

Јелена Ненадић,
асистент-приправник,
Факултет за менаџмент »Браћа Караћ«, Београд UDK 336.648(438)

Специјалне економске зоне као инструмент инвестиционе политике Пољске

Резиме

У шексту је даи приказ Програма специјалних економских зона у Пољској, као једне од најуспешнијих земаља у транзицији. Зоне су основане као важан инструмент инвестиционе политике. Основни метод за привлачење (стипандо) капиталала је пореско ослобођење (tax holiday). Прва пољска СЕЗ основана је 1995. године, а данас их је укупно 14. Економски ефекти овог програма у Пољској оцењени су као позитивни, према једној групи критеријума, али и као негативни према другој групи критеријума. Краиак преглед који се односи на прикључење Пољске Европској Унији, у контексту Програма СЕЗ, иакође, је даи. Учињен је покушај преношења искуства које осликава програм СЕЗ у Пољској, нарочито у смислу који би Србији могао користиити у будућности.

Кључне речи: специјална економска зона, порески подстицаји, tax holiday.

Увод

Пољска је једна од најуспешнијих земаља у транзицији. Након више од десет година транзиционог путовања ка Европској Унији, она се данас налази пред њеним вратима. Економске реформе, започете након промене политичког система (1989. године), подразумевале су и свеобухватну реформу пореског система. Нови

порески систем требао је да одговори циљевима пореске правичности, постизања и одржања макроекономске стабилности и хармонизацију са прописима ЕУ. Штавише, порески систем постао је и снажан инструментариј за привлачење неопходног (страног) капитала. У конкуренцији са земљама окружења, Пољска се радикално издвајала у броју и форми пореских инвестиционих подстицаја. Међу овим подстицајима, најзначајнији представља Програм специјалних економских зона (СЕЗ) који је средином деведесетих година започео у овој земљи. Пореско ослобођење у форми *tax holiday* у трајању од чак двадесет година, које је инвеститорима одобрано у пољским СЕЗ, означено је као најупечатљивији доказ постојања и резултата пореске конкуренције која се догађала међу земљама у транзицији¹⁾. Овде се, међутим, неће улазити посебно у проблематику везану за питање структурирања пореских подстицаја са потребама земље за одређеном врстом инвестиција, односно њиховом међусобном синхронизацијом у пореском систему²⁾, већ ће се покушати описати достигнути ефекти овог програма у Пољској. Посебна пажња посвећена је актуелном тренутку приступања Пољске Европској Унији и проблема са којима се суочава услед неопходности мењања прописа о СЕЗ.

Основна обележја пољског пореског система

Порески систем Пољске чине савезни и локални порези. Савезни порези приходују преко 95% укупних пореских прихода. Основни савезни порези су: порез на доходак грађана (ПДГ), порез на добит корпорација (ПДК) и порез на додату вредност (ПДВ). Локални порези су: порез на непокретности, порез на пољопривредно земљиште, порез на наслеђе и поклон и порез који плаћају власници паса.³⁾

Најзначајнији савезни порез је ПДВ. У систему ПДВ-а постоје четири пореске стопе: нулта стопа за извоз, снижена стопа од 7% за основне животне намирнице, дечију одећу, играчке, лекове, туристичке услуге, снижена стопа од 3% за неке производе везане за енергију и општа стопа од 22% за све друге производе. Производи и услуге ослобођени од ПДВ-а везани су за пољопривреду, медицинске услуге, услуге образовања и недовршену производњу. Најзначајнији проблеми везани за ПДВ тичу се компликованости система услед диференцираних пореских стопа, проблеми везани за рефундацију ПДВ-а извозницима, али и осталима који то право остварују, и посебно широких дискреционих овлашћења пореских власти према пореским обвезницима.⁴⁾

1. Bulletin International Bureau of Fiscal Documents (IBFD), August 2001. , стр. 369.
2. Шире: Ненадић Јелена, »Порески подстицаји страним улагањима, могућности и домашаји«, Право и привреда, бр. 5-8/2002.
3. "Needs for Deregulation of Tax Systems in Central Europe: A Comparative Study", Institute for Private Enterprise and Democracy (Poland), Institute for Market Economics (Bulgaria) and Institute for Liberal Studies (Slovakia), Warsaw, стр 15.

