

На основу члана 41в Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06-пречишћени текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14, 8/19 – др. пропис и 106/25), Министарство финансија објављује

ИЗВЕШТАЈ
О СПРОВЕДеноЈ ЈАВНОЈ РАСПРАВИ
О НАЦРТУ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О
СЛОБОДНИМ ЗОНАМА

На седници одржаној дана 5. марта 2026. године, Влада је донела Закључак 05 број: 011-2009/2026-2 о спровођењу јавне расправе о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о слободним зонама (у даљем тексту: Нацрт закона), чији је саставни део и Програм јавне расправе.

Јавна расправа о Нацрту закона спроведена је у периоду од 6. до 27. марта 2026. године.

Програм јавне расправе са прилозима утврђеним Пословником Владе, објављен је на интернет страници Министарства финансија (<https://mfin.gov.rs/propisi/javne-rasprave/>) и на Порталу „еКонсултације”, са позивом свим заинтересованим странама да у току трајања јавне расправе доставе своје примедбе, предлоге и сугестије за унапређење текста Нацрта закона, путем електронске поште на адресу: carinski.sektor@mfin.gov.rs или писаним путем на адресу: Министарство финансија, Сектор за царински систем и политику, Кнеза Милоша 20, 11000 Београд, са назнаком „За јавну расправу о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о слободним зонама.”

Јавна расправа реализована је у потпуности у складу са усвојеним Програмом јавне расправе.

Презентација и јавна расправа о Нацрту закона спроведена је путем два online састанка који су одржани путем платформе Министарства финансија и то 17. и 24. марта 2026. године.

Учесници на првом и другом састанку током трајања јавне расправе били су представници Министарства финансија – Сектора за царински систем и политику и Управе за слободне зоне, у својству предлагача Нацрта закона, Комисије за контролу државне помоћи, представници привредних субјеката (корисници слободних зона), као и друга заинтересована лица.

Састанци су започети презентацијом Нацрта закона, те су свим заинтересованим учесницима у јавној расправи објашњени основни разлози за доношење овог закона. Они се првенствено односе на испуњавање преузетих обавеза Републике Србије за приступање Европској унији у оквиру Преговарачких поглавља: 8 – Политика конкуренције и 29 – Царинска унија, као и обавеза у оквиру Реформске агенде. Такође, поједине измене закона су урађене ради усаглашавања са националним законодавством, као и неке термилошке измене.

Наиме, мерило за отварање Поглавља 8 – Политика конкуренције је обавеза Републике Србије да усклади постојеће шеме фискалне помоћи, што подразумева да се, између осталих, и Закон о слободним зонама усклади са правним тековинама ЕУ у области контроле државне помоћи. Такође, Реформском агендом, коју је Влада усвојила 3. октобра 2024. године, Република Србија је преузела обавезу испуњавања одређених корака у циљу бржег напредовања у бројним реформама на путу ка чланству у ЕУ, а на основу којих ће Републици Србији бити на располагању средства из Европског фонда. Један од корака је управо усклађивање шема државне помоћи, ради заштите конкуренције на тржишту, подстицања економског развоја, обезбеђивања транспарентности у додели државне помоћи, а што подразумева и измене Закона о слободним зонама.

У складу с тим, предложено је брисање члана 19. Закона о слободним зонама, као и чл. 20. и 21, који су у вези са чланом 19. Брисањем члана 19. Закона о слободним зонама престаје да постоји правни основ по ком се роба намењена обављању делатности и изградњи објеката у зони увозила без плаћања царине и других увозних дажбина. Међутим, не значи да корисници слободне зоне неће моћи да примењују друге царинске повластице на увоз робе у слободну зону. Наиме, ослобођење од плаћања царине и других увозних дажбина на увоз робе у слободну зону убудуће би се могло остварити применом царинских повластица које су прописане Царинским законом или међународним споразумима које је Република Србија ратификовала, као што су, на пример, споразуми о слободној трговини, који привредним субјектима (укључујући и кориснике слободних зона) пружају могућност увоза опреме по повлашћеном режиму, односно без плаћања царине, уз испуњење услова прописаних тим споразумима.

