



**Извјештај ревизије учинка
УСПОСТАВЉАЊЕ ПОСЛОВНИХ ЗОНА
У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ**

Број: РУ002-19

Бања Лука, јун 2020. године

САДРЖАЈ

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА	2
ПРЕДГОВОР	3
РЕЗИМЕ	5
1. УВОД.....	8
1.1. Позадина и мотиви ревизије.....	8
1.2. Сврха ревизије и ревизорска питања.....	9
1.3. Дизајн и методолошки оквир	10
1.3.1. Обим ревизије и ограничења	10
1.3.2. Извори ревизијских доказа.....	11
1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа.....	12
1.3.4. Критеријуми ревизије	12
1.4. Садржај и структура извјештаја.....	14
2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ	15
2.1. Опис предмета ревизије	15
2.2. Правна регулатива карактеристична за ревидирану област	16
2.3. Улоге, надлежности и одговорности институција	17
3. НАЛАЗИ.....	19
3.1. Оквир и подршка процесу успостављања пословних зона у Републици Српској	19
3.1.1. Стратешки, правни и институционални оквир за успостављање пословних зона у Републици Српској.....	19
3.1.2. Подршка за успостављање пословних зона у Републици Српској.....	23
3.2. Процес успостављања пословних зона у Републици Српској.....	28
3.2.1. Процес административног успостављања пословних зона у Републици Српској	29
3.2.2. Процес функционалног успостављања пословних зона у Републици Српској	35
4. ЗАКЉУЧЦИ	38
5. ПРЕПОРУКЕ	41
6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ	44

УСПОСТАВЉАЊЕ ПОСЛОВНИХ ЗОНА У РЕПУБЛИЦИ СРПскоЈ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI стандардима ревизије, релевантним за ревизију учинка, провела ревизију учинка „Успостављање пословних зона у Републици Српској“.

Сврха ове ревизије учинка је да се, примјеном утврђеног методолошког оквира, испитају узроци који утичу на успјешност процеса успостављања пословних зона у Републици Српској, као и посљедице тог стања, те да се на основу испитивања понуде препоруке чија имплементација од стране надлежних институција може унаприједити успјешност успостављања пословних зона у Републици Српској.

Проведена ревизија је у организационо-институционалном погледу обухватила испитивање улога, надлежности и одговорности Министарства привреде и предузетништва, Развојне агенције Републике Српске и јединица локалне самоуправе у погледу процеса успостављања пословних зона у Републици Српској.

Временски период који је обухваћен овом ревизијом је од 2009. до 2019. године.

Резултати ревизије су приказани у овом Извјештају.

Проведена ревизија је показала да успостављање пословних зона није у довољној мјери успјешан процес што показује број успостављених пословних зона и ниво пословних активности у пословним зонама. Успостављање пословних зона је под утицајем разноврсних фактора организационо-институционалне, управљачке, административне и финансијске природе.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, у складу са одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, је доставила Нацрт извјештаја Министарству привреде и предузетништва, Развојној агенцији Републике Српске и јединицама локалне самоуправе које су обухваћене овом ревизијом.

На Нацрт извјештаја примједбе су доставили Министарство привреде и предузетништва, Развојна агенција Републике Српске, град Бања Лука, те општине Нови Град и Фоча. Прихваћене су примједбе града Бања Лука и општине Нови Град и укључене у Извјештај ревизије учинка.

Коначан извјештај је достављен свим институцијама којим се, у складу са Законом о ревизији јавног сектора Републике Српске, овакав извјештај треба упутити. Извјештај ће бити доступан јавности путем интернет странице Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске, www.gsr-rs.org.

Извјештај садржи препоруке упућене Влади Републике Српске, односно Министарству привреде и предузетништва и јединицама локалне самоуправе. Имплементацијом ових препорука могуће је унаприједити успостављање пословних зона у Републици Српској.

Главни ревизор донио је Одлуку да се проведе ова ревизија учинка. Ревизију је провео ревизорски тим у саставу мр Слађана Јагодић и ма Милена Броћета Масларић.

Главни ревизор

Јово Радукић, с.р.

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

РС	Република Српска
ФБиХ	Федерација Босне и Херцеговине
БиХ	Босна и Херцеговина
НС РС	Народна скупштина Републике Српске
Влада РС	Влада Републике Српске
ГСРЈС РС	Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске
МИЕР/МПП	Министарство индустрије, енергетике и рударства/ Министарство привреде и предузетништва Републике Српске
МФ	Министарство финансија Републике Српске
МПУГЕ	Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију
МПШВ	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде
МТТ	Министарство трговине и туризма
РАРС	Развојна агенција Републике Српске (Агенција за развој малих и средњих предузећа)
ИРБ	Инвестиционо-развојна банка Републике Српске
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
ЛРА	Локалне развојне агенције
МСП	Мала и средња предузећа
ПЗ	Пословна зона
Закон о развоју МСП	Закон о развоју малих и средњих предузећа
Правилник за успостављање ПЗ	Правилник о условима и начину успостављања пословних зона
Акциони план подршке успостављању ПЗ	Акциони план подршке успостављању и развоју пословних зона у Републици Српској за период 2009-2013. година
GTZ/GIZ	Њемачка агенција за међународну сарадњу
UNDP	Развојни програм Уједињених нација
USAID	Америчка агенција за међународни развој

ПРЕДГОВОР

Према ISSAI стандардима ревизије, ревизија јавног сектора подразумијева три врсте ревизије: ревизију финансијских извјештаја, ревизију усклађености и ревизију учинка.¹ Ревизије учинка које проводе врховне ревизијске институције су независна, објективна и поуздана испитивања владе, владиних и других институција јавног сектора, односно програма, активности и процеса у надлежности владе и владиних институција у погледу економичности, ефикасности и ефективности. Принципи економичности, ефикасности и ефективности могу се дефинисати на сљедећи начин:²

- Принцип економичности подразумијева свођење трошкова ресурса на најмању могућу мјеру. Коришћени ресурси требају бити на располагању правовремено, у одговарајућој количини и уз одговарајући квалитет, те по најбољој цијени.
- Принцип ефикасности подразумијева најбоље могуће искориштавање расположивих ресурса. Везан је за однос кориштених ресурса и излазних вриједности остварених у погледу количине, квалитета и рокова.
- Принцип ефективности односи се на испуњавање постављених циљева и постизање предвиђених резултата.

Поред термина ревизија учинка, у теорији и пракси ревизије појављују се и други термини, као ревизија успјеха/успјешности, ревизија економичности, ефикасности и ефективности (ревизија 3Е) и ревизија вриједности за новац. Поменути термини у ревизијској терминологији суштински имају исто значење.

У основи, ревизијом учинка се даје одговор на сљедећа питања:

- да ли се раде прави послови;
- да ли се послови раде на прави начин.

Ревизија ефективности даје одговор на питање да ли се раде прави послови, а ревизија економичности и ефикасности да ли се послови раде на прави начин.

„Основни циљ ревизије учинка је промоција економичности, ефикасности и ефективности. Она такође доприноси одговорности и транспарентности.“

ISSAI 300

Мандат ревизије учинка по правилу је регулисан законом који третира ревизију јавног сектора. Правни основ за провођење ревизије учинка садржан је у одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске. У одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске регулисано је да је Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске обавезна да врши:

- финансијску ревизију;
- ревизију учинка;
- друге специфичне ревизије.

У дијелу који се односи на ревизију учинка Закон о ревизији јавног сектора Републике Српске регулише сљедеће:

¹ ISSAI 100 параграф 22

² ISSAI 300 параграф 11

„Главна служба за ревизију, у складу са овим законом и стандардима ревизије за јавни сектор, спроводи ревизију учинка, а на основу надлежности из члана 13. овог закона.

Ревизија учинка је активност Главне службе за ревизију која подразумијева испитивање активности, програма и пројеката у надлежности Владе Републике Српске и институција јавног сектора у погледу економичности, ефикасности и ефективности.

Резултате ревизије учинка Главна служба за ревизију презентује посредством коначног извјештаја о проведеној ревизији учинка.

Влада и ревидиране институције обавезни су да у року од 60 дана од дана пријема коначног извјештаја о проведеној ревизији учинка сачине Акциони план за провођење препорука ревизије учинка и да га доставе Главној служби за ревизију и надлежном скупштинском одбору ради праћења провођења датих препорука.“

Одредбе закона које се односе на планирање и приступ ревизији, имплементацију ревизије, овлашћења за прикупљање података и информација, те извјештавање о ревизији, примјењују се како на финансијску ревизију, тако и на ревизију учинка.

Институције јавног сектора (Влада Републике Српске, министарства, владине агенције, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, јавне установе и други) у извршавању основних функција утврђених законима и другим прописима ангажују расположиве ресурсе (персоналне, материјалне, финансијске и друге).

Институције јавног сектора које извршавају повјерене им функције имају јавну одговорност за свој рад према Народној скупштини Републике Српске и јавности уопште. Јавна одговорност подразумијева да Народна скупштина Републике Српске и јавност имају право и потребу да буду информисани о раду институција јавног сектора. Народна скупштина Републике Српске, порески обвезници и јавност испољавају интересовање да ли су ресурси које су институције јавног сектора ангажовале обављајући основне функције, укључујући и буџетска средства, коришћени уз уважавање принципа економичности, ефикасности и ефективности. На овај захтјев Народне скупштине Републике Српске и јавности одговор не може у потпуности дати финансијска ревизија, те је у циљу испуњавања захтјева Народне скупштине Републике Српске и јавности, потребна ревизија учинка. Ова ревизија ће независно и професионално утврдити да ли се институције јавног сектора приликом извршавања основних функција придржавају принципа економичности, ефикасности и ефективности.

Извјештаји ревизије учинка, као основни производ ревизијског процеса, су добра основа за промјене у организацији, начину функционисања и управљању ресурсима, затим квалитетнијим и кориснички оријентисаним услугама, као и за подизање јавне одговорности на виши ниво. Извјештаји ревизије учинка су и у функцији промовисања доброг управљања и јавности рада институција јавног сектора.

Управљање јавним сектором подразумијева и унапрјеђење ефикасности и ефективности рада јавних институција. Ревизију учинка треба посматрати као институционални инструмент управљања јавним сектором. У условима када располажемо оскудним ресурсима и када је евидентан јаз између расположивих ресурса и потреба, а посебно у условима реформи у многим сегментима и структурама јавног сектора, ревизија учинка посебно добија на значају.

РЕЗИМЕ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI стандардима ревизије, релевантним за ревизију учинка, провела ревизију учинка „Успостављање пословних зона у Републици Српској“.

Сврха ове ревизије учинка је да се, примјеном утврђеног методолошког оквира, испитају узроци који утичу на успјешност процеса успостављања пословних зона у Републици Српској, као и посљедице тог стања, те да се на основу испитивања понуде препоруке чија имплементација од стране надлежних институција може унаприједити успјешност процеса успостављања пословних зона у Републици Српској.

Резиме налаза, закључака и препорука ове ревизије дати су у наставку.

Налази, засновани на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима, показују:

- Постојећи правни оквир који уређује област предузетничке инфраструктуре и пословних зона није комплетан, није у потпуности усаглашен, а поједини прописи нису ни досљедно примјењивани у пракси, што утиче на успјешност процеса успостављања пословних зона у Републици Српској и заинтересованост потенцијалних инвеститора;
- Успостављање пословних зона подразумијева ефективну координацију институција надлежних и одговорних за пословне зоне, а која није успостављена на ефикасан начин;
- Министарство привреде и предузетништва, Развојна агенција Републике Српске, као и већи број јединица локалне самоуправе немају довољне и одговарајуће капацитете за остваривање улоге у погледу успостављања пословних зона;
- Није успостављена јединствена база података Републике Српске о пословним зонама. Појединачне базе података институција нису потпуне, ажурне, поуздане и подаци о пословним зонама се међусобно разликују;
- Република Српска је путем институција Републике пружила директну финансијску подршку јединицама локалне самоуправе од 5,5 милиона КМ. Карактеристика финансијске подршке је да је она била од стране више републичких институција из различитих извора и да није била координисана;
- Нефинансијска подршка Владе Републике Српске јединицама локалне самоуправе огледала се у преносу права својине над непокретностима у власништво јединица локалне самоуправе, стручну и савјетодавну помоћ и промоцију пословних зона;
- У Републици Српској је у процесу успостављања 75 пословних зона у 38 јединица локалне самоуправе. Република Српска је оснивач двије пословне зоне, а оснивачи 73 пословне зоне су јединице локалне самоуправе. Од укупног броја, 20 пословних зона може своје капацитете понудити заинтересованим инвеститорима;
- Успостављање пословних зона прате одређени ризици и препреке, као што су: недовољно финансијских средстава, недовољна и неодговарајућа подршка, неријешени имовинско-правни односи, компликоване и дуготрајне административне процедуре, оскудни капацитети јединица локалне самоуправе, неорганизована промоција и са тим повезана заинтересованост инвеститора;

- Јединице локалне самоуправе су у процес успостављања пословних зона ушле неспремне, непознавајући поступке и процедуре успостављања пословних зона, без одговарајуће подлоге у стратешко-развојним, планско-просторним и формално-правним актима, као и без одговарајућих ресурса и капацитета;
- Један број јединица локалне самоуправе је и поред наведених ризика и препрека предузимао одређене активности на успостављању пословних зона на локацијама које за то нису предвиђене;
- Процес успостављања пословних зона се у већем броју јединица локалне самоуправе не одвија према корацима прописаним Правилником о условима и начину успостављања пословних зона. Само двије јединице локалне самоуправе су у потпуности провеле утврђене кораке, њих 12 дјелимично, а 24 углавном нису поштовале прописани начин успостављања пословних зона;
- За успостављање пословних зона од 2009. до 2019. године уложено је око 50 милиона КМ, а од чега јединице локалне самоуправе око 33,5 милиона КМ (из буџета 16,5 и кредитно задужење 17 милиона КМ), међународни донатори око 8 милиона КМ, Влада Републике Српске из различитих извора 5,5 милиона КМ и Влада Републике Србије 2 милиона КМ. Влада Републике Српске и јединице локалне самоуправе нису направиле процјену вриједности непокрености које су уложене у процес успостављања пословних зона како би се финансијски исказала укупна улагања;
- Финансијска средства уложена у успостављање пословних зона су: за изградњу инфраструктуре око 22,2 милиона КМ, куповину непокретности око 14,5 милиона КМ, изградњу пословних објеката око 6,2 милиона КМ и за друге активности око 6,1 милиона КМ;
- У пословним зонама крајем 2019. године, према расположивим подацима, пословало је 250 пословних субјеката са око 2.800 запослених;
- Функционално успостављање пословних зона није се остваривало планираном динамиком. Није било организоване промоције пословних зона и нису се користиле све могућности за понуду капацитета пословних зона и привлачење заинтересованих инвеститора.

На основу налаза ревизије учинка утврђени су закључци.

Основни закључак ове ревизије је да успостављање пословних зона није у довољној мјери успјешан процес што показује број успостављених пословних зона и ниво пословних активности у пословним зонама. Успостављање пословних зона је под утицајем разноврсних фактора организационо-институционалне, управљачке административне и финансијске природе.

У складу са основним закључком утврђени су и појединачни закључци:

- Правни оквир, као формално-правна основа за оснивање и успостављање пословних зона, није у потпуности комплетан и његова примјена не омогућава успјешно успостављање пословних зона;
- Институције и органи надлежни за успостављање пословних зона немају довољне и одговарајуће капацитете за остваривање додијељених улога, што уз недовољно ефективну координацију утиче на успјешност процеса успостављања пословних зона;
- Република Српска је одређена да подржава и помаже оснивање и успостављање пословних зона. Подршка Републике јединицама локалне самоуправе ради успостављања пословних зона није у потпуности провођена плански и координисано;

- Успостављање пословних зона прате разноврсни ризици и препреке организационо-институционалне, управљачке, административне и финансијске природе;
- Административни поступци у успостављању пословних зона нису у већем броју јединица локалне самоуправе у функцији успјешног успостављања пословне зоне;
- Функционално успостављање пословних зона не одвија се у потпуности на начин и према динамици који би био у функцији остварења постављених опредјељења и циљева.

На основу налаза и закључака, заснованих на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима, креиране су препоруке ревизије. Препоруке се упућују институцијама које имају улоге, надлежности и одговорности у погледу успостављања пословних зона у Републици Српској, а то су: Влада Републике Српске, Министарство привреде и предузетништва и јединице локалне самоуправе.

Министарство привреде и предузетништва треба да креира, проводи и/или предлаже Влади Републике Српске мјере и активности које ће бити у функцији унапређења успјешности успостављања и функционисања пословних зона. Министарство привреде и предузетништва, у координацији са другим министарствима у Влади Републике Српске и Развојном агенцијом Републике Српске, у циљу успјешнијег успостављања пословних зона треба да:

- По истеку актуелних стратешко-развојних аката који се односе на пословне зоне, изради и предложи Влади и Народној скупштини Републике Српске нова стратешко-развојна акта, те комплетира правни оквир;
- На основу утврђених стратешких опредјељења, циљева и приоритета, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе, размотри могућност ремапирања постојећих локација пословних зона;
- Планира и координише активности на плану финансијске и нефинансијске подршке јединицама локалне самоуправе у погледу подстицања успостављања пословних зона;
- Координацију институција и органа, у утврђеном организационо-институционалном оквиру, учини ефикаснијом и у функцији стварања повољнијег пословног окружења;
- У сарадњи са Развојном агенцијом Републике Српске успостави потпуну, поуздану и ажурну базу података и јавни регистар пословних зона Републике Српске.

Ради успјешног остваривања утврђене улоге, јединице локалне самоуправе треба да:

- Активности на успостављању пословних зона проводе у складу са важећом правном регулативом и да обезбиједје ефикасност административних поступака и процедура;
- Инфраструктурно опремање и пословно настањивање пословних зона проводе у складу са планско-пројектном и техничком документацијом, те интерним актима оснивача;
- Планским и организованим дјеловањем раде на привлачењу потенцијалних инвеститора да настањују пословне зоне до попуне њихових капацитета.

1. УВОД

1.1. Позадина и мотиви ревизије

Пословне зоне (у даљем тексту ПЗ) су један од важних алата којим државе и регије стварају предуслове за развој привреде, прије свега предузетништва, што доприноси отварању нових и расту постојећих привредних субјеката, новом запошљавању, подстицању домаћих и страних инвестиција, производње и извоза, преносу нових технологија и знања, те стварању додатне вриједности.

ПЗ представљају грађевински уређен и комунално опремљен простор, намијењен да га усклађено и плански користи већи број привредних субјеката који обављају привредну дјелатност, при чему плански и усклађен приступ омогућава заједничко коришћење простора, те комуналних, административних, финансијских, техничких и других услуга, остварујући тако повољније услове за пословање.³

Користи које се могу остварити успостављањем ПЗ су вишеструке, а могуће их је сагледати са нивоа друштва у цјелини, локалног нивоа власти, те инвеститора, односно пословне заједнице. Неке од користи успостављања ПЗ су: стварање нових, раст и развој постојећих МСП, отварање нових радних мјеста и раст прихода на локалном и републичком нивоу, подстицање инвестиција у производне и остале дјелатности, подстицање и промовисање улагања кроз доступност потребне инфраструктуре на једном мјесту уз одређене погодности, јачање сарадње међу пословним субјектима и њихово увезивање, повећање конкурентности пословних субјеката, сарадња са образовним институцијама, усвајање нових технологија и развој иновација, рационално коришћење простора уз обезбјеђење заштите животне средине и промоција подручја као повољне инвестиционе локације. Један од позитивних примјера држава који су темељиле свој развој на ПЗ је Република Кина.⁴ Међутим, да би се користи оствариле, развој ПЗ мора бити утемељен на претпоставкама одрживости, тј. правилном планирању и коришћењу простора, уз очување и заштиту природних ресурса и животне средине.

ПЗ се могу развијати на „ледини“, тј. испочетка (тзв. greenfield) и оне захтијевају велика улагања у енергетску, комуналну, саобраћајну, телекомуникациону и осталу инфраструктуру. С друге стране значајне су могућности развоја ПЗ на подручјима гдје већ постоји одређена инфраструктура (тзв. brownfield) која се тренутно не користи и често је у лошем стању. И у овој опцији потребно је уложити значајна средства у њену санацију и обнову (нпр. локације и некретнине бивших „великих“ привредних субјеката који су престали са радом).

Како у литератури не постоји јединствена категоризација ПЗ, нити се могу једнообразно утврдити стандардне и оптималне величине ПЗ, свака држава прилагођава величину и намјену ПЗ својим специфичностима.

³ Закон о развоју малих и средњих предузећа (Службени гласник РС, број 50/13 и 84/19)

⁴ China Briefing, Investing in China`s Economic Development Zones, March 2019

<https://www.china-briefing.com/news/chinas-economic-development-zones-types-incentives/>
China Development Bank, Experience Gained in the Development of China`s Special Economic Zones, 2015

<https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/Africa/Investing%20in%20Africa%20Forum/2015/investing-in-africa-forum-chinas-special-economic-zone.pdf>

World Bank, How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China`s Rapid Development, Policy Research Working Paper, March 2011

<http://documents.worldbank.org/curated/en/310891468018256346/How-do-special-economic-zones-and-industrial-clusters-drive-Chinas-rapid-development>

Влада РС је препознала значај ПЗ за РС као елемента привредног (локалног) развоја, те је у својим просторним плановима, економским политикама, економско-развојним програмима и стратешким актима истакла потребу и дефинисала циљеве успостављања и развоја истих. Законом о развоју МСП и Правилником за успостављање ПЗ⁵ је нормативно-правно уређена ова област, а предвиђена је и додјела подстицајних средстава ЈЛС за израду пројектне документације за ПЗ, изградњу инфраструктуре и њихову промоцију.

Према Правилнику за успостављање ПЗ, успостављање ПЗ обухвата слједеће активности: припремне радње, утврђивање економске оправданости, доношење одлуке о оснивању, уређење и пословно настањивање у ПЗ. Надлежност за успостављање, развој и управљање ПЗ у РС је повјерена ЈЛС.

Значај ПЗ за друштво, привреду, планирање и коришћење простора са једне стране и показатељи недовољне успјешности процеса успостављања ПЗ који указују на неусклађеност стварног стања са стратешким одређењима и оперативним циљевима РС по овом питању која се огледа у малом броју ПЗ које су у функцији са различитим степеном довршености и попуњености⁶ с друге стране, представљају довољне мотиве и разлоге за провођење ове ревизије учинка.

1.2. Сврха ревизије и ревизорска питања

Предмет ревизије учинка, односно ревизијски проблем којим се бавила ова ревизија учинка је успостављање функционалних ПЗ у РС, због чега је фокус ревизијског испитивања усмјерен на успјешност процеса успостављања ПЗ у РС.

Сврха ове ревизије учинка је да се, примјеном утврђеног методолошког оквира, испитају узроци који утичу на успјешност процеса успостављања ПЗ у РС, као и посљедице тог стања, те да се на основу испитивања понуде препоруке чија имплементација од стране надлежних институција може унаприједити успјешност овог процеса у РС.

