

Анализа ефеката Предлога уредбе о ближим критеријумима за оцену економске оправданости одређивања подручја слободне зоне.

Питање: Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?

У посматраној области основни економски показатељи који се прате односе се на ниво инвестиција, број новозапослених радника, вредност производње и вредност извоза, имајући у виду да је одређивање подручја зоне економски оправдано ако се може оценити да ће се постићи позитивни ефекти у погледу привлачења капитала, производње робе и пружања услуга, запошљавања, трансфера савремених технологија и позитивни ефекти на проширењеспольнотрговински биланс земље.

Према подацима из извештаја о пословању слободних зона у периоду од 2012. до 2018. године може се закључити да је дошло до значајног раста посматраних економских показатеља у односу на 2012. годину. Ако 2012. годину узмемо као базну, можемо истаћи да је **вредност остварене производње** значајно порасла имајући у виду да износи око 2,4 милијарде евра годишње у односу на 0,9 милијарди евра колико је износила 2012. године, вредност извоза је око 2,2 милијарде евра годишње у односу на 0,8 милијарди евра колико је износила 2012. године, **вредност инвестиционог улагања** износи око 200 милиона евра годишње а **број запослених радника** у слободним зонама у 2018. години био је 35.279 радника што је 2,4 пута више у односу на 2012. годину.

Према подацима из извештаја о пословању слободних зона у 2018. години на територији Републике Србије функционисало је 14 слободних зона и то: Слободна зона „Пирот”, Слободна зона „Суботица”, Слободна зона „Зрењанин”, Слободна зона „Нови Сад”, „ФАС Слободна зона”, Крагујевац, Слободна зона „Шабац”, Слободна зона „Ужице”, Слободна зона „Крушевац”, Слободна зона „Смедерево”, Слободна зона „Свилајнац”, Слободна зона „Апатин”, Слободна зона „Врање”, Слободна зона „Прибој” и Слободна зона „Београд”. У 2019. години основана и Слободна зона „Шумадија” у Крагујевцу

Укупна површина слободних зона у Републици Србији према извештају о пословању слободних зона у 2018. години износи 20 km² 04 ha 53 a 82 m².

Слободне зоне су у 2018. години имале укупно 204 корисника и у односу на 2017. годину број корисника се смањило за 17 корисника (7,69%).

Укупан обим инвестиција у слободним зонама у Републици Србији у 2018. години износио је 194.338.191 евра и у односу на 2017. годину смањило се за 9,85%.

Питање: Да ли се у предметној области спроводио документ јавне политике или пропис?

У предметној области спроводи се Стратегија развоја слободних зона у Републици Србији за период од 2018. до 2022. године којом су дефинисани следећи стратешки циљеви:

повећање вредности оствареног промета у слободним зонама, повећање вредности остварене производње у слободним зонама, повећање вредности извоза из слободних зона и повећање броја запослених у слободним зонама.

Имајући у виду период примене поменути стратегије у овом тренутку није могуће утврдити да ли су остварени резултати у складу са планираним резултатима узимајући у обзир чињеницу да Управа за слободне зоне у овом моменту располаже само са подацима о оствареним резултатима пословања слободних зона у Републици Србији само за 2018. годину. Анализом Извештаја о пословању слободних зона у Републици Србији за 2018. годину, може се закључити да је дошло до пада у извозу робе из слободних зона (2,14%), уносу репроматеријала (7,53%), вредности укупног промета (5,45%), вредности укупних инвестиција у слободним зонама (9,85%), као и вредности производње (2,69%) у односу на 2017. годину. Пад вредности у поменутим економским категоријама, последица је, пре свега, пада производње у „ФАС” слободној зони у Крагујевцу, као и значајног пада производње предузећа „Siemens” д.о.о. Београд у Слободној зони „Суботица” у Суботици. Пад вредности у овим економским категоријама није утицао на пад запослености у слободним зонама имајући у виду да је у 2018. години дошло до повећања броја запослених. Такође у 2018. години бележи се повећање вредности пружених услуга у слободним зонама у односу на 2017. годину, што је један од јасних сигнала да постоји потреба измене уредбе у делу који дефинише делатности. Имајући у виду напред наведено доношењем нове уредбе тежи се стварању услова за заустављање негативног тренда у побројаним категоријама у 2018. години.

Питање: На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

Остваривање општих односно посебних циљева утврђиваће се на основу извештаја о пословању слободних зона у Републици Србији које достављају привредна друштва за управљање слободним зонама у року од 90 дана по истеку календарске године за претходну годину, у складу са чланом 11. Закона о слободним зонама.