Узимајући у обзир да је корисницима слободних зона потребно одређено време за прилагођавање на нове услове пословања, Нацртом закона је предвиђена одложена примена члана 6. Нацрта закона (којим су брисани чланови 19, 20. и 21.) до 1. јануара 2032. године. С тим у вези, учесницима јавне расправе је објашњено да даном почетка примене члана 6. овог закона, роба која је због употребе у слободној зони била ослобођена плаћања увозних дажбина по основу члана 19. Закона о слободним зонама и даље остаје под царинским надзором све док постоје услови због којих увозне дажбине нису плаћене, као и да ће се, у случају другог царински дозвољеног поступања, на спровођење царинских формалности, обрачун и наплату царинског дуга примењивати царински прописи.

Такође, због преузетих обавеза Републике Србије у оквиру Поглавља 29 – Царинска унија, потребно је усклађивање одређених одредаба Закона о слободним зонама са правним тековинама ЕУ, имајући у виду да су царинске формалности, које се спроводе у слободној зони, прописане одредбама Царинског закона. У складу са тим, предложена је измена члана 17. Закона о слободним зонама (брисање појма царинска роба, ради усклађивања са Царинским законом), додавање новог члана 22а. којим је прописано да се царинске формалности у погледу уношења робе у зону, изношења робе из зоне и смештаја робе у зони спроводе у складу са царинским прописима, као и измена члана 29. чиме је прописано поступање са страном робом која се нашла у слободној зони по истеку рока прописаног чланом 28. истог закона (престанак рада зоне).

Усаглашавања Закона о слободним зонама са националним законодавством урађено је ради усклађивања минималних и максималних износа прописаних казни (чл. 34. и 35. Закона о слободним зонама), као и ради терминолошког усклађивања (члан 32. истог закона) у делу који се односи на промовисање зона, имајући у виду да је Агенција за страна улагања и промоцију извоза (СИЕПА) угашена 2016. године.

1. Писане примедбе достављене у оквиру јавне расправе:

Током трајања јавне расправе Министарству финансија су путем електронске поште на е-mail адресу carinski.sektor@mfin.gov.rs достављене следеће писане примедбе и предлози на текст Нацрта закона о изменама и допунама Закона о слободним зонама:

- **Комисија за контролу државне помоћи**

Предложена је измена члана 10. Нацрта закона тиме што је продужен рок за регулисање статуса стране робе, након престанка рада зоне и то са 90 дана, како је првобитно било предвиђено Нацртом закона, на две године. Такође, предложено је и брисање става 3. овог члана, којим је било прописано да се на опрему која је ради обављања делатности у зони била увезена у зону најмање три године пре престанка рада зоне, не плаћа царина.

Предлог члана 10:

„Члан 10.

Члан 29. мења се и гласи:

Корисник, односно лице које је у складу са царинским прописима носилац царинског поступка, дужно је да по истеку рока из члана 28. овог закона, у року од две године, за страну робу намењену обављању делатности и изградњи објеката у зони, која се налази у зони, поднесе царинском органу захтев за измену издатог одобрења за посебан

поступак, односно да стави робу у други царински поступак, поново извезе, уступи држави или уништи, у складу са царинским и другим прописима.

На робу из става 1. овог члана која се ставља у слободан промет плаћају се царина и друге увозне дажбине, према стању робе и у складу са прописима који важе на дан прихватања царинске декларације за тај царински поступак.

Одредба става 2. овог члана не искључује примену других прописа на основу којих се остварује право на ослобођење од плаћања царине и других увозних дажбина.”

Образложење предлога: На наведени начин, ниједан учесник на тржишту се не ставља у повољнији положај у односу на конкуренте, чиме се обезбеђује да одредбе наведеног члана закона не садрже основ за доделу државне помоћи. На овај начин, узимајући у обзир и остале предложене одредбе Нацрта закона, постиже се потпуно усклађивање овог закона са правилима о додели државне помоћи.