Приступ у овој ревизији учинка представља комбинацију проблемског приступа и приступа оријентисаног на резултате. Приступ оријентисан на резултате је усмјерен на испитивање постигнутих резултата у погледу успостављања ПЗ у РС у складу са постављеним стратешким одређењима и оперативним циљевима републичког и локалног нивоа власти у РС, док ће се приступом оријентисаним на проблем утврдити узроци који утичу на успостављање функционалних ПЗ у РС, те посљедица таквог стања. У складу са претходно наведеним, ова ревизија учинка ће се бавити доминантно питањем ефикасности са одређеним елементима ефективности процеса успостављања ПЗ у РС.

Основно ревизијско питање на које се тражи одговор у овој ревизији учинка је: **Који су кључни узроци и посљедице које утичу на успјешност процеса успостављања ПЗ у РС?**

Да би се добио одговор на основно ревизијско питање, кључна ревизијска питања на која се тражи одговор у овој ревизији учинка су:

1. Да ли је успостављен адекватан правни и институционални оквир потребан за успјешно успостављање ПЗ?
2. На који начин је пружана подршка (од стране републичког према локалном нивоу власти) и како је она утицала на успјешност процеса успостављања ПЗ у РС?
3. Како се приступ ЈЛС провођењу процеса административног успостављања ПЗ одразио на успјешност процеса (функционалног) успостављања ПЗ у РС?
4. На који начин се одвија процес функционалног успостављања ПЗ у РС?

⁵ Правилник о условима и начину успостављања пословних зона (Службени гласник РС, број 23/14)

⁶ Годишњи извјештаји за област МСП и предузетништва у периоду 2009-2019. година

1.3. Дизајн и методолошки оквир

1.3.1. Обим ревизије и ограничења

Ревизија је у институционално-организационом погледу обухватила испитивање улога, надлежности и одговорности за процес успостављања ПЗ у РС: МПП, РАРС и ЈЛС, те њихових ЛРА.

Ревизијом су обухваћене ЈЛС, а детаљнија испитивања су проведена у 10 ЈЛС и ПЗ на њиховој територији: Нови Град, Приједор, Бања Лука, Градишка, Мркоњић Град, Станари, Дервента, Шамац, Власеница и Пале, те је планирана посјета општинама Фоча и Невесиње. Међутим, због избијања пандемије корона вируса и у складу са наредбама Штаба за ванредне ситуације РС, ревизорски тим је податке, документацију и фотографије ПЗ од ове две ЈЛС прикупио телефонским, поштанским и електронским путем. ЈЛС у којима су вршена детаљнија испитивања су изабране на основу сљедећих критеријума: површина ЈЛС, број становника, степен развијености, територијални размјештај, постојање ПЗ, достигнута фаза њеног успостављања, степен њене инфраструктурне опремљености и попуњености пословним субјектима.

Ревизија је испитивала процес успостављања ПЗ сагледавајући два аспекта овог процеса, уважавајући препоруке домаћих и међународних смјерница за успјешно успостављање ПЗ и законских прописа РС у овој области: припрему, планирање и израду одговарајуће административне подлоге за упостављање ПЗ и функционално успостављање ПЗ. Одређени налази се заснивају на студијама случаја успостављања ПЗ у ЈЛС које су обухваћене детаљнијим испитивањем, а које према постављеним критеријумима за њихов избор представљају репрезентант ПЗ у РС.

Ревизија је обухватила дужи период посматрања и то 2009-2019. година, из разлога што се 2009. година узима као година почетка активности успостављања ПЗ у РС. Наведени период карактерише јединствен и непромијењен правни оквир за успостављање ПЗ, те је минимизиран регулаторни ризик, односно ризик утицаја промене прописа на успјешност у процесу успостављања ПЗ. Фокус испитивања је био на успостављању ПЗ у 2017, 2018. и 2019. години.

Овако утврђен обим ревизије са организационо-институционалног, функционалног и временског аспекта је омогућио реално разумијевање ревизијског проблема, формирање налаза и закључака ревизије, те креирање препорука.

С обзиром да су ПЗ у РС највећим дијелом у почетној фази успостављања, те да одабране локације за ПЗ у ЈЛС немају могућност даљег ширења, не постоји адекватна основа за истраживање њиховог развоја, а са доминантно примијењеним моделом продаје земљишта пословним субјектима у ПЗ, као и без успостављених/именованих оператера/лица за управљање ПЗ, нема основе за испитивање примјене управљачких механизма над овим обликом предузетничке инфраструктуре.

Ревизија није детаљно испитивала законски оквир који дефинише одређене аспекте од значаја за успостављање ПЗ (као нпр. у области уређења простора и грађења или регистрације пословних субјеката), што не утиче на резултате ове ревизије учинка.

Иако слободне зоне представљају један од облика ПЗ, оне нису биле предмет испитивања ове ревизије учинка из разлога што њихово функционисање подлијеже сету законских прописа који се налазе у надлежности институција на нивоу БиХ.

1.3.2. Извори ревизијских доказа

Потребни подаци, информације и документа ради добијања одговора на постављена ревизијска питања су се прикупљала од МПП, РАРС и ЈЛС, те њихових ЛРА.

Извори података и информација у МПП и РАРС су:

- Стратегије, стратешко-развојна документа, политике, програми који се односе на ПЗ, МСП, подстицање страних улагања и пословни амбијент у РС,
- Законски прописи, подзаконски прописи и прописи у припреми који се односе на ПЗ, МСП, подстицање страних улагања и пословно окружење у РС,
- Документи о предузетим активностима у погледу успостављања ПЗ у РС,
- Анализе, извјештаји и информације који се односе на ПЗ у РС,
- Подаци о финансијској и нефинансијској подршци која је дата за успостављање ПЗ,
- Кореспонденција између МПП, РАРС и ЈЛС која се односи на ПЗ,
- Базе података у МПП и РАРС.

Извори података у ЈЛС и њиховим ЛРА су:

- Стратешки планови економског/локалног развоја,
- Стратешки и provedбени документи просторног уређења ЈЛС и ПЗ,
- Одлука о предузимању припремних радњи за успостављање ПЗ,
- Пројектни задатак и акциони план успостављања ПЗ,
- Студија економске оправданости за успостављање ПЗ,
- Одлука о оснивању ПЗ,
- Буџети и извјештаји о извршењу буџета ЈЛС,
- Планови капиталних инвестиција и извјештаји о њиховој реализацији,
- Програми заједничке комуналне потрошње и извјештаји о њиховој реализацији,
- Документација о рјешавању имовинско-правних односа на земљишту ПЗ,
- Инвестициона студија за ПЗ,
- Пројектна документација инфраструктуре за ПЗ,
- Документација о уређењу и изградњи инфраструктуре у ПЗ,
- Одлука о условима и критеријумима за пословно настањивање и коришћење капацитета ПЗ,
- Мјере подстицаја за пословне субјекте који изразе намјеру за пословно настањивање и коришћење капацитета ПЗ,
- Јавни позиви за пословно настањивање у ПЗ,
- Уговори о пословном настањивању у ПЗ,
- Документација о промоцији ПЗ,
- Базе података ЈЛС.

Одређени подаци и информације су се прикупљали и из других извора:

- Подаци о датој подршци од стране Владе РС у МФ,
- Стратегије, прописи и праксе држава и ентитета у окружењу (Србија, Хрватска, Црна Гора, ФБиХ),
- Документи и пракса на међународном нивоу,
- Извјештаји о ревизији учинка других врховних ревизијских институција,
- Стручна литература, стручни и научни радови, као и студије, публикације и истраживања међународних и невладиних организација на тему развоја предузетничке/пословне инфраструктуре и ПЗ.

1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа

Потребни подаци и информације из наведених извора прибављани су на следеће начине:

- Инспекцијом – прегледом документације,
- Упитницима,
- Службеним посјетама локација и посматрањем активности у ПЗ,
- Интервјуима са представницима институција обухваћених ревизијом и корисницима ПЗ,
- Аналитичким поступцима,
- Идентификацијом и мапирањем процеса, поступака и процедура,
- Прегледом база података и информационих система,
- Радно-консултативним састанцима и референтним групама са представницима институција обухваћених ревизијом,
- Проучавањем стратегија, политика, законских и подзаконских прописа,
- Проучавањем стратегија, политика, прописа и пракси држава и ентитета у окружењу и свијету,
- Студијама случаја.

Општи подаци и информације који се односе на ресурсе који се ангажују на пословима успостављања ПЗ, процедурама, времену и финансијским средствима потребним за успостављање ПЗ, управљачком процесу итд, су се прикупили путем упитника од свих ЈЛС, које су примарно надлежне за процес административног и функционалног успостављања ПЗ на својој територији. Кроз процес прикупљања података путем упитника, обављено је преко 100 разговора са лицима запослених у локалним управама, а која имају задужења за послове успостављања ПЗ у својој ЈЛС.

Значајни подаци и информације квалитативног карактера добијени су путем радно-консултативних састанака у МПП, РАРС и ЈЛС, затим МФ, МПУГЕ, ИРБ, Републичкој управи за геодетске и имовинско-правне послове, Правобранилаштву РС, корисницима/ инвеститорима у ПЗ, као и провођењем преко 40 интервјуа са лицима на различитим управљачким позицијама, различитим улогама у погледу ПЗ, различитим искуствима, те различитих струка и профила.

Анализа и вредновање прикупљених података, информација и докумената извршени су примјеном општеприхваћених метода у ревизији учинка, а примјерено врсти и карактеру предмета ревизије и расположивим подацима и информацијама:

- Метода анализе и синтезе,
- Квалитативна анализа садржаја документације, интервјуа и упитника,
- Анализа стратегија, политика, планова и програма који се односе на ПЗ, МСП, привлачење страних инвестиција и повољно пословно окружење,
- Анализа законских и подзаконских прописа,
- Анализа политика, регулативе и праксе успостављања ПЗ у државама и ентитетима у окружењу и државама свијета,
- Анализа студија случаја,
- Бенчмаркинг метода,
- Компаративне методе,
- Каузална метода и
- Методе статистичке анализе.

1.3.4. Критеријуми ревизије

Критеријуми ревизије формиран су у складу са врстом, природом и карактером ревизијског проблема који је предмет ревизије. Основни критеријуми произилазе из домаћих и међународних смјерница за успјешно успостављање ПЗ и прописа РС:

- Учешће и координисана подршка свих релевантних институција од републичког до локалног нивоа власти у припреми и реализацији успостављања ПЗ у РС,
- Комплетан стратешки и законодавни оквир за успостављање ПЗ у РС и извршено (ре)мапирање потенцијалних локација за успостављање ПЗ у РС,
- Дефинисани критеријуми за утврђивање стратешких и подручних ПЗ у РС, те критеријуми за пружање финансијске и нефинансијске подршке за успостављање ПЗ у РС;
- Распоживи и одговарајући капацитети потребни за успостављање ПЗ,
- Потреба за успостављањем ПЗ установљена на основу стратешких докумената оснивача и њене неопходности за даљи развој оснивача, те извршене припремне радње за успостављање ПЗ,
- Израђени и усвојени оперативни документи за успостављање ПЗ са свим потребним елементима: студија економске оправданости успостављања ПЗ, одлука о оснивању ПЗ, проведбени документ просторног уређења за ПЗ, инвестициона студија за ПЗ, услови и критеријуми за пословно настањивање и коришћење капацитета ПЗ,
- ПЗ основана на земљишту које је у власништву оснивача или на земљишту за које оснивач има право коришћења, гдје су сва спорна имовинско-правна питања на земљишту предвиђеном за потребе ПЗ ријешена прије доношења одлуке о њеном оснивању,
- ПЗ опремљена потребном инфраструктуром (енергетском, комуналном, саобраћајном и телекомуникационом),
- Степен попуњености (расположиве површине активним инвеститорима) ПЗ на високом нивоу;
- Добре управљачке праксе за успостављање ПЗ идентификоване током ревизије и добре управљачке праксе у окружењу и свијету.

У недостатку званичних критеријума за утврђивање статуса успостављености, значаја и степена развијености ПЗ, ревизорски тим је за исте утврдио посебне критеријуме⁷.

Ревизорски тим није узео у разматрање локације гдје ЈЛС нису предузеле ниједан од прописаних корака за успостављање ПЗ у складу са домаћим и међународним смјерницама за успјешно успостављање ПЗ и законским прописима РС:

- стратешко-развојни, просторно-плански и формално-правни акти ЈЛС нису предвидјели успостављање ПЗ,
- ЈЛС није издвајала финансијска средства у свом буџету за потребе успостављања ПЗ,
- ЈЛС није рјешавала имовинско-правне односе, вршила инфраструктурно улагање и пословно настањивање одабране локације за ПЗ.

Дефинисани критеријуми за утврђивање значаја ПЗ за развој РС и локални економски развој су:

- ПЗ од стратешког значаја - ПЗ на важним саобраћајним коридорима, ПЗ у густо насељеном подручју (у радијусу од 20km преко 100.000 становника), површине преко 50ha, изражен интерес инвеститора, велики обим активности на успостављању ПЗ предузет од стране ЈЛС,
- ПЗ од локалног значаја - ПЗ у локалној средини удаљена од важних саобраћајних коридора, ПЗ у слабо насељеном подручју, површине испод 50ha, слабо изражен интерес инвеститора, мали обим предузетих активности на успостављању ПЗ предузет од стране ЈЛС.

⁷ Ревизорски тим је утврдио посебне критеријуме на основу одредби Правилника за успостављање ПЗ, критеријума који су коришћени у истраживањима и анализама у државама окружења, те информација које су добијене од представника ЈЛС и корисника ПЗ.

Критеријуми за степен развијености успостављене ПЗ су следећи:

- ПЗ "на папиру" - ПЗ предвиђена стратешко-развојним, просторно-планским или формално-правним актима, али наредне активности на успостављању ПЗ нису предузете (урађена инвестициона студија/студија економске оправданости, ријешена имовинско-правна питања, урађена просторно-планска (нижег реда) и пројектна документација, издвојена/обезбјеђена финансијска средства, грађена инфраструктура, настањени инвеститори),
- ПЗ у "почетној фази" - ПЗ предвиђена у стратешко-развојним, просторно-планским или формално-правним актима, нису ријешена имовинско-правна питања, није дошло до значајнијег инфраструктурног улагања, евентуално продате парцеле (мање од 10% површине ПЗ), али инвеститори нису успоставили своје пословање (евентуално један)
- ПЗ у мање напредној фази - ПЗ предвиђена у стратешко-развојним, просторно-планским или формално-правним актима, ријешена имовинско-правна питања, започета инфраструктурна улагања у обиму до 500.000 КМ, евентуално продате парцеле (мање од 20% површине ПЗ), већина инвеститора није почела са радом,
- ПЗ у средње напредној фази - ПЗ предвиђена у стратешко-развојним, просторно-планским или формално-правним актима, ријешена имовинско-правна питања, започета инфраструктурна улагања у обиму преко 500.000 КМ, више од 40% површине ПЗ продато, 1/2 инвеститора у ПЗ започело са радом,
- ПЗ у напредној фази - ПЗ предвиђена у стратешко-правним, просторно-планским или формално-правним актима, ријешена имовинско-правна питања, завршен дио потребног инфраструктурног улагања у износу од преко 1.000.000 КМ, више од 60% површине ПЗ продато, 3/4 инвеститора у ПЗ започело са радом,
- Успостављена и функционална ПЗ - ПЗ у потпуности инфраструктурно опремљена, преко 80% површине ПЗ продато или издато инвеститорима, сви инвеститори су почели са радом.

Утврђивањем и примјеном наведеног обима ревизије, извора и начина прикупљања потребних података и информација и њиховом анализом прикупљени су довољни, релевантни и поуздани ревизијски докази, те коришћењем дефинисаних критеријума формирано налази и закључци ревизије.

1.4. Садржај и структура извјештаја

Извјештај ревизије учинка структуриран је у пет одвојених, али међусобно повезаних поглавља.

У првом, уводном поглављу, представљени су мотиви, разлози и индикатори за планирање и провођење ове ревизије учинка, њен дизајн и методолошки оквир.

У другом поглављу описан је предмет ревизије, односно сврха и процес успостављања ПЗ, институционалне улоге, надлежности и одговорности, као и правна регулатива карактеристична за успостављање ПЗ у РС.

У трећем поглављу презентовани су налази ревизије засновани на релевантним, довољним и поузданим ревизијским доказима.

У четвртном поглављу презентовани су закључци ревизије засновани на налазима ревизије.

У петом поглављу презентоване су препоруке ревизије које произилазе из налаза и закључака ревизије. Препоруке су дизајниране и презентоване у складу са институционалним улогама и надлежностима у погледу успостављања ПЗ у РС.

Извјештај садржи и прилоге који омогућавају квалитетније разумијевање процеса успостављања ПЗ у РС у посматраном периоду, као и боље разумијевање налаза, закључака и препорука ове ревизије учинка.

2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

2.1. Опис предмета ревизије

ПЗ представљају грађевински инфраструктурно опремљена подручја намијењена за обављање привредне дјелатности која одговарају захтјевима инвеститора у циљу остваривања повољнијих услова за пословање.

Циљеви успостављања ПЗ су:

- а) стварање нових, раст и развој постојећих МСП,
- б) отварање нових радних мјеста и раст прихода на локалном и републичком нивоу,
- в) подстицање инвестиција у производне и остале дјелатности,
- г) подстицање и промовисање улагања кроз доступност потребне инфраструктуре на једном мјесту уз одређене погодности,
- д) јачање сарадње међу пословним субјектима и њихово увезивање,
- ђ) повећање конкурентности пословних субјеката,
- е) сарадња са образовним институцијама, усвајање нових технологија и развој иновација,
- ж) рационално коришћење простора уз обезбјеђење заштите животне средине и
- з) промоција подручја као повољне инвестиционе локације.

Оснивач ПЗ, према Правилнику за успостављање ПЗ, је ЈЛС, чија Скупштина разматра и доноси одлуке у вези са успостављањем ПЗ. Изузетно, Влада РС може бити оснивач ПЗ која је од интереса за РС.

Услови које је оснивач дужан да обезбиједи за успостављање ПЗ, према Правилнику за успостављање ПЗ, су:

- а) енергетска инфраструктура (електрична енергија, гас и друго),
- б) комунална инфраструктура (вода, канализација и друго),
- в) саобраћајна инфраструктура (приступни путеви, путеви у оквиру ПЗ и друго),
- г) телекомуникациона инфраструктура (телефон, интернет и друго),
- д) заштита животне средине,
- ђ) средства за успостављање ПЗ и
- е) управљање ПЗ.

Успостављање ПЗ су активности које обухватају активности административног и функционалног успостављања ПЗ.

Административне активности на успостављању ПЗ обухватају:

- 1) разматрање потребе за успостављањем ПЗ,
- 2) доношење одлуке о предузимању припремних радњи за успостављање ПЗ,
- 3) доношење одлуке о изради студије економске оправданости за успостављање ПЗ,
- 4) доношење одлуке о оснивању ПЗ,
- 5) планирање и обезбјеђење извора финансирања за успостављање ПЗ,
- 6) израду проведбеног документа просторног уређења за ПЗ,
- 7) рјешавање имовинско-правних односа у оквиру ПЗ (ПЗ се не може основати на земљишту за које нису ријешени имовинско-правни односи).

Активности на функционалном успостављању ПЗ обухватају:

- 8) израду пројеката инфраструктуре за ПЗ,
- 9) израду инвестиционе студије за ПЗ,
- 10) уређење простора и изградња инфраструктуре у ПЗ,
- 11) доношење одлуке о условима и критеријумима пословног настањивања и коришћењу ПЗ и
- 12) промоцију ПЗ.

Подстицајна средства за успостављање и јачање предузетничке инфраструктуре су средства из буџета РС, планирана на позицији Грант за провођење Стратегије развоја МСП и предузетништва у РС, а додјељују се, између осталог, за израду пројектне документације за ПЗ, изградњу инфраструктуре и промоцију ПЗ.

У контексту ове ревизије учинка, системска и координисана подршка успостављању ПЗ означава финансијски и нефинансијски облик подршке републичког локалном нивоу власти у процесу успостављања ПЗ у складу са постављеним стратешким, законским и институционалним оквиром у РС за ову област. Финансијска подршка подразумијева директне подстицаје за успостављање ПЗ исплаћене у новцу, док нефинансијска подршка подразумијева сљедеће активности: пренос права својине над непокретностима, изградњу потребне инфраструктуре од стране јавних предузећа без накнаде, стручну помоћ и савјете за успостављање ПЗ, помоћ у рјешавању спорних имовинско-правних односа, довођење и подршку инвеститорима, организацију обука и едукацију за службенике ЈЛС, те промоцију ПЗ.

2.2. Правна регулатива карактеристична за ревидирану област

Опредјељења РС у погледу успостављања ПЗ у РС исказана су кроз стратешко-развојна, документа и политике као што су: Акциони план подршке успостављању и развоју ПЗ у РС 2009-2013. година, Стратегија развоја МСП и предузетништва у РС за период 2006-2010, 2011-2013. и 2016-2020. година, Стратегија подстицања и развоја страних улагања у РС за период 2009-2012. година, Студија о подстицању страних улагања у РС за период 2014-2017. година, Стратегија подстицања страних улагања у РС за период 2016-2020. година, Стратегија и политика развоја индустрије РС за период 2016-2020. година, Мјере за унапређење пословног амбијента за период 2019-2021. година, Просторни план РС до 2015, односно његове измјене и допуне до 2025. године, економске политике и програми економских реформи у посматраном периоду.

Ова опредјељења исказана су и у стратешким, развојним и планским документима ЈЛС, као што су стратегије (економског) развоја, просторни планови и програми капиталних инвестиција.

Правна регулатива којом се уређује оснивање и управљање ПЗ се односи на Закон о развоју МСП и Правилник за успостављање ПЗ.

Овим актима су дефинисани циљеви успостављања ПЗ, као и врсте, услови, начин, носиоци и потребне активности за успостављање ПЗ у РС.

Поред наведених, велики број осталих прописа дефинишу одређене аспекте важне за успостављање и функционисање ПЗ. Њих можемо да разврстамо у две категорије:

1. Регулатива која уређује успостављање и изградњу ПЗ се односи на уређење простора и грађење, заштиту животне средине, коришћење пољопривредног и грађевинског земљишта, шума, вода и др, експропријацију, стварна права, премјер и катастар непокретности, локалну самоуправу, комуналне дјелатности, јавне путеве, електричну енергију, јавне набавке и др.
2. Регулатива која уређује рад пословних субјеката у ПЗ и пословно окружење се односи на регистрацију пословних субјеката и занатско-предузетничке дјелатности, рад привредних друштава, страна улагања, запошљавање, пореску политику (порез на доходак, доприносе, порез на непокретности, таксе, накнаде и др.)

Сва важна стратешко-развојна, планска и правна акта која се односе на предмет ове ревизије учинка су наведена у Листи референци, која се налази у Прилогу број 1 овог извјештаја.

2.3. Улоге, надлежности и одговорности институција

Улоге, надлежности и одговорности у погледу успостављања ПЗ у РС подијељене су између институција и органа републичке и локалне управе.

Према члану 51. Устава РС, Република мјерама економске и социјалне политике подстиче економски развој и повећање социјалног благостања грађана. Чланом 68. Устава РС, између осталог, је прописано да Република уређује и обезбјеђује основне циљеве и правце привредног развоја. У том контексту, чланом 70. Устава РС је прописано да НС РС доноси законе, друге прописе и опште акте, као и план развоја, просторни план, буџет и завршни рачун.