Порез на доходак грађана (ПДГ) је у другој половини деведесетих у многоме изгубио на свом значају. То се догодило као последица, са једне стране, закаснелог усвајања Закона о изменама Закона о ПДГ од стране Парламента 1995. године, те Министарство Финансија није било у стању да »заштити« систем ПДГ од дискреционог одобравања пореских олакшица⁵⁾ и са друге стране, чињенице да је стопа ПДГ током деведесетих година била у сталном паду⁶⁾, а велики број различитих пореских ослобођења навео је милионе пореских обвезника да усмеравају и одређују своје активности искључиво према критеријуму добијања пореских ослобођења⁷⁾. Од 1996. године, међутим, даље снижавање стопе ПДГ-а било је праћено и смањењем броја пореских ослобођења. Општи је утисак да је ПДГ постао »пријемчивији« пореским обвезницима и више него што се то очекивало у почетку његове примене⁸⁾. Данас је у Пољској систем ПДГ синтетичког типа, а стопе износе: 19%, 30% и 40%.

Мађарска и Пољска су биле прве земље које су реформисале некадашњи »советски модел« опорезивања предузећа⁹⁾. Порез на добит корпорација (ПДК) никада није представљао значајно оптерећење за пољска предузећа. Уведен је раних осамдесетих година, када је централно планирање још увек био основни модел економске политике Пољске. Стопа ПДК дуго је била врло стабилна (40%), а ослобођења су била предвиђена за инвестиционе и извозне подухвате¹⁰⁾. Током 1997. године стопа је снижена на 38%, а 1998. године на 36%. План Владе је био

4. Mieczyslaw Bak, Przemyslaw Kulawczuk, Anna Szczesniak "The Most Important Features of the Polish Tax System", Institute for Private Enterprise and Democracy, Warsaw, стр 17.
5. Наиме, Законом о ПДГ било је предвиђено да се до 15% оствареног прихода може ослободити пореског оптерећења уколико је тај део прихода био уложен као добротворно давање, или уложен ради остваривања добротворних активности. Међутим, законом није било прецизирано шта се сматра добротворним давањем, тј. добротворним активностима, нити како је тачно могуће правдати ове трошкове. Оваква законска непрецизност омогућавала је пореским обвезницима да као добротворно давање пријављују трошкове учињене ради добротворности према својим родитељима, дедовини, ујацима и стричевима, деци и пријатељима. Више од половине пореских обвезника користило је овакву олакшицу током 1995. и 1996. године.
6. Током 1992. године стопе су биле 20%, 30% и 40%. 1994. године стопе су порасле на 21%, 33% и 45% да би почетком 1996. године стопе рапидно пале: 18%, 30% и 40%. Ефективна пореска стопа никад није била виша од 18% услед бројних пореских ослобођења (тренутно износи близу 16%).
7. Тако је, чак, током 1995. године пореска основица могла бити умањена и за трошкове учињене ради набавке видеорекордера уколико су исти коришћени у професионалне сврхе.
8. Mieczyslaw Bak, Przemyslaw Kulawczuk, Anna Szczesniak "The Most Important Features of the Polish Tax System", Institute for Private Enterprise and Democracy, Warsaw, стр 19.
9. Jorge Martinez-Vazquez, Robert M. McNab, Economic Department and International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, »The Tax Reform Experiments in Transitional Countries«, Atlanta National Tax Journal, Vol LIII, No. 2
10. Програм специјалних економских (пореских) зона (СЕЗ) као посебан вид пореских подстицаја био је први пут имплементиран 1995. године.

смањење стопе ПДК на 32% до краја 2000. године¹¹). Стопа ПДК за 2002. годину била је 28%, а од 1. 1. 2003. година стопа ПДК је 27%.