ОБРАЗАЦ АКЦИОНОГ ПЛАНА		
Стратешки циљ 1:	Повећање вредности оствареног промета у слободним зонама	
Показатељ на нивоу посебног циља (показатељ исхода):	Почетна вредност: 4.642.929.558 евра	Циљна вредност: 5.500.000.000 евра
	Базна година: 2018.	Година реализације посебног циља: 2025.
Извор провере:	Извештај о пословању слободних зона у Републици Србији за 2025. годину.	

ОБРАЗАЦ АКЦИОНОГ ПЛАНА		
Стратешки циљ 2:	Повећање вредности остварене производње у слободним зонама	
Показатељ на нивоу посебног циља (показатељ исхода):	Почетна вредност: 2.438.529.318 евра	Циљна вредност: 3.000.000.000 евра
	Базна година: 2018.	Година реализације посебног циља: 2025.
Извор провере:	Извештај о пословању слободних зона у Републици Србији за 2025. годину.	

ОБРАЗАЦ АКЦИОНОГ ПЛАНА		
Стратешки циљ 3:	Повећање вредности извоза из слободних зона	
Показатељ на нивоу посебног циља (показатељ исхода):	Почетна вредност: 2.185.052.959 евра	Циљна вредност: 2.700.000.000 евра
	Базна година: 2018.	Година реализације посебног циља: 2025.
Извор провере:	Извештај о пословању слободних зона у Републици Србији за 2025. годину.	

ОБРАЗАЦ АКЦИОНОГ ПЛАНА		
Стратешки циљ 4:	Повећање броја запослених радника у слободним зонама	
Показатељ на нивоу посебног циља (показатељ исхода):	Почетна вредност: 35.279 радника	Циљна вредност: 44.000 радника
	Базна година: 2018.	Година реализације посебног циља: 2025.
Извор провере:	Извештај о пословању слободних зона у Републици Србији за 2025. годину.	

Извештај о пословању слободних зона у Републици Србији, као извор провере, сачињава Министарство финансија – Управа за слободне зоне, у усваја га Влада Републике Србије.

Питање: Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Која промена се предлаже?

Проблеми који су уочени односе се на потребу привредних субјеката који послују у режиму слободних зона да реинвестирају, изграде нове и прошире постојеће погоне, али су у реализацији својих планова лимитирани критеријумима постојеће Уредбе који се односе на ниво нових инвестиција у износу од најмање 3 милиона евра и 100 новозапослених радника у прве две године. Посебно треба истаћи да по постојећој Уредби 50% инвестиционог улагања мора бити страног капитала што представља дискриминишући фактор у односу на домаће инвеститоре, имајући у виду да постојећа Уредба датира из 2006. године а да је 2018. године усвојен Закон о улагањима којим се у потпуности изједначава положај домаћих и страних улагача.

Такође, чланом 3. постојеће Уредбе таксативно су набројане производне делатности за које се сматра да је оснивање подручја економски оправдано, што представља лимитирајући фактор у погледу врсте делатности за које се оцењује економска оправданост у поступку оснивања и проширења подручја слободне зоне.

Промена која се предлаже огледа се у смањењу износа инвестиција, порекла инвестиција, као и броја новозапослених радника потребних за проширење постојећих слободних зона, а у циљу развоја слободних зона, привлачења нових инвеститора и помоћи привредним субјектима који већ послују у режиму слободних зона.

Питање: Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва?

Снижавањем износа неопходних инвестиција и броја новозапослених радника који су предвиђени важећом Уредбом подржаће се интенција постојећих корисника слободних зона да реинвестирају и повећају број запослених у оквиру слободних зона, са једне стране и са друге стране, подржаће се развој малих и средњих привредних субјеката, посебно оних у области пружања логистичких услуга као што су транспорт, шпедиција, складиштење и манипулација робом, имајући у виду да слободне зоне служе и као инкубатор за развој привредних делатности, а што члан 3. постојеће Уредбе лимитира имајући у виду да прописује само производне делатности.

Такође, неопходно је подржати капитално интензивне инвестиционе пројекте који са собом доносе савремену опрему и технологију, а не запошљавају велики број радника, али и „start up” пројекте који су на почетку пројекти ниске инвестиционе активности, а који касније доприносе развоју друштва кроз процес реинвестирања и новог запошљавања што има позитивне ефекте на јавне приходе у средњем и дугом року. Овакви инвестициони пројекти доприносе развоју друштва у погледу трансфера савремене технологије и извозу знања имајући у виду да овакви пројекти предвиђају радно ангажовање висококвалификоване радне снаге, као што су између осталих и ИТ стручњаци, машински и електроинжињери.