Према члану 90. Устава РС, Влада РС предлаже доношење горе поменутих аката НС РС, доноси уредбе, одлуке и друга акта за извршавање закона, утврђује начела за унутрашњу организацију, те усклађује и усмјерава рад, те врши надзор над органима републичке управе. Дакле, улога Владе РС, као и њеног ресорно надлежног министарства - МПП у погледу успостављања ПЗ у РС произилазе из њихових улога утврђених Законом о Влади РС, Законом о републичкој управи РС и Законом о развоју МСП, односно предлагањем и успостављањем одговарајућег стратешког, правног и институционалног оквира за успостављање ПЗ. Акционим планом подршке успостављању и развоју ПЗ у РС је предвиђено да је Влада РС надлежна за дефинисање нивоа приоритета и стратешког значаја појединих ПЗ, а на бази приједлога ресорних министарстава. Према усвојеним документима, Влада РС дефинише и политику подстицаја и инвестирања у ПЗ, у односу на њихов положај на скали приоритета. Према члану 4. Правилника за успостављање ПЗ, у изузетним случајевима, Влада РС може бити оснивач ПЗ која је од интереса за РС.

МФ планира подстицајна средства у буџету РС према потребама које произилазе из усвојених докумената, уклапа их у активности програмирања и преговора са међународним донаторским или кредитним институцијама.

Према претходно наведеним актима, МИЕР, а сада МПП, координише и предлаже Влади РС документе којим се дефинишу стратешки, међуопштински и општински приоритети за покретање, успоставу и функционисање ПЗ у РС, уз учешће представника осталих ресорних министарстава и организација, установа и јавних предузећа. Предвиђено је да се овим документима дефинише динамика, износи и трајање реализације подстицаја из буџета РС за ове активности, као и одређивање за избор потенцијалних стратешких партнерстава.

Законом о развоју МСП и Акционим планом подршке успостављању ПЗ у РС је предвиђено да РАРС припрема све потребне подлоге за наведене активности и то:

- Утврђује мапу потенцијалних ПЗ у РС;
- Одређује методологију и процедуре за успостављање ПЗ у форми смјерница/упутстава/водича/приручника за ЛРА, одјељења за привреду, појединце који обављају послове у вези с развојем и (градо)начелнике ЈЛС;
- Помаже ЈЛС да ураде студију економске оправданости пројекта ПЗ, имајући при том у виду да је ПЗ производ за који мора постојати заинтересован купац;
- Организује и припрема програме обуке ЛРА и општинских служби за вођење и управљање овим процесом, ангажује предаваче, надзире реализацију и извјештава Владу о резултатима са терена;
- Управља пројектима успостављања ПЗ за које је Влада РС одредила стратешки интерес на нивоу РС (без обзира на величину и комплексност) и за које је директно задужила РАРС у дијелу сачињавања и реализације пројекта;
- Прати реализацију Акционог плана и извјештава Владу РС о резултатима провођења и ефектима постигнутим подстицајима из буџетских средстава, као и укупну реализацију на терену, без обзира на извор финансирања.

Према члану 4. Правилника за успостављање ПЗ, надлежност за оснивање ПЗ у РС је повјерена ЈЛС. Оне врше процјену о евентуалној потреби за успостављањем ПЗ, сагледавају могућности (локацију, људске и природне ресурсе, стратегију развоја), односно доносе одлуку о изради студије економске оправданости и инвестиционе студије. На основу процјене и стратегије, ЈЛС доноси одлуку о покретању пројекта успостављања и изградње ПЗ. ЈЛС могу да затраже од РАРС да њихова одлука буде уврштена на „мапу“ и од министарства и Владе РС да се одреди мјесто „њеног пројекта“ на скали приоритета и на основу тога и одреде могућности коришћења подстицајних средстава. По добијању повратне информације, ЈЛС дефинише стратегију финансирања успостављања ПЗ, одређује партнере и носиоце имплементације за поједине фазе, те поступа даље према пројекту и обавезама које пројекат од ње то захтијева.

Према члану 36. Закона о развоју МСП, ЈЛС, у циљу промоције развоја МСП могу основати локалне агенције за развој МСП (ЛРА), којима се могу повјерити и друге активности, а у вези су са развојем ЈЛС. ЛРА, учествују у изради пројекта ПЗ за подручје ЈЛС на којима дјелују, проводе директне активности на терену у процесу имплементације пројекта, информишу РАРС о напретку, обављају посебне послове и задатке које дефинишу уговором са РАРС у случајевима гдје се то на њих односи. Поред тога, ЛРА помажу у овим пословима и оним ЈЛС у којима не постоји техничка инфраструктура и људски потенцијал, уколико се то од њих тражи. ЛРА проводе директне обуке и едукацију за кадрове који ће управљати ПЗ, као и обуке и тренинге за које их РАРС по потреби ангажује.

Препоруке у домаћим и међународним смјерницама за успјешно успостављање ПЗ посебно истичу потребу снажне вертикалне и хоризонталне координације и подршке процесу успостављања ПЗ свих институција које имају прописане улоге, надлежности и одговорности у овој области.

3. НАЛАЗИ

3.1. Оквир и подршка процесу успостављања пословних зона у РС

Према препорукама домаћих и међународних смјерница за ову област, кључни предуслови за успјешно успостављање ПЗ подразумевају постојање адекватног стратешког, правног, административног и институционалног оквира, те постојање одговарајућег кадровског и финансијског капацитета за успостављање ПЗ. Такође, успјешност овог процеса зависи и од посвећености, одлучности и професионалности приступа оснивача ПЗ. С обзиром да је процес успостављања ПЗ сложен, дуготрајан и финансијски захтјеван процес, неопходно је системско и координисано дјеловање свих институција које имају одређене улоге, надлежности и одговорности у припреми и реализацији оваквих видова предузетничке инфраструктуре.

3.1.1. Стратешки, правни и институционални оквир за успостављање пословних зона у РС

Стратешки оквир за успостављање ПЗ у РС

Влада РС је у посматраном периоду 2009-2019. година, у бројним стратешким актима истакла потребу за успостављање ПЗ у РС, те дефинисала одређења, циљеве, активности и мјере за њихово успостављање⁸.

Као стратешки акт који је послужио као подлога за почетак активности на успостављању ПЗ у РС, Влада РС је усвојила Акциони план подршке успостављању ПЗ у априлу 2009. године⁹. У овом документу као визија развоја ПЗ до 2013. године је истакнуто: „РС – најпожељнија дестинација Западног Балкана за „greenfield“ и „brownfield“ инвестирање, са конкретним понудама локација у ПЗ“. Узевши у обзир визију развоја ПЗ, поменути Акционим планом је постављено 7 оперативних циљева (а који су понављани у стратешким актима из каснијег периода), од којих су два испуњена у цјелости за вријеме периода његовог важења: извршено мапирање ПЗ у РС и едукација представника ЈЛС и доносилаца одлука о процесу успостављања ПЗ.

Процес мапирања ПЗ у РС је проведен 2009. године, уз подршку међународног донатора, на територији 62 ЈЛС РС, гдје је идентификовано 117 локација за развој потенцијалних ПЗ. Основни принцип при мапирању су били локацијски приједлози ЈЛС, а који су требали да буду у сагласности са просторним плановима РС и ЈЛС. Међутим, сагледавајући доступне податке, ревизија је утврдила да у вријеме провођења процеса мапирања значајан број ЈЛС није имао усвојен просторни план. Поједине предложене локације од стране ЈЛС нису задовољавале карактеристике ПЗ, због чега је након примјене селективних критеријума број локација који је ушао у даљи процес анализе био 57 на територији од 39 ЈЛС. У процесу мапирања се нису успјели прикупити ажурни подаци о стању имовинско-правних односа на предложеним локацијама. Доступни подаци указују да је 2009. године мали број ЈЛС биле власници предложених локација, а што је један од кључних предуслова за оснивање ПЗ¹⁰.

⁸ Просторни план РС до 2015. године, Измјене и допуне Просторног плана РС до 2025. године, Стратегија развоја МСП и предузетништва у РС за период 2006-2010, 2011-2013 и 2016-2020. година, Стратегија и политика развоја индустрије РС за период 2016-2020. година, Студија/Стратегија подстицања страних улагања у РС за период 2014-2017. и 2016-2020. година

⁹ Закључак Владе РС, број: 04/1-012-2-611/09 од 03.04.2009. године

¹⁰ Економском политиком РС за 2013. годину је било предвиђен процес ремапирања ПЗ, међутим исто никад није проведено јер нису обезбјеђена потребна финансијска средства.

Претходно поменути документ, односно 117 мапираних локација је послужило као подлога за измјену и допуну Просторног плана РС до 2025. године, гдје је уз примјену другачијих селективних критеријума¹¹ у односу на процес мапирања ПЗ, у исти уврштено 60 локација на територији 42 ЈЛС погодних за успостављање ПЗ.¹²

Од 60 „погодних“ локација, њих 51 су у облику тзв. „ледине“, 8 локација у облику „brownfield“, те једна локација мјешовитог типа. Такође, 2/3 приједлога „погодних“ локација се односе на површине намијењене за микро и мале ПЗ. У Просторном плану РС је наведено и да је за већину ових локација неопходно извршити провјеру економске и еколошке оправданости, те је у складу са економским и просторним факторима предложена сљедећа категоризација ПЗ у РС: Технолошки бизнис парк у Рамићима у Бањој Луци као ПЗ од републичког значаја, ПЗ од регионалног значаја у Козарској Дубици, Модричи, Бијељини, Вишеграду и Билећи, те у осталим ЈЛС ПЗ од локалног значаја у складу са потребама, економским и еколошким могућностима ЈЛС. Међутим, ова категоризација више није актуелна јер је умјесто Технолошког бизнис парка успостављена класична ПЗ, док општине Модрича, Вишеград и Билећа у претходном периоду нису предузимале активности на успостављању истих.

Мјере за унапређење успостављања ПЗ које су дате у Просторном плану РС до 2025. године¹³, у Стратегији развоја МСП и предузетништва у РС и Стратегији подстицања страних улагања у РС за период 2016-2020. година¹⁴ нису реализоване.

Правни оквир за успостављање ПЗ у РС

Иако су стратешка одређења упућивала на потребу за законом о ПЗ и унапријеђењу предузетничке инфраструктуре, у претходном периоду нису предузете активности на његовој изради.

У Закону о развоју МСП¹⁵ је дата дефиниција предузетничке инфраструктуре и ПЗ као једног њеног облика, те је на основу његових одредби МИЕР усвојило Правилник за успостављање ПЗ¹⁶. Поменути правилник је настао преношењем у подзаконски акт препорука садржаних у публикацији „Кораци за успостављање пословних зона“. Публикација је настала 2010. године уз подршку међународног донатора и подјељена је свим ЈЛС. Надлежне институције нису инсистирале на примјени овог правилника у пракси, нити су подстицале ЈЛС да испуњавају прописане кораке за успостављање ПЗ како би добиле њихову подршку за овај процес.

¹¹ Селективни критеријуми су били сљедећи: а) постојеће привредне површине (производно-пословне зоне и привредни погони); б) нодалне тачке у простору (спојне тачке постојећих и планираних комуникација, мјеста концентрације становништва и радних мјеста); в) заштићена природна подручја (постојећа и планирана); г) постојање значајних културно-историјских добара; д) приједлози из стратегија развоја ЈЛС.

¹² Прилог број 2 – Преглед перспективних локација у Просторном плану РС за успостављање ПЗ према приједлозима ЈЛС и њиховим развојним приоритетима

¹³ Израда Закона о ПЗ и унапријеђењу предузетничке инфраструктуре, а законом би требало: дефинисати могућност да РС оснива и директно опрема ПЗ; дефинисати појам, врсте и категоризацију ПЗ, успоставити регистар ПЗ; дефинисати систем подршке за успостављање и функционисање ПЗ и институционалне подршке и прописати критеријуме које ПЗ и институције морају испунити како би добиле подршку од стране Владе РС.

¹⁴ Израда Програма развоја ПЗ који ће обухватити категоризацију ПЗ и ажурирање базе података о ПЗ уз примјену ГИС апликације (500.000 КМ); иницирање измјена и допуна законског оквира који се односи на развој ПЗ и пренос власништва са РС на ЈЛС код перспективних ПЗ; обезбјеђење средстава за припрему просторно-планске документације за инфраструктуру и суфинансирање изградње инфраструктуре у ПЗ (15.000.000 КМ).

¹⁵ Службени гласник РС, број 50/13 и 84/19

¹⁶ Службени гласник РС, број 23/14

Законом о развоју МСП је предвиђено да ће Уредбом Владе РС бити прописани намјена, услови, критеријуми и поступак додјеле, као и начин извјештавања о утрошку додијељених подстицајних средстава за развој ПЗ, међутим ова Уредба није израђена и усвојена, иако је у сарадњи са међународним донатором израђен приједлог програма и правилника за подстицаје за успостављање ПЗ.

Такође, иако је Правилником за успостављање ПЗ предвиђено да Влада РС, на приједлог МИЕР, уз претходно прибављено мишљење осталих релевантних институција, донесе одлуку о утврђивању стратешких и подручних ПЗ, која је требала да буде подлога за подршку њиховом развоју, иста није предложена нити донесена.

Поред наведеног Закона и Правилника, велики број прописа РС дефинише одређене аспекте важне за успостављање и функционисање ПЗ¹⁷. Саговорници ревизорског тима испред различитих институција, а посебно испред ЈЛС као оснивача ПЗ, су истакли¹⁸ да су ови прописи међусобно неусклађени, са временски и финансијски захтјевним поступцима и процедурама, а које отежавају и успоравају успостављање ПЗ.

Институционални оквир за успостављање ПЗ у РС

Усвајањем Акционог плана подршке успостављању ПЗ у РС је дефинисан институционални оквир за успостављање ПЗ, подјељен на два нивоа са јасно наглашеним улогама, надлежностима и одговорностима релевантних институција:

I Ниво доносилаца одлука и политика:

1. Координациона група за имплементацију и мониторинг реализације Акционог плана (обезбјеђује функционалну комуникацију министарстава кључних за успостављање ПЗ и припрему приједлога програма и пројеката за Владу РС);
2. МИЕР/сада МПП (координатор активности успостављања ПЗ, израде стратешких и законских аката, кључни имплементатор програма подстицаја развоја предузетничке инфраструктуре и др.);
3. МФ (планирање и обезбјеђење неопходних директних и индиректних финансијских подстицаја);
4. МПУГЕ (иницијатор и имплементатор пројеката регулаторних реформи у области просторног уређења, грађевинарства и екологије битних за успостављање ПЗ, те бржег и јефтинијег добијања потребних дозвола за градњу);
5. Министарство за економску сарадњу и регионални развој/сада МПП (носилац активности и пројеката инвестиционе промоције).

II Имплементациони ниво

1. ЈЛС и ЛРА (кључни имплементатори пројеката успостављања и развоја ПЗ, а касније формирају управљачко тијело унутар ЈЛС или јавно предузеће за управљање ПЗ у власништву ЈЛС);
2. РАРС (врши анализе процеса развоја ПЗ, припрема и предлаже развојне пројекте ка МИЕР/МПП и Координационој групи, формира и одржава базу података ПЗ);
3. ИРБ (обезбјеђује повољне кредите ЈЛС за развој ПЗ и инвеститорима за изградњу и уређење пословних објеката и инфраструктуре на локацијама ПЗ);
4. Привредна комора РС (анализира, артикулише и заступа интересе потенцијалних инвеститора, врши промоцију ПЗ ка домаћим и страним улагачима и др).

¹⁷ Аспекти које обрађује ова регулатива су дати у претходном поглављу овог извјештаја

¹⁸ Као посебно компликовану истичу регулативу која се односи на рјешавање имовинско-правних односа на одабраним локацијама за успостављање ПЗ, катастар непокретности, јавне набавке и процедуре за инфраструктурне прикључке у ПЗ.

Слика 1 - Институционални оквир за успостављање ПЗ у РС



Извор података: Мапа локација и анализа окружења за развој пословних зона у Републици Српској

Иако се посебно наглашавала важност рада Координационе интер-ресорне групе састављене од представника кључних министарстава у погледу синхронизације развојних мјера у циљу повећања успјешности успостављања ПЗ, ова радна група није почела са радом. Рад касније ад хок формираних радних тијела, као што је Радна група за успостављање специјалних економских зона у РС¹⁹, није дао за резултат приједлог за унапређење процеса успостављања ПЗ у РС.

Двије најважније институције за подршку успостављању ПЗ према дефинисаном институционалном оквиру, МИЕР/МПП и РАРС нису у претходном периоду имале довољан и одговарајући капацитет потребан за испуњавање њихових улога, надлежности и одговорности у овом процесу.

У обе поменуте институције, према организацији и систематизацији радних мјеста, само по један запослени службеник је имао у опису својих радних задатака успостављање предузетничке инфраструктуре, док су се остали запослени укључивали по потреби. Такође, нису у потпуности искоришћене све могућности за едукацију кадра ових институција кроз обуке које су организоване у периоду 2010-2012. година, иако су били организатори истих, а који би послуже самостално могли да унапређују процес успостављања ПЗ у РС.

¹⁹ Влада РС је својим Рјешењем број: 04/1-012-2-2548/16 од 24.11.2016. године формирала Радну групу за успостављање специјалних економских зона у РС чији задатак је био да у року од 30 дана од ступања Рјешења на снагу анализира легислативни оквир у РС и БиХ, те Влади РС достави Приједлог програма активности за успостављање специјализованих економских зона у РС на разматрање.

Подршка међународних пројеката и организација успостављању ПЗ у РС

Већина активности везаних за стварање стратешког, законског и институционалног оквира за подршку успостављању ПЗ у РС је израђена уз савјетодавну и финансијску подршку међународних донатора који су подржавали овај процес, те је и фокус МИЕР/МПП и РАРС био интензивнији на овим активностима за вријеме трајања пројеката међународне подршке.

Најважнији пројекти подршке који су реализовани у посматраном периоду су били:

- Пројекат „Стварање оквира за успостављање индустријских зона у РС“, Свјетска банка/консултантска кућа Антеја ЕЦГ, Словенија, 2008-2009. година, имао је за циљ подршку у изради оквира (правилника и процедура) који би требали регулисати рад ПЗ, као и израду студија економске оправданости за 2 ПЗ у РС;
- Пројекат „Одрживи економски развој и унапређење запошљавања“, Њемачка агенција за међународну сарадњу (GTZ/GIZ), 2008-2013. година, је подржао израду стратешких аката РС за ПЗ, мапирање ПЗ, организацију едукација и студијске посјете за ЈЛС и доносиоце одлука, публикацију „Кораци за успостављање пословних зона“, израду студија економске оправданости за 3 ПЗ у РС;
- Пројекат „Подршка Европске уније оснивању и јачању пословне инфраструктуре за унапрјеђење конкурентности МСП - EUSESBI“, UNDP/IPA 2009, 2014. година, је подржао израду студија економске оправданости/инвестиционих студија за 5 ПЗ у РС. Такође, UNDP је и финансијски помогао изградњу инфраструктуре у 7 ПЗ у РС са преко 2,5 милиона КМ;
- Пројекат „RAST (Restoring Accountability and Supporting Transformation)“, CRS (Catholic Relief Service)/USAID, 2017-2019. година, финансијски је подржао изградњу инфраструктуре у 5 ПЗ са скоро 2 милиона КМ, те постоји намјера да подржи израду информационог система са интернет порталом о ПЗ у РС, за који је сачињен пројектни задатак.

3.1.2. Подршка за успостављање пословних зона у РС

Финансијска подршка републичког нивоа ЈЛС за успостављање ПЗ у РС

Доступна литература, процијењена вриједност појединих фаза успостављања ПЗ у Акционом плану подршке успостављању ПЗ²⁰, као и подаци из ЈЛС прикупљени путем упитника ГСРЈС РС указују да процес успостављања ПЗ захтијева висока улагања, односно минимално око 5 милиона КМ по ПЗ. У стратешким актима РС је констатовано да ЈЛС у РС немају реалних (финансијских и кадровских) капацитета да самостално улазе у реализацију успостављања ПЗ (поготово оне које спадају у ред неразвијених и изразито неразвијених), те да им је за то потребна подршка са републичког нивоа. Доступни подаци показују да државе и ентитети у окружењу издвајају значајне финансијске подстицаје као подршку успостављању својих ПЗ²¹.

²⁰ Према Акционом плану подршке успостављању ПЗ, процјене потребних финансијских средстава за успостављање ПЗ се по активностима крећу: предстудија изводљивости развоја ПЗ (студија економске оправданости) око 10.000 КМ, студија изводљивости развоја ПЗ (инвестициона студија) око 40.000 КМ, израда или измјена просторно-планске документације која уређује локацију ПЗ око 70.000 КМ, израда идејних пројеката инфраструктуре у ПЗ око 40.000 КМ, односно израда пројеката за извођење инфраструктуре намијењене за покретање или проширење ПЗ око 50.000 КМ, радови на инфраструктури за ПЗ око 5.000.000 КМ, те трошкови инвестиционе промоције око 50.000 КМ).

²¹ Прилог број 3 – Број успостављених ПЗ на дан 31.12.2019. године и обим додијелене директне финансијске подршке за успостављање ПЗ у РС и њеном окружењу у периоду 2014-2019. година

У процесу мапирања ПЗ, уз поменути документ „Мапа локација и анализа окружења за развој пословних зона у Републици Српској“, направљена је процјена потребног обима инвестиција Владе РС и свих ЈЛС РС у наредних 5 година за успостављање ПЗ. Међутим, ова процјена²² заједно са нацртом програма подстицаја (процедуре и критеријуми коришћења подстицаја за развој ПЗ) није упућена у процедуру разматрања и усвајања.

Што се тиче директне финансијске подршке републичког нивоа за процес успостављања ПЗ, Законом о развоју МСП је дефинисано да су подстицајна средства за развој ПЗ средства из Буџета РС, планирана на позицији Грант за провођење Стратегије развоја МСП и предузетништва РС, чију додјелу ЈЛС врши МИЕР/МПП путем јавног позива у складу са циљевима утврђеним поменутом Стратегијом, а за потребе: израде пројектне документације за ПЗ, изградњу инфраструктуре и промоцију ПЗ. Према подацима из Буџета РС у посматраном периоду, на позицији Грант за провођење Стратегије одобрена су средства углавном у износу од 50.000 КМ (са изузетком 2011. године).

Табела 1 - Одобрена и утрошена средства за директну подршку успостављању ПЗ у оквиру Гранта за провођење Стратегије развоја МСП и предузетништва РС

Одобрена и утрошена средства за директну финансијску подршку успостављању ПЗ у оквиру Гранта за провођење Стратегије развоја МСП и предузетништва РС												
Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Буџет РС	0	0	300.000	0	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000
Ребаланс I	0		300.000	0	50.000	50.000	100.000			50.000	50.000	40.000
Ребаланс II										50.000		
Извршење	0	0	300.000	0	27.000	0	50.000	0	34.450	50.000	40.000	
Од тога за ПЗ	0	0	151.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Реалокација са буџетске позиције Министарства енергетике и рударства 650.000												

Извор података: Буџети и ребаланси буџета РС, Преглед извршења Гранта од стране МИЕР/МПП

Буџет РАРС се састоји од трансфера од стране ресорно надлежног министарства МИЕР/МПП, као и пројектног буџета за потребе провођења пројектних активности. Трансфер који је РАРС добијала од МИЕР/МПП је у посматраном периоду покривао плате запослених и материјалне трошкове тако да је РАРС у свом дјеловању претходних година више био фокусиран на пројектне активности које су успијевали да добију путем апликација код различитих донатора.