Пољске специјалне економске зоне - општа одређења

Специјалне економске (пореске) зоне (СЕЗ) представљају посебне територијалне енклаве на којима се инвеститорима пружа преференцијални, првенствено, порески третман, најчешће вишегодишњим ослобођењем од плаћања ПДК. Јављају се у различитим формама, различитим површинама¹²), или под различитим именима¹³), али је њихово јединствено, заједничко обележје преференцијални порески третман који се одобрава инвеститорима на ограђеном подручју¹⁴).

Идеја о СЕЗ била је врло популарна у периоду 1970-1990. Подаци указују да је 1992. године у свету постојало 86 СЕЗ које су упошљавале близу пола милиона радника¹⁵), док је само пет година касније регистровано више од 850 СЕЗ које упошљавају више од 27 милиона радника¹⁶). Ову »методологију« привлачења страног капитала брзо су прихватале земље Централне и Источне Европе, чак упркос чињеници да је ЕУ све изразитије инсистирала својим чланицама да укидају СЕЗ, аргументујући такав захтев дисторзијама које зоне изазивају у економији.

Промена пољског политичког система (1989. године), и започете економске реформе, у циљу достизања принципа тржишне економије, остављали су различите трагове на појединим пољским регионима. Наиме, неки региони су се прилагодили новим економским условима готово без видљивих тешкоћа, док су други постали упориште негативних ефеката економских реформи. Овим регионима није била довољна само подршка њихових локалних Влада, већ је ситуација захтевала активно ангажовање централне власти. Закон о СЕЗ, који је пољски парламент

11. "Needs for Deregulation of Tax Systems in Central Europe: A Comparative Study", Institute for Private Enterprise and Democracy (Poland), Institute for Market Economics (Bulgaria) and Institute for Liberal Studies (Slovakia), Warsaw, стр 21.
12. *Per exemplum*, пољске СЕЗ су релативно мале, највише заузимају 400-600 хектара и суштински представљају индустријске паркове у којима инвеститори уживају посебне пореске привилегије, док СЕЗ у Кини или Русији заузимају површине које се могу мерити површинама неких држава. У Пољској је било примедби да су фирме основане у СЕЗ уживале дуготрајна пореска ослобођења, док су друге фирме, бавећи се истом врстом производње, а свега неколико километара даље биле изузете од пореских ослобођења. Шире: Ненадић Јелена, »Порески подстицаји страним улагањима, могућности и домаћаји«, Право и привреда, бр. 5-8/2002. , стр. 795.
13. Тако у Великој Британији и Америци постоје тзв. предузетничке зоне (enterprise zones) које проглашава Влада с намером да у датим областима поспешу приватну иницијативу. Шире: Oxford Dictionary of Business, Oxford University Press, Second edition 1996. , стр. 182.
14. Ово обележје СЕЗ је њихова основна одредница за дистинкцију од слободних и царинских зона.
15. World Bank Export Processing zones, Policy and Research series, Washington D. C. 1992.
16. International Labour Organisation, Labour and social issues relating to export processing zones, Geneva, 1998.

усвојио 20. октобра 1994. године, био је одговор централне власти на ове потребе региона. Законом су СЕЗ-е дефинисане као посебан и ненасељени део пољске територије, где предузећа, након добијања дозволе, могу отпочети са радом и у зависности од различитих критеријума наведених у Закону, добијају потпуно или делимично ослобођење од плаћања пореза¹⁷⁾.

Прва СЕЗ у Пољској отворена је у септембру 1995. године. Euro-Park Mielec установљен је према моделу прве европске СЕЗ основане у Ирској 1959. године¹⁸⁾. Две нове зоне основане су 1996. године (Katowice, Suwalki), а 1997. година обележена је динамичним порастом броја нових зона¹⁹⁾. Укупна површина СЕЗ обухвата више од 6 000 хектара пољске територије. Ипак, како због неодређености законског статуса, али и због недовољног одзива инвеститора, током 2001. године две зоне су затворене (Mazowiecka и Czestochowska), а две су, из истог разлога, спојене у једну (Tczewska и Zamowiecka зона уједињене су у Поморску СЕЗ). Након последње административне поделе територије у Пољској, СЕЗ су остале у 10 од укупно 16 пољских провинција. Највећи број зона сконцентрисан је у долносалском региону (3 зоне), поморском, подкарпатском, swietokrzyskom и warminsko-mazurskom региону (у сваком се налазе по две зоне).

