslove koje propisuje zakon. Industrijskim parkom se može nazivati samo onaj kompleks zemljišta za koje je upravitelj industrijskog parka dobio sertifikat o priznavanju statusa industrijskog parka. Dok je upravitelj određen kao domaće privredno društvo, odnosno ogranak domaćeg, odnosno stranog privrednog društva koji ima pravo svojine, odnosno korišćenja ili dugoročni zakup na zemljištu koje obuhvata industrijski park i u vidu delatnosti upravlja njime takošto prodaje, odnosno izdaje u zakup drugim privrednim subjektima zemljište ili objekte unutar industrijskog parka.

⁶ Nacionalna strategija privrednog razvoja Republike Srbije od 2006. do 2012. godine.

sa ciljem osposobljavanja da proizvode robe i usluge višeg stepena prerade kojima će se stvarati bogatstvo na domaćem i međunarodnom tržištu, dok se za industrijske parkove navodi da se u njima obavljaju proizvodne i uslužne delatnosti, a da su tehnološki parkovi usmereni na komercijalizaciju naučno-istraživačkog rada i inovacija i odlikuju se intenzivnim vezama preduzeća, univerziteta i naučnih instituta. Navedeni strateški akt je predviđao posebne mere podrške razvoju klastera, industrijskih i tehnoloških parkova, među kojima su u pravnom smislu važne donošenje Zakona o industrijskim parkovima i definisanje programa podrške klasterima. Iako je za donošenje Zakona o industrijskim parkovima kao krajnji rok bila predviđena 2007. godina, do donošenja navedenog zakona nije došlo ni skoro deset godina kasnije.

*Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine*⁷ je konstatovala da priliv neposrednih stranih ulaganja u Republici Srbiji karakteriše izuzetna neravnomernost u različitim regionima zemlje, kao i da razvijenija i naprednija područja, poput Beograda i Autonomne Pokrajine Vojvodine privlače mnogo više kapitala u odnosu na siromašnija i nerazvijena područja. Osnivanjem industrijskih parkova u nerazvijenim područjima može se postići koncentracija privrednih aktivnosti na lokaciji koja inače ne bi bila privlačna za strane investitore i na taj način se podstaći ekonomski napredak na regionalnom i lokalnom nivou. Neophodna pretpostavka za razvoj industrijskih parkova je zakonsko normiranje ove oblasti. Zatim je, sa ciljem ujednačavanja razvoja, kao mera bilo utvrđeno kreiranje programa i projekata koji utiču na privredni razvoj kroz izgradnju industrijskih zona, poslovnih parkova, biznis inkubatora.

Uzimajući u obzir da su navedene strategije donete pre gotovo deset godina i da se, po prvi put, na nivou strateških dokumenta bave pojedinim elementima poslovne infrastrukture, može se izvesti zaključak da je poslovna infrastruktura nov institut koji se pojavljuje u pravnom i strateškom okviru u Republici Srbiji relativno skoro. Zajednički imenitelj navedenim strategijama je da su zakonsko normiranje industrijskih parkova utvrdile kao važnu aktivnost za dostizanje definisanih strateških ciljeva, kao i da se usled neispunjavanja definisanog zadatka državnim organu nadležnom za zakonsko normiranje navedene oblasti argumentovano može prigovoriti zbog nesprovođenja čak tri strateška akta.

2.1.2. Važeći strateški dokumenti

Tema privrednog razvoja u strateškom smislu ima kontinuitet kroz Strategiju i politiku razvoja industrije Republike Srbije od 2011. do 2020. godine⁸. S obzirom da mala i srednja preduzeća generišu 2/3 zaposlenosti i prometa, čine 99,8% ukupnog broja privrednih subjekata i učestvuju sa oko 34% u bruto društvenom proizvodu Republike Srbije⁹, potpuno je opravdano što *Strategija i politika razvoja industrije Republike Srbije od 2011. do 2020. godine* mala i srednja preduzeća postavlja kao najvažnije pokretače industrijskog rasta i novog zapošljavanja. Jedan od

⁷ Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine, Sl. gl. RS 21/07.

⁸ Objavljena u Sl. gl. RS 55/11.

⁹ Strategija za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva i konkurentnosti za period od 2015. do 2020. godine, Sl. gl. RS 35/15.

prioritetnih ciljeva razvoja industrijske politike je razvoj regionalnih industrijskih centara i regionalne poslovne infrastrukture u cilju smanjenja regionalne neravnomernosti.

Pod poslovnom infrastrukturom se podrazumeva mapiranje, izgradnja i opremanje industrijskih zona, industrijskih parkova, klastera, logističkih i biznis centara i turističke infrastrukture. U okviru svog Akcionog plana za sprovođenje za područje poslovne infrastrukture koja se odnosi na mala i srednja preduzeća, definisani cilj koji treba dostići je unapređenje postojećih i povećanje broja novih poslovnih inkubatora i klastera, što će se realizovati kroz donošenje strategije razvoja poslovne infrastrukture sa rokom u 2013. godini. Iz navedenog, nesporno proizlazi da navedena strategija prepoznaje značaj poslovne infrastrukture ali da kroz akcioni plan, prednost daje klasterima i poslovnim inkubatorima.

Za razliku od strateškog akta posvećenog razvoju malih i srednjih preduzeća za period 2008. do 2013. godine¹⁰ u kojem su jedino za klasterne i poslovne inkubatore kao elemente poslovne infrastrukture i definisane odgovarajuće mere podrške, u novom aktu kojim se utvrđuje javna politika razvoja malih i srednjih preduzeća primetan je novi pristup pitanju infrastrukture koja služi kao podrška poslovanju privrednih subjekata. *Strategija za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period 2015. do 2020. godine*¹¹, poslovnu infrastrukturu i to poslovne inkubatore, industrijske zone i parkove i tehnološke parkove određuje za važan instrument razvoja konkurentnosti malih i srednjih preduzeća i preduzetništva. Klasteri se više ne prepoznaju kao elementi poslovne infrastrukture, već porast broja novoosnovanih i rast postojećih klastera predstavlja pokazatelj uspešnosti stimulisanja poslovnog udruživanja kao specifičnog cilja strategije. Nadalje ova strategija uvodi i jedan novi pojam, a to je poslovna inovativna infrastruktura koja sa aspekta razvoja malih i srednjih preduzeća obuhvata tehnološke inkubatore i naučno-tehnološke parkove.