Члан 3. постојеће Уредбе мења се у погледу врсти делатности за које се сматра да је оснивање подручја економски оправдано, што представља лимитирајући фактор у погледу врсте делатности за које се оцењује економска оправданост у поступку оснивања и проширења подручја слободне зоне.

Постојећа Уредба мења се и додавањем чл. 5. и 6. којима се дефинишу услови који морају бити испуњени да би се одређивање подручја проширења зоне сматрало економски оправданим, и то:

- Чланом 5. Предлога уредбе ближе су дефинисани услови који морају бити испуњени да би се одређивање подручја проширења зоне на територији јединице локалне самоуправе за које је Влада донела решење о одређивању подручја зоне сматрало економски оправданим;
- Чланом 6. Предлога уредбе ближе су дефинисани услови који морају бити испуњени да би се одређивање подручја проширења зоне на територији друге јединице локалне самоуправе сматрало економски оправданим, као и изузетак примене овог члана.

Питање: Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року?

Изабрана опција неће имати негативне ефекте на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року имајући у виду да се изабраном опцијом не уводе нове царинске и пореске олакшице за кориснике слободних зона.

На основу искустава у раду привредних субјеката који послују на подручјима слободних зона, изабрана опција имаће позитивне ефекте у смислу нових улагања постојећих корисника, повећања обима производње и отварање нових радних места.

Поред тога стичу се услови за долазак нових корисника који се сврставају у мала привредна друштва, како домаћа тако и страна, а која са својим нивоом инвестиција и бројем радника по постојећој Уредби нису испуњавали услове за проширење подручја слободних зона.

У средњем року могу се очекивати позитивни ефекти на јавне приходе, имајући у виду да ће предложене измене допринети повећању прилива директних инвестиција, вредности извоза, а самим тим и позитиван утицај на спољнотрговински биланс земље. Са друге стране повећање броја новозапослених радника допринеће повећању јавних прихода кроз плаћање доприноса и пореза на зараде, као и кроз потрошњу. На дужи рок очекује се у већој мери укључивање и домаћих привредних субјеката у вредносни ланац финалних производа намењених иностраном тржишту и јачању конкурентности домаћих привредних субјеката.

Питање: На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, би утицале мере изабране опције и како би се тај утицај огледао?

Предложене измене би утицале на постојеће привредне субјекте који послују у слободним зонама, а које имају намеру да наставе са инвестиционим пројектима и новим запошљавањем радника, што има посебну тежину имајући у виду да се поједине слободне зоне налазе на девастираним подручјима Републике Србије у којима је стопа незапослености виша од просечне стопе незапослености у Републици Србији, као што су Слободна зона „Врање” и Слободна зона „Прибој”.

Питање: Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

За спровођење предложених промена неће бити потребне организационе промене у Управи за слободне зоне.

Питање: Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

Управа за слободне зоне има капацитет за спровођење предложених промена и не постоји потреба за побољшање постојећих капацитета.

Питање: Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

Ризик спровођења предложених измена сведен је на минимум имајући у виду да се приликом оцене економске оправданости за одређивање или проширење подручја слободне зоне, поред прописаних критеријума који су садржани у овој уредби оцењује и какве ће ефекте планирани програми на подручју слободне зоне имати на пословање привредних субјеката који послују ван слободне зоне што подразумева и оцењивање доприноса планираних програма развоју локалне заједнице, региона и друштва у целини.

Такође, уколико оцени да се пословањем у зони не постижу критеријуми прописани овом уредбом као и циљеви предвиђени елаборатом за оцену економске оправданости за одређивање или проширење подручја слободне зоне, министарство надлежно за послове финансија може предложити Влади да укине сагласност за одређивање подручја зоне, у складу са чланом 11. став 5. Закона о слободним зонама.

Питање: Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „status quo” опција?

Доношењем нове уредбе постићи ће се жељени ефекти без потребе измене Закона о слободним зонама, имајући у виду да је чланом 7. став 3. поменутог закона прописано да Влада утврђује ближе критеријуме за оцену економске оправданости одређивања подручја зоне. Доношењем нове уредбе, уз друге опције које се већ примењују за остваривање жељених промена као што су промоција слободних зона и увођење додатних погодности локалних самоуправа за улагање на подручјима слободних зона, допринеће ефикаснијем и свеобухватнијем постизању позитивних ефеката.

Питање: Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

Користи које ће изабрана опција проузроковати привреди Републике Србије огледају се у повећању прилива директних инвестиција, повећању вредности остварене производње, повећању вредности извоза и повећању броја запослених радника, што ће допринети повећању јавних прихода кроз плаћање доприноса и пореза на зараде, као и кроз потрошњу, са једне стране и позитивном ефекту на спољнотрговински биланс земље, са друге стране.

