

SLOBODNE ZONE – ZNAČAJNE TOČKE PROMETNOG I GOSPODARSKOG SUSTAVA REPUBLIKE HRVATSKE

Free Zones Important Points of Transport and Economic System in the Republic of Croatia

UDK 336.415.7(497.5)
Izvorni znanstveni rad
Original scientific paper

Sažetak

Republika Hrvatska, kao i veći broj zemalja u tranziciji, sukobljava se s više poteškoća iz područja: prometa, gospodarstva, vanjskotrgovinskog i deviznog poslovanja, vanjske i unutarnje zaduženosti, socijalne politike i demografije itd. Za učinkovito rješavanje tih izuzetno složenih problema potrebno se koristiti specijalnim instrumentima državne gospodarske politike jer se pokazalo da se uporabom konvencionalnih instrumenata ne postižu zadovoljavajući rezultati. Jedan od među narodno priznatih i najčešće rabljenih specijalnih instrumenta središnje državne gospodarske politike za rješavanje navedenih teškoća bez državnog ulaganja i bez državnog rizika je institut **slobodna zona**. Elabracijom pojma, strukture i funkcije instituta **slobodna zona** i izradom prijedloga mjera za njegovu primjenu u Republici Hrvatskoj, u ovom radu, namjerava se pomoći tijelima državne vlasti i uprave da što brže i učinkovitije nađu odgovarajuća rješenja za aktualne teškoće, a struci i znanosti osigurati izvor za davanje potpore u traženju tih rješenja.

Ključne riječi: slobodna zona, prometni sustav, gospodarski sustav, gospodarska politika, poticajne mjere, model slobodnih zona.

Summary

The Republic of Croatia as a number of countries in transition faces numerous difficulties in the field of transport, economy, foreign trade and foreign exchange operations, foreign and internal indebtedness, social welfare policy and demography etc. In order to solve

efficiently these extremely complex problems it is necessary to use special instruments of state economic policy, since satisfactory results could not be achieved by using conventional instruments. One of the internationally recognized and most frequently used special instrument of central state economic policy for resolving the above mentioned difficulties without state investments and without state risk is the institute of «Free zone». In this paper, through the elaboration of the term, structure and function of the institute of «Free zone» and by presenting draft measures for its application in the Republic of Croatia, the intention has been to help the bodies of the state authority and government administration find adequate solution to current difficulties in the quickest and the most efficient way and at the same time provide a source which would give professionals and scientists in this field a support in search of these solutions.

Key words: free zone, transport system, economic system, economic policy, incentive measures, a model of free zones.

1. Uvod

Introduction

Iako se institut **slobodna zona** uspješno upotrebljava već više od 2.000 godina kao specijalni instrument državne gospodarske politike u pojedinim zemljama za rješavanje specijalnih gospodarskih i s njima izravno ili neizravno povezanih poteškoća, kao što su: problemi nezaposlenosti, povećavanja izvoza proizvoda i usluga, smanjivanje uvoza, smanjivanje emigracije mladih i stručnih kadrova, problemi gospodarskog razvoja nedovoljno razvijenih područja, intenziviranje robnih tokova, povećavanje redovitih izvora državnog proračuna itd. -

*dr. sc. Ivan Miloš, Veleučilište u Rijeci, Rijeka
**dr. sc. Dušan Rudić, Veleučilište u Rijeci, Rijeka

ipak se još uvijek u našoj zemlji ne posvećuje dostatna pozornost prijedlozima struke i znanosti pri donošenju strategije korištenja i upravljanja institutom **slobodna zona**.

U skladu s problemom u ovom se radu istražuju odgovarajući modeli instituta **slobodna zona** koji bi trebali potaknuti tijela državne vlasti (Sabor i Vladu) i državne uprave (ministarstva gospodarstva i financija) te jedinica lokalne samouprave (županije, gradove i općine) u Republici Hrvatskoj da donesu potrebne odluke o prihvaćanju predloženog modela i o sustavu upravljanja **slobodnim zonama** kao specijalnim instrumentom gospodarske politike. To bi istodobno trebalo poslužiti struci i znanosti te sadašnjim i budućim osnivačima i korisnicima slobodnih zona za projektiranje novih aplikativnih rješenja radi unapređivanja i razvoja postojećih slobodnih zona i njihovih dijelova. U procesu donošenja i primjene državne strategije i načina upravljanja ovim institutom pojavljuju se brojni problemi različitih oblika i stupnjeva složenosti. Oni se kreću u širokom rasponu od najjednostavnijih - svakodnevnih operativnih - do visokosloženih postupaka koji izravno impliciraju ključne elemente unutarnje i vanjske politike svake države, što upućuje na potrebu uvođenja timskog rada sa širokim spektrom specijalista iz različitih područja struke i znanosti.