У посматраном периоду 2009-2019. година, ревизорски тим је утврдио²³ да је републички ниво власти у РС пружио директну финансијску подршку 24 ЈЛС за успостављање ПЗ у износу од око 5,5 милиона КМ.

Иако је МИЕР у постављеном институционалном оквиру био позициониран као кључни имплементатор програма подстицаја развоја предузетничке инфраструктуре, у посматраном периоду финансијска подршка за успостављање ПЗ је додјелљивана од стране различитих институција РС, а најчешће директно од стране Владе РС, преко МФ, из различитих извора финансирања²⁴: средстава Развојног програма РС, Програма јавних инвестиција и клириншког дуга.

²² Прилог број 4 - Процјена потребног обима инвестиција Владе РС и ЈЛС у РС у периоду 2010-2014. година за успостављање ПЗ

²³ Подаци о директној финансијској подршци за успостављање ПЗ нису били комплетни ни систематизовани у институцијама Владе РС, па је ревизорски тим прикупљао исте од сваке институције понаособ за коју је имао сазнања да је давала подстицајна средства за ове сврхе.

²⁴ Прилог број 5 – Преглед начина додјеле директне финансијске подршке републичког нивоа по различитим изворима финансирања

Табела 2 - Преглед директне финансијске подршке републичког нивоа власти ЈЛС за успостављање ПЗ у РС у периоду 2009-2019. година по изворима финансирања

Директна финансијска подршка републичког нивоа ЈЛС за успостављање ПЗ у периоду 2009-2019. година по изворима финансирања

Општина/ Град	Програм јавних инвестиција	МПШВ/ Агенција за аграрна плаћања	Развојни програм	МПП	Клириншки дуг	ИРБ- финансијски механизам	МИЕР	МПУГЕ	МТТ	Укупно
Петрово		199.393	830.336				10.000	20.000	15.000	1.074.729
Град Градишка		1.013.384					14.000			1.027.384
Пале	1.000.000									1.000.000
Пелагићево				260.000	340.000					600.000
Град Приједор	400.000					88.548	10.000			498.548
Фоча	300.000									298.646
Власеница				170.000			11.000			181.000
Источни Стари Град				170.000						170.000
Станари					170.000					170.000
Мркоњић Град	140.505						14.000			154.505
Град Бијељина						99.450	14.000			113.450
Брод					100.324					100.324
Сребреница				50.000						50.000
Нови Град							25.000			25.000
Козарска Дубица							14.000			14.000
Србац							11.000			11.000
Град Источно Сарајево							10.000			10.000
Лакташи							10.000			10.000
Шамац							8.000			8.000
Дервента								5.000		5.000
Језеро								4.000		4.000
Укупно	1.840.505	1.212.777	830.336	650.000	610.324	187.998	151.000	29.000	15.000	5.525.586

Извор података: Одлуке Владе РС, документација МФ, МПУГЕ и ИРБ, Упитник ГСРЈС РС

Нефинансијска подршка републичког нивоа ЈЛС за успостављање ПЗ у РС

У посматраном периоду од различитих могућих видова нефинансијске подршке успостављању ПЗ, Влада РС је највише примјењивала пренос својине над непокретностима у власништво ЈЛС, стручну помоћ и савјетовање за успостављање и промоцију ПЗ.

РС је у претходном периоду пренијела својину над непокретностима на 13 локација у 11 ЈЛС за потребе успостављања ПЗ²⁵. Ријеч је о 6 локација пољопривредног земљишта површине око 300 ha, 3 локације бивших привредних субјеката површине око 25 ha и 4 локације неперспективне војне имовине површине око 100 ha.

Када је ријеч о пољопривредном земљишту, његов пренос из својине РС у својину ЈЛС се вршио на захтјев ЈЛС према МПШВ, а који је даље приједлоге одлука слало на разматрање и усвајање Влади РС. Према изјавама ЈЛС у упитнику ГСРЈС РС, за још 10 локација пољопривредног земљишта површине 166 ha у 7 ЈЛС је у току припрема приједлога одлуке од стране МПШВ за пренос права својине са РС на ЈЛС. Оно што би сигурно убрзало процес успостављања ПЗ је да су надлежне институције пописале у процесу мапирања или ремапирања ПЗ стање власништва над погодним локацијама за успостављање ПЗ, те да је у складу са идентификованим извршен пренос својине са РС на ЈЛС.

Влада РС је током 2008. и 2009. године купила за око 12 милиона КМ три привредна друштва у стечају²⁶, те их је након куповине, на захтјев ЈЛС, а на приједлог МИЕР, пренијела у својину ЈЛС за потребе успостављања ПЗ на овим локалитетима. Такође, Влада РС је, како је претходно наведено, заједно са општином Пале учествовала у куповини Фамос Коран ад Пале у стечају, ради успостављања ПЗ. Иако је купила више привредних субјеката у процесу стечаја од претходно наведених, на тим локацијама нису успостављене ПЗ.

Четири ЈЛС су се одлучиле да на локацијама које су добиле од стране Владе РС расподјелом неперспективних локација које су служиле за потребе система одбране на територији РС почну са активностима на успостављању ПЗ. Постоји могућност да би већи број ових локација био искоришћен за потребе успостављања ПЗ да је реализован планирани пројекат „Мапирање неперспективне војне имовине у циљу развоја предзетничке инфраструктуре“.²⁷

За пружање стручне помоћи и савјетовање за успостављање ПЗ је задужена РАРС, која је на захтјев ЈЛС пружала исту у претходном десетогодишњем периоду²⁸, међутим не на оном нивоу и квалитети којом је требало због ограничења у њеном кадровском и финансијском капацитету како је већ поменуто. Такође, треба истаћи и да ЈЛС или нису препознале могућност коришћења овог вида подршке или РАРС као адекватну адресу за то јер је 13 од 63 ЈЛС²⁹ упутило захтјев РАРС да им се пруже савјети и стручна помоћ за успостављање ПЗ.

²⁵ Прилог број 6 - Преглед преноса својине над непокретностима са РС на ЈЛС за успостављање ПЗ у РС у периоду 1999-2019. година по врстама непокретности

²⁶ Влада РС је купила Целпак ад Приједор за скоро 3 милиона КМ, Јадар ад Зворник за 1,9 милиона КМ, те Борја ад Теслић за 7,35 милиона КМ.

²⁷ Процес мапирања ПЗ је требао да обухвати и мапирање неперспективне војне имовине у циљу развоја предузетничке инфраструктуре, међутим исто никад није проведено јер нису обезбјеђена потребна финансијска средства.

²⁸ Према Извјештајима о пословању РАРС 2009-2018. година, ове активности су биле најактуелније током 2010. године, а потом у периоду 2015-2017. године.

²⁹ Захтјев за овим видом нефинансијске подршке према РАРС су упутили: Нови Град, Приједор, Бања Лука, Рогатица, Вишеград, Петрово, Мркоњић Град, Козарска Дубица, Градишка, Шамац, Брод, Источни Стари Град и Источно Ново Сарајево.

У периоду 2010-2012. година одржано је преко 10 свеобухватних и квалитетних обука и неколико службених посјета ПЗ у окружењу у циљу едукације службеника ЈЛС и доносилаца одлука по различитим темама од значаја за успостављање ПЗ. Консултанти који су изводили обуке су ангажовани уз подршку међународног донатора. Након завршетка међународне подршке, није било одржавања обука након 2012. године на ову тему. На основу доступних спискова учесника, ревизорски тим се није увјерио да су представници доносилаца одлука били у великом броју присутни на обукама, да су ЈЛС у континуитету слале своје представнике на све обуке, као и да су слале исте особе на различите обуке иако су исте биле међусобно повезане. Ревизорски тим је, током прикупљања података путем упитника ГСРЈС РС, као и током службених посјета ЈЛС и њиховим ПЗ, у већини њих добио информацију да учесници ових обука испред ЈЛС нису више запослени у ЈЛС³⁰ или (више) не раде на тим пословима чиме су минимизирани ефекти реализације ове мјере.

Такође, у контексту задужења за вођење базе података о преуздетничкој инфраструктури у РС, РАРС од 2015. године шаље упитник свим ЈЛС ради одржавања ажурности података у овој бази. Међутим, на основу увида у прикупљене податке и изјава представника РАРС, ова база података није комплетна, ажурна и поуздана јер на упитник РАРС одговори сваке године око 2/3 ЈЛС у РС. На основу расположивих података, РАРС је сачинио преглед 12 најперспективнијих ПЗ у 10 ЈЛС РС које имају актуелну понуду локација са довољним степеном довршености расположиве инфраструктуре. Овај преглед је искоришћен за промоцију ПЗ и привлачење инвеститора на Предузетничком порталу РС³¹, те прослијеђен МПП и ИРБ за ажурирање података о ПЗ у РС на порталима ИнвестСрпска³² и ИРБ³³. Треба истаћи и то да постоје разлике у подацима о ПЗ које су представљене на ова три

Слика 2 - Избор FDI intelligence за 2018/2019. годину



портала за вријеме провођења ревизијских активности. Представници ИРБ су саопштили ревизорском тиму да су се они одлучили да од ове године самостално прикупљају податке за своју базу.

За потребе промоције инвестиционих потенцијала РС, МПП је припремило промотивни филм³⁴, а који је постављен на каналу МПП интернет платформе „Youtube“.

Портал „FDI intelligence“³⁵, који се бави информисањем доносилаца одлука о најновијим промјенама на глобалној инвестиционој мапи, је у својој публикацији за 2018/2019. годину³⁶ због усвајања Стратегије за подстицање страних улагања изабрао РС међу 10 малих регија будућности. Међутим, у својој најновијој публикацији за 2020/2021. годину, није поновио избор РС. Оваква признања су свакако један од бољих начин за промоцију инвестиционих потенцијала РС.

Извор података: FDI intelligence

³⁰ Велики дио њих је радио у ЛРА које је већина ЈЛС угасила у претходном периоду.

³¹ <http://www.preduzetnickiportalsrpske.net/centri-za-podrsku/poslovne-zone-u-republici-srpskoj/>

³² <http://www.investsrpska.net/index.aspx?PageID=328&menuID=438>

³³ <https://irbrs.net/OpstineDB/cir/Home>

³⁴ Филм је доступан на сљедећем линку: <https://www.youtube.com/watch?v=xf9ckN9kRt8>. Филм је постављен 26. марта 2020. године и за два мјесеца је имао 92 прегледа.

³⁵ Сервис британског пословног часописа „Financial Times“

³⁶ <https://www.fdiintelligence.com/article/70907>

3.2. Процес успостављања пословних зона у РС

Према подацима на Предузетничком порталу РС, у РС је успостављено 12 ПЗ које су, према оцјени РАРС, спремне за промоцију према инвеститорима³⁷. Међутим, како је претходно наведено, у РС не постоји свеобухватна, ажурна и поуздана база података о ПЗ у РС. Ревизорски тим је у циљу стварања довољних, релевантних и поузданих ревизијских доказа о ПЗ, ради утврђивања адекватних закључака и давања релевантних препорука, сачинио упитник који је прослијеђен свим ЈЛС. На основу података из упитника, ревизорски тим је установио³⁸, да је 38 од 63 ЈЛС³⁹ у РС отпочео процес успостављања 75 ПЗ на површини од преко 2.000 ha.⁴⁰

Табела 3 – Подаци о ПЗ у РС

Оснивач	Број ПЗ	Величина ПЗ	Број ПЗ	Степен развијености ЈЛС	Број ЈЛС	ЈЛС са ПЗ	ЈЛС без ПЗ
ЈЛС	73	Микро	32	Изразито неразвијена	20	7	13
Влада РС	2	Мала	31	Неразвијена	15	8	7
Укупно	75	Средња	8	Средње развијена	10	6	4
		Велика	4	Развијена	18	17	1
		Укупно	75	Укупно	63	38	25
Облик локације	Број ПЗ	Степен развијености ПЗ	Број ПЗ	Подршка РС према ЈЛС	Број ЈЛС		
Greenfield	48	ПЗ на "папиру"	29	Финансијска и нефинансијска подршка	7		
Brownfield	27	ПЗ у "почетној фази"	26	Финансијска подршка	14	39%	
Укупно	75	ПЗ у мање напредној фази	11	Нефинансијска подршка	4		
		ПЗ у средње напредној фази	6	Без подршке	39	61%	
		ПЗ у напредној фази	2	Укупно	64	100%	
		Функционална ПЗ	1				
		Укупно	75	100%			

Извор података: Упитник ГСРЈС РС

³⁷ Прилог број 7 - Преглед успостављених ПЗ у РС спремних за промотивне активности према потенцијалним инвеститорима, а које су представљене на Предузетничком порталу РС

³⁸ Прилог број 8 – Преглед локација које нису узете у разматрање у статусу ПЗ са образложењем

³⁹ Град Источно Сарајево нема надлежности за успостављање ПЗ, већ 6 општина које се налазе у његовом саставу: Источна Илиџа, Источни Стари Град, Источно Ново Сарајево, Пале, Соколац и Трново.

⁴⁰ Прилог број 9 – Преглед ПЗ у РС

Оснивач 73 ПЗ су ЈЛС, а 2 Влада РС⁴¹. Према припремљености за улагање, 48 локација биле у облику „greenfield“, а 27 у облику „brownfield“.

Након примјене селективних критеријума, ревизорски тим је утврдио да око $\frac{3}{4}$ од 75 ПЗ скоро да и није у функцији и да се свега 20 ПЗ⁴² може понудити заинтересованим инвеститорима. У циљу утврђивања значаја ПЗ, примјеном селективних критеријума, ревизорски тим је утврдио да би се 7 ПЗ могао дати статус ПЗ од стратешког значаја⁴³.

3.2.1. Процес административног успостављања пословних зона у РС

За оснивача ПЗ, успостављање ПЗ је сложен и дуготрајан процес, који захтијева квалитетно осмишљену идеју, економску и еколошку оправданост, потребне кадрове и значајне изворе финансирања, имајући у виду да све активности у вези са рјешавањем спорних имовинско-правних односа на одабраним локацијама, инфраструктурним опремањем (планирање, пројектовање и градњу потребне инфраструктуре са потребним дозволама и прикључцима), промоцијом и пословним настањивањем капацитета ПЗ преузима на себе оснивач ПЗ.

Подаци достављени путем упитника, утисак који је стечен током службених посјета, као и изјаве саговорника у ЈЛС указују да су ЈЛС у процес успостављања ПЗ ушле без јасне визије и чврстог одређења ЈЛС за успостављање ПЗ, без адекватне подлоге у стратешким и правним актима, као и без потребног капацитета да се изнесе стратешки важан пројекат за локални економски развој.

Документ који је произашао као резултат процеса мапирања ПЗ „Мапа локација и анализа окружења за развој пословних зона у Републици Српској“ је идентификовао неколико важних чињеница у погледу приступа ЈЛС процесу успостављања ПЗ, а које су актуелне и након 10 година:

- већина ЈЛС не врши адекватне припремне радње и анализу оправданости успостављања ПЗ, што може водити у промашен пројекат и инвестицију,
- стање људских ресурса и институционалних капацитета за планирање и имплементацију пројеката на нивоу ЈЛС је скроман, што може бити значајна, ако не и кључна препрека за успостављање ПЗ,
- с обзиром на потребу за значајним инвестицијама у успостављању ПЗ, евидентно је да ЈЛС у РС немају реалних капацитета да самостално улазе у реализацију успостављања ПЗ и да им је за то потребна подршка републичког нивоа,
- није планирано успостављање ПЗ у фазама, нити су усклађени различити извори финансирања (улагања ЈЛС са подстицајима Владе РС) како би се постигла изводљива и програмирана динамика успостављања ПЗ, а што је неопходан предуслов за добијање подршке међународних извора финансирања,

⁴¹ ПЗ Инцел Бања Лука и ПЗ Јадар Зворник

⁴² ПЗ спремне за понуду инвеститорима су: 11 ПЗ у мање напредној фази (Индустријска зона Дервента, ПЗ Јадар Зворник, ПЗ Кула-Рудићи Мркоњић Град, ПЗ Пољавнице Нови Град, ПЗ Фамос Коран Пале, ПЗ Петрово и ПЗ Калуђерица Петрово, ПЗ Подроманија Соколац, ПЗ Поточари Сребреница, ПЗ Термоелектрана Станари, ПЗ Ланара Теслић), 6 ПЗ у средње напредној фази (Индустријска зона 1,2 и 3 Бијељина, ПЗ Липова Грета Козарска Дубица, ПЗ Александровац Лакташи, ПЗ Подбрдо Мркоњић Град), 3 ПЗ у напредној фази (Агроиндустријска зона Нова Топола Градишка, ПЗ Целпак Приједор и ПЗ Рамићи Бања Лука).

⁴³ ПЗ Рамићи Бања Лука, Индустријска зона 4 Бијељина, Агроиндустријска зона Нова Топола Градишка, ПЗ Липова Грета Козарска Дубица, ПЗ Пољавнице Нови Град, ПЗ Вијака Прњавор и ПЗ Вољујац Требиње под условом да ЈЛС, уз подршку Владе РС, откупе земљиште које се налази у власништву физичких лица, те да Влада РС пренесе право својине над земљиштем које се налази у својини РС на ЈЛС.

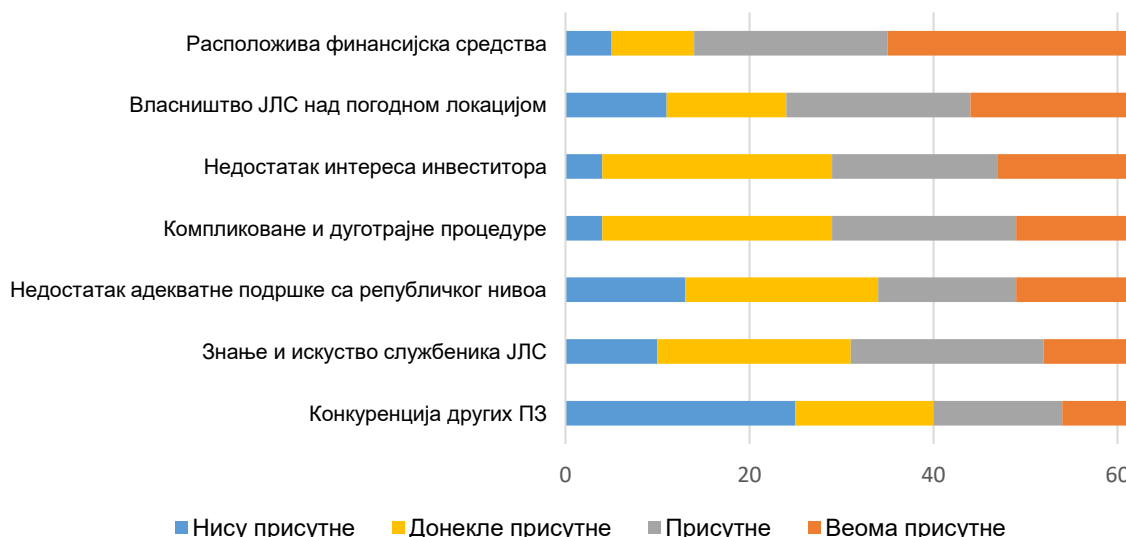
- недостају маркетиншке стратегије за ПЗ које су доведене до фазе инвестиционе промоције⁴⁴, што има за посљедицу недостатак заинтересованих инвеститора.

Ревизорски тим, поред наведеног, је утврдио још сљедеће:

- ЈЛС су предузимале активности на успостављању ПЗ и на локацијама које су биле одбачене као неприхватљиве у процесу мапирања или према селективним критеријумима за ПЗ које су ушле у измјене и допуне Просторног плана РС до 2025. године,
- подаци који су презентовани ревизорском тиму указују да ЈЛС нису посветиле дужну пажњу процесу административног успостављања ПЗ, те да документи ЈЛС настали у том процесу најчешће не представљају квалитетну подлогу за успостављање ПЗ.

У упитнику ГСРЈС РС, ревизорски тим је тражио од представника ЈЛС да оцијене степен присутности одређених препрека⁴⁵ у успостављању ПЗ са којима се суочавају. Као двије најзначајније препреке су навели власништво ЈЛС над локацијом погодном за успостављање ПЗ и расположива финансијска средства за значајније инфраструктурно опремање ПЗ. Као најмање значајну препреку су оцијенили присуство конкуренције других ПЗ.

Графикон 1 – Степен присутности препрека за успостављање ПЗ у ЈЛС



Извор података: Упитник ГСРЈС РС

⁴⁴ Добро планирана инвестициона промоција има смисла само за оне ПЗ које су доведене до степена изграђености „спремног производа“.

⁴⁵ Додатне препреке, које нису наведене као опција у упитнику, односно у поље које је ГСРЈС РС предвидјела да ЈЛС саме упишу свој одговор, навеле су сљедеће: недостатак/одлазак квалификоване радне снаге/становништва; приватно власништво над земљиштем које отежава рјешавање имовинско-правних односа и неажурност поступања надлежних институција по овом питању; недовољно развијена инфраструктура у ПЗ, као посљедица недостатка средстава за већа улагања; нереална очекивања инвеститора; неадекватна и недовољна промоција ПЗ; неусклађеност планске документације вишег реда; дуготрајни и неизвјесни поступци јавних набавки.

Припремне радње за успостављање ПЗ

Сагледавајући административни процес успостављања ПЗ у ЈЛС, ревизорски тим је утврдио да је, у недостатку стратешких и просторно-планских докумената у ЈЛС, најчешћи документ који је послужио као основа за успостављање ПЗ био "други развојни документ" који се углавном односио на регулациони план (као просторно-плански документ нижег нивоа) или рјеђе студије економске оправданости, затим стратегије развоја ЈЛС које су у дијелу о овој тематици уопштеног и описног карактера.

ЈЛС нису могле доказати да су предузеле адекватне припремне радње за успостављање својих ПЗ. Неку врсту одлуке о предузимању припремних радњи је донијело 10 ЈЛС⁴⁶, а од чега 5⁴⁷ је именovalo радну групу за провјеру потенцијалних локација за успостављање ПЗ, те израдило пројектни задатак и акциони план⁴⁸.

У 10 ЈЛС је урађена студија економске оправданости, од чега у 8 ЈЛС⁴⁹ уз подршку међународног донатора и 2 ЈЛС у сопственој режији⁵⁰. Такође, може се констатовати и да је садржај већине ових студија у овом тренутку неактуелан имајући у виду проток времена од њихове израде и спор темпо успостављања ПЗ у ЈЛС.