Питање: Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин?

Изабрана опција позитивно утиче на услове конкуренције имајући у виду да се у предлогу уредбе брише критеријум који се односи на услов обавезног страног улагања у износу од 50% у односу на укупну инвестицију у зону чиме су привредни субјекти из Републике Србије били доведени у неравноправан положај у односу на иностране улагаче.

Питање: Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?

Изабрана опција утицаће позитивно на трансфер савремених технологија имајући у виду да се изабраном опцијом предвиђа смањење потребног инвестиционог улагања и потребног броја новозапослених радника за проширење подручја слободних зона чиме се стимулишу постојећи корисници слободних зона да лакше доносе одлуке о реинвестирању и додатном запошљавању, са једне стране и привлачење капитално интензивних инвестиционих пројеката који са собом доносе софистицирану опрему и технологију и који као такви доприносе развоју друштва у погледу трансфера савремене технологије, са друге стране.

Питање: Да ли изабрана опција утиче и у којем обиму утиче на животну средину, укључујући ефекте на квалитет воде, ваздуха и земљишта, квалитет хране, урбану екологију и управљање отпадом, сировине, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије?

Изабрана опција не може негативно утицати на животну средину имајући у виду чињеницу да је чланом 15. став 2. Закона о слободним зонама прописано да се обављањем делатности и пружањем услуга у зони не сме угрожавати животна средина, здравље људи, материјална добра и безбедност земље. Такође, чланом 14. поменутог закона прописано је да испуњеност услова за почетак рада зоне утврђује министар надлежан за послове финансија, на предлог комисије коју образује од представника надлежних органа а која, између осталог, утврђује да ли су испуњени услови у погледу заштите животне средине од стране представника Министарства заштите животне средине.

Питање: Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду?

Кроз разговоре и консултације Министарства финансија-Управе за слободне зоне са привредним друштвима за управљање слободним зонама, Групаацијом за слободне зоне и царинска складишта и корисницима зона дошло се до заједничког закључка о потреби покретања процеса доношења нове уредбе. Влада је уврстила у план рада за 2020. годину доношење нове уредбе из чега се може закључити да је нова уредба препозната као приоритет за доносиоца одлука.

Питање: Какво је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, односно локалних самоуправа (ако је реч о јавној политици или акту локалне самоуправе)?

Упоредно правна анализа остварења оваквих промена у поређењу са искуством других држава није рађена.

Питање: Шта се предметном променом жели постићи?

Предметном променом се жели допринети успешнијој реализацији стратешких циљева који су дефинисани Стратегијом развоја слободних зона у Републици Србији за период од 2018. до 2022. године, и то: повећање вредности оствареног промета у слободним зонама, повећање вредности остварене производње у слободним зонама, повећање вредности извоза из слободних зона и повећање броја запослених у слободним зонама.

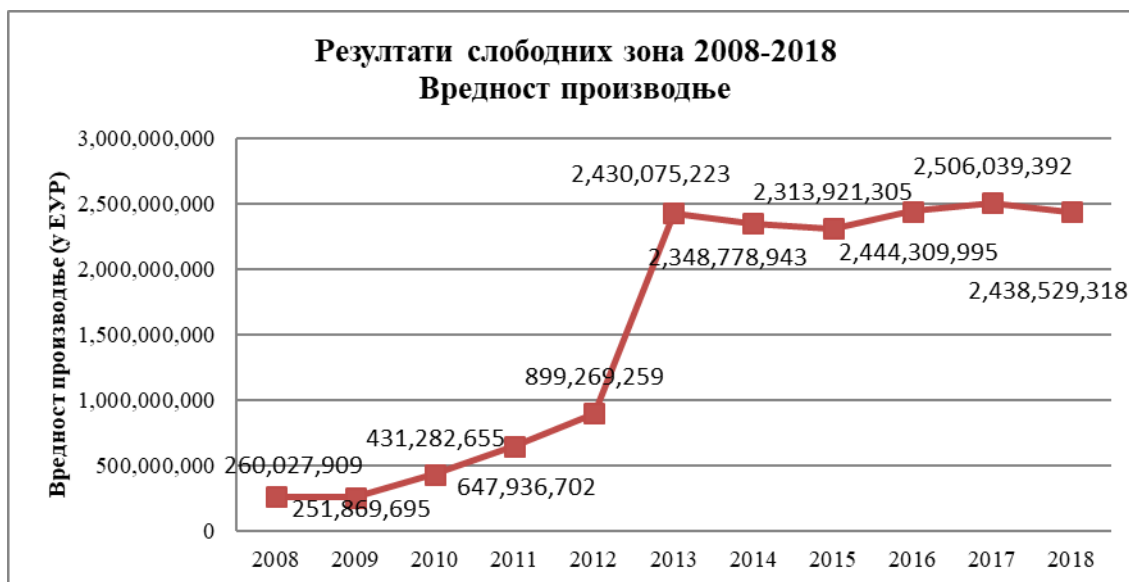
Питање: Квантитативно (нумерички, статистички) представити очекиване трендове у предметној области, уколико се одустане од интервенције (*status quo*).