*Strategija razvoja slobodnih zona u Republici Srbiji za period od 2011. do 2016. godine*¹², razvoj slobodnih zona determiniše kao instrument za privlačenje direktnih stranih investicija i povećanja zaposlenosti. Poseban naglasak je da se ekonomska opravdanost osnivanja slobodnih zona ogleda u činjenici da one doprinose razvoju nerazvijenih ili nedovoljno razvijenih područja. Potencijalna atraktivnost slobodnih zona u privlačenju investicija se ogleda u povoljnostima poslovanja u slobodnoj zoni kroz povlašćeni carinski tretman, odgovarajuća poreska oslobođenja i pojednostavljene administrativne procedure. Razvoj slobodnih zona i njihovo unapređivanje je zasnovano na jasnom opredeljenju ekonomske politike jedne zemlje i zakonske regulative u privlačenju stranih investitora u slobodne zone, procedura i beneficija koje utvrđuju državni organi, kao i opšteg ambijenta privređivanja u datoj zemlji.

Sa druge strane, među strateškim dokumentima koji su nedavno doneti, a između ostalog su posvećeni i poslovnoj inovativnoj infrastrukturi, spada i *Strategija naučnog i tehnološkog*

¹⁰ Strategija razvoja konkurentnih i inovativnih malih i srednjih preduzeća za period 2008. do 2013. godine, Sl. gl. RS 103/08.

¹¹ Strategija za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva i konkurentnosti za period od 2015. do 2020. godine (bel. 9).

¹² Strategija razvoja slobodnih zona u Republici Srbiji za period od 2011. do 2016. godine, Sl. gl. RS 22/11.

razvoja Republike Srbije za period od 2016. do 2020. godine-istraživanja za inovacije¹³. Pomenuti akt Republiku Srbiju kroz pet godina determiniše kao zemlju u kojoj će nauka biti zasnovana na sistemu koji podržava izvrsnost u nauci i relevantnost za ekonomski razvoj, konkurentnost privrede u Republici Srbiji, kao i razvoj društva u celini. Jedan od šest posebnih ciljeva neophodnih za dostizanje ove vizije je i jačanje povezanosti nauke, privrede i društva radi podsticanja inovacija, a kao mera koju je potrebno preduzeti da bi navedeni posebni cilj dostigao je i pružanje podrške uspostavljanju i razvoju naučno-tehnoloških parkova.

Analiza strateškog okvira ukazuje da je zajednička karakteristika navedenih strateških akata to što su svi usmereni na poboljšanje privrednog razvoja kroz mere definisane radi privlačenja investicija, unapređenja konkurentnosti malih i srednjih preduzeća, povećanja izvoza, povećanje industrijske proizvodnje, i ujedno svi prepoznaju elemente poslovne infrastrukture kao važne za dostizanje ustanovljenih strateških ciljeva. Međutim, ne postoji strateški okvir koji bi sagledao značaj svih elemenata poslovne infrastrukture i kojim bi se sistematski uredio njen razvoj. Iz navedenih razloga razvoj (izgradnja) pojedinih elemenata poslovne infrastrukture se u praksi u prethodnom periodu, uglavnom zasnivala na *ad hoc* principu i to iz sredstava Nacionalnog investicionog plana, bilateralnih donacija, zajmova i kredita međunarodnih finansijskih institucija. Otuda potreba da se u narednom periodu uspostavi sistemski pristup u daljnjem uređenju ove materije i razvoju poslovne infrastrukture sa jasno identifikovanim kriterijumima za određivanje prioriteta.

2.2. Zakonski okvir

Pozitivnopravni zakonski okvir od značaja za razvoj poslovne infrastrukture čine: Zakon o prostornom planu, Zakon o slobodnim zonama i Zakon o inovacionoj delatnosti.

Privredni razvoj svake zemlje neizostavno mora biti usaglašen sa prirodnim, ekološkim i kulturnim potencijalima i ograničenjima na njenoj teritoriji. Otuda se Zakon o prostornom planu¹⁴ bavi pitanjem prostornog razvoja privrede. Valjalo bi napomenuti da je ovaj zakon po svojoj prirodi planski dokument kojim je utvrđena javna politika prostornog razvoja, a činjenica da je prošao skupštinsku proceduru ukazuje na njegov značaj u poređenju sa drugim dokumentima kojima se utvrđuje javna politika u određenoj oblasti koje uglavnom donosi Vlada. Od pet osnovnih ciljeva prostornog razvoja koje je utvrdio zakon, za tematiku poslovne infrastrukture su od značaja sledeći: uravnoteženi regionalni razvoj i socijalna kohezija i regionalna konkurentnost i pristupačnost. U vezi s tim, koncepcija prostorne organizacije industrije u Republici Srbiji, između ostalog, podrazumeva i izgradnju poslovne infrastrukture kao sredstva za podsticaj industrijskog umrežavanja, u tradicionalnim industrijskim područjima, kao i na nerazvijenom području sa ekonomskim potencijalom. Među osnovne lokacione modele industrije ubrajaju se: industrijske zone, industrijski i tehnološki parkovi, slobodne zone, biznis inkubatori. Pod industrijskom zonom se podrazumeva skupna lokacija ili ograničeni prostor

¹³ Strategija naučnog i tehnološkog razvoja Republike Srbije za period od 2016. do 2020. godine-istraživanja za inovacije, Sl. gl. RS 25/16.

¹⁴ Zakon o prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine, Sl. gl. RS 88/10.

većeg broja firmi iz iste ili različite grane, odnosno lokacijski oblik poslovne infrastrukture koji, pored drugih modela lokacije (industrijski park, tehnološki park, slobodna zona, poslovni inkubator, biznis centar, aerodromska zona razvoja i drugih), predstavlja atraktivni instrument privlačenja ulaganja na području regije ili zemlje radi smanjivanja teritorijalnih neravnomernosti u nivou ukupne i industrijske razvijenosti. Ovaj zakonski akt utvrđuje osnovne postulate prostornog razmeštaja industrijskih zona i industrijskih parkova na području Republike Srbije precizirajući da njihov razmeštaj treba da se zasniva na postojećoj prostornoj strukturi industrije, potencijalima i ograničenjima prostora, kao i na opštim strateškim opredeljenjima razvoja, prostorne organizacije urbanog i regionalnog područja. Jedan od osnovnih uzroka nedovoljne konkurentnosti malih i srednjih preduzeća je nepostojanje industrijskih i naučno-tehnoloških parkova. S tim u vezi, Zakon o prostornom planu kao prioritete za realizaciju u oblasti industrijskih zona definiše utvrđivanje pravnog okvira za industrijske parkove i institucionalnog okvira neophodnog za planiranje i razvoj industrijskih parkova.