Slijedom problema i predmeta istraživanja, proizlaze **svrha i cilj istraživanja** kojima se podrazumijevaju istraživanje prijedloga i prezentiranje konkretnog modela slobodnih zona u Republici Hrvatskoj te instrumenata za njegovu učinkovitu primjenu u rješavanju aktualnih problema u prometnom i gospodarskom sustavu bez državnih ulaganja i državnog rizika, tj. za uspješno uključivanje naše zemlje u međunarodnu podjelu rada i raspoloživog investicijskog kapitala. Razumijeva se pritom da je za postizanje postavljenoga glavnog cilja potrebno utvrditi njegove sastavnice i ključne elemente, kao što su: stručno i znanstveno definiranje ključnih elementa ovoga instituta, analiza stanja i učinkovitosti postojećih slobodnih zona i njihovih dijelova u našoj zemlji, istraživanje svjetskih iskustava u kreiranju i primjeni instituta i istraživanje ključnih prometnih čvorišta i geografskih područja radi njegove primjene. Valja usto voditi računa o sinergijskim učincima i ekonomskim multiplikatorima koji se mogu i trebaju ostvariti posredstvom programirane i od države upravljane klasterizacije prometnog i gospodarskog sustava kojega će stožerno i interakcijsko središte činiti nove slobodne zone.

Logičnim slijedom utvrđenog problema, predmeta i cilja istraživanja dolazi se i do temeljne **stručne i znanstvene hipoteze**. To znači da treba stručnim i znanstvenim metodama, a uz uporabu bogatog i dugogodišnjeg praktičnog iskustva autorâ na području kreiranja i primjene suvremenih modela i praktičnih rješenja slobodnih zona u prometnom i gospodarskom sustavu - istražiti i dati odgovarajući odgovor na pitanje:

Može li se i na koji način stvarno uporabiti suvremeni institut slobodna zona kao element strateške logistike za rješavanje aktualnih problema u prometnom i gospodarskom sustavu Republike Hrvatske bez državnih

ulaganja kapitala u gospodarske projekte i bez državnog rizika za uloženi kapital?

2. Pojam, struktura i funkcija slobodnih zona

Term, structure and function of free zones

2.1. Etimologija i semantika izraza zona i slobodna zona

Etimology and semantics of the term "zone" and "free zone"

Pojam *zona*, s motrišta cilja ovog istraživanja i dosadašnjih svjetskih iskustava, predstavlja dio carinskog područja suverene zemlje na kojemu se prometno-gospodarske djelatnosti te kretanje osoba i stvari obavlja pod posebnim uvjetima i na kojem se primjenjuje posebni nadzor tijela državne uprave. Dodavanjem određenih atributa ili determinanti tom pojmu dobiva se bliže ili izravnije uporabno obilježje i značenje pojedinog tipa *zone*.

Tako se pod pojmom *carinska zona* razumijeva prostor na kojem se primjenjuju posebne mjere carinskog nadzora i postupanja s osobama i stvarima u prometu, dok pojam *slobodna zona* može značiti zonu ili prostor s posebnim uvjetima rada i gospodarenja uz posebne pogodnosti (bez plaćanja carinskih pristojba, oslobođenje od obveze obračuna i plaćanja poreza na dodanu vrijednost, poreza na dobit itd.), a može imati i drugo značenje vezano za određene političke i vojne ciljeve. *Slobodna carinska zona* - najčešći je naziv za zone u svijetu u kojima se pod povoljnijim (*protekcioniističkim*) uvjetima obavljaju promet, skladištenje, industrijska proizvodnja i dorada robe itd. u tijeku transportnog procesa. U nekim zemljama osnivaju se *specijalne ekonomske zone*, koje uz gospodarske imaju i određene političke ciljeve, a najčešće su na vrlo velikim prostorima kopna i mora uz državnu graničnu crtu.

Prethodnica današnjih *slobodnih zona* bile su *slobodne luke*, koje su se osnivale krajem devetnaestog i početkom dvadesetog stoljeća kako bi se ubrzao i administrativno pojednostavio protok robe preko velikih luka međunarodnoga javnog prometa, koje su raspolagale odgovarajućim skladišnim i prekrcajnim kapacitetima te specijalističkim kadrovima i tehničkom opremom za osiguranje slobodnog prometa. U slobodnim lukama mogle su se obavljati i određene dorade robe (prepakiranje, sortiranje, komisioniranje, uzorkovanje, vaganje, tariranje, oplemenjivanje, kupoprodaja ...) bez prethodne suglasnosti carinskih i drugih upravnih tijela matične države, ali uz carinski i inspekcijски nadzor po načelu slučajnog uzorka i diskrecijskog postupanja. Međutim, u slobodnim lukama pretežit su se obavljale lučke prometne operacije ili usluge ukrcaja, iskrcaja i prekrcaja tereta između morskih (vodenih) i kopnenih transportnih sredstava.