Разлог оснивања СЕЗ одређен је као убрзање економске активности у недовољно развијеним деловима земље и то кроз реализацију најмање једног од циљева²⁰⁾:

- развој одређене економске активности,
- развој нових технолошких решења и њихове употребе у домаћој економији,
- унапређење извоза,
- унапређење конкуренције у области производње или пружања услуга,
- ефикасније искоришћавање већ постојеће индустријске и економске инфраструктуре,
- отварање нових радних места
- продуктивније коришћење природних ресурса уз поштовање прописа о заштити животне средине.

Порески подстицаји - основно обележје пољских СЕЗ

Основни подстицај инвеститорима²¹⁾ за отпочињање активности у СЕЗ је пореско ослобођење од ПДК у форми *tax holiday*²²⁾. Прве зоне биле су основане за период од 20 година²³⁾ и било је предвиђено да предузећа која послују у овим зона-

17. Maciej Smetkowski »Polish Special Economic Zones As An Instrument of Regional and Industrial Policy«, WGISR, University of Warsaw, стр. 2.

18. Irish Shannon Free Zone

19. 1997. године основане су три нове зоне у априлу, а у јесен је основано чак 9 нових зона и два научна парка.

20. Maciej Smetkowski »Polish Special Economic Zones As An Instrument of Regional and Industrial Policy«, WGISR, University of Warsaw, стр. 3.

ма уживају потпуно пореско ослобођење за првих 10 година пословања, док наредних десет година ПДК плаћају по сниженој (половина стандардне) стопи²⁴). Средњом јуна 2000. године пољски Парламент усвојио је измене Закона о СЕЗ којим се укупно пореско ослобођење за СЕЗ ограничава на највише 50% инвестираног капитала, односно највише 65% у случају малих и средњих предузећа.

Свака одлука локалних власти о оснивању СЕЗ обавезно садржи један од два критеријума који одређују »меру« пореског ослобођења (tax holiday) за предузећа у зони. То су: или износ инвестираног капитала или број нових радних места или оба. За највећи број пољских СЕЗ остваривање потпуног пореског ослобођења условљено је инвестицијом од 2 милиона еура, или креирањем најмање 100 нових радних места²⁵).

Уколико предузећа не испуњавају услове за остваривање потпуног пореског ослобођења, у зависности од постављених критеријума, инвеститорима у подручју зоне се одобрава пореска олакшица у виду могућности да укупне капиталне инвестиције обрачунавају као трошак оствареног прихода или да увећавају трошак обрачунате амортизације.

Сви инвеститори ослобођени су од плаћања пореза на имовину за непокретности и земљиште које се налазе у зони.

Поред наведеног, процедура која се односи на добијање грађевинских дозвола и стицања непокретности од стране страних инвеститора у многоме је поједностављена.

Остварени економски ефекти у СЕЗ²⁶

Основна претпоставка Програма СЕЗ у Пољској, била је да ће се у СЕЗ на површини од 6 000 хектара (што чини око 2% пољске индустријске регије) креирати 175 000 нових радних места (што представља 5% укупног броја индустријских радника у Пољској). Програм је предвиђен као дугорочан план који ће се ре-

21. Има и мишљења да је програм СЕЗ у Пољској био инвестициони механизам за привлачење страних инвеститора. Шире: Bazydło A. , Smetkowski M. , Wielonnski W. »The Investment in Special Economic Zones and Restructurisation of Industry in Poland« (»Inwestycje w specjalnych strefach ekonomicznych a przekształcenia strukturalne w przemyśle Polski«), EUROREG, Warszawa.
22. Tax holiday представља потпуно пореско ослобођење од ПДК (понекад и других пореза) или снижење стопе пореза у одређеном *ограниченом временском периоду*. Шире: Bulletin IBFD, August 2001. , стр. 369.
23. Уз изузетак индустријских паркова који су основани за период од 12 година.
24. Тако су пољске СЕЗ омогућавале инвеститорима tax holiday укупног трајања 20 година, што се наводи као екстремно дугачак период трајања овог пореског подстицаја. Шире: Bulletin IBFD, Август 2001. , стр. 369.
25. Maciej Smetkowski »Polish Special Economic Zones As An Instrument of Regional and Industrial Policy«, WGISR, University of Warsaw, стр. 7. ; исти податак и на сајту: www.paiz.gov.pl.
26. Извор података Министарство Финансија Пољске, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa

ализовати у наредних 10 – 15 година. Након пет година од отпочињања рада прве СЕЗ, у децембру 2001. године, дата је прва оцена остварених економских ефеката Програма СЕЗ. Основни критеријуми за ову оцену су: број основаних зона, број активних зона, број инвеститора у зонама, укупно предвиђени инвестициони капацитет инвеститора, реално инвестиран капитал инвеститора, број креираних нових радних места. Како је сам Програм предвиђен као дугорочан план за економски развој, и анализа је временски одређена према годинама.

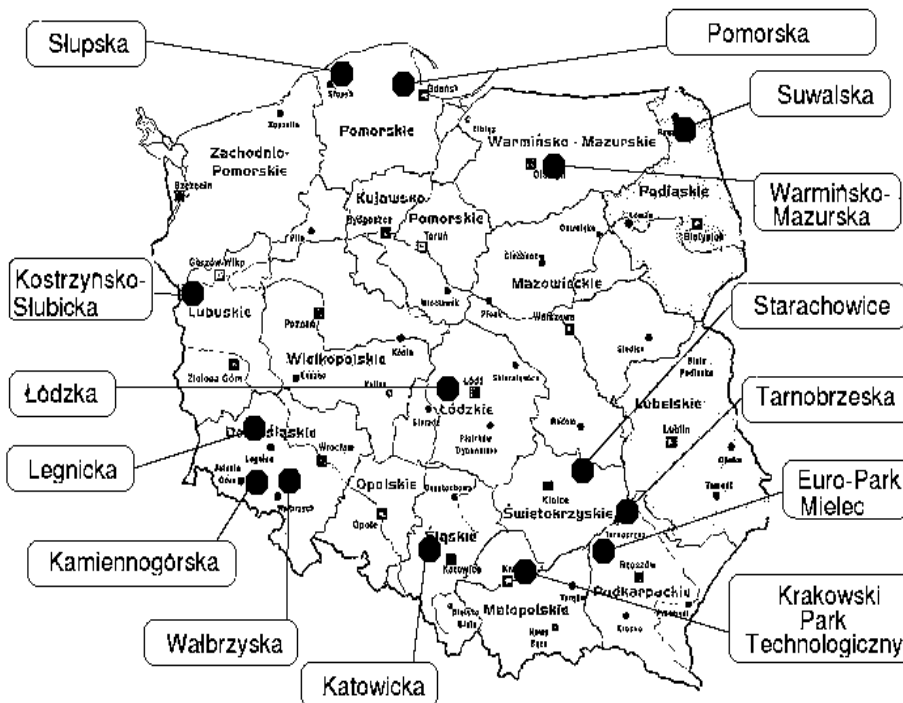
Grosso modo, до 2002. године у пољске СЕЗ инвестирано је преко три милијарде еура, а креирано је 47 075 нових радних места. Ипак, треба нагласити да ови ефекти нису линеарно распоређени на свих 14 зона. Међу њима постоје значајне разлике у претпостављеним и оствареним ефектима²⁷⁾.

Укупан број основаних СЕЗ је 14²⁸⁾. Оцена је да се све зоне могу сматрати активним. Ипак, треба нагласити, да је активност за све зоне постигнута тек након пет година од почетка Програма. Наиме, када је 1997. године број зона установљен на укупно 17, само је 5 било активно. 1998. године активно је било 13 зона, а током 1998. , 1999. и 2000. године број активних зона био је 15.