Teritorijalni razvoj industrijskih zona je neophodno stimulisati na nerazvijenom i depresiranom području, na način da se ne ograničava alokacija u gradovima na razvijenijem području koje ima veće konkurentne prednosti, u skladu sa politikom regionalnog razvoja i rešenjima Prostornog plana Republike Srbije od 2010. do 2020. godine. Dakle, prostorni plan u vezi sa razvojem određenih elemenata poslovne infrastrukture pretpostavlja usklađenost sa politikom regionalnog razvoja. Međutim, do utvrđivanja politike regionalnog razvoja na nacionalnom nivou još nije došlo jer je poslednji strateški dokument u ovoj oblasti obuhvatao period od 2007. do 2012. godine. Na osnovu toga se opravdano može postaviti pitanje odgovornosti nadležnih organa za sprovođenje Ustavom ustanovljene obaveze Republike Srbije¹⁵ da se stara o ravnomernom i održivom regionalnom razvoju u skladu sa zakonom. Istovremeno, pružanje finansijske podrške izgradnji industrijskih zona sa nacionalnog na lokalni nivo, bez usaglašenosti sa politikom regionalnog razvoja, implicira da se ovakva podrška odvijala bez strateške utemeljenosti.

Generalno gledano, koncept slobodnih zona podrazumeva fizički ograđen i označen deo teritorije matične države, na kome vlada dodatno garantovan i stimulativan režim poslovanja. U Republici Srbiji su uslovi za određivanje područja i rad slobodne zone, delatnosti koje se mogu obavljati u slobodnoj zoni, uslovi za obavljanje tih delatnosti, normirani Zakonom o slobodnim zonama¹⁶. Pod slobodnom zonom se podrazumeva deo teritorije Republike Srbije koji je posebno ograđen i označen, infrastrukturno opremljen gde se mogu obavljati uslužne i proizvodne delatnosti pod uslovima utvrđenim zakonom. Osnivači slobodne zone mogu biti organ lokalne samouprave, privredno društvo, odnosno preduzetnik, koji je doneo odluku ili zaključio ugovor sa drugim osnivačem o osnivanju zone, a koji preko privrednog društva za upravljanje zonom podnosi Vladi zahtev za davanje saglasnosti za određivanje područja zone. Osnivači zone moraju biti osnivači privrednog društva za upravljanje zonom.

Zahtev za davanje saglasnosti za određivanje područja zone obavezno mora da sadrži elaborat o postojanju ekonomske opravdanosti za određivanje područja zone sa posebnim osvrtom na procenu stranih ulaganja, procenu očekivanih efekata, a naročito u pogledu proizvodnje robe i pružanju usluga, zapošljavanja i transfera savremenih tehnologija. Ekonomsku opravdanost

¹⁵ Čl. 94 Ustava Republike Srbije, Sl. gl. RS 98/06.

¹⁶ Zakon o slobodnim zonama, Sl. gl. RS 62/06.

zahteva ocenjuje ministarstvo nadležno za poslove finansija u skladu sa podzakonskim aktom¹⁷. Da bi se određivanje područja zone smatralo opravdanim, neophodno je oceniti niz kriterijuma koji se mogu svrstati u lokacione, investicione, vrsta delatnosti koja će se obavljati, usaglašenost sa strateškim dokumentima i merama ekonomske politike. Lokacioni kriterijumi se ogledaju u tome da se određivanje područja zone smatra ekonomski opravdano, ako se na tom području nalazi vazduhoplovno ili rečno pristanište otvoreno za međunarodni saobraćaj ili je to područje povezano sa magistralnim putevima uključenim u mrežu evropskih puteva. Investicioni kriterijumi podrazumevaju da:

- 1) planirani obim investicionog ulaganja (izgradnja infrastrukture i objekata u okviru zone, oprema i dr.) prelazi iznos od tri miliona evra u dinarskoj protivvrednosti, od čega u prvoj godini rada zone prelazi iznos od jednog miliona evra u dinarskoj protivvrednosti;
- 2) planirani obim stranog ulaganja iznosi najmanje 50% od ukupnog investicionog ulaganja u zonu;
- 3) planirani obim proizvodnje robe i pružanja usluga u zoni, prodaje te robe i usluga i tržišta na koja će se roba i usluge plasirati pokazuju pozitivan efekat na spoljnotrgovinski bilans Republike Srbije;
- 4) plan zapošljavanja lica kod privrednog društva za upravljanje zonom i kod korisnika zone predviđa zapošljavanje najmanje 100 lica u prve dve godine rada zone;
- 5) planirana nabavka sredstava za proizvodnju uključuje novu opremu kojom se vrši transfer savremenih tehnologija i smanjuju rashodi poslovanja.

U vezi sa vrstama delatnosti, čije se obavljanje planira u zoni, prednost se daje proizvodnim delatnostima (proizvodnja tekstila, odevnih predmeta, kože, metala, mašina, električnih mašina i aparata, medicinskih instrumenata, motornih vozila). Posebno se ceni da li će poslovanje u zoni doprineti ostvarenju strategije razvoja i mera ekonomske politike Vlade, kao i da li se područje zone nalazi na nedovoljno razvijenim područjima Republike Srbije. U praksi će za ocenu lociranosti potencijalne slobodne zone na nedovoljno razvijenom području morati biti konsultovan Zakon o regionalnom razvoju i relevantni podzakonski akti. To je svakako jedinstvena lista razvijenosti regiona i jedinica lokalnih samouprava, koju Vlada, na osnovu utvrđene metodologije, kroz uredbu¹⁸ donosi jednom godišnje, čime se regioni i jedinice lokalne samouprave razvrstavaju u pojedine grupe razvijenosti. Poslednja lista razvijenosti regiona i jedinica lokalnih samouprava usvojena je za 2014. godinu, što implicira teškoće u oceni ekonomske opravdanosti lociranosti potencijalnih novih zona na nedovoljno razvijenom području.