Развој слободних зона у претходних десет година и раст у свим наведеним економским категоријама најбоље се види из приложених графикана.

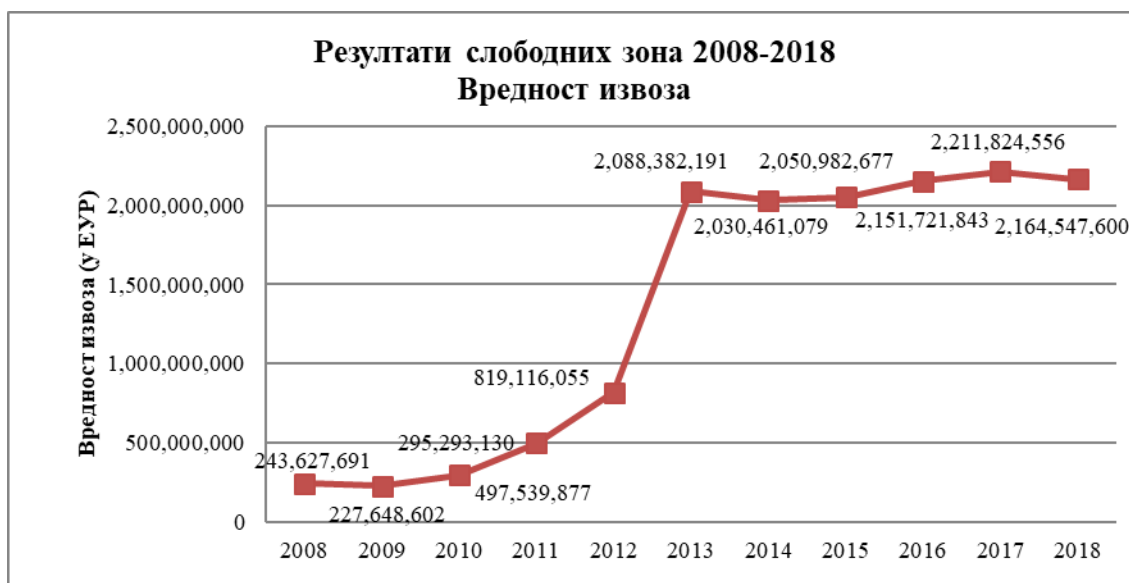
Вредност оствареног промета у слободним зонама у периоду од 2008. до 2018. године, приказан је следећим графиконом.



Вредност остварене производње у слободним зонама у периоду од 2008. до 2018. године, приказана је следећим графиком.



Вредност извоза производних корисника из слободних зона у периоду од 2008. до 2018. године, приказана је следећим графиком.



Вредност инвестиционог улагања у слободним зонама у периоду од 2008. до 2018. године, приказана је следећим графиком.



Укупан број запослених радника у слободним зонама у периоду од 2008. до 2018. године, приказана је следећим графиком.



Уколико се одустане од предложене интервенције постоји ризик да се негативни тренд у најважнијим економским категоријама који је забележен у 2018. години настави и у будућем периоду.

Питање: Која опција је изабрана за спровођење и на основу чега је процењено да ће се том опцијом постићи жељена промена и остварење утврђених циљева.

На основу Извештаја о пословању слободних зона у Републици Србији за 2018. годину утврђено је да је дошло до благог пада остварених вредности у најзначајнијим економским категоријама.

Имајући то у виду предлаже се промена постојеће Уредбе којом се, између осталог, предлаже смањење неопходног износа инвестиција, порекла инвестиција, као и броја новозапослених радника потребних за проширење постојећих слободних зона, а у циљу развоја слободних зона, привлачења нових инвеститора и помоћи привредним субјектима који већ послују у режиму слободних зона.

Предложена промена има за циљ да допринесе заустављању негативаног тренда у остваривању стратешких циљева који су дефинисани Стратегијом развоја слободних зона у Републици Србији за период од 2018. до 2022. године.