У прве три установљене зоне (1996. године) било је 18 инвеститора. У постојећим зонама, данас, делатност обавља 685 инвеститора. *Primo loco*, Програм СЕЗ био је усмерен на привлачење страних инвеститора. Оцене су, у овом погледу, ипак, различите. Наиме, са једне стране, у зоне је инвестирано свега 3, 5% укупног прилива страног капитала у Пољску²⁹⁾, док су, са друге стране, 72 страна инвеститора пријавила 68% укупних инвестиција у СЕЗ и креирала 49% укупно отворених нових радних места у СЕЗ³⁰⁾. Више од половине страних инвеститора су из мања-чланица Европске Уније.

Предвиђени инвестициони капацитет инвеститора (до 2002. године) био је 2 800 000 000 еура, али је он превазиђен: реално инвестирани укупни капитал у СЕЗ је преко 3 милијарде еура. Инвеститори су, међутим, декларисали отварање 57 467 нових радних места, док је реално креирано 47 075.

27. Тако се све зоне деле у две групе. Прву групу чини 8 зона: mielecka, katowicka, suwalska, legnicka, lodzka, walbrzyska, поморска и tarnobrzanska у којима је концентрисано 92% укупно инвестираног капитала у пољске СЕЗ. У осталих 6 зона инвестирано је свега 8% капитала. Слично је и са аспекта регионалне политике: наиме, оцена ефеката је различита у зависности од тога да ли се ради о зонама отвореним у пољопривредном региону (Suwalska СЕЗ), индустријском региону (Katowicka СЕЗ), региону великих државних фабрика (Mielcka СЕЗ) или традиционално текстилном центру (Lodzka СЕЗ). Оцењено је да су најбољи резултати (критеријуми: инвестирани капитал и број нових радних места) остварени у циљу реструктурирања великих државних фабрика. Шире: Krumska E. »Polish Special Economic Zones-Plans and Effects«, EUROREG, Warszawa, 2001. год.
28. Укупан број зона до 2001. године био је 17, када су две зоне укинуте, а две спојене у једну.
29. Овај удео нешто је већи у индустријском сектору. Шире: Smetkowski M. »Kapital zagraniczny a polskie specjalne strefy ekonomiczne« (Foreign capital in Polish special economic zones), University of Warsaw, 1999. год.
30. Maciej Smetkowski »Polish Special Economic Zones As An Instrument of Regional and Industrial Policy«, WGISR, University of Warsaw, стр. 4.



Слика приказује територијалну расподелу пољских СЕЗ.

Извор: Официјелни веб сајт Пољске Агенције за Страна Улагања: www.paiz.gov.pl

Ипак, упркос оствареном приливу (и страног) капитала, Програм СЕЗ није позитивно оцењен у погледу ширег регионалног развоја. Предузећа у зонама, у највећем броју случајева, нису развијала (оčekиване) пословне везе са предузећима ван зоне, тзв. »фирмама региона«. Многе СЕЗ-е су постале само затворене енклаве, а не инструмент регионалног развоја. *In brevi*, инвеститори су првенствено вођени пореским подстицајима у зонама, неретко једноставно реалоцирали своју делатност на територијално подручје зоне, или отварали филијале својих компанија у зонама³¹).

СЕЗ су у многоме утицале и на измену регионалне економске структуре, *primo loco*, у случају отварања нових радних места у новим, модерним, фабрикама. Тако се створила алтернатива за пољопривредни сектор, док се истовремено убрзано развијао услужни.

31. Maciej Smetkowski »Polish Special Economic Zones As An Instrument of Regional and Industrial Policy«, WGISR, University of Warsaw, стрп. 6.

Програм СЕЗ у контексту прикључења Пољске Европској Унији

Закон о СЕЗ постао је предмет посебног интересовања пољских власти у погледу његове компатибилности са правилима конкуренције Европске Уније. Наиме, комунитарним прописима³²⁾ одређене су следеће групе помоћи државе предузећима које се сматрају *ex lege* дозвољеним³³⁾:

- помоћи које имају социјалну природу и чији су крајњи корисници потрошачи,
- помоћи за отклањање насталих штета услед елементарних непогода или других изузетних догађаја,

- помоћ дата привреди СР Немачке погођене поделом.