Korisnici zone mogu biti osnivači zone, privredno društvo za upravljanje zonom, kao i druga domaća i strana pravna i fizička lica, koja privrednu delatnost u zoni obavljaju u skladu sa ugovorom kojim su regulisana međusobna prava i obaveze sa privrednim društvom za upravljanje zonom. Prednosti poslovanja u slobodnoj zoni su brojne i obuhvataju fiskalne

¹⁷ Uredba o bližim kriterijumima za ocenu ekonomske opravdanosti određivanja područja slobodne zone, Sl. gl. RS 69/06.

¹⁸ Čl. 13 st. 1 Zakona o regionalnom razvoju, Sl. gl. RS 51/09, 30/10.

pogodnosti (oslobođenje od plaćanja poreza na dodatu vrednost¹⁹ na: unos dobara u slobodnu zonu, na promet dobara i usluga u slobodnoj zoni, potrošnju energenata, za prevozne i druge usluge koje su neposredno povezane sa unosom dobara u slobodnu zonu), zatim carinske (oslobođenje od plaćanja carine i drugih uvoznih dažbina za robu koja je namenjena obavljanju delatnosti i izgradnji objekata u slobodnoj zoni²⁰), kao i jednostavnija carinska procedura s obzirom na to da je u svakoj slobodnoj zoni prisutan carinski referat. Pogodnosti poslovanja se ogledaju i u domenu spoljnotrgovinskog poslovanja na način da se ono u zoni vrši slobodno, što znači da su izvoz i uvoz robe i usluga iz zone i u zonu slobodni (izuzev robe čiji je uvoz, odnosno izvoz zabranjen), ne podležu kvantitativnim ograničenjima, niti se na taj uvoz i izvoz primenjuju mere komercijalne politike. Nadalje, posebno su zakonom garantovana prava osnivača zone, privrednog društva za upravljanje zonom i korisnika zone koja se ne mogu umanjiti drugim zakonom ili drugim propisom.

Sa aspekta javnih finansija i to prihodne strane budžeta, važan je uticaj poslovanja slobodnih zona na tu stranu budžeta, preciznije koliko budžet gubi u prikupljanju prvenstveno poreza na dodatu vrednost, zbog davanja privilegovanog modela poslovanja u slobodnoj zoni. Uredba o bližim kriterijumima za ocenu ekonomske opravdanosti određivanja područja slobodne zone ceni da li će obim proizvodnje u zoni imati pozitivan efekat na spoljnotrgovinski bilans, ali ne reguliše i ocenu uticaja poslovanja u zoni na budžet u navedenom smislu. Jedno od mogućih rešenja je da ovaj aspekt i mogući uticaj povlašćenog poslovanja u zoni na obim javnih prihoda, bude uzet u obzir pri budućim izmenama pomenute uredbe kao dodatno definisan kriterijum opravdanosti osnivanja zone. Nesporno je da je intencija zakonodavca da se osnivanjem slobodnih zona privuku strana ulaganja i veći broj radnih mesta, ali je za sve građane kao poreske obveznike značajno i koliko je potencijalno izgubljeno u prikupljanju i naplati prihoda od, pre svega, poreza na dodatu vrednost, kao i kakav je odnos između izgubljenih prihoda i pozitivnog efekta poslovanja zona na spoljnotrgovinski bilans.

Konkurentnost privrede svake zemlje, između ostalog, zasniva se na inovacijama i znanju. Pod inovacijom se podrazumeva svako tehnološko ili netehnološko unapređenje koje stvara dodatu vrednost. Prema rezultatima istraživanja Evropske komisije (Innovation Union Scorebord), koja ocenjuje inovacione performance zemalja članica, ali i nečlanica, Srbija se svrstava u umerene inovatore sa indeksom inovativnosti 0,385 u 2014. godini, dok je prosek EU-28 u 2014. godini iznosio 0,555²¹. Kako privredu Republike Srbije odlikuje nizak stepen inovativnosti, pored drugih mera usmerenih na jačanje inovativnih performansi privrednih subjekata, treba istaći i zakonsko normiranje subjekata koji se svrstavaju u inovacionu poslovnu infrastrukturu i pružanje podrške njihovom funkcionisanju.

Organizacije koje pružaju infrastrukturnu podršku inovacionoj delatnosti i koje predstavljaju inovacionu poslovnu infrastrukturu su predviđene Zakonom o inovacionoj delatnosti i to su:

¹⁹ Čl. 24 st. 1 tač. 5 Zakona o porezu na dodatu vrednost, Sl. gl. RS 84/04, 86/04 - ispr, 61/05, 61/07, 93/12, 108/13, 6/14 - usklađeni din. izn, 68/14 - dr. zakon, 142/14, 5/15 - usklađeni din. izn, 83/25 i 5/16 - usklađeni din. izn.

²⁰ Čl. 19 Zakona o slobodnim zonama (bel. 16).

²¹ Dostupno na: http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards/files/ius-2015_en.pdf, očitavanje 10. 04. 2016.