Од 38 ЈЛС које су предузеле активности на успостављању ПЗ на својој територији, њих 23 је израдило регулационе планове за све своје ПЗ, међутим код њих 6 регулациони план не одговара величини ПЗ у одлуци о оснивању⁵¹. Три ЈЛС нису израдиле регулационе планове за све ПЗ на територији своје ЈЛС⁵².

Ревизијско испитивање је показало да је један од најважнијих ограничавајућих фактора за успостављање ПЗ у РС и недостатак адекватног земљишта у власништву ЈЛС⁵³. Већина ЈЛС, њих 30 није имала ријешене имовинско-правне односе на локацијама које су одабрале за успостављање ПЗ, те су их у међувремену рјешавале на различите начине: најчешће преносом својине са РС на ЈЛС (13), потом иницирањем поврата друштвене својине у својину ЈЛС (7), куповином од физичких (7) и правних лица (6), а рјеђе путем експропријације (4). За рјешавање спорних имовинско-правних односа на земљишту у ПЗ које се налази у власништву физичких лица (око 500ha) одређену препреку представља то што у тренутно важећој регулативи која уређује поступак експропријације није дефинисана могућност провођења овог поступка за потребе изградње предузетничке инфраструктуре.

⁴⁶ Бања Лука, Приједор, Градишка, Мркоњић Град, Бијељина, Пале, Фоча, Језеро, Пелагићево и Угљевик

⁴⁷ Бања Лука, Приједор, Мркоњић Град, Бијељина и Угљевик

⁴⁸ Бања Лука, Приједор, Градишка, Мркоњић Град и Бијељина

⁴⁹ Приједор, Мркоњић Град, Лакташи, Козарска Дубица, Петрово, Нови Град, Источно Ново Сарајево и Теслић

⁵⁰ Град Бања Лука је студију економске оправданости израдио капацитетима своје ЈЛС, а у општини Фоча је донесен један елаборат као оправдање за куповину „brownfield“ локације, а по којем на крају ова ЈЛС није поступила.

⁵¹ Бања Лука ПЗ Рамићи (ПЗ 24ha/РП 220ha) гдје је регулациони план предвидио ширење ПЗ, затим у Броду за ПЗ Скеле (ПЗ 10/РП 90), Дервента за Индустијску зону (ПЗ 18,97/РП 50) и Сервисно-комунални центар (ПЗ 8,84/ РП 33), затим Лакташи ПЗ Александровац (ПЗ 28,9/ РП 58,36) гдје регулациони план је обухватио подручје шире од саме ПЗ (насеље), те Нови Град ПЗ Пољавнице (ПЗ 75/ РП 17) и Козарска Дубица ПЗ Липова Греда (ПЗ 69/ РП 21) гдје су ЈЛС обухватиле регулационим планом само дио површине ПЗ који су у датом тренутку могли/планирали да ставе у функцију.

⁵² Брод, Братунац и Костајница

⁵³ Прилог број 10 – Начини и трошкови прибављања земљишта за успостављање ПЗ у ЈЛС које су биле предмет детаљнијег испитивања

Оснивање ПЗ

Приликом успостављања ПЗ у РС у великом броју случајева ЈЛС нису сматрале да је потребно овај процес формализовати. У контексту наведеног, од 38 ЈЛС које су предузеле активности на успостављању ПЗ, њих 17 је донијело одлуке о оснивању ПЗ, гдје у 5 ЈЛС те одлуке имају све потребне елементе прописане Правилником за успостављање ПЗ, а једна ЈЛС је своју одлуку промијенила⁵⁴.

С обзиром да је важан елемент ове одлуке врста пословних активности које ће се у њима обављати, ревизорски тим није могао направити класификацију ПЗ по овом критеријуму. Увидом у неколико одлука, утврђено је да су ЈЛС најчешће навеле све дјелатности, што су правдале да су ПЗ успостављале за непознатог инвеститора. Међутим, овакав приступ је направио много дилема у функционалном успостављању ПЗ при градњи инфраструктуре јер различите дјелатности имају и различите инфраструктурне потребе.

Још један важан елемент ове одлуке је и обавезивање ЈЛС да изнађе изворе финансирања, као и да планира средстава у свом буџету за успостављање ПЗ. С обзиром да велики број ЈЛС није приступио доношењу одлуке о оснивању ПЗ или ову ставку није обрадио у поменутој одлуци, такав приступ је и утицао да ЈЛС најчешће нису планирале значајна средства у својим буџетима за ову намјену. Овакав приступ су образлагале одређеном менаџмента ЈЛС да ће се тим пословима дати значај и издвајати потребна средства када се појави инвеститор са тенденцијом да се истом препусти изградња потребне инфраструктуре. Саговорници ревизорског тима у ЈЛС су изјавили да инвеститори нису имали повјерења у обећања ЈЛС о изградњи потребне инфраструктуре док им је показивана неуређена парцела и усмено саопштано шта ће бити урађено како би се она прилагодила њиховим потребама. Треба истаћи да оне ЈЛС које нису издвајале средства имају ПЗ искључиво на "папиру", као и да оне ЈЛС које су кренуле са улагањем на више локација⁵⁵ већином нису успјеле ставити ПЗ у напреднију фазу⁵⁶.

На основу претходно констатованог, произилази да су само 2 ЈЛС⁵⁷ испуниле све кораке прописане Правилником за успостављање ПЗ, њих 12 дјелимично и 24 да углавном нису приступиле на адекватан начин овом процесу⁵⁸. Овај пропуст у поступању по препорукама првобитно датим у публикацији „Кораци за успостављање пословних зона“, а потом и претходно наведеном Правилнику, је довео да се успостављању ПЗ приступа ад хок, без познавања потребних активности, времена и трошкова за успостављање ПЗ, без успостављеног адекватног кадровског и финансијског капацитета ЈЛС за овакве пројекте, без правне основе и обезбјеђених извора финансирања.

⁵⁴ Град Бања Лука је на простору ПЗ у Рамићима првобитно планирао успостављање Технолошког бизнис парка који је према стратешким документима РС био и пројекат од посебног значаја за РС, да би одлуком Скупштине Града из 2015. године промијенио намјену и донио одлуку о оснивању ПЗ. Као образложење за промјену одлуке о намјени ПЗ, представници Града су навели високе трошкове успостављања Технолошког бизнис парка које Градска управа није могла да реализује.

⁵⁵ Једина ЈЛС која је успјела успјешно успоставити више ПЗ је Бијељина.

⁵⁶ Као што су то учиниле Бања Лука, Градишка и Приједор које су се фокусирали на једну ПЗ, а које сигурно располажу са већим капацитетом за инвестиције у односу на друге ЈЛС.

⁵⁷ Бања Лука и Мркоњић Град

⁵⁸ Оцјена о испуњености корака за успостављање ПЗ није оцјена усклађености поступања ЈЛС по Правилнику, већ поштовања домаћих и међународних смјерница и препорука за успјешно успостављање ПЗ, на основу којих је Правилник и настао.

Финансијски капацитет ЈЛС и обезбјеђење финансијских средстава за успостављање ПЗ

Табела 4 – Финансијски капацитет ЈЛС за успостављање ПЗ

Висина Буџета ЈЛС РС у 2020. години у милионима КМ	Број ЈЛС
До 1 милион КМ	5
Од 1 до 5 милиона КМ	19
Од 5 до 10 милиона КМ	16
Од 10 до 50 милиона КМ	21
Од 50 до 100 милиона КМ	2
Преко 100 милиона КМ	1

Извор података: Буџети ЈЛС за 2020. годину

финансијска, тако и нефинансијска подршка за пројекат овакве врсте, те да су у протеклом периоду у више наврата својим захтјевима покушали добити исту од републичког нивоа власти и разних донатора. Већина ЈЛС је истакла да није добила очекивану подршку од републичког нивоа за овај процес, иако им је била најављена и обећана. Такође су истакли да није постојала значајна подршка овим пројектима од стране републичких институција, као ни јавних (комуналних) предузећа чије компликоване и скупе административне процедуре нису ишле у прилог успјешном успостављању ПЗ.

Табела 5 – 10 ЈЛС у којима је највише средстава уложено у ПЗ

ТОП 10 ЈЛС по улагању у ПЗ (преко милион КМ)	Износ у КМ
Бања Лука	10.311.020
Градишка	6.455.827
Бијељина	5.439.343
Сребреница	4.048.214
Приједор	3.837.237
Станари	2.962.324
Пале	2.200.000
Соколац	1.414.250
Петрово	1.372.940
Козарска Дубица	1.338.030
Укупно ТОП 10 ЈЛС	39.379.185
Учешће ТОП 10 ЈЛС у укупним улагањима у ПЗ	80%

Извор података: Упитник ГСРЈС РС

У погледу финансијског капацитета ЈЛС за успостављање ПЗ, све ЈЛС су изјавиле да приходовна и расходовна страна њиховог буџета не оставља много простора за капитална улагања, те да су им буџети више „социјалног“ него „развојног“ карактера. Уколико узмемо да се процјене потребних финансијских средстава за успостављање ПЗ крећу минимално око 5 милиона КМ⁵⁹ по ПЗ, из табеле дате поред можемо примјетити да овај износ превазилази годишњи буџет преко 1/3 ЈЛС у РС. У том контексту, представници свих ЈЛС су изјавили да им је потребна како

На успостављање 75 ПЗ на територији 38 ЈЛС је у периоду 2009-2019. година уложено скоро 50 милиона КМ, од чега су ЈЛС издвојиле из својих буџета око 16,5 милиона, кредитно се задужиле око 17 милиона КМ, добиле скоро 8 милиона КМ подршке од међународних донатора, око 5,5 милиона директне финансијске подршке републичког нивоа, те скоро 2 милиона КМ донаторских средстава Владе Републике Србије⁶⁰. Треба истаћи да горе наведени износ укупно уложених средстава у успостављање ПЗ у РС није коначан јер Влада РС и ЈЛС нису направиле процјену вриједности непокретности које су уложене у процес успостављања ПЗ.

Око 20% укупно уложеног износа се односи на ПЗ Рамићи у Бањој Луци (преко 10 милиона КМ), односно 80% укупно уложеног износа се односи на 10 ЈЛС у којима је уложено изнад милион КМ на успостављање ПЗ. ЈЛС која је издвојила највећи износ из свог буџета за успостављање ПЗ је Бијељина (4,9 од 16,5 милиона КМ). ЈЛС која је највећим дијелом финансирала успостављање своје ПЗ путем кредита је град

⁵⁹ Акциони план подршке успостављању ПЗ у РС

⁶⁰ Прилог број 11 – Уложена средства у успостављање ПЗ у РС по годинама, изворима финансирања и по активностима на успостављању ПЗ

Бања Лука (8,4 од 17 милиона КМ). ЈЛС која је добила највећу подршку међународних донатора је општина Сребреница (3,7 од 8 милиона КМ). Три ЈЛС која су добиле највећу директну финансијску подршку од републичког нивоа власти: Петрово, Градишка и Пале (са око милион КМ свака понаособ, укупно 3,1 од 5,5 милиона КМ).

У периоду 2017-2019. година је уложена половина од укупно уложеног износа у ПЗ за десетогодишњи период, односно дошло је до значајнијег финансијског улагања у ПЗ у РС, гдје је општина Пале обезбиједила потребна средства за куповину локације привредног друштва Фамос Коран ад у стечају за потребе успостављања ПЗ, а Приједор, Градишка и Станари су интензивирали активности на успостављању својих ПЗ.

Преко 80% од укупно уложених средстава у ПЗ је утрошено на изградњу инфраструктуре (око 22 милиона КМ), куповину непокретности (око 14,5 милиона КМ), те изградњу пословних објеката (око 6 милиона КМ).

Кадровски капацитет ЈЛС за успостављање ПЗ

Табела 6 – Кадровски капацитет ЈЛС за успостављање ПЗ

Број запослених у ЈЛС који имају задужења за успостављање ПЗ	Број ЈЛС
0	29
1	11
2	5
3	7
4	5
5	1
6	2
7	0
8	0
9	1
10	1
11	0
12	1
Укупно	63

Извор података: Упитник ГСРЈС РС

Послови успостављања ПЗ у ЈЛС најчешће су делегирани службеницима као додатни радни задаци, а давање значаја и приоритета овим пословима је у претходном периоду било у складу са ставовима актуелног менаџмента ЈЛС по овом питању. Службенике којима је овај посао основно задужење има 9 ЈЛС, гдје се половина капацитета односи на Бању Луку која има посебно одјељење које се бави овим пословима са 12 службеника, а што се одразило на успјешност успостављања њене ПЗ. Значајни капацитети у Приједору и Градишци, које имају ПЗ у напредној фази, указује на везу између визије, фокуса и капацитета ЈЛС и достигнутог степена развоја ПЗ. Од 63 ЈЛС, како је приказано у табели датој поред, 29 ЈЛС нема запослених службеника којима су делегирани ови радни задаци, а 11 их има по 1 службеника којем је то додатни посао. Према датим изјавама ЈЛС у упитнику ГСРЈС РС, овим пословима у ЈЛС се углавном баве сљедеће 3 организационе јединице: Одјељење за привреду, Одјељење за просторно уређење и стамбено-комуналне послове и Одјељење за локални економски развој.

Саговорници ревизорског тима у ЈЛС, које су биле предмет детаљнијег испитивања, су изјавили да нису имали адекватна знања о процедурама, времену и трошковима успостављања ПЗ, да нису имали организовану едукацију по овим питањима од стране ЈЛС већ да су учили кроз принцип "лутања, покушаја и импровизације". Представници испред свих ЈЛС, сем Приједора, су изјавили да представници њихове ЈЛС на едукацијама које су биле организоване током 2010. и 2011. године од стране МИЕР и РАРС уз подршку међународног донатора, (више) не раде на овим пословима или не раде у ЈЛС.

3.2.2. Процес функционалног успостављања пословних зона у РС

Усљед непостојања квалитетне административне подлоге за успостављање ПЗ, као и неразумијевања ЈЛС да ПЗ треба нудити као инфраструктурно заокружен производ, процес функционалног успостављања, пословног настањивања и промоције ПЗ у ЈЛС је текао успореним темпом уз много дилема, ад хок одлука и корака који нису били у складу са препорукама домаћих и међународних смјерница за успјешно успостављање ПЗ и законских прописа РС на том путу. Тек када се у појединим ЈЛС промијенио приступ успостављању ПЗ и почело са интензивнијим улагањем у потребну инфраструктуру, дошло је до убрзања процеса стављања ПЗ у функцију и њиховог попуњавања заинтересованим инвеститорима⁶¹.

Уређење ПЗ и изградња потребне инфраструктуре

Усљед непрецизне и широко постављене намјене у одлукама о оснивању ПЗ или недостатка исте, најважнија дилема која се јавила током функционалног успостављања ПЗ је питање специфичности и капацитета потребне инфраструктуре за потенцијалне кориснике ПЗ, те у складу с тим њеног пројектовања, процјене трошкова, а потом и њене изградње⁶².

Како би на адекватан начин сагледале потребан обим улагања у инфраструктуру и уређење ПЗ, ЈЛС су требале израдити инвестиционе студије. Међутим, усљед недостатка средстава, израда студија је рађена искључиво у оним ЈЛС у којима је тај процес подржан од стране међународних донатора⁶³. Треба истаћи да је много брже текао процес изградње инфраструктуре у оним ЈЛС које су израдиле овај документ.

Подаци у упитнику ГСРЈС РС који су достављени од стране ЈЛС приказују значајну разлику у износу утрошеном на израду и ревизију пројектне документације, стручни надзор и пријем изведених радова у односу на предузете активности на изградњи инфраструктуре и пословних објеката. Приликом прикупљања података, саговорници су ревизорском тиму изјавили да су у појединим случајевима градили инфраструктуру без потребне пројектне документације и стручног надзора.

У посматраном периоду улагања у инфраструктуру ПЗ у РС су износила 22 милиона КМ, од чега су 1/3 финансирани међународни донатори. ЈЛС су изјавиле да су им у појединим случајевима помагала јавна предузећа⁶⁴ приликом израде потребне инфраструктуре, као и да су им након изградње исте већину предали на употребу и одржавање.

Двије ЈЛС су се одлучиле на изградњу пословних објеката за инвеститоре: Приједор за познатог инвеститора, те Станари за потенцијалне инвеститоре, што према препорукама препорукама домаћих и међународних смјерница за успјешно успостављање ПЗ и законских прописа РС представља добру праксу у привлачењу инвестиција.

Пословно настањивање, коришћење и промовисање капацитета ПЗ у РС

Модел располагања земљиштем у ПЗ, за који су се ЈЛС одлучиле у контексту предузимања активности пословног настањивања ПЗ (оне које су предузеле активности на успостављању ПЗ), је био углавном продаја земишта, и то са заштитним клаузулама 18 ЈЛС и 12 ЈЛС без заштитних клаузула, 7 ЈЛС за давање у

⁶¹ Примјер Приједора и Бање Луке

⁶² Прилог број 12 – Трошкови изградње потребне инфраструктуре у ПЗ

⁶³ GTZ/GIZ и EUSESBI/UNDP

⁶⁴ Електродистрибуције, Водоводи и ЈП Путеви

закуп, 2 ЈЛС за давање права грађења, за давање концесије ниједна, док се 9 ЈЛС није одлучило ни за један модел располагања земљиштем у својој ПЗ.

Разлог због којег су се одлучивале доминантно за продају земљишта је био да су на томе инсистирали инвеститори јер им је то давало одређену дозу сигурности за инвестирање, мада признају да нису ни покушали да представе инвеститорима друге моделе који не отуђују земљиште из својине ЈЛС⁶⁵, а који могу да буду повољнија опција за инвеститоре, а за ЈЛС дугорочни извор прихода са задржавањем права власништва и могућности управљања развојем ПЗ.

Посебно су интересантна образложења оних ЈЛС које су се одлучиле за продају без заштитних клаузула да је то био њихов начин да привуку инвеститоре јер их нису ничим условљавали. Међутим, најчешће ни то није добило жељени резултат, било да није било заинтересованих инвеститора, било да је земљиште распродано под повољним условима инвеститорима који ни након 10 година од куповине нису реализовали исказане планове за покретање пословне дјелатности⁶⁶. ЈЛС су на крају продајом без заштитних клаузула изгубиле могућност да управљају развојем своје ПЗ. Треба истаћи да су се све ЈЛС које имају ПЗ у напреднијој фази одлучиле за продају са заштитним клаузулама од којих су најзајхтјевније прописане од стране Градишке и Лакташа, а разлог за исте је заштита од неизвршења преузетих обавеза од стране инвеститора. Једино је Градишка изјавила да је раскидала купопродајне уговоре са инвеститорима који нису поступили у складу са купопродајним одредбама.

Од 38 ЈЛС које су предузеле активности на успостављању ПЗ, њих 14 су донијеле и одговарајуће акте у виду одлуке или правилника у којем су прописани услови и критеријуми за пословно настањивање и коришћење капацитета ПЗ, а што представља транспарентно утврђена правила по којима поступа ЈЛС без дискриминације и различитог приступа инвеститорима, а потенцијалним инвеститорима даје квалитетну информацију о условима уласка у ПЗ. Од 14 ЈЛС, њих 10 је у склопу ових аката прописало и мјере подстицаја за пословне субјекте који изразе намјеру за пословно настањивање и коришћење капацитета ПЗ.

Табела 7 – Стање власништва у ПЗ на дан 31.12.2019. године

Власништво у ПЗ на дан 31.12.2019.	Површина у ха
РС	261
ЈЛС	779
Физичка лица	473
Правна лица	423
Непознато	199
Укупно	2135

Извор података: Упитник ГСРЈС

Стање власништва над непокретностима у ПЗ на дан 31.12.2019. године, дато у табели поред, је сљедеће: 261ха власништво РС, 779ха власништво ЈЛС, 473ха власништво физичких и 423ха правних лица, док власништво над 199ха није познато. У протеклом периоду у ПЗ је продата 381 парцела површине 219ха и закупљено 66 парцела за које су инвеститори платили преко 19 милиона КМ. На дан 31.12.2019. године било је расположиво за понуду заинтересованим инвеститорима око 686ха од 779ха земљишта које је у власништву ЈЛС и на којем нема спорних имовинско-правних односа. У ПЗ тренутно послује 250 инвеститора, који запошљавају око 2.800 радника.

Ради информисања потенцијалних инвеститора о положају и расположивом земљишту и објектима, условима и критеријумима и мјерама подстицаја за пословне субјекте који изразе намјеру за пословно настањивање и коришћење капацитета ПЗ, као најчешћи облици промоције за које су се ЈЛС одлучивале су била директна

⁶⁵ У великом броју држава земљиште се сматра кључним ограниченим ресурсом који се чува са посебном пажњом, те се не дозвољава његово отуђивање, већ дугорочно коришћење везано квалитетним уговорима који штите како инвеститора, тако и ЈЛС.

⁶⁶ Нпр. ПЗ Пољавнице у Новом Граду

комуникација са заинтересованим инвеститорима (тј. онима који се сами обрате ЈЛС), те путем интернет странице своје ЈЛС. Као заступљеније одговоре су још наводили и сајмове у земљи и самоиницијативно контактирање пожељног/потенцијалног инвеститора. Такође, исти број ЈЛС је навео и РАРС, Привредну комору РС и Агенцију за страних улагања БиХ као канале своје промоције, док веома мали број користи привредна представништва РС у иностранству и дипломатско-конзуларну мрежу БиХ. Такође, ријетко је заступљено представљање на сајмовима у иностранству. Све ово указује да је већина ЈЛС своје промотивне активности усмјерила ка домаћим, а не страним инвеститорима, те да имају прилично пасиван приступ. Седам ЈЛС нису вршиле промоцију својих ПЗ. И овдје се види веза између приступа, броја и облика промоције са достигнутом степеном развијености ПЗ у РС, гдје се труд и напор оних ЈЛС на овим активностима одразио и на степен заинтересованости инвеститора за њихове ПЗ. Такође, треба споменути скромни износ средстава утрошен на промоцију ПЗ, од чега 60% утрошеног износа се односи на град Приједор, који су били врло активни у промоцији своје ПЗ, а што је дало резултате у броју заинтересованих инвеститора за ову локацију, те оправдало овај трошак и указало на добру праксу коју би и друге ЈЛС требало да преузму у погледу активнијег приступа овом кораку успостављања ПЗ.

Табела 8 – Облик промоције ПЗ за који су се одлучивале ЈЛС у РС

Облик промоције ПЗ	Број ЈЛС
Директне комуникације за заинтересованим инвеститорима	27
Путем интернет странице ЈЛС	25
Путем сајмова у земљи	18
Самоиницијативног контактирања пожељног/ потенцијалног инвеститора	17
Преко Развојне агенције РС/Агенције за развој МСП	13
Преко Привредне коморе РС	13
Преко Агенције за промоцију страних улагања у БиХ	13
Путем сајмова у иностранству	9
Путем привредних представништава РС у иностранству	7
Путем дипломатско-конзуларне мреже БиХ	5
Износ уложен у промоцију ПЗ у КМ	236.660

Извор података: Упитник ГСРЈС РС

На крају треба истаћи да само двије ПЗ⁶⁷ у РС имају дефинисан начин управљања ПЗ, а што значајно утиче на успјешност процеса њиховог успостављања.