Врсте државних помоћи које може одобрити Комисија, или изузетно Савет министара:

- помоћи за регионално неразвијене,
- секторијалне помоћи за развој одређених делатности,
- помоћи за промовисање важних пројеката од заједничког интереса,
- помоћи које имају за циљ отклањање тешких поремећаја у привреди неке државе чланице.

У контексту помоћи које може одобрити Комисија, пољске СЕЗ могу бити третиране или као – помоћ за регионално неразвијене или као помоћ која има за циљ отклањање тешких поремећаја у привреди неке земље. Уколико се ради о регионално неразвијенима, СЕЗ би могле бити осниване у регионима у којима је ГДП *per capita* нижи од 75% просечног ГДП у ЕУ. Како је пољски ниво економског развоја оцењен на нивоу од 40% европског просека³⁴⁾, све пољске СЕЗ би могле бити прихваћене од стране Комисије. Са друге стране, уколико се као критеријум поставља оснивање СЕЗ ради отклањања тешких поремећаја у привреди земље чланице, односно у регионима у којима је *per capita* доходак нижи од 85% националног просека, односно незапосленост виша од 110% националног просека, Програм СЕЗ постаје предмет спорења прикључења Пољске Европској Унији.

Недвосмислени притисци ЕУ на пољску Владу да лимитира, а у неким случајевима чак и укине одређене зоне, резултирали су најпре изменама Закона о СЕЗ и усвајањем посебног Закона о државној помоћи³⁵⁾ којим се државна помоћ предузећима ограничава на 50%, уз могућност да она може расти за допунских 15% у случају малих и средњих предузећа и да иста помоћ зависи од врсте економске активности предузећа. Оснивање нових или проширивање постојећих СЕЗ је забрањено. Планирано је и доношење посебног Закона којим се одређује инвестициона подстицајна шема,³⁶⁾ према којој би се свим инвеститорима који реализују нов ин-

32. У погледу политике конкуренције на снази је члан 87 (некада члан 92) Уговора ЕУ.

33. Преузето из: Васиљевић М. »Привредна друштва, домаће и упоредно право«, Удружење правника у привреди СР Југославији, Београд, 1999. год. , стр. 418.

34. Maciej Smetkowski »Polish Special Economic Zones As An Instrument of Regional and Industrial Policy«, WGISR, University of Warsaw, стр. 9.

35. Закон о државној помоћи усвојен у Парламенту 30. јуна 2000. године

36. Investment incentive scheme

вестициони пројекат или креирају одређени број нових радних места могла доделити државна помоћ, али потпуно независно од локализације инвестиционог пројекта. Тако би СЕЗ постале подручја на којима се државна помоћ лакше и једноставније одобрава³⁷⁾, уз посебну погодност коришћења већ развијене инфраструктуре.

Остаје, међутим, отворено питање судбине инвеститора који су дозволе за рад у зонама стекли пре 2000. године. Ове дозволе, прецизније ова предузећа, и даље су предмет преговора пољске Владе и ЕУ. Понуда коју су учиниле пољске власти била је да се један број (већих) инвеститора компензира, а да остали (углавном мала и средња предузећа) буду део посебних »транзиционих« преговора који би се окончали најкасније до 2017. године. У противном, уколико би се инвестициони подстицаји овим инвеститорима аутоматски укинули, могло би се очекивати да ће инвеститори тужити пољске власти тражећи непроцењива обештећења.

Иако пред самим вратима ЕУ, пољске власти још увек покушавају да нађу компромисно решење за будућност својих СЕЗ.