poslovno-tehnološki inkubator i naučno-tehnološki park²². Dok je *poslovno-tehnološki inkubator* privredno društvo čija je osnovna delatnost stavljanje na raspolaganje, uz naknadu, poslovnog prostora, administrativnih, tehničkih i drugih usluga novoosnovanim privrednim društvima, najduže pet godina od njihovog osnivanja, *naučno-tehnološki park* je privredno društvo koje u okviru definisanog prostora pruža infrastrukturne i stručne usluge visokoškolskim ustanovama, naučnoistraživačkim i inovacionim organizacijama, kao i visokotehnološkim i srednjetehnološkim privrednim društvima u određenoj naučnoj, istraživačko-razvojnoj ili proizvodnoj grupaciji, s ciljem njihovog povezivanja i što brže primene novih tehnologija, stvaranja i plasmana novih proizvoda i usluga na tržištu. Usluge koje poslovno-tehnološki inkubator i naučno-tehnološki park mogu pružati privrednim društvima su brojne, od korišćenja poslovnog prostora za rad, sekretarskih i administrativnih, do finansijskog savetovanja, poslovnog planiranja i najvažnijeg – povezivanja naučnoistraživačkih, odnosno inovacionih organizacija i privrednih subjekata. Ministarstvo nadležno za tehnološki razvoj vodi poseban registar inovacione delatnosti u koji se upisuju i poslovno-tehnološki inkubator i naučno-tehnološki park. Trenutno u Republici Srbiji funkcioniše sedam poslovno-tehnoloških inkubatora i četiri naučno-tehnološka parka. Posmatrano sa aspekta regionalne zastupljenosti, većina poslovno-tehnoloških inkubatora je skoncentrisana u Beogradskom regionu (čak četiri), zatim u Regionu Vojvodine (po jedan u Zrenjaninu i Novom Sadu) i Regionu Južne i Istočne Srbije (jedan u Nišu). S druge strane, po istom kriterijumu naučno-tehnološki parkovi su najvećim delom skoncentrisani u Beogradskom regionu (gde su prisutna dva naučno-tehnološka parka), zatim u Regionu Šumadije i Zapadne Srbije (u Čačku) i Regionu Južne i Istočne Srbije (u Leskovcu). Sa ciljem podrške razvoju inovativnih proizvoda i usluga, nadležno ministarstvo (zaduženo za tehnološki razvoj) već nekoliko godina, na osnovu Zakona o inovacionoj delatnosti i u skladu sa strateškim opredeljenjima, pruža finansijsku podršku (kroz programe inovacione delatnosti) poslovno-tehnološkim inkubatorima i naučno-tehnološkim parkovima. Analizom ovih programa može se zaključiti da nisu predviđeni posebni podsticaji za razvoj navedenih oblika inovacione poslovne infrastrukture u onim regionima u kojima još nisu zastupljeni. Svakako da će uspeh jednog preduzeća u usvajanju inovacionih trendova u velikoj meri zavisiti od dostupnosti usluga koje pružaju naučno-tehnološki parkovi i u tom smislu bi, prilikom kreiranja relevantnih programa podrške ministarstva nadležnog za tehnološki razvoj, trebalo poći i od analize regionalne, ali i lokalne dostupnosti usluga naučno-tehnoloških parkova.

2.3. Akti Vlade

Analiza strateškog okvira je pokazala da relevantna strateška dokumenta prepoznaju ulogu klastera i poslovnih inkubatora u poboljšanju privrednih performansi, dok preciziranje šta oni u pravnom smislu predstavljaju izostaje. S obzirom da je ministarstvo nadležno za poslove privrede, samostalno kao i u saradnji sa nekadašnjom Nacionalnom agencijom za regionalni razvoj, počev od 2007. godine sprovodilo niz programa namenjenih klasterima i poslovnim inkubatorima koje je usvajala Vlada (kroz zaključke ili davanjem saglasnosti na program rada), oni su kao jedini pravni akti poslužili za identifikovanje ovih pojmova u pravnom smislu. Tako je za dodelu finansijskih sredstava mogao da konkuriše klaster koji je registrovan kao udruženje i

²² Čl. 20 Zakona o inovacionoj delatnosti, Sl. gl. RS 110/05, 18/10 i 55/13.

ima najmanje dvanaest aktivnih članova, od kojih devet privrednih društava i preduzetnika, kao i tri institucije za podršku koji su nosioci inovacione delatnosti prema Zakonu o inovacionim delatnostima. Dodatan kriterijum je da minimum 60% članova čine mikro, mala, srednja preduzeća i preduzetnici. S druge strane, pod poslovnim inkubatorom se smatra društvo sa ograničenom odgovornošću koji se bavi poslovima inkubacije nezavisno od delatnosti njegovih stanara, a inkubacija obuhvata proces poslovanja koji pospešuje i potpomaže razvoj novoosnovanih preduzeća u najranijoj fazi poslovanja. Nedostaci ovakvog pristupa se ogledaju u *ad hoc* predviđanju šta je klaster ili poslovni inkubator samo za potrebe programa podrške. Opravdano se može reći da, u pravnom smislu, postoji nesigurnost šta klaster i poslovni inkubator predstavljaju. Opređenja relevantnih strategija koji klastere i poslovne inkubatore vide kao infrastrukturu koja može doprineti privrednom razvoju zemlje su dovoljan razlog za pravno uređivanje tih pojmova. Analogno zakonskom normiranju inovacione poslovne infrastrukture kroz Zakon o inovacionoj delatnosti kao i slobodnih zona u Zakonu o slobodnim zonama, preporuka za nadležne organe je da uspostave potpunu pravnu sigurnost u oblasti poslovne infrastrukture zakonskim uređenjem ove materije.

U pogledu industrijskih zona i industrijskih parkova u potpunosti je izostalo kako zakonsko, tako i podzakonsko normiranje u pogledu određivanja njihovog pojma. Jedina odrednica za industrijske parkove je data u Strategiji razvoja slobodnih zona, u kojoj se ističe da je razlika između infrastrukturno opremljenih slobodnih zona i infrastrukturno opremljenih industrijskih parkova mogućnost rada korisnika u režimu slobodne zone bez plaćanja carine i poreza, odnosno okrenutost prvenstveno inostranim tržištima. Posredno možemo dati definiciju industrijskog parka kao prostornog područja, infrastrukturno opremljenog i namenjenog za izgradnju, upravljanje i održavanje industrijskih i proizvodnih kapaciteta, a kojim upravlja društvo za upravljanje. Pod *industrijskom zonom* se podrazumeva planskim dokumentima predviđena površina za izgradnju industrijskih objekata, pri čemu je za sva pitanja oko prenosa prava na zemljištu, njegovog uređenja i upravljanja zadužena jedinica lokalne samouprave. Na primeru jednog akta o osnivanju industrijske zone²³, proizlazi da jedinica lokalne samouprave na osnovu člana 32. stav 1. tačka 5 Zakona o lokalnoj samoupravi²⁴ koji je ovlašćuje da uređuje korišćenje građevinskog zemljišta, crpi osnov za donošenje akta o osnivanju industrijske zone. Za upravitelja zone u konkretnom slučaju su određeni predsednik lokalne samouprave i predstavnici komunalnih preduzeća. Uslov da bi se u praksi neki kompleks zemljišta mogao smatrati industrijskom zonom je da pretežna namena prostora za industriju i komplementarne delatnosti mora kao takva, u skladu sa propisima o planiranju i izgradnji, biti utvrđena i definisana u prostornom planu jedinice lokalne samouprave i urbanističkom planu. S tim u vezi se postavlja pitanje da li su pomenuta ovlašćenja za donošenje akta o osnivanju industrijske zone dovoljan pravni okvir za upravljanje industrijskim zonama sa ciljem privlačenje stranih kao i domaćih investitora? U praksi, prema jedino dostupnom podatku iz 2011. godine²⁵, u Republici Srbiji postoje 92 industrijske zone kojima upravljaju lokalne samouprave. S obzirom na to da ne postoje relevantni zakoni kojima bi se propisalo ko može biti osnivač industrijske zone, koje su delatnosti koje se mogu u njoj obavljati, kakav je mogući imovinsko-pravni režim u zoni,