Pojam *slobodna zona* može se kratko definirati kao posebno ograđeni i posebno uređeni dio prostora ili teritorija jedne zemlje na kojemu se gospodarske djelatnosti obavljaju u posebnim uvjetima.

Ponekada se u sredstvima javnog priopćavanja, pa i u znanstvenim publikacijama, pojavljuju i pojmovi "bescarinska zona", "slobodna carinska zona" i "carinska zona", koji se tretiraju kao sinonimi (jednoznačnice) pojmu *slobodna zona*, a što je u cijelosti pogrešno. Za razliku od pojma *bescarinska zona*, koji nema nikakvo formalno pravno, povijesno, ni uporabno značenje, pojmovi *slobodna carinska zona* i *carinska zona* poznati su oblici liberalizacije u prometu robe unutar carinskog područja jedne zemlje, koji se rabe već više od 2.000 godina. U formalno pravnom pogledu *slobodna zona* je dio teritorija Republike Hrvatske koji je posebno ograđen i označen i u kojemu se gospodarske djelatnosti obavljaju uz posebne uvjete.¹

S motrišta državne prometno-gospodarske strategije, slobodna zona bi se mogla definirati kao specijalni logistički, međunarodno priznati, instrument državne prometno-gospodarske politike jedne zemlje koji služi za poticanje ulaganja novog kapitala na unaprijed određeno područje ili prostor radi ostvarenja utvrđenih razvojnih prometno-gospodarskih programa s pomoću kojih se žele riješiti određene prometno-gospodarske i s njima interakcijski povezane ili uvjetovane poteškoće, bez državnih ulaganja i bez državnog rizika.

2.2. Struktura slobodnih zona

Structure of free zones

U strukturnom pogledu, slobodne zone mogu imati veći broj različitih obilježja koja se utvrđuju na temelju određenih kriterija. U dosadašnjoj svjetskoj praksi razvrstaj slobodnih zona najčešće se obavljao po: geografsko-političkim, funkcijsko-prostornim, državno-fiskalnim i administrativno-nadzornim kriterijima.

2.2.1. Eksteritorijalnost slobodnih zona

Extraterritoriality of free zones

Većinom slobodnih zona u svijetu upravljaju matične države temeljem koncesija kojima se državne ovlasti u upravljanju dijelom javnih funkcija prenose na osnivače slobodnih zona, koji su ovlaštteni zaključivati licencne ugovore o njihovu iskorištavanju s pravnim i fizičkim osobama koje namjeravaju obavljati gospodarske aktivnosti na prostoru slobodne zone.

2.2.2. Prostorna struktura slobodnih zona

Area structure of free zones

U prostornom pogledu slobodna zona može se sastojati od jednog nedjeljivog područja, kao što su to slobodne zone u Hongkongu, Makau, Tajvanu itd., ali mogu imati i više prostorno odvojenih dijelova koji ne moraju biti međusobno tehničko-tehnološki, funkcionalno

ili vlasnički povezani, a kojima može upravljati jedan koncesionar².

U tehničkom pogledu, prostor slobodne zone ili njezini dijelovi moraju biti opskrbljeni energentima i komunalnom infrastrukturom te povezani s javnom prometnom mrežom, a noću osvijetljeni i ograđeni tako da se kretanje osoba i stvari može odvijati samo kroz određene prolaze što su pod carinskim nadzorom 24 sata dnevno.

2.2.3. Fiskalna poticajnost u slobodnim zonama

Fiscal incentives in free zones

Jedno od temeljnih obilježja slobodne zone je fiskalna poticajnost koja se sastoji od određenih fiskalnih povlastica za pravne i fizičke osobe pri obavljanju određenih gospodarskih djelatnosti na području slobodne zone. Najčešći oblici fiskalnih povlastica ili poticaja čine: oslobađanje od plaćanja carinskih pristojba za robu koja se unosi iz inozemstva i tuzemstva na područje slobodne zone, djelomično ili cjelovito oslobađanje od obveze obračuna i plaćanja poreza na dodanu vrijednost, djelomično ili cjelovito oslobađanje od plaćanja poreza na dobit i dividendu ostvarenu poslovanjem na području slobodne zone itd. Razina fiskalnih povlastica izravno ovisi o namjeri pojedine države da bude manje ili više konkurentna drugim državama svoga užeg ili šireg okruženja za poticanje ulaganja ciljanog (proizvodno-prometnog) kapitala u ciljane prometno-gospodarske programe (radi povećavanja svoga izvoza) na svojem području ili na dijelovima pojedinih regija ili područja (otoci, područja od posebnog državnog interesa itd.).