Министарство финансија је размотрило предлог Комисије за контролу државне помоћи и сагласно је да се исти угради у члан 10. Нацрта закона.

- **Привредна комора Пирот**

Предлог је да се члан 15. Нацрта закона измени тако што ће се почетак примене члана 6. Нацрта закона (брисање чл. 19, 20. и 21.), повезати за датумом пријема Републике Србије у Европску унију.

Предлог члана 15:

„Члан 15.

Овај закон ступа на снагу даном пријема Републике Србије у Европску унију.

Образложење предлога: Имајући у виду чињеницу да су слободне зоне инструмент за најбрже привлачење директних инвестиција, пре свега због погодности које корисници остварују радом у овом режиму, као и да су директне инвестиције уско повезане за трансфером савремених технологија које представљају један од примарних фактора економског раста, мишљења смо да би измене и брисање наведених чланова Закона о слободним зонама негативно утицала на постојеће и будуће кориснике слободних зона. Постојећи корисници слободних зона били би у обавези да царине сву опрему која им се налази у зони краће од 3 године, уз плаћање царине и других увозних дажбина укључујући порез на додату вредност, осим опреме која је увезена из земаља са којима наша земља има потписане споразуме о слободној трговини, у којем случају би корисници били у обавези да плате само порез на додату вредност увезене опреме. Нови инвеститори били би у обавези да плаћају царину и друге увозне дажбине на унос опреме, грађевинске материјале и изградњу објеката у зони, чиме ће се угрозити прилив директних инвестиција у Србију. Посебно наглашавамо да би измена Закона о слободним зонама, а нарочито брисање чланова. 19, 20. и 21. и додавање члана 22 а могла угрозити планиране будуће

инвестиције корисника у набавку опреме и изградњу објеката у слободним зонама Србије. Применом измене Закона о слободним зонама пословање у слободним зонама Србије, добија исти третман као и пословање ван граница слободне зоне, чиме би се угрозила конкурентност Србије у привлачењу директних инвестиција с обзиром да неке државе у окружењу, које су у исто време и кандидати за чланство у Европској унији, и даље примењују пореска и царинска ослобађања у својим слободним зонама (пример Македоније и Турске). Уважавајући чињеницу да је Закон о слободним зонама неопходно ускладити када Република Србија постане чланица Европске уније а имајући у виду све горе наведено, мишљења само да поменути чланове и погодности које они нуде, треба задржати у овој формулацији, до уласка наше државе у Европску унију. У исто време, одлагање примене измена које носи Закон о изменама Закона о слободним зонама омогући ће фер однос према постојећим корисницима и инвеститорима у слободним зонама (од којих велики број чине мултинационалне компаније) који су своје пословање базирали на условима које слободне зоне нуде. Одлагање измена иде у корист добијања поверења инвеститора, како старих тако и будућих. Напомињемо да је овакво решење већ познато у пракси придруживања земаља Европској унији. Пример је примена Закона о слободним зонама Републике Хрватске ('Народне новине', бр. 44/96, 92/05, 85/08) који је предвидео да поједини чланови Закона престају важити на дан пријема Републике Хрватске у Европску унију (члан 37.б овог Закона, који се тиче плаћања пореза на додатну вредност у слободним зонама).”

- **Групација Слободних зона Србије**

Са предлогом за измену Нацрта закона, који је исти као и предлог Привредне коморе Пирот, обратила се и Групација слободних зона Србије.

Предлог је да се члан 15. Нацрта закона измени тако што ће се почетак примене члана 6. Нацрта закона (брисање чл. 19, 20. и 21.), повезати за датумом пријема Републике Србије у Европску унију.

Предлог члана 15:

„Члан 15.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а члан 6. овог закона почиње да се примењује са даном ступања у чланство Републике Србије у Европску унију.