²³ Odluka o osnivanju industrijske zone Stefil u Valjevu, Sl. gl. grada Valjeva, 6/15-sveska 1.

²⁴ Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. gl. RS 129/07 i 83/14.

²⁵ D. Mijačić, Analiza stanja poslovne infrastrukture u Republici Srbiji, Beograd 2011, s. 36.

utvrđivanje zakonskog okvira u navedenoj oblasti bi značajno uticao na uvođenje pravne sigurnosti za potencijalne privredne subjekte koji imaju nameru investirati u zoni.

3. Evidencije o poslovnoj infrastrukturi koju vode nadležni organi i institucije

Postojanje jedinstvenog informacionog sistema ili svojevrsnog katastra elemenata poslovne infrastrukture na nacionalnom nivou doprinelo bi poboljšanju dostupnosti informacija investitorima, na osnovu kojih bi mogli donositi poslovne odluke, ali i identifikaciji, kojim sve poslovnim kapacitetima država raspolaže. Nekoliko organa državne uprave i javnih agencija vode odgovarajuće evidencije o poslovnoj infrastrukturi, uglavnom samoinicijativno, bez utvrđene obaveze u nekom pravnom aktu. Izuzetak je *Registar inovacione delatnosti* koji vodi ministarstvo nadležno za poslove tehnološkog razvoja jer obaveza vođenja ovog registra proističe iz zakona²⁶. Ovaj Registar sadrži, pored drugih, i podatke o registrovanim naučno-tehnološkim parkovima i poslovno-tehnološkim inkubatorima. Javnost podataka iz registra se obezbeđuje putem internet strane nadležnog ministarstva. Dostupni podaci su predstavljeni samo u formi spiska registrovanih subjekata, bez podataka o tačnoj prostornoj lociranosti, mogućnošću korišćenja kapaciteta, imovinsko-pravnim karakteristikama naučno-tehnoloških parkova i poslovno-tehnoloških inkubatora. Novoosnovana *Razvojna agencija Srbije*²⁷, koja je pravni sledbenik nekadašnjih javnih agencija i to Agencije za strana ulaganja i promociju izvoza i Nacionalne agencije za regionalni razvoj, nastavila je da vodi Bazu investicionih lokacija koju je vodila Agencija za strana ulaganja i promociju izvoza. U ovoj bazi, koja je dostupna na internet strani Razvojne agencije Srbije, moguće je pronaći lokacije na kojima je moguće investirati kao i podatke o nameni zemljišta i objektima na lokaciji, o vlasništvu i obliku prenosa svojine na njima i osnovne informacije o postojećoj infrastrukturi (električna energije, postojanje pristupnih saobraćajnica, opremljenost komunalnom infrastrukturom). Nekadašnja Nacionalna agencija za regionalni razvoj je vodila katalog klastera i poslovnih inkubatora koji su sadržavali osnovne informacije u vidu postojećih klastera i poslovnih inkubatora.

Nadalje Uprava za slobodne zone, kao organ uprave u sastavu ministarstva nadležnog za poslove finansija²⁸, koja sprovodi nacionalnu politiku razvoja zona sa ciljem povećanja priliva direktnih investicija i uposlenosti radne snage, vodi bazu podataka o slobodnim zonama. Odlika baze podataka o slobodnim zonama koja je dostupna na internet strani Uprave za slobodne zone, je neujednačena vrsta informacija o slobodnim zonama (za neke slobodne zone su prikazane osnovne informacije o geografskoj lociranosti, dok je za druge dat ceo profil zone kroz podatke o izgrađenoj infrastrukturi, raspoloživom zemljištu namenjenom za izgradnju).

Postojeće baze podataka o elementima poslovne infrastrukture karakteriše neujednačenost u pogledu sadržine podataka koji se vode, nepostojanje utvrđenih standarda za vođenje evidencije i vođenje baza podataka u više nadležnih organa i organizacija. Otuda navedene evidencije podataka ne pružaju kompletnu sliku o elementima poslovne infrastrukture na nacionalnom,

²⁶ Čl. 11 Zakona o inovacionoj delatnosti (bilj. 22).

²⁷ Čl. 47 Zakona o ulaganjima, Sl. gl. RS 89/15.

²⁸ Čl. 31 i 32 Zakona o slobodnim zonama (bel. 16).

regionalnom i lokalnom nivou. Uspostavljanje jedinstvene evidencije o poslovnoj infrastrukturi dovelo bi ne samo do identifikovanja poslovnih kapaciteta kojima država raspolaže, već bi olakšalo donošenje odluka države o dodeljivanju podsticaja za izgradnju poslovne infrastrukture. U tom smislu, predloženo rešenje je da nakon utvrđivanja pravnog okvira za poslovnu infrastrukturu, bude utvrđen i pravni okvir za uspostavljanje i vođenje jedinstvene evidencije o poslovnoj infrastrukturi na teritoriji Republike Srbije koji bi predstavljao zvaničan izvor podataka za sve zainteresovane korisnike i državne institucije.