У циљу информисања и увида у стање у ПЗ у РС, у прилогу овог извјештаја⁶⁸ су дате слике ПЗ које је ревизорски тим посјетио током провођења активности на овој ревизији учинка. Треба напоменути да 4⁶⁹ од 14 посјећених ПЗ у ЈЛС, које су биле предмет детаљнијег испитивања, на свом улазу има ознаку да се ради о ПЗ.

⁶⁷ ПЗ Инцел која функционише као акционарско друштво у већинском јавном власништву и ПЗ Рамићи у Бањој Луци која има управника ПЗ, који је запослен од стране градске управе.

⁶⁸ Прилог број 13 – Слике ПЗ

⁶⁹ ПЗ Рамићи Бања Лука, Агроиндустријска зона Нова Топола Градишка, ПЗ Фамос Коран Пале и Развојно-предузетничка зона Шамац

4. ЗАКЉУЧЦИ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је провела ревизију учинка из области успостављања пословних зона у Републици Српској са циљем да се испитају узроци који утичу на успјешност процеса успостављања пословних зона у Републици Српској, као и посљедице тог стања.

На основу налаза ревизије учинка, презентованих у претходним поглављима, утврђени су закључци. **Основни закључак ове ревизије је да успостављање пословних зона није у довољној мјери успјешан процес што показује број успостављених пословних зона и ниво пословних активности у пословним зонама. Успостављање пословних зона је под утицајем разноврсних фактора организационо-институционалне, административне, управљачке и финансијске природе.**

У складу са основним закључком утврђени су и појединачни закључци:

4.1. Правни оквир као формално-правна основа за оснивање и успостављање пословних зона није у потпуности комплетан и његова примјена не омогућава успјешно успостављање пословних зона.

На оснивање и успостављање пословних зона директно и индиректно односи се већи број законских и подзаконских прописа, као и на рад пословних субјекта у пословним зонама. Прописи нису комплетни и потпуно усклађени и као такви утичу на ефикасно провођење административних поступака и процедура у надлежности бројних институција и органа на републичком и локалном нивоу. Административни поступци и процедуре успоравају успостављање пословних зона и дјелују дестимулативно на потенцијалне инвеститоре и пословно окружење.

4.2. Институције и органи надлежни за успостављање пословних зона немају довољне и одговарајуће капацитете за остваривање додјељених улога, што уз недовољно ефективну координацију утиче на успјешност процеса успостављања пословних зона.

Министарство привреде и предузетништва, Развојна агенција Републике Српске, а посебно већи број јединица локалне самоуправе немају на располагању довољне и одговарајуће капацитете за остваривање улога у провођењу активности на плану успостављања пословних зона.

Координациона интер-ресорна група за развој пословних зона није отпочела са радом и на тај начин није осигурана потребна координација министарства и других институција Републике Српске, као и између институција Републике Српске и органа јединица локалне самоуправе у погледу креирања, доношења и провођења политика, регулативе и управљачких одлука важних за успостављање пословних зона.

Нису успостављене поуздане и ажурне базе података и регистри пословних зона који би се користили приликом креирања стратешко-развојних докумената, политика, прописа и доношења управљачких одлука с једне стране и били доступни инвеститорима заинтересованим за коришћење пословних зона с друге стране.

4.3. Република Српска је одређена да подржава и помаже оснивање и успостављање пословних зона. Подршка Републике јединицама локалне самоуправе ради успостављања пословних зона није у потпуности провођена плански и координисано.

Финансијска подршка успостављању пословних зона није била планска активност, нити координисана између институција Републике јер је у њу укључено неколико министарстава (Министарство финансија, Министарство привреде и предузетништва, Министарство енергетике и рударства, Министарство за просторно

уређење, грађевинарство и екологије, Министарство трговине и туризма и Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде) и других институција Републике и подразумијевала је директну финансијску подршку са различитих позиција у Буџету РС. У институцијама Републике не постоје потпуни и ажурни подаци о директној финансијској подршци у смислу пласираних финансијских средстава, намјенског трошења финансијских средстава, постигнутих резултата и њиховог утицаја на успостављање пословних зона.

Нефинансијску подршку Република је проводила кроз разноврсне форме подршке као што су: пренос својине над непокретностима у корист јединица локалне самоуправе, стручна и савјетодавна помоћ, едукације и промоције пословних зона. Није успостављена веза између финансијске и нефинансијске подршке.

4.4. Успостављање пословних зона прате разноврсни ризици и препреке организационо-институционалне, административне, управљачке и финансијске природе.

Као најизраженије препреке за успостављање пословних зона идентификоване су: недостатак финансијских средстава за инфраструктурно опремање пословних зона и неријешени имовинско-правни односи над непокретностима у пословним зонама. Поред ових препрека идентификоване су и друге као што су: недовољна и неодговарајућа подршка за успостављање пословних зона, дуге и компликоване административне процедуре и неефикасност јавне администрације, недовољни и неодговарајући капацитети јединица локалне самоуправе, неадекватна и недовољна промоција пословних зона.

4.5. Административни поступци у успостављању пословних зона нису у већем броју јединица локалне самоуправе у функцији успјешног успостављања пословне зоне.

Већи број јединица локалне самоуправе је процес успостављања пословних зона започео без познавања активности, поступака и процедура које прате успостављање пословних зона, што се у комбинацији са ограниченим капацитетима одразило на успјешност овог процеса. Већи број јединица локалне самоуправе није у потпуности провео потребне административне поступке и процедуре у складу са Правилником о условима и начину успостављања пословних зона.

Јединице локалне самоуправе су у овај процес ушле без потребних стратешко-развојних, просторно-планских и формално-правних докумената, без анализа и докумената који указују на друштвену и економску оправданост успостављања пословних зона. Такође, јединице локалне самоуправе су успостављале пословне зоне и на локацијама које нису прошле селективне критеријуме за уврштавање у Просторни план Републике Српске.

4.6. Функционално успостављање пословних зона не одвија се у потпуности на начин и према динамици који би био у функцији остварења постављених опредјелјења и циљева.

Пословне зоне нису у функционалном смислу на нивоу који је утврђен опредјелјењима и циљевима дефинисаним у стратешко-развојним актима Републике Српске актуелним у посматраном периоду.

Функционално успостављање пословних зона углавном је повезано са инфраструктурним опремањем пословне зоне. Опремање инфраструктуром у једном броју пословних зона није имало плански карактер, дјелом ради пропуста у административном процесу успостављања пословних зона, а дијелом ради недовољно обезбјеђених финансијских средстава.

Постоји узрочно-посљедична веза између приступа јединица локалне самоуправе процесу административног успостављања пословних зона са достигнутим степеном

њиховог развоја, гдје је примјетно да су пословне зоне које су у напреднијим фазама развоја управо оне у којима су јединице локалне самоуправе посветиле адекватну пажњу овим активностима.

Од укупно 75 пословних зона које су у процесу успостављања, само њих 20 се може понудити потенцијалним инвеститорима ради обављања пословне дјелатности. У пословним зонама закључно са 31.12.2019. године је обављало пословну дјелатност 250 субјеката, који запошљавају око 2.800 радника.

5. ПРЕПОРУКЕ

На основу налаза и закључака, заснованих на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима, креиране су препоруке ревизије.

Препоруке су усмјерене ка Влади Републике Српске као носиоцу извршне власти и кључном предлагачу стратегија, политика и законских аката и доносиоцу подзаконских аката, Министарству природе и предузетништва, као ресорно надлежном министарству које припрема и предлаже стратешка и правна акта, те доноси одређена подзаконска акта из ове области. Препоруке се упућују и јединицама локалне самоуправе Републике Српске које проводе поступке и процедуре за успостављање пословних зона на својој територији.

Провођењем ових препорука могуће је унаприједити стратешки, правни и институционални оквир, као и процес административног и функционалног успостављања пословних зона у Републици Српској у циљу повећања инвестиционих потенцијала и могућности Републике Српске.

Препоруке за Владу Републике Српске и Министарство привреде и предузетништва

Министарство привреде и предузетништва треба да креира, проводи и/или предлаже Влади Републике Српске одређене мјере и активности које ће бити у функцији унапрјеђења успешности успостављања и функционисања пословних зона. Министарство привреде и предузетништва, у координацији са другим министарствима у Влади Републике Српске и Развојном агенцијом Републике Српске, у циљу успешнијег успостављања пословних зона треба да:

5.1. По истеку актуелних стратешко-развојних аката који се односе на пословне зоне, изради и предложи Влади и Народној скупштини Републике Српске нова стратешко-развојна акта, те комплетира правни оквир.

Изради нових стратешко-развојних аката треба да претходи анализа остварених циљева актуелних стратешко-развојних аката и постигнутих резултата у успостављању пословних зона у Републици Српској. Стратешко-развојна акта треба ускладити са другим стратегијама и политикама релевантним за привредни развој и предузетништво. Приликом креирања стратешко-развојних аката могу се користити и резултати ове ревизије учинка, као и других релевантних истраживања.

Комплетирање правног оквира подразумијева претходну анализу актуелног правног оквира и његов утицај на ефикасност и ефективност поступања институција јавног сектора и ефикасност административних поступака и процедура које ће бити повољније за потенцијалне инвеститоре. Новим или измјенама постојећих подзаконских прописа посебно регулисати питања која се односе на поступке и процедуре финансијске и нефинансијске подршке, критеријуме, контролу и евалуацију у успостављању пословних зона како би се на тај начин постигао виши ниво успјешности и транспарентности.

5.2. На основу утврђених стратешких опредјељења, циљева и приоритета, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе, размотри могућност ремапирања постојећих локација пословних зона.

Министарство привреде и предузетништва треба анализирати територијални распоред пословних зона, ниво њихове успостављености и инфраструктурне опремљености, испуњеност услова, ризике, препреке и потешкоће које прате успостављање пословних зона, као и могућности успостављања пословних зона на предвиђеним локацијама. На основу резултата ове анализе, Министарство треба да предложи провођење ремапирања локација пословних зона и израду мреже пословних зона у Републици Српској.

Ремапирању треба да претходи утврђивање правила, поступака и процедура ремапирања, а посебно критеријума за утврђивање локације пословне зоне.

По извршеном ремапирању локација, пословних зона Министарство привреде и предузетништва треба да предложи Влади Републике Српске утврђивање пословних зона од стратешког и подручног значаја.

5.3. Планира и координише активности на плану финансијске и нефинансијске подршке јединицама локалне самоуправе у погледу подстицања успостављања пословних зона.

У погледу директне финансијске подршке посебно посветити пажњу планирању средстава за финансијску подршку у складу са степеном успостављености пословних зона, статусом пословних зона и утврђеним приоритетима. Додјелу средстава треба вршити на основу утврђених правила, поступака, процедура и критеријума. Потребно је остварити контролу над намјенским трошењем ових средстава, као и евалуацију постигнутих ефеката и резултата кроз финансијску подршку.

Потребно је остварити координирајућу улогу у свим видовима нефинансијске подршке укључујући и заједнички наступ јединица локалне самоуправе и пословних зона у понуди и промоцији капацитета пословних зона, те заједнички наступ у привлачењу финансијске и нефинансијске подршке међународних донатора. Као посебан вид нефинансијске подршке афирмисати размјену искустава, идеја и пракси, те промовисања примјера добре праксе у успостављању пословних зона у Републици Српској.

5.4. Координацију институција и органа, у утврђеном организационо-институционалном оквиру, учини ефикаснијом и у функцији стварања повољнијег пословног окружења.

Потпуним функционисањем утврђеног организационо-институционалног оквира треба осигурати бољу и ефикаснију координацију између институција Републике, као и између институција Републике и јединица локалне самоуправе.

Квалитетно успостављена координација треба да осигура ефикасније административне поступке и процедуре у надлежности органа Републике и јединица локалне самоуправе и на тај начин да се процедуре учине једноставнијим, приступачнијим и јефтинијим. Ефикаснијим поступцима и процедурама умањити идентификоване ризике и препреке у успостављању пословних зона.

5.5. У сарадњи са Развојном агенцијом Републике Српске успостави потпуну, поуздану и ажурну базу података и јавни регистар пословних зона Републике Српске.

Прије успостављања база података и јавног регистра о пословним зонама треба утврдити процедуру размјене података и информација потребних за успостављање функционалне базе података о пословним зонама. Размјену података и информација треба да прати одговарајућа информатичка подршка.

Базе података о пословним зонама треба да садржи релевантне и ажурне податке о пословним зонама. База података се треба користити као основа за креирање и комплетирање стратешко-развојних докумената, политика и прописа, ремапирање и утврђивање статуса пословних зона и друге активности које се односе на пословне зоне. На основу база података треба формирати јавни регистар пословних зона Републике Српске који ће бити доступан заинтересованим странама, а посебно заинтересованим инвеститорима за коришћење капацитета пословних зона.

Јединице локалне самоуправе имају веома важну улогу у успостављању пословних зона. Ради успјешног остваривања утврђене улоге, јединице локалне самоуправе треба да:

5.6. Активности на успостављању пословних зона проводе у складу са важећим правним оквиром и да обезбједе ефикасност административних поступака и процедура.

Успостављање пословних зона и њихов развој треба планирати и проводити на основу анализа које су неопходне и које показују друштвену, економску и финансијску оправданост успостављања пословних зона, а у складу са стратешко-развојним и просторно-планским документима.

Кроз поступке стратешког, просторног и финансијског планирања стварати претпоставке за успјешно успостављање пословних зона. Поступак административног успостављања пословних зона треба проводити на начин који ће омогућити њихово једноставније и ефикасније функционално успостављање.

5.7. Инфраструктурно опремање и пословно настањивање пословних зона проводе у складу са планском, пројектном и техничком документацијом, те интерним актима оснивача.

У циљу ефикасног функционалног настањивања пословних зона потребно је интерним актима оснивача регулисати услове и начин коришћења и пословања у пословним зонама. Инфраструктурно опремање пословних зона вршити у складу са намјеном пословне зоне и у складу са планском, пројектном и техничком документацијом, уз могућност фазног опремања пословне зоне.

Унаприједити активности на уговарању продаје или закупа локације у пословној зони како би се на тај начин заштитили интереси оснивача, а истовремено били повољнији за инвеститоре.

5.8. Планским и организованим дјеловањем раде на привлачењу потенцијалних инвеститора да настањују пословне зоне до попуне њихових капацитета.

Јединице локалне самоуправе у складу са достигнутом степеном успостављености пословне зоне, локалним приликама и могућностима, треба да израде акциони план пословног настањивања пословних зона.

Акциони план треба да садржи активности као што су: активности на понуди капацитета пословне зоне, промоцији пословне зоне, услова коришћења и пословања у пословној зони, подстицаја и помоћи које нуди јединица локалне самоуправе, административне и друге подршке, представљања погодности пословања у јединици локалне самоуправе (положај, тржиште, комуникације, инфраструктура, радна снага, пословни имиџ). Акциони план, поред планираних активности, треба да садржи и потребне ресурсе за провођење активности, носиоце активности и очекиване резултате проведених активности. Провођење акционог плана треба да постигне повећање броја пословних субјеката и запослених у пословној зони, као и укупну запосленост на нивоу Републике Српске.

Вођа ревизорског тима
мр Слађана Јагодић, с.р.

6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ

Прилог број 1 – Попис референци

1. Устав Републике Српске
2. Развојни програм Републике Српске 2007-2010. година (Службени гласник Републике Српске, број 75/07)
3. Просторни план Републике Српске до 2015. године (Службени гласник Републике Српске, број 86/07 и 71/11)
4. Измјене и допуне Просторног плана Републике Српске до 2025. године (Службени гласник Републике Српске, број 15/15)
5. Буџети и ребалански буџета Републике Српске у периоду 2009-2020. година
6. Економске политике и програми економских реформи у периоду 2009-2020. година
7. Закључак Народне скупштине Републике Српске о унапрјеђењу пословног амбијента (Службени гласник Републике Српске, број 1/11)
8. Стратегија развоја малих и средњих предузећа и предузетништва Републике Српске за период 2006-2010, 2011-2013. и 2016-2020. година
9. Стратегија подстицања страних улагања у Републику Српску за период 2016-2020. година
10. Студија о подстицању страних улагања у Републику Српску за период 2014-2017. година
11. Стратегија и политика развоја индустрије Републике Српске за период 2016-2020. година
12. Закон о развоју малих и средњих предузећа (Службени гласник Републике Српске, број 50/13 и 84/19)
13. Акциони план подршке успостављању и развоју пословних зона у Републици Српској за период 2009-2013. година
14. Закључак Владе Републике Српске о усвајању Акционог плана подршке успостављању и развоју пословних зона у Републици Српској за период 2009-2013. година, број: 04/1-012-2-611/09 од 03.04.2009. године
15. Уредба о правилима за одабир, оцјену и утврђивање приоритета јавних инвестиција Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 66/16)
16. Споразум о успостављању специјалних паралелних односа између Републике Српске и Републике Србије (Службени гласник Републике Српске, број 60/07)
17. Одлука о прихватању донаторских средстава Владе Србије (Службени гласник Републике Српске, број 48/18, 31/19, 48/19, 59/19, 64/19, 68/19, 72/19, 81/19, 92/19, 101/19, 107/19)
18. Одлука Владе Републике Српске о одобравању средстава на име подстицаја пословним инкубаторима и пословним зонама (Службени гласник Републике Српске, број 7/12)
19. Одлука Владе Републике Српске о давању сагласности на план утрошка средстава Министарства привреде и предузетништва (Службени гласник Републике Српске, број 106/19)
20. Одлука Владе Републике Српске о одобравању средстава (Службени гласник Републике Српске, број 74/12)
21. Одлука о одређивању приоритетних пројеката из Програма јавних инвестиција Републике Српске за финансирање из Буџета Републике Српске у 2014. години (Службени гласник Републике Српске, број 28/14, 45/14, 86/14 и 115/14)
22. Одлука о одређивању приоритетних пројеката из Програма јавних инвестиција Републике Српске за финансирање из Буџета Републике Српске у 2017. години (Службени гласник Републике Српске, број 78/17, 90/17 и 109/17)
23. Одлука о одређивању приоритетних пројеката из Програма јавних инвестиција Републике Српске за финансирање из Буџета Републике Српске у 2018. години

- (Службени гласник Републике Српске, број 24/18, 41/18, 57/18, 71/18, 74/18, 76/18, 84/18, 102/18, 111/18, 123/18 и 11/19)
24. Одлука о усмјеравању средстава за пословну зону у општини Брод (Службени гласник Републике Српске, број 58/18)
 25. Одлука о усмјеравању средстава за изградњу производних хала у пословној зони у Драгаловцима, општина Станари (Службени гласник Републике Српске, број 47 и 62/18)
 26. Одлука о усмјеравању средстава за изградњу пословне зоне у Пелагићевој (Службени гласник Републике Српске, број 47 и 84/18)
 27. Одлуке Владе Републике Српске о преносу права својине над непокретностима у својину јединица локалне самоуправе
 28. Рјешење Владе Републике Српске о формирању Радне групе за успостављање специјализованих економских зона у Републици Српској, број: 04/1-012-2-2548/16 од 24.11.2016. године (Службени гласник Републике Српске, број 107/16)
 29. Правилник о условима и начину успостављања пословних зона (Службени гласник Републике Српске, број 23/14)
 30. Публикација Министарства индустрије, енергетике и рударства, Републичке агенције за развој малих и средњих предузећа и Њемачког друштва за техничку сарадњу (ГТЗ) „Корази у успостављању пословних зона“, 2010. година
 31. Публикација Министарства привреде и предузетништва Републике Српске, Федералног министарства развоја, предузетништва и обрта и Католичког хуманитарног друштва „Смјернице за успостављање и управљање пословним зонама у Босни и Херцеговини“, 2019. година
 32. Годишњи извјештаји за област малих и средњих предузећа (и занатско-предузетничких дјелатности) у Републици Српској у периоду 2009-2019. година
 33. Мапа локација и анализа окружења за развој пословних зона у Републици Српској, октобар 2009. године
 34. Презентација Републичке агенције за развој малих и средњих предузећа: „Мапа локација и анализа окружења за развој пословних зонама у Републици Српској“, октобар 2009. године
 35. Нацрт програма подстицаја за развој пословних зона и процедура спровођења, октобар 2010. године
 36. Образложења Министарства индустрије, енергетике и рударства/Министарства привреде и предузетништва за Грант за спровођење Стратегије развоја малих и средњих предузећа и предузетништва Републике Српске у Документима оквирног буџета Републике Српске, као и преглед његовог утрошка у периоду 2009-2020. година
 37. Извјештаји о пословању Републичке агенције за развој малих и средњих предузећа/Развојне агенције Републике Српске у периоду 2009-2018. године
 38. Документација институција Републике Српске и јединица локалне самоуправе који имају одређену улогу, надлежности и одговорности при успостављању пословних зона у Републици Српској за период 2009-2019. година
 39. Документација о подршци међународних донатора за успостављање пословних зона у Републици Српској
 40. Документација о броју успостављених пословних зона на дан 31.12.2019. године и обиму директне финансијске подршке са републичког нивоа у државама и ентитетима окружења у периоду 2014-2019. година
 41. Упитник Главне службе за ревизију јавног сектора о процесу успостављања пословних зона попуњени од стране јединица локалне самоуправе Републике Српске
 42. Домаће и међународне смјернице за успјешно успостављање ПЗ

Прилог број 2 – Преглед перспективних локација у Просторном плану РС за успостављање ПЗ према приједлозима ЈЛС и њиховим развојним приоритетима

Р.бр.	ЈЛС	Име ПЗ	Величина ПЗ (ha)	Тип локације
1	Бања Лука	Технолошки парк – Рамићи	170,0	Greenfield+ Brownfield
2	Бијељина	Индустријска зона 2	125,9	Greenfield
3		Индустријска зона 3	22,0	Greenfield
4	Билећа	Зона 3	15,0	Greenfield
5		Зона 4	16,0	Greenfield
6	Братунац	Индустријска зона	40,0	Greenfield
7	Челинац	Баре	4,4	Brownfield
8	Дервента	Индустријска зона Дервента и Сервисно-комунални центар	204,8	Greenfield
9	Гацко	Радна зона 1	18,3	Greenfield
10	Градишка	Агро-индустријска зона Нова Топола	144,0	Greenfield
11	Хан Пијесак	Индустријска зона Мекоте	10,0	Greenfield
12	Источна Илиџа	Индустријска зона Војковић	10,8	Greenfield
13		Индустријска зона Глица	15,0	Greenfield
14	Источни Дрвар	Потоци	30,0	Greenfield
15	Источно Ново Сарајево	Агрозона Тилава-Миљевићи- Петровићи	80,0	Greenfield
16		Далматинкино поље	5,4	Greenfield
17		Спортско-универзитетска зона Чича	25,0	Brownfield
18	Козарска Дубица	ПЗ Липова Греда	69,0	Greenfield
19	Костајница	ПЗ Уна	14,0	Greenfield
20	Крупа на Уни	Балине баре	20,0	Greenfield
21	Лакташи	Индустријска зона Александровац	44,0	Greenfield
22	Љубиње	Индустријска зона	10,0	Greenfield
23	Милићи	КО Нова Касаба-Јатариште	31,0	Greenfield
24		КО Врточе – Подгора	11,4	Greenfield
25	Модрича	Предузетничка зона	176,0	Greenfield
26	Мркоњић Град	ПЗ Подбрдо	185,0	Greenfield
27		Подови	15,0	Greenfield
28	Невесиње	Индустријска зона Килавци	46,9	Greenfield
29	Нови Град	Индустријска зона Пољавице	75,0	Greenfield
30	Пале	Сумбуловац	20,0	Greenfield
31	Пелагићево	Привредно тржишна зона Порембрице – Блажевац	86,0	Greenfield
32		Индустријска зона Силос	6,0	Greenfield
33		Спортско туристичко- рекреациона зона Језеро	80,0	Greenfield
34	Петровац	Индустријска зона Громиле	40,0	Greenfield
35	Приједор	Индустријска зона Целпак	10,3	Greenfield
36		Балтине баре	58,0	Greenfield
37	Прњавор	Пословно-туристичка зона Вијака	134,8	Greenfield
38	Рибник	ПЗ Растока	105,0	Greenfield