Уместо закључка

Оснивањем СЕЗ-а Пољска је ушла у групу од преко 100 земаља које познају ову форму пореског подстицаја инвеститорима. Ипак, иако је Програм СЕЗ био прокламован као дугорочан план регионалног и индустријског развоја читаве земље, данас се са сигурношћу може констатовати да је он био краткорочно решење економског унапређења неразвијених региона³⁸⁾. Уз неколико изузетака, СЕЗ-е постале су затворене индустријске енклаве са маргиналним ширењем позитивних ефеката на територије изван граница зоне. Тешко је наћи реалан показатељ којим би се могао прецизно утврдити trade-off између изгубљених пореских прихода државе и укупно инвестираног капитала, или trade-off између развоја савремених индустријских паркова и просте супституције економске активности домаћих инвеститора ради одобравања пореских ослобођења. Коначно, не постоји прецизан показатељ којим би се утврдило реално смањење незапослености у земљи узроковано оснивањем СЕЗ.

Аутору се чини да се закључно разматрање о СЕЗ суштински може одредити једино анализом централног пореског подстицаја који стоји у основи идеје о СЕЗ: tax holiday који се пружа на преференцијалној територији. С тим у вези, СЕЗ постале су одраз фундаменталних обележја временски ограниченог пореског ослобођења: уколико је он краткорочно дефинисан постаје ефикасан само за привлачење краткорочних инвестиција које брзо генеришу профит и по истеку дефинисаног временског периода селе се у друга подручја, односно уколико је временски одређен као дугорочан постаје атрактиван за велике инвеститоре уз значајан гу-

37. Јер су инвеститори на овим подручјима испунили услове за добијање државне помоћи.

38. Maciej Smetkowski »Polish Special Economic Zones As An Instrument of Regional and Industrial Policy«, WGISR, University of Warsaw

битак пореских прихода³⁹). Губитак пореских прихода не може бити унапред процењен, не може се довести у везу са вредношћу инвестиције и по том основу упоредити са очекиваним користима. У питању је најчешће коришћен порески подстицај у пракси, и највише оповргаван у научној литератури⁴⁰).

Коначно, оснивање СЕЗ данас је под лупом ЕУ, услед актуелизације питања нефер пореске конкуренције⁴¹) и усаглашавања са Комунитарном регионалном политиком коју одређује Комисија. *In brevi*, треба рачунати да се Пољска суочила са овим питањем као проблемском категоријом за будуће чланство у ЕУ.

Ипак, не треба закључити да су СЕЗ потпуно неефикасан инструмент привлачења капитала. *Contraria*, у временски (реално) дугорочној дистанцираности од чланства у ЕУ, уз изразиту потребу земље за (и страним) капиталом, а у околностима када непосредно окружење услед притисака ЕУ мора напуштати праксу развијеног система пореских подстицаја, СЕЗ постају модел привлачења инвеститора. *Cogita, quantum nobis exempla bona prosint!*⁴²). Речју, чини се да би Србија, адекватно планирајући модел СЕЗ, уважавајући његову специфичност у погледу трајања, процене о очекиваном и стварно уложеном капиталу, пратећи искуства Пољске на начин да усвоји добра, и одбаци њена лоша решења о овом програму, значајно могла да преусмери токове страног капитала ка својој територији. У нади да ће се овај модел конструисати, те да ће дати максималне позитивне ефекте, ваља веровати да ће искуство Пољске бити од користи.

Jelena Nenadić,

Assistant Junior, Faculty of Management "Karić Brothers", Belgrade

The Special Economy Zones as an Instrument of Polish Investment Policy

Abstract

The text presents and examine special economic zones programme in Poland, as one of the most successful transition countries. Zones were established as important instrument of investment policy. The most important method for attracting (foreign) capital is tax relief (tax holiday). The first Polish economic zone was established in September 1995 and today in Poland operate 14 special economic zones. Economic effects of zones activities are found as positive regarding several criterias, but also as negative regarding other criterias. A short review regarding Polish integration with European Union is also given. An attempt was made in order to transfer experience reflecting Polish SEZ programme, especially in a part, which could use Serbia in the future.

Key words: *special economic zone, tax incentives, tax holiday.*

39. Шире: Bulletin IBFD, Август 2001.

40. Шире: Bulletin IBFD, Август 2001.

41. Unfair tax competition

42. Помисли, колико нам добри примери користе (Сенека).