4. Međunarodne institucije od značaja za poslovnu infrastrukturu

Na međunarodnom planu, tema poslovne infrastrukture, a posebno industrijskih parkova i njihovom doprinosu industrijskom razvoju je predmet interesovanja specijalizovane agencije Ujedinjenih nacija za industrijski razvoj (United Nations Industrial Development Organization-UNIDO), čija je Republika Srbija članica. Misija UNIDO, definisana u Lima deklaraciji usvojenoj na zasedanju Generalne konferencije UNIDO 2013. godine, je da promoviše i ubrza održivi industrijski razvoj zemalja u razvoju i tranziciji. UNIDO je u Lima deklaraciji prepoznat kao globalna organizacija koja svojim znanjem i savetima u kreiranju strategija i javnih politika treba da pomogne i olakša članicama u procesu dostizanja održivog industrijskog razvoja²⁹. U prethodnom periodu, UNIDO je u kratkom vremenskom razmaku, u aprilu 2012. i 2014. godine, organizovao dve regionalne konferencije o industrijskim parkovima za područje Evrope i Azije. Na obe konferencije su predstavnici nadležnog ministarstva Republike Srbije uzeli učešće. Cilj prve regionalne konferencije održane u Azerbejdžanu je bio bolje razumevanje uloge industrijskih parkova u Evropi i centralnoj Aziji, kao i stvaranje mreže ključnih organizacija radi širenja znanja i iskustava u vezi sa uspostavljanjem i razvojem industrijskih parkova kao alata za ubrzavanje ekonomskog razvoja. Jedan od zaključaka koji se našao i u akcionom planu oko koga su se složili svi učesnici konferencije je da razvoj industrijskih parkova mora biti strateški utemeljen, a podsticaji države za te namene međusobno koordinirane na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.

Druga regionalna konferencija posvećena industrijskim parkovima je održana u Sloveniji aprila 2014. godine, na kojoj je pored industrijskih parkova razmatrana i uloga naučnih i tehnoloških parkova. Tom prilikom su date preporuke vladama zemalja učesnica prilikom formulisanja javnih politika koje se odnose na industrijske parkove da: obezbede usklađenost nacionalnih, regionalnih i međunarodnih strategija, preispitaju da li su mere koje se koriste za podsticanje industrijskih parkova usklađene sa regionalnim i nacionalnim strategijama, izrade nacionalne i regionalne analize, radi ocene upotrebljenih sredstava za projekte industrijskih parkova. Posvećenost specijalizovane agencija Ujedinjenih nacija temi industrijskih parkova ukazuje da je značaj ove teme ne samo nacionalni, već na širem regionalnom nivou koji obuhvata zemlje članice UNIDO iz Evrope i Azije. S druge strane, preporuke sa regionalnih konferencija jasno potenciraju strateški pristup razvoju industrijskih parkova (što se može primeniti i šire na celu poslovnu infrastrukturu).

²⁹ Dostupno na:

http://www.unido.org/fileadmin/user_media_upgrade/Who_we_are/Structure/Polymaking_Organs/Lima_Declaration_EN_web.pdf.

5. Doprinos ujednačavanju razvoja

Da bismo mogli govoriti o uticaju poslovne infrastrukture na smanjenje regionalnih razlika potrebno je sagledati područja na kojima je kroz nacionalne programe subvencija finansijskim podsticajima izgrađivana poslovna infrastruktura, i eventualno poboljšanje stepena razvijenosti tih područja.

Kroz realizaciju Nacionalnog investicionog plana opredeljeno je najviše sredstava za izgradnju industrijskih zona sa nacionalnog nivoa. Neobično je što su *strateški* prioriteti za realizaciju Nacionalnog investicionog plana bili utvrđeni u podzakonskom aktu³⁰, iako strateški ciljevi moraju biti deo utvrđene javne politike u određenoj oblasti kao sastavni deo strateškog ili planskog akta Vlade. Geografska distribucija sredstava Nacionalnog investicionog plana (u daljem tekstu: NIP) za izgradnju industrijskih zona ukazuje na veliku nejednakost u ulaganjima na nivou regiona. Za potrebe ovog rada autor je analizirao ulaganja u industrijske zone iz sredstava Nacionalnog investicionog plana za period 2007-2015. godine³¹, na osnovu čega se može zaključiti da je najsiromašniji region Južne i Istočne Srbije dobio najmanji deo sredstava NIP za navedeni period, ukupno samo 8,16% od ukupno raspoređenih sredstava NIP za industrijske zone (nominalno 156.025.737,00 dinara). Najveći deo raspoređenih sredstava je dobio Region Šumadije i Zapadne Srbije, čak 73,5% od ukupno raspoređenih sredstava NIP za industrijske zone u navedenom periodu (nominalno 1.405.229.279,00 dinara). Izgradnja industrijskih zona kroz NIP u Regionu Vojvodine je bila podržana samo u toku 2007. godine (17% od ukupno raspoređenih sredstava NIP za industrijske zone), a u narednim godinama je nastavljeno kroz podršku Fonda za razvoj Vojvodine. U Beogradskom regionu su raspoređena zanemarljiva sredstva od 0,1% od ukupno raspoređenih sredstava NIP za pomenuti period u 2007. godini. Dakle, iako su strateški ciljevi NIP bili smanjenje regionalnih razlika, analiza utrošenih sredstava ukazuje da se prilikom odabira projekata nije vodilo računa o ujednačavanju razvoja jer je u najsiromašniji region raspoređeno najmanje sredstava.

³⁰ Čl. 3 Uredbe o postupku po kome se biraju projekti za Nacionalni investicioni plan i po kome se Nacionalni investicioni plan sprovodi, Sl. gl. RS 29/08 i 49/09.