Образложење предлога: Предложено решење има јасно упориште у досадашњој пракси приступања држава Европској унији. Као илустративан пример може се навести Република Хрватска, која је у свом законодавном оквиру предвидела одложену примену појединих законских одредби, условљену моментом приступања Европској унији. Наиме, Закон о слободним зонама Републике Хрватске прописао је да одређене одредбе престају да важе даном пријема Републике Хрватске у Европску унију. Овакво решење додатно је прецизирано у члану 9. Закона о измјенама и допунама Закона о слободним зонама, који је ступио на снагу 15. јула 2008. године

(https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_07_85_2732.html).

Додатни аргумент у прилог предложеној измени представља Закон о измјенама и допунама Закона о слободним зонама Републике Хрватске, који је ступио на снагу 20. маја 2020. године. Њиме је изричито утврђено да су одредбе којима се уређује пословање у режиму слободних зона, а које су ближе уређене члановима 27, 27а, 28, 29, 30, 31 и 32, престале да важе седам година након приступања Републике Хрватске Европској унији. С обзиром на то да је Република Хрватска приступила Европској унији дана 1. јула 2013. године, одредбе су престале да важе даном ступања на снагу овог закона, тј. 20.05.2020.

(<https://www.zakon.hr/z/687/zakon-o-slobodnim-zonama>)

На основу наведене законодавне праксе, предлог усвајања сличног решења у Републици Србији је у потпуности оправдан. Конкретно, предлаже се да се прописом прецизира да члан 6. предложених измена Закона о слободним зонама Републике Србије почне да се примењује даном приступања Републике Србије Европској унији.”

Министарство финансија је размотрило напред наведене предлоге о почетку примене члана 15. Нацрта закона и имајући у виду чињеницу да за Европску комисију оваква формулација којом се прецизира да члан 6. Нацрта закона (којим се бришу чл. 19, 20. и 21. Закона о слободним зонама) почиње да се примењује даном приступања Републике Србије Европској унији није прихватљива када је у питању обавеза усклађивања шема државне помоћи са правним тековинама ЕУ, предложене измене нису прихваћене.

Такође, имајући у виду да је у образложењу овог предлога (и у предлогу Привредне коморе Пирот и у предлогу Групаације Слободних зона Србије) било наведено да је сличну праксу имала и Република Хрватска пре приступања ЕУ, Министарство финансија је скренуло пажњу да је пракса поменуте државе разматрана приликом припреме Нацрта закона и да је и у Републици Хрватској царинска повластица за увоз робе у слободну зону укинута Царинским законом из 1999. године, знатно раније пре приступања те државе ЕУ.

2. Усмено изнете примедбе и питања:

Током online састанака одржаних у току јавне расправе о Нацрту закона изменама и допунама Закона о слободним зонама учесници су изнели низ питања, коментара и сугестија који су се односили на различите аспекте примене и ефеката предложених решења. Највише питања је било постављено у вези са брисањем члана 19. и будућег статуса корисника слободних зона, с обзиром да се губи повластица која је прописана овим чланом. Такође, учесници су тражили додатна појашњења у вези са:

- предностима и бенефитима које ће усвајањем ових измена Закона имати корисници слободних зона у односу на остале привредне субјекте који нису у режиму слободних зона;
- евентуалним померањем прецизираног рока за примену члана 6. Нацрта закона који је прописан чланом 15. Нацрта закона од стране Европске комисије, с обзиром

да је потребно дати дужи период инвеститорима у слободној зони за адаптацију на нове услове;

- повластицама у погледу ПДВ-а и да ли ће ове измене Закона бити праћене и изменама пореских закона;
- царињењем и смештајем отпада након 1. јануара 2032. године, а који је настао од искоришћеног репроматеријала који је увезен у складу са чланом 19. Закона о слободним зонама.

На сва питања и коментаре учесника дати су одговори у складу са надлежностима Сектора за царински систем и политику Министарства финансија.

Јавна расправа о Нацрту закона спроведена је у складу са усвојеним Програмом јавне расправе, транспарентно и уз активно учешће заинтересованих страна.

Прихваћена примедба биће уграђена у текст Нацрта закона, након чега ће исти бити послат Европској Комисији, како би након прибављања мишљења ЕК, био достављен Влади Републике Србије ради разматрања и усвајања.