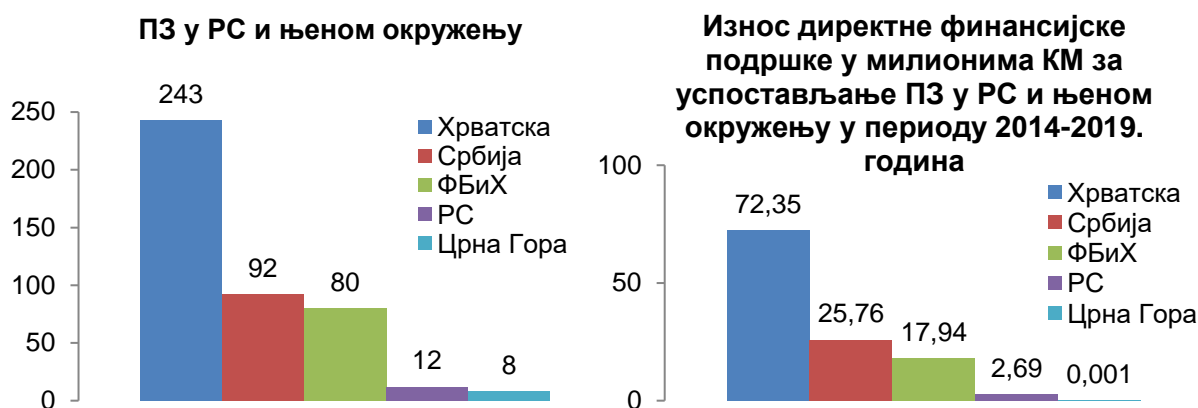
39	Рогатица	Предузетничко-пословна зона Ротекс	13,4	Brownfield
40	Србац	Црнаја	32,0	Greenfield
41		Ситнеши	47,5	Greenfield
42	Сребреница	Индустријска зона Поточари	23,0	Greenfield
43		Дрвно-прерађивачка зона Зелени Јадар	8,7	Brownfield
44	Шамац	Индустријско-пословна зона Шамац	8,1	Brownfield
45	Шипово	Надпоље	150,0	Greenfield
46		Соколац	42,0	Greenfield
47	Теслић	Индустријска зона Броја	26,0	Brownfield
48		Ружевачка поља	30,0	Greenfield
49		Радно-комунална зона	63,0	Greenfield
50		Жарково поље	40,0	Greenfield
51	Требиње	Вољујац	85,0	Greenfield
52		Вољујац 2	56,8	Greenfield
53	Трново	Пословно-индустријска зона Трново 1	9,2	Greenfield
54	Угљевик	ПЗ	12,0	Greenfield
55	Фоча	Маглић	27,5	Brownfield
56	Вишеград	Добрун	2,7	Greenfield
57		ПЗ Војни комплекс Вардиште	2,1	Brownfield
58	Власеница	Индустријска зона Кула-Зебан	37,1	Greenfield
59	Вукосавље	ПЗ	81,0	Greenfield
60	Зворник	ПЗ Јадар	8,1	Brownfield

Извор података: Измјене и допуне Просторног плана РС до 2025. године

Прилог број 3 – Број успостављених ПЗ на дан 31.12.2019.године и обим додијељене директне финансијске подршке за успостављање ПЗ у РС и њеном окружењу у периоду 2014-2019. година

Окружење	Хрватска	Србија	ФБиХ	РС	Црна Гора
Број ПЗ	243*	92	80*	12*	8
Износ подстицаја у милионима КМ*	72,35*	25,76	17,94	2,69	0,00

*за период 2014-2019. година



Напомена: *наведени број ПЗ у Хрватској се односи на број регистрованих ПЗ у Јединственом регистру подузетничке инфраструктуре при Министарству gospodarства, подузетништва и обрта Републике Хрватске, у ФБиХ на порталу ПЗ се наводи број од 190 ПЗ у ФБиХ, али за њих 80 се наводе подаци о одвијању пословне активности. Према Предузетничком порталу РС број ПЗ које су спремне за промотивне активности је 12, међутим ова ревизија учинка је утврдила путем прикупљања података о ПЗ од свих ЈЛС у РС да се око 20 ПЗ налази у некој од напреднијих фаза успостављања, те да би могла бити спремна за промотивне активности према потенцијалним инвеститорима.

Извор података:

Хрватска – Јединствени регистар подузетничке инфраструктуре и одлуке Министарства gospodarства, подузетништва и обрта Републике Хрватске, Буџети Републике Хрватске

Србија – Публикација истраживача - сарадника Института економских наука Републике Србије/ Извештај о регионалном развоју Републике Србије, Буџети Републике Србије и одлуке Министарства привреде Републике Србије

ФБиХ – Портал Пословне зоне ФБиХ, Буџети ФБиХ и извјештаји о извршењу Буџета ФБиХ

РС – Предузетнички портал РС, Упитник ГСРЈС РС према свим ЈЛС у РС, Захтјеви МПП, Документи оквирног буџета, Буџети и Консолидовани извјештаји о извршењу буџета РС, Преглед МФ о улагањима у ПЗ у периоду 2009-2019. година, Упитник ГСРЈС РС

Црна Гора – Портал Бизнис зоне Црне Горе, Капитални буџет Црне Горе и извјештаји о реализацији капиталног буџета Црне Горе у периоду 2014-2019. година

Прилог број 4 – Процјена потребног обима инвестиција Владе РС и ЈЛС у РС у периоду 2010-2014. година за успостављање ПЗ

А) Влада РС (50%)

- Кредитно задужење (70%) – „за стратешке зоне“ **88,319,000.00 КМ**
- Директни подстицаји (30%) – инфраструктура **37,851,400.00 КМ**
- Укупно (за 5 година): **126,170,000.00 КМ**

Б) Све ЈЛС РС (укупно) (50%)

- Кредитно задужење (70%) **88,319,000.00 КМ**
- Директно издвајања из буџета кроз подстицаје (30%) **37,851,000.00 КМ**
- Укупно (за 5 година): **126,170,000.00 КМ**
- Приједлог подстицаја за израду документације и маркетинг од стране Владе РС износи **4,850,000 КМ.**

КОМПОНЕНТА	2010	2011	2012	2013	2014	УКУПНО
I Документација						
1. Предстудије	400.000	300.000	200.000	200.000	100.000	1.200.000
2. Регулациони планови	320.000	320.000	160.000	80.000	80.000	960.000
3. Прој. док. инфраструктуре	520.000	520.000	260.000	130.000	130.000	1.560.000
4. Студије изводљивости	220.000	220.000	110.000	110.000	110.000	770.000
УКУПНО I:	1.460.000	1.360.000	730.000	520.000	420.000	4.490.000
II Инфраструктура						
1. Изградња инфраструктуре	2.500.000	8.837.750	8.837.750	8.837.750	8.837.750	37.851.000
УКУПНО II:	2.500.000	8.837.750	8.837.750	8.837.750	8.837.750	37.851.000
III Маркетинг						
1. Маркетинг план	10.000	10.000	30.000	40.000	30.000	120.000
2. Инвестициона промоција	0	20.000	40.000	80.000	100.000	240.000
УКУПНО III:	10.000	30.000	70.000	120.000	130.000	360.000
IV Укупан буџет Програма	3.970.000	10.227.750	9.637.750	9.477.750	9.387.750	42.701.000

Извор података:

Мапа локација и анализа окружења за развој пословних зона у Републици Српској, октобар 2009. године

Презентација РАРС: „Мапа локација и анализа окружења за развој пословних зона у Републици Српској“, октобар 2009. године

Прилог број 5 – Преглед начина додјеле директне финансијске подршке републичког нивоа по различитим изворима финансирања

Подстицајна средства МИЕР/МПП

МИЕР је 2011. године подијелило подстицајна средства у складу са процедуром прописаном Законом о развоју МСП на основу јавног позива јер је те године имало одобрена средства на позицији Гранта за провођење Стратегије развоја МСП и предузетништва у износу од 300.000 КМ. Подстицајна средства су се додијелила 12 ЈЛС за суфинансирање/рефундирање трошкова за израду студија економске оправданости и пројектне документације за потребе изградње инфраструктуре ПЗ у износу од 151.000 КМ⁷⁰. За потребе провођења јавног позива, МИЕР је, на основу нацрта програма подстицаја којег је сачинио РАРС уз подршку међународног донатора, дефинисао услове и критеријуме за додјелу ових подстицајних средстава. Међутим, увидом у податке у упитнику ГСРЈС РС који су доставиле ЈЛС које су биле корисници поменутих подстицаја и поређењем постављених услова и критеријума може се констатовати да су 2 од 12 ЈЛС (Мркоњић Град и Козарска Дубица) заиста испуњавале постављене услове и критеријуме.

Иако МИЕР/МПП од 2017. године није ни упућивало захтјев за одобравање средстава за додјелу подстицаја за подршку успостављању ПЗ, Влада РС је, на својој 47. сједници одржаној 22.11.2019. године, донијела рјешење о одобрењу реалокације средстава са позиције Министарства енергетике и развоја (Текући грант подршке унапређењу пословних активности и побољшања пословања привредних друштава) у износу од 650.000 КМ на позицију МПП (Текући грант за провођење Стратегије развоја МСП, предузетништва и успостављања ПЗ), а затим на својој наредној сједници након 7 дана дала сагласност⁷¹ на план утрошка средстава за 4 ЈЛС у сврху изградње инфраструктуре у ПЗ. Ревизорском тиму у МПП нису могли образложити разлоге реалокације са Министарства енергетике и рударства, као ни критеријуме за избор ЈЛС и одобрених износа, као ни да ли је случајност да су се 4 одабране ЈЛС обратиле за подршку непосредно прије доношења одлуке, односно зашто није проведена процедура јавног позива према Закону о развоју МСП и на тај начин дата прилика свим ЈЛС да конкуришу за додјелу расположивих подстицајних средстава. Увидом у податке које су нам доставиле ЈЛС путем упитника ГСРЈС РС, а које су добиле средства овом одлуком, утврђено је да исте не би испуњавале услове и критеријуме који су били постављени јавним позивом МИЕР 2011. године.

Подстицајна средства МПУГЕ, МТТ, МПШВ и ИРБ РС

Поред МИЕР/МПП, још три министарства Владе РС и ИРБ РС су дијелила подстицајна средства као подршку за успостављање ПЗ, без координације са ресорно надлежним МИЕР/МПП:

⁷⁰ Одлука Владе РС о одобравању средстава на име подстицаја пословним инкубаторима и ПЗ (Службени гласник РС, број 7/12): ПЗ Липова греда Козарска Дубица, Агроиндустријска зона Нова Топола Градишка, Индустријска зона 2 Бијељина и ПЗ Подбрдо Мркоњић Град по 14.000КМ, Индустријска зона Кула Зебан Власеница и ПЗ Црнаја Србац по 11.000КМ, за зоне на подручју Града Источно Сарајево, ПЗ Александровац Лакташи, Индустријска зона Целпак Приједор и Пословно-туристичка зона Калуђерица Петрово по 10.000 КМ, Индустријско-пословна зона Шамац 8.000КМ, Индустријска зона Пољавнице Нови Град 5.000КМ, те Одлука о давању сагласности на план утрошка средстава од 20.000 КМ у складу са приједлогом министарства за Индустријску зону Пољавнице Нови Град (Службени гласник РС, број 98/11)

⁷¹ Одлука о давању сагласности на план утрошка средстава МПП са позиције Текући грант за провођење Стратегије развоја МСП, предузетништва и успостављања ПЗ (Службени гласник РС, број 106/19): ПЗ Пелагићево 260.000 КМ, ПЗ Власеница 170.000 КМ, Источни Стари Град 170.000 КМ и ПЗ Сребреница 50.000 КМ.

- МПУГЕ, које је у склопу подстицајних средстава за израду просторно планске документације путем јавног позива додијелило: општини Петрово 20.000 КМ за 2010. годину, општини Дервента 5.000 КМ за 2018. годину и општини Језеро 4.000 КМ за 2019. годину за израду просторно планске документације ПЗ;
- МТТ, које је преко јавног позива за финансирање програма у области туризма 2015. године са свог капиталног гранта за развој туризма додијелило средства за финансирање пројекта „Уређење туристичког кампа Калуђерица“ у износу од 15.000 КМ (средства су исплаћена у 2018. години);
- МПШВ је, преко Агенције за аграрна плаћања, исплатило током 2013. године 973.824 КМ на име суфинансирања инфраструктуре од регионалног значаја за Агроиндустријску зону Нова Топола у Градишци⁷². Агенција за аграрна плаћања је одобрила и износ од 39.560 КМ 31.05.2011. године за израду регулационог плана горе наведене ПЗ. Такође, МПШВ је 2018. године склопило Споразум са општином Петрово о суфинансирању Пројекта „Изградња путева и уређење парцела у туристичкој зони“ преко своје Јединице за координацију пољопривредних пројеката⁷³ у износу од 199.393,20 КМ;
- ИРБ РС је 2017. године у склопу Финансијског механизма⁷⁴ за потребе успостављања ПЗ обезбиједио 199.087 КМ: Град Приједор у вриједности од 99.637 КМ (повукао износ од 88.548 КМ) и Град Бијељина у вриједности од 99.450 КМ.⁷⁵ Такође, општина Козарска Дубица је једина повукла ИРБ кредит намјењен ЈЛС за изградњу инфраструктуре 2009. године у износу од 3 милиона КМ, од чега је милион КМ повучено за изградњу инфраструктуре у ПЗ.

ЈЛС најчешће нису упознате или нису препознале могућност апликације за добијање подстицајних средстава за успостављање ПЗ код наведених институција РС.

Средства Развојног програма РС⁷⁶

Савјет за развој РС, на својој 3. сједници одржаној 7. фебруара 2008. године, донио је Одлуку о финансирању изабраног пројекта – Пројектовање и опремање ПЗ – изградња привредне инфраструктуре у општини Петрово процијењене вриједности од 1.516.000 КМ, чији је носилац и предлагач општина Петрово у износу од 845.000 КМ из социјално-економске компоненте Развојног програма РС. Општина Петрово је износ од 830.335,56 КМ (који је успјела повући у периоду од 2009. до 2015. године) утрошила на куповину земљишта од физичких и правних лица, геодетске услуге и градњу два моста у ПЗ. Интересантно је да је Савјет за развој РС донио одлуку о финансирању овог пројекта, а није подржао Пројекат мапирања ПЗ РС са ГИС прегледом већ коришћеног или планираног грађевинског земљишта у привредне сврхе, што су РАРС и Урбанистички завод РС предложили као пројекат према Развојном програму РС, па је процес мапирања финансијски подржао међународни донатор.

⁷² На основу Одлуке Владе РС од 12.07.2012. године (Службени гласник РС, број 74/12) којом се одобрава 1.000.000 КМ за наведене намјене

⁷³ РС је добила кредит од Међународног фонда за развој пољопривреде за финансирање трошкова пројекта санације и изградње руралне инфраструктуре.

⁷⁴ Финансијски механизам настао је 2014. године као резултат заједничких активности Министарства управе и локалне самоуправе РС, МФ, ИРБ, Владе Швајцарске и UNDP у области локалног развоја, те ЕУ, с циљем пружања подршке путем обезбјеђивања бесповратних средстава за реализацију приоритетних пројеката ЈЛС који доприносе унапрјеђењу квалитете живота грађана, идентификованих у стратегијама развоја ЈЛС.

⁷⁵ Захтјев за финансирање у склопу Финансијског механизма су слале и општине Љубиње, Козарска Дубица и Теслић, међутим оне нису задовољиле услове и критеријуме административне провјере у складу са Методолошким смјерницама ИРБ.

⁷⁶ Развојни програм РС 2007-2010. година (Службени гласник РС, број 75/07)

Средства из Програма јавних инвестиција РС⁷⁷

Из средстава годишњег Програма јавних инвестиција, за потребе успостављања ПЗ, Влада РС је пружила подршку 4 ЈЛС у складу са Одлукама о одређивању приоритетних пројеката из Програма јавних инвестиција РС за финансирање из Буџета РС. Треба напоменути да ниједан од ова 4 пројекта у годишњи програм није пренесен из трогодишњег програма, нити је био првобитно уврштен у годишњи програм, већ су сви унесени путем измјене и допуне ових одлука у току године:

- Приоритетни пројекти 2014. година⁷⁸ - Општина Мркоњић Град за пројекат Водоснабдијевања у износу од 200.000 КМ (општина повукла износ од 140.505 КМ за потребе изградње водоканализационе мреже у ПЗ Подбрдо);
- Приоритетни пројекти 2017. година⁷⁹ – Општина Пале за пројекат суфинансирања куповине Фамос Коран ад Пале за потребе успостављања ПЗ у износу од 1.000.000 КМ;
- Приоритетни пројекти 2018. година⁸⁰ - Општина Фоча 300.000 КМ за изградњу Индустијске зоне Брод, а која је овај износ искористила за електрификацију своје ПЗ и град Приједор је добио 400.000 КМ за изградњу инфраструктуре у ПЗ Целпак, гдје је ова ЈЛС искористила поменути износ за изградњу трафостанице, уређење екстеријера ПЗ и суфинансирање изградње саобраћајнице у ПЗ заједно са међународним донатором.

Средства из клириншког дуга Републике Русије⁸¹

У складу са Закључком Владе РС број: 04/1-012-2-1492/18 од 07.06.2018. године, Влада РС је расподијелила око 35 милиона КМ за реализацију капиталних пројеката у ЈЛС. Од тог износа је усмјерено 650.000 КМ за успостављање ПЗ у РС и то:

- Општини Брод износ од 140.000 КМ⁸², која је искористила исти за изградњу саобраћајнице у ПЗ;

⁷⁷ Програм јавних инвестиција РС се прави на трогодишњем нивоу, с тим да се на годишњем нивоу врши избор приоритетних пројеката из Програма који ће бити финансирани из Буџета РС. Начин на који се врши одабир, оцјена и утврђивање приоритета јавних инвестиција предвиђено је Уредбом о правилима за одабир, оцјену и утврђивање приоритета јавних инвестиција РС (Службени гласник РС, број 66/16). Међутим, поједине одлуке о приоритетним пројектима не исходе из Програма јавних инвестиција РС, нити из информационог система МФ – ПИМИС у који се уносе сви захтјеви за финансирање јавних инвестиција у РС. Током 2018. године формирана је комисија која је требала да буде надлежна за доношење одлука о приоритетима из овог програма, али се та комисија никада није састала. Фактички, њену улогу и одговорност је преузела Влада РС.

⁷⁸ Одлука о одређивању приоритетних пројеката из Програма јавних инвестиција РС за финансирање из Буџета РС у 2014. години (Службени гласник РС, број 28/14, 45/14, 86/14 и 115/14) – Влада РС одобрила пројекат 25.09.2014. године, објављен у измјени и допуни Одлуке (Службени гласник РС, број 86/14).

⁷⁹ Одлука о одређивању приоритетних пројеката из Програма јавних инвестиција РС за финансирање из Буџета РС у 2017. години (Службени гласник РС, број 78/17, 90/17 и 109/17) – Влада РС одобрила пројекат 23.11.2017. године, објављен у измјени и допуни Одлуке (Службени гласник РС, број 109/17).

⁸⁰ Одлука о одређивању приоритетних пројеката из Програма јавних инвестиција РС за финансирање из Буџета РС у 2018. години (Службени гласник РС, број 24/18, 41/18, 57/18, 71/18, 74/18, 76/18, 84/18, 102/18, 111/18, 123/18 и 11/19) – Влада РС одобрила пројекат за општину Фоча 07.06.2018. године, а за град Приједор 09.08.2018. године, исти су објављени у измјенама и допунама Одлуке (Службени гласник РС, број 57/18 и 76/18).

⁸¹ Руски клириншки дуг настао је прије рата у БиХ и односи се на ненаплаћена потраживања предузећа из БиХ, која су своје производе испоручила за Русију. Од 125,16 милиона долара дуга, РС је припало 36,29 милиона КМ, ФБиХ 72,59 милиона, Брчко Дистрикту 3,75 милиона и институцијама БиХ 12,51 милион КМ. Русија је исплатила новац БиХ у августу 2017. године, а договор о његовој расподјели унутар БиХ је постигнут половином 2018. године.

⁸² Одлука о усмјеравању средстава за ПЗ у општини Брод (Службени гласник РС, број 58/18)

- Општини Станари износ од 170.000 КМ⁸³, која је искористила исти за плаћање дијела изведених радова за изградњу темеља за 3 пословне хале у својој ПЗ;
- Општини Пелагићево 340.000 КМ⁸⁴, која је искористила исти за реконструкцију саобраћајнице и израду бушотине за водоснабдијевање у ПЗ.

ЈЛС су добиле средства тако што су се директно обратиле Влади РС за подршку у реализацији капиталних пројеката на својој територији, с тим да су поједине ЈЛС своје захтјеве и по неколико пута мијењале у погледу намјене и висине износа који им је потребан. Одлукама Владе РС је уопштено наведена намјена средстава за ПЗ, односно одлукама није прецизирано шта ће се одобреним средствима финансирати од радова у ПЗ. Интересантно је да Влада РС није овај износ клириншког дуга пребацила на позицију Гранта за провођење Стратегије за развој МСП и задужила МПП да проведе јавни позив за додјелу средстава према утврђеним критеријумима.

Донаторска средства Владе Републике Србије⁸⁵

Влада РС је, на својој 22. сјединици одржаној 30.05.2019. године, прихватила донаторска средства Владе Републике Србије у износу од 9.300.000 евра⁸⁶ одобрена РС ради реализације започетих пројеката сарадње. За 3 неразвијене ЈЛС РС Лопаре, Осмаци и Ново Горажде је предвиђено 1.000.000 евра за изградњу пословних производних хала (као подстицај отварању производних предузећа у тим ЈЛС). Са поменуте три ЈЛС МФ је потписало Споразуме о финансирању пројеката донаторским средствима 01.07.2019. године. Подаци које су ове ЈЛС дале ГСРЈС РС кроз упитник и разговор, показују да оне немају у свом власништву погодну земљиште за изградњу пословних хала⁸⁷, да их нико прије доношења одлуке о додјели средстава није контактирао и да су за одлуку о додјелу сазнали из Службеног гласника. Ниједна од ове 3 ЈЛС још увијек није започела повлачење ових средстава.