³¹ Na osnovu raspoređenih sredstava utvrđenih Zakonom o budžetu u Odluci o rasporedu sredstava predviđenih Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2007. godinu za realizaciju Nacionalnog investicionog plana, Sl. gl. RS 71/07, 80/07, 82/07, 89/07, 97/07, 113/07 i 118/07; Odluci o rasporedu sredstava predviđenih Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2008. godinu za realizaciju Nacionalnog investicionog plana, Sl. gl. RS 107/08; Odluci o rasporedu sredstava predviđenih Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2009. godinu za realizaciju Nacionalnog investicionog plana, Sl. gl. RS 34/09, 87/09, 98/09, 103/06 i 112/09; Odluci o rasporedu i korišćenju sredstava za realizaciju projekata Nacionalnog investicionog plana utvrđenih Zakonom o budžetu za 2010. godinu, Sl. gl. RS 94/10, 97/10, 98/10, 101/10 i 1/11; Odluci o rasporedu i korišćenju sredstava za realizaciju projekata Nacionalnog investicionog plana utvrđenih Zakonom o budžetu za 2011. godinu, Sl. gl. RS 81/11, 89/11 i 100/11; Odluci o rasporedu i korišćenju sredstava za realizaciju projekata Nacionalnog investicionog plana utvrđenih Zakonom o budžetu za 2012. godinu, Sl. gl. RS 96/12, 110/12 i 116/12; Odluci o rasporedu i korišćenju sredstava za realizaciju projekata Nacionalnog investicionog plana utvrđenih Zakonom o budžetu za 2013. godinu, Sl. gl. RS 64/13 i 106/13; Odluci o rasporedu i korišćenju sredstava za realizaciju projekata Nacionalnog investicionog plana utvrđenih Zakonom o budžetu za 2014. godinu, Sl. gl. RS 125/14 i Odluci o rasporedu i korišćenju sredstava za realizaciju projekata Nacionalnog investicionog plana utvrđenih Zakonom o budžetu za 2015. godinu, Sl. gl. RS 15/15, 85/15 i 113/15.

S druge strane, prve slobodne zone su počele da funkcionišu 2008. godine kada ih je bilo svega tri, u 2009. godini ih je funkcionisalo šest, u 2010. i 2011. godini sedam, u 2012. i 2013. godini devet, a u 2014. godini dvanaest. Prema poslednje dostupnim podacima, u Republici Srbiji posluje 14 slobodnih zona³², dok su u ukupnom izvozu robe u Republici Srbiji slobodne zone učestvovala sa 19,68% u 2013. godini, a u 2014. godini sa 19%. Ali koliko se Republike Srbija odrekla u prikupljanju javnih prihoda pre svega poreza na dodatu vrednost da bi kroz poslovanje slobodnih zona dostigla navedeni rezultat u pogledu izvoza? Ovakva vrsta analize u izveštajima nadležnih organa izostaje što čini onemogućenim racionalnu procenu opravdanosti podsticanja osnivanja i poslovanja slobodnih zona. Osim toga, najviše postojećih slobodnih zona (ukupno sedam) se nalazi na području jedinica lokalne samouprave druge grupe razvijenosti (od 80% do 100% republičkog proseka), značajan broj (ukupno pet) se nalazi na području jedinica lokalne samouprave prve grupe razvijenosti (iznad republičkog proseka) i po jedna slobodna zona je locirana na područjima lokalnih samouprava treće (od 60% do 80% republičkog proseka) i četvrte grupe razvijenosti (ispod 60% republičkog proseka)³³. Otuda se opravdano može postaviti pitanje da li su nadležni organi koji su uključeni u proces ocene opravdanosti osnivanja zona i Vlada koja je donosilac akta o osnivanju slobodnih zona, pravilno ocenili kriterijum da li se područje zone nalazi na nedovoljno razvijenim područjima Republike Srbije u dosadašnjim procesima osnivanja slobodnih zona. To svakako ne znači da saglasnost za osnivanje slobodnih zona treba davati isključivo za nedovoljno razvijena područja ako nisu ispunjeni drugi lokacioni i investicioni kriterijumi i ako nema usaglašenosti sa strateškim dokumentima. Na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja, te s obzirom da strateški akt posvećen razvoju slobodnih zona ističe u tekućoj godini, preporuka za nadležne organe je da na osnovu sveobuhvatne analize poslovanja postojećih zona utvrde strateške pravce u ovoj oblasti za naredni period.

6. Zaključak

Analiza postojećeg strateškog okvira relevantnog za razvoj poslovne infrastrukture ukazuje da se više različitih organa, na nivou strateških dokumenata, iz svog ugla posmatranja bavi elementima poslovne infrastrukture i da, u zavisnosti od tog konteksta, pod poslovnom infrastrukturom podrazumevaju *različite* prostorno-organizacione modalitete koji pružaju podršku poslovanju privrednih subjekata. Usled navedenog, nijedan nadležni organ ne percipira poslovnu infrastrukturu sveobuhvatno i jedinstveno na nacionalnom nivou. Zbog značaja koje poslovna infrastruktura ima za privlačenje investicija, jačanje inovativnosti, na poboljšanje izvoznih aktivnosti, a posredno i na ujednačavanje razvijenosti regiona i jedinica lokalnih samouprava, oblast poslovne infrastrukture zahteva sistemski pristup na strateškom polju uređivanja navedene materije sa iskristalisanim kriterijumima za određivanje prioriteta razvoja poslovne infrastrukture. Predloženim strateškim dokumentom bi trebalo da budu obuhvaćeni svi elementi poslovne infrastrukture koji trenutno egzistiraju, kao i mere za njihov razvoj. Osnovu za izradu strateškog akta koji bi se bavio razvojem poslovne infrastrukture bi trebalo da predstavlja sveobuhvatna analiza uticaja postojećih oblika poslovne infrastrukture na privredni rast, privlačenje investicija, inovacije, povećanje broja malih i srednjih preduzeća. Zakonski okvir, sa

³² Dostupno na: <http://www.usz.gov.rs/index.php>, očitavanje 14. 04. 2016.

³³ Za potrebe analize korišćena je poslednje usvojena Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2014. godinu, Sl. gl. RS 104/14.

izuzetkom normiranja slobodnih zona, poslovno-tehnoloških inkubatora i naučno-tehnoloških parkova, ne može se smatrati u dovoljnoj meri povoljnim za privlačenje investicija, povećanja zaposlenosti iz razloga zakonske neuređenosti preostalih elemenata poslovne infrastrukture i to: industrijskih zona, poslovnih (biznis) inkubatora, industrijskih parkova i klastera. S obzirom da su navedeni elementi poslovne infrastrukture finansijski podržavani u prethodnom periodu sa nacionalnog nivoa iz budžeta Republike Srbije, neophodan korak je da nadležno ministarstvo utvrdi zakonski okvir poslovne infrastrukture. Ovo nalažu ne samo principi dobrog upravljanja javnim finansijama, već i pravna sigurnost neophodna za razvoj preduzetničkog duha.