⁸³ Одлука о усмјеравању средстава за изградњу производних хала у ПЗ у Драгаловцима, општина Станари (Службени гласник РС, број 47 и 62/18)

⁸⁴ Одлука о усмјеравању средстава за изградњу ПЗ у Пелагићеву (Службени гласник РС, број 47 и 84/18)

⁸⁵ Влада РС и Влада Републике Србије су потписале Споразум о успостављању специјалних паралелних односа између РС и Републике Србије (Службени гласник РС, број 60/07)

⁸⁶ Одлука о прихватању донаторских средстава Владе Србије (Службени гласник РС, број 48/18, 31/19, 48/19, 59/19, 64/19, 68/19, 72/19, 81/19, 92/19, 101/19, 107/19)

⁸⁷ Општина Ново Горажде је 2007. године купила ДЦ Градина у стечају за 1,01 милиона КМ, а намјерава да овим средствима изврши реконструкцију објеката и инфраструктуре овог предузећа, што није у складу са намјеном донаторских средстава.

Прилог број 6 - Преглед преноса својине над непокретностима са РС на ЈЛС за успостављање ПЗ у РС у периоду 1999-2019. година по врстама непокретности

ЈЛС	Локација	Површина у ha	Пољопривредно/ шумско земљиште	Имовина бившег привредног subjekta	Неперспективна војна имовина	Број Службеног гласника у којем је објављена Одлука Владе РС о преносу права својине
Град Градишка	Агроиндустријска зона Нова Топола	145,75	X			72/09 и 72/10
Калиновик	Калиновик	80,00			X	33/13
Козарска Дубица	ПЗ Липова Греда	69,00	X			91/09
Град Бијељина	Индустријска зона 2	43,57	X			34/10
Петрово	Пословно-туристичка зона Калуђерица	18,00	X			Уговор о преносу права посједа над непокретности између ЈП Шуме и општине Петрово од 11.07.2016. године
Град Бијељина	Индустријска зона 3	12,70	X			119/11
Град Приједор	ПЗ Целпак	10,57		X		65/11 и 114/18
Дервента	Сервисно-комунални центар	8,84			X	90/03, 60/08 и 88/09
Теслић	ПЗ Ланара	8,26	X			27/15
Зворник	ПЗ Јадар	8,09		X		47/11 пренос права располагања и управљања
Теслић	Борја	5,63		X		40/10
Источно Ново Сарајево	ПЗ Врањеш	4,14			X	12/99
Фоча	ПЗ Ливаде	3,46			X	57/13
	Површина у ha	409,92	297,28	24,29	96,44	
	Број локација	13	6	3	4	

Извор података: Одлуке Владе РС, Упитник ГСРЈС РС

Прилог број 7 – Преглед успостављених ПЗ у РС спремних за промотивне активности према потенцијалним инвеститорима, а које су представљене на Предузетничком порталу РС



Прилог број 8 – Преглед локација које нису узете у разматрање у статусу ПЗ са образложењем

Ревизорски тим није узео у разматрање локације гдје ЈЛС нису предузеле ниједан од прописаних корака за успостављање ПЗ у складу са домаћим и међународним смјерницама за успјешно успостављање ПЗ и законским прописима РС:

Источна Илица - Локација Војковићи није предвиђена стратешко-развојним актима, као ни просторно-планским, није донесена одлука о њеном успостављању, нису ријешени имовинско-правни односи (већина власништва физичких лица која продају земљи заинтересованим инвеститорима), инфраструктурна улагања нису била за ПЗ, већ за подручје цијеле ЈЛС тако да је нешто од инфраструктуре прошло и крај ПЗ.

Калиновик - Локација Горњи Логор је дио некадашње војне имовине, коју је Влада РС својом одлуком из 2013. године ову локацију пренијела ЈЛС, међутим мимопредаја локације се одиграла на самом крају 2019. године.

Модрича - ПЗ 1 и 2 јер исте нису предвиђене стратегијама развоја, иако јесу урбанистичким планом, међутим није донесена одлука о њиховом успостављању, нису урађени просторно плански акти, није било улагања, нису ријешени имовинско-правни односи, обе зоне у власништву физичких лица.

Пелагићево - ПЗ Пелагићево, Блажевац, Орлово Поље и Турић нису предвиђене стратегијом развоја, иако јесу просторним планом. Међутим, није донесена одлука о њиховом успостављању, нису урађени просторно плански акти, није било улагања, нису ријешени имовинско-правни односи - ПЗ Пелагићево и Турић су у власништву РС, а Блажевац и Орлово Поље у власништву физичких лица.

Требиње - ПЗ ИАТ није предвиђена стратешко-развојним актима, није донесена одлука о успостављању, нису урађени просторно-плански акти, није било улагања, локација у власништву правних лица.

Трново - ПЗ Трново 1 није предвиђена стратешко-развојним актима, није донесена одлука о успостављању, нису урађени просторно-плански акти, нису ријешени имовинско-правни односи, није било улагања, нема инвеститора.

Шековићи – ЈЛС не располаже стратешко-развојним ни просторно-планским актима, није донесена одлука о успостављању, буџетом за 2020. годину планирана средства за израду регулационог плана ПЗ, у преговорима са МПШВ око преноса својине над земљиштем, није било улагања, нема инвеститора.

Такође, расположива површина за понуду инвеститорима је призната до површине у власништву ЈЛС или уколико је она навела мањи износ од површине коју она посједује.

Прилог број 9 – Преглед ПЗ у РС

ЈЛС	Број ПЗ	Врста ПЗ (Brownfield/Б или Greenfield/Г)	Назив ПЗ	Површина ПЗ у ха	Стање власништва на дан 31.12.2019. године у ха				Расположива површина ПЗ у ха за понуду инвеститорима	Број пословних субјеката у ПЗ	Број запослених радника у ПЗ
					РС	ЈЛС	Физичка лица	Правна лица			
ПЗ Инцел	1	Б	ПЗ Инцел	35	35				Н/а	54	Н/а
Бања Лука	1	Б	ПЗ Рамићи	24		7,8		16,2	7,8	15	277
Берковићи	1	Г	ПЗ Видуша	10			10		0	0	0
Бијељина	4	Б	ПЗ Индустијска зона 1	83,5	24,83	2,87	20	35,8	1,7	13	562
		Г	ПЗ Индустијска зона 2	126	0	5,5	81,5	39	2,8	3	24
		Г	ПЗ Индустијска зона 3	22	0	7,98	4,02	10	0,4	8	97
		Г	ПЗ Индустијска зона 4	95,84	9	20	66,84	0	20	0	0
Билећа	0										
Братунац	3	Б	Циглана	2,8		2,8			2,6	1	1
		Г	Побрђе	40,7			40,7		0	0	0
		Г	Рајска плажа	14	14				0	0	0
Брод	3	Г	Скеле	10		9,43		0,57	9,43	Н/а	Н/а
		Г	Зона 3	30		29,48		0,52	29,48	Н/а	Н/а
		Г	Зона 7	150		146,99		3,01	146,99	Н/а	Н/а
Вишеград	0										
Власеница	4	Г	Кула Зебан	37,13		37,13			37,13	0	0
		Г	Брегови	8,34		8,09	0,25		8,09	0	0
		Г	Нови Еластик	8,3	6,93	0,41	0,96		0,41	0	0
		Г	Дрински корпус	1,68		0,2	1,48		0,2	0	0
Вуковина	0										
Гацко	4	Б	Секција А	1,7	1,4		0,3		0	1	50
		Б	Секција Б	3,1		3,0354		0,0646	3,0354		Н7а

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске

		Г	Автовац	9,08	9,08			0	0	0	
		Б	Лазарићи	3,9	3,9			3,9	0	0	
Град Источно Сарајево	0										
Градишка	1	Г	Агроиндустријска зона Нова Топола	135	105,89	29,11		38,39	18	700-800	
Дервента	2	Б	Индустријска зона	18,97	15,07			15,07	3	Н/а	
		Г	Сервисно-комунални центар	8,84	8,84			8,84	0	0	
Добој	1	Г	Руданка	45				0			
Доњи Жабар	0										
Зворник	1	Б	ПЗ Јадар	8,09	6,96	1,13		6,96	1	Н/а	
Источна Илиџа	0										
Источни Дрвар	2	Г	Зона 1	1,5	1,5			1,5	0	0	
		Г	Зона 2	1	0,261	0,739		0,261	1	4	
Источни Мостар	0										
Источни Стари Град	2	Г	Златиште-Брус	97,5	49	8	17	23,5	8	3	80
		Г	Булози	13,5		2	7	4,5	2	1	11
Источно Ново Сарајево	1	Г	Врањеш	9,25	1,74	0,41	7,1	0,15	3	100	
Језеро	1	Г	ПЗ 1	5			5	0	5	35	
Калиновик	0										
Кнежево	0										
Козарска Дубица	1	Г	ПЗ Липова Греда	69	62,86	6,14		62,86	3	30	
		Г	Уна	14,07		14,07		0	0	0	
Костајница	3	Г	Блок1	2,06		2,06		0	0	0	
		Г	Тавија	4,73	2	2,73		2	0	0	
Котор Варош	0										
Крупа на Уни	0										

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске

Купрес	0										
Лакташи	1	Г	Александровац	28,9		5,15	23,75	5,15	13	830	
Лопаре	0										
Љубиње	0										
Милићи	2	Б	Јатариште	30,98			30,98	0	0	0	
		Г	Подгора	11,4		11,4		11,4	0	0	
Модрича	0										
Мркоњић Град	2	Г	Подбрдо	18,5		9,024	0,6764	8,8	9,024	7	Н/а
		Г	Кула-Рудићи	2		1,661	0,339		1,661	1	Н/а
Невесиње	1	Б	ПЗ Килавци	15	4		2	9	0	13	50
Нови Град	1	Г	ПЗ Пољавнице	75			40	35	0	27	350
Ново Горажде	1	Б	ДЦ Градина	1,2955		1,2955			1,2955	0	0
Осмаци	0										
Оштра Лука	0										
Пале	1	Б	ПЗ Фамос Коран	6,7015		6,2514		0,4501	6,2514	1	20
Пелагићево	1	Г	ПЗ Поребрице	40,1		20,06	16,19	3,85	20,06	0	0
Петровац	0										
		Г	Карановац	24			17	7	0	1	Н/а
Петрово	4	Б	Сочковац	29,1		1,3	20,8	7	1,3	2	Н/а
		Г	Петрово	22,1		1,9	17,4	2,8	1,9	2	Н/а
		Б	Калуђерица	35,5	0,6	17,6	17,3		11,1	1	Н/а
		Б	ПЗ Целпак	10,57		6,5429		4,0263	2,5566	8	Н/а
Приједор	3	Г	Чиркин поље	71					0	0	0
		Г	Балтин Баре	72,5					0	0	0
Прњавор	1	Г	ПЗ Вијака	120,68	45,58	66,31		8,79	66,31	5	25
Рибник	0										
Рогатица	0										
Рудо	0										

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске

Соколац	4	Б	Подроманија	43	18,2	15	28	0	1	10	
		Б	Нова Романија	18,2				0	0	0	
		Б	Унис	3,2				0	0	0	
		Б	Дуга комерц	2,5				0	0	0	
Србац	2	Г	Црнаја	32	23,69		8,31	23,69	1	Н/а	
		Г	Ситнеши	47,5	23,38	18,94	5,18	23,38	2	Н/а	
Сребреница	3	Б	Поточари	19,26	6,68		12,58	6,68	5	200	
		Б	Зелени Јадар	8,7			8,7	0	1	10	
		Б	Скелани	1,9	0,3		1,6	0,3	2	30	
Станари	1	Г	ПЗ Термоелектрана Драгаловци	3,3	3,3			3,3	0	0	
Теслић	2	Г	ПЗ Ланара	14,08	11,25	2,83		11,25	5	Н/а	
		Б	ПЗ Борја	5,63	5,63			5,63	0	0	
Требиње	1	Г	ПЗ Вољујац	85	45	35,7	4,3	45	6	Н/а	
Трново	0										
Угљевик	1	Г	ПЗ Угљевик	8,3	8,3			Н/а	Н/а	Н/а	
Фоча	2	Б	ПЗ Брод	25,45	2,65	1,2	2,43	19,17	1,2	0	0
		Г	ПЗ Ливаде	2,917				0,085	2,832	1	3
Хан Пијесак	0										
Чајниче	0										
Челинац	0										
Шамац	2	Б	Индустријско ПЗ	8,08	4,284		0,7838	4,284	7	Н/а	
		Б	Развојно предузетничка зона	5,48	0,42		2,15	0,42	5	Н/а	
Шековићи	0										
Шипово	3	Г	Волари	14,1	14,1			0	0	0	
		Г	Соколац	14,3	14,3			0	0	0	
		Г	Натпоље	5,6	5,6			0	0	0	

Извор података: Упитник ГСРЈС РС

Прилог број 10 – Начини и трошкови прибављања земљишта за успостављање ПЗ у ЈЛС које су биле предмет детаљнијег испитивања

Назив ЈЛС	Назив ПЗ	Начин и трошак прибављања земљишта за ПЗ	Начин рјешавања имовинско-правних односа у ПЗ
Бања Лука	ПЗ Рамићи	Куповина „Ваљаоница ХВТ – Унис“ у стечају од стране Града у 2013. години за 6.550.500 КМ (24ха)	Регулациони план ПЗ у Рамићима обухвата 220,5ха заједно са купљена 24ха, остатак земљишта у власништву физичких лица за чију куповину Град нема финансијских средстава. У оквиру 24ха потешкоће укњижења двије парцеле у катастру непокретности
Приједор	ПЗ Целпак	Влада РС је 2008. године купила дио имовине „Целпака“ – земљиште за 2.598.094 КМ и управну зграду за 350.000 КМ. У 2011. години Влада РС је без накнаде пренијела власништво на општину Приједор	Потешкоће око укњижења појединих парцела у катастру непокретности, преостали дио имовине „Целпака“ који није купљен већ приватизован, стоји у рушевном и неуређеном стању
Станари	ПЗ Термоелектрана	Куповина земљишта од физичких лица у износу од 312.376 КМ	Потешкоће око укњижења власништва над купљеним парцелама и ступања на снагу катастра непокретности, како би се парцеле могле понудити инвеститорима
Нови Град	ПЗ Пољавнице	Одлука о оснивању ПЗ из 2009. године, као и Регулациони план ПЗ гласи на 75ха, гдје је ЈЛС ефективно располагала са 12,5ха	У оквиру расположиве површине, ЈЛС је располагала са 18 парцела које је продала без заштитних клаузула, гдје купци у највећој мјери нису испунили своја обећања. Судски спор са земљорадничком задругом Стрижна за око 50-так ха око власништва
Шамац	Развојно-предузетничка зона и Индустриско-пословна зона	ПЗ су формиране на подручју бивше Фабрике плетеног намјештаја „Корпара“ (5,5ха) и ЈП „Слободна зона“ Шамац (8ха)	ЈЛС распродала велики дио парцела без заштитне клаузуле, гдје купци нису испунили своја обећања. Дио објеката у закупу. ЈЛС више нема земљишта погодног за ПЗ у свом власништву. Погодно земљиште за ПЗ се налази на простору Луке Шамац, међутим иста је приватизована, власник је вољан продати, али ЈЛС нема финансијских средстава за њену куповину
Дервента	Индустриска зона и Сервисно-комунални центар	Индустриска зона (19ха) формирана на дијелу земљишта некадашњег „Униса“ и „Технорада“ и Сервисно комунални центар (9ха)	Земљишне књиге уништене током ратних збивања, потешкоће око ступања катастра непокретности за подручје ЈЛС и укњижења појединих парцела интересантних за потенцијалне инвеститоре
Фоча	ПЗ Брод	ПЗ формирана на површини бившег привредног субјекта „Маглић Холдинг“ који је ЈЛС намјеровала да купи	За потребе куповине овог привредног друштва ЈЛС је сачинила елаборат о правданости и обратила се Влади РС да јој помогне при откупу. Влада РС није изашла у сусрет ЈЛС, па су имовину објекта на лицитацијама купила правна лица за чије потребе ЈЛС сад инфраструктурно опрема ову локацију

Извор података: Документација достављена од стране ЈЛС које су биле предмет детаљнијих ревизијских испитивања

Прилог број 11 – Уложена средства у успостављање ПЗ у РС по годинама, изворима финансирања и активностима на успостављању

Година	Кредитна средства ЈЛС	Буџет ЈЛС	Средства међународних донатора	Финансијска подршка РС	Донаторска средства Владе Републике Србије	Укупно по годинама
2009	100.000	1.457.165	10.000	130.015	0	1.697.180
2010	1.001.561	551.205	998.500	20.000	0	2.571.266
2011	133.570	963.166	0	202.302	0	1.299.037
2012	0	2.006.954	8.000	203.699	0	2.218.653
2013	6.550.500	473.601	362.500	973.824	0	8.360.425
2014	202.487	274.581	364.493	590.450	0	1.432.011
2015	155.689	734.390	307.016	34.935	0	1.232.030
2016	1.491.324	2.618.243	112.179	0	0	4.221.746
2017	0	1.860.959	2.064.370	1.187.998	0	5.113.327
2018	3.575.440	3.036.478	2.797.328	737.423	0	10.146.669
2019	3.920.187	2.591.617	948.236	2.096.883	1.955.829	10.860.808
Укупно по изворима финансирања	17.130.758	16.568.358	7.972.622	5.525.586	1.955.829	49.153.152

Активност на успостављању ПЗ	Износ у КМ
Изградња инфраструктуре	22.214.060
Куповина земљишта/имовине привредног субјекта	14.547.270
Изградња пословних објеката	6.208.050
Израда регулационог плана	1.260.104
Уређење и регулација водених токова	1.029.545
Одржавање постојеће инфраструктуре и објеката	998.132
Вањско уређење грађевинских парцела	910.738
Израда/ ревизија УТ услова и пројектне документације	676.995
Израда студија (ек. оправданости и инвестиционе)	265.832
Прикључци на инфраструктурну мрежу	243.064
Промоција пословне зоне	236.660
Претварање у грађевинско земљиште	127.586
Прибављање грађевинских и употребних дозвола	126.690
Документи и провођење промјена у РУГИПП	119.897
Стручни надзор и технички пријем изведених радова	73.055
Нотарске обраде, процјене вјештака и др.	54.449
Рушење/ уклањање дотрајалих/нелегалних објеката	54.060
Мишљење и сагласности републичких институција	6.965
Укупно	49.153.152

Извор података: Упитник ГСРЈС РС

Прилог број 12 – Трошкови изградње потребне инфраструктуре у ПЗ (примјер ПЗ у општини Станари)

Активност на успостављању ПЗ	Потребно вријеме	Трошак (у КМ)
Израда Просторног плана ЈЛС	Завршен за 2 године (2015-2017)	0,00
Објављивање јавног позива за куповину земљишта – објава у новинама	Завршен -15 дан (2017.)	300,00
Рад комисије ЈЛС у вези куповине земљишта	Око 2 мјесеца - 2017. године	0,00
Ангажовање вјештака за процјену вриједности земљишта	Улази у рок од 2 мјесеца – 2017.	750,00
Припрема, усвајање и ступање на снагу Одлуке ЈЛС о куповини земљишта	15 дана – 2017. године	0,00
Припрема уговора и добијање сагласности на сваки уговор од стране Правобранилаштва РС, те нотарска обрада уговора	1 мјесец -2017. године	2.200,00
Активност куповине земљишта – склапање 4 купопродајна уговора са физичким лицима	2017. године	312.376,00
Прибављање Посједовног листа, ЗК и идентификације у катастру непокретности	2017. године	200,00
Формирање грађевинских парцела - Регионални пут није био уплаћен, па је било потребно извршити цијепање парцела и одцјепити земљиште које користе ЈП Путеви РС	поступак траје око 1 мјесец – 2018. године	1.560,78
Провођење уговора у катастру непокретности	15 дана - 2017. године	2.000,00
Претварање пољопривредног у грађевинско земљиште (70% износа се врати ЈЛС)	2017. године	14.692,60
Појединачно излагање катастра непокретности (планирани трошак за адвокате и објаве – још није покренут поступак)	Поднесен – 2018. године	14.000,00
Прибављање Посједовног листа, ЗК и идентификације у катастру непокретности	2018. године	230,00
Припрема, усвајање и ступање на снагу Одлуке ЈЛС о оснивању ПЗ	2017. године	0,00
Израда Регулационог плана ПЗ	Завршен 2019. године	6.000,00
Преговори са ЈП Путеви	6 мјесеци (2018-2019)	0,00
Ангажовање извођача за израду темеља за 3 хале (трошак са ПДВ – радови завршени)	Завршен 2018. године	879.671,66
Ангажовање извођача за израду конструкције за 3 хале (трошак са ПДВ, радови у току)	Завршен 2018. године	1.752.394,00
Формирање грађевинских парцела	Завршено 2019. године	5.462,00
Прибављање Посједовног листа, ЗК и идентификације у катастру непокретности	Завршено	223,00
Вањско уређење ПЗ (асфалт, хидранти, канализација, прикључак струје)	Није још урађено	1.772.480,00
Изградња бунара	Завршен 2018. године	77.079,02
Изградња трафостанице (Електро Добој је инсталирао своју трафо-станицу)	Завршена 2019. године	0,00
Активности на промоцији ПЗ (видео промоција, израда летка, сајмови)	У току	2.000,00
УКУПНО	Минимално 3 године	4.843.619,06

Прилог број 13 – Сlike ПЗ – ПЗ Целпак Приједор, 14.10.2019. године



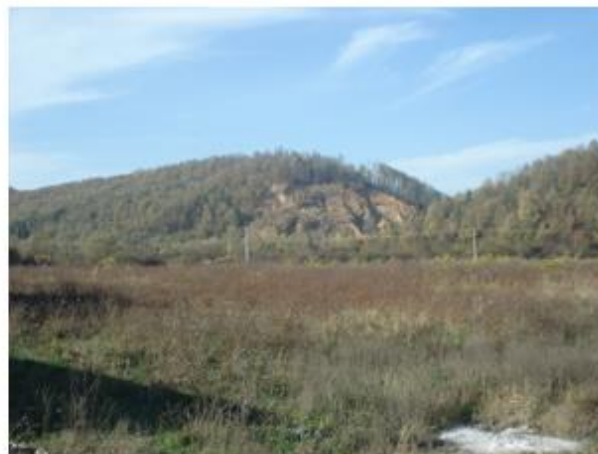
Слике ПЗ - ПЗ Пољавнице Нови Град, 15.10.2019. године



Слике ПЗ - ПЗ Термоелектрана Станари, 17.10.2019. године



Слике ПЗ - Индуријска зона и Сервисно-комунални центар Дервента, 22.10.2019. године



Слике ПЗ - ПЗ Рамићи Бања Лука, 23.10.2019. године



Слике ПЗ - Индустијско ПЗ и Развојно-предузетничка зона Шамац, 01.11.2019. године



Слике ПЗ - ПЗ Подбрдо и Кула-Рудићи Мркоњић Град, 02.03.2020. године



Слике ПЗ - Агроиндустријска зона Нова Топола Градишка, 03.03.2020. године



Слике ПЗ - ПЗ Фамос Коран Пале, 09.03.2020. године



Слике ПЗ - ПЗ Кула Зебан и Брегови Власеница, 10.03.2020. године