Plaćanje i naplaćivanje roba i usluga na području slobodne zone, u većini zemalja obavlja se također slobodno bez primjene ograničenja iz zakona kojima se uređuje trgovina s inozemstvom i devizno poslovanje.

2.2.4. Carinski nadzor u slobodnoj zoni

Customs custody in a free zone

U pogledu carinskog nadzora nad područjima ili dijelovima slobodne zone, najčešće se primjenjuje načelo obvezatnog dokumentacijskog i diskrecijskog fizičkog carinskog nadzora. To, praktično, znači da je korisnik slobodne zone³ dužan prijaviti carini svako unošenje ili iznošenje robe na/sa područja slobodne zone, ali i sve oblike proizvodnje ili dorade robe na njezinu prostoru. Prijava unošenja i iznošenja robe obično se obavlja temeljem preslika prijevoznih isprava s kojima se roba prevozi, a prijava promjene fizičkih i kemijskih svojstava robe obavlja se dostavom tehnoloških normativa za proizvodnju i doradu robe. Carina može u svako doba dana i noći ući na područje slobodne zone ili njezina dijela radi očevida stvarnog stanja robe, koje bi moralo biti identično dokumentacijskoj evidenciji ili prijavi svakog korisnika.

¹ Zakon o slobodnim zonama RH ("Narodne novine", broj 44/96, članak 2.)

² Koncesionar je pravna osoba koja je od Vlade ili drugog ovlaštenog državnog tijela dobila koncesiju za osnivanje i upravljanje određenom slobodnom zonom.

³ Korisnik slobodne zone je pravna ili fizička osoba koja obavlja gospodarske djelatnosti na području slobodne zone i koja je s koncesionarom potpisala ugovor o korištenju određenom slobodnom zonom.

Upravo obveza korisnika slobodne zone da, na propisanim obrascima, mora carini unaprijed prijaviti svako kretanje robe, pokazuje da se pojam slobodna zona često, u našoj svakodnevnici, pogrešno shvaća kao prostor apsolutne slobode postupanja s inozemnom i domaćom robom na dijelu carinskog područja pojedine zemlje. A zapravo je sasvim suprotno, jer su sve aktivnosti na području slobodne zone i sva kretanja robe u njoj i izvan nje propisani i pod stalnim carinskim nadzorom, uključujući i mogućnost fizičkog carinskog nadzora svake pošiljke na bilo kojem dijelu državno-pravnog i jurisdikcijskog područja matične zemlje, bez prethodnog naloga ili odobrenja državnih pravosudnih tijela - kao što je to s nadzorom kretanja ostale robe za koju se primjenjuje građanskopravno načelo dopuštenosti svega što nije zabranjeno. Moglo bi se reći da, zapravo, u slobodnoj zoni ništa nije slobodno.

Ključni element liberalnosti čini pravo korisnika slobodne zone da može robu unijeti na njezino područje slobodno i staviti je u proizvodni, prometni ili drugi proces bez prethodne suglasnosti ili očevida carine, što značajno smanjuje sveukupne troškove poslovanja korisnika slobodne zone, povećava njegovu učinkovitost (produktivnost) i u konačnici profitabilnost njegovih ulaganja, ali uz uvjet da je sve uredno unaprijed prijavljeno carini.

Inozemna roba može se smještati na područje slobodne zone slobodno, što znači bez provođenja postupka carinjenja i na njezinu području može ostati neograničeno vrijeme bez primjene bilo kakvih ograničenja ili mjera državne vanjskotrgovinske politike.

2.3. Funkcija slobodne zone

Function of a free zone

Ako bi se pod pojmom funkcije slobodne zone razumijevala uporaba ili njezino korištenje kao specijalnog instrumenta državne gospodarske politike za poticanje ulaganja novog kapitala u nove gospodarske programe poradi rješavanja određenih problema na određenom području - onda bi se moglo utvrditi da se funkcija slobodne zone sastoji od najmanje dva interakcijski povezana i uzajamno uvjetovana elementa:

1) element državne strategije koji se očituje kao specijalni (neuobičajeni ili protekcionistički) instrument prometno-gospodarske politike, po kojemu se država prividno⁴ odriče određenih svojih fiskalnih prihoda u korist razvoja novih prometno-gospodarskih djelatnosti;

2) element prometno-gospodarskih djelatnosti koji se manifestira kao materijalni čimbenik za ostvarenje i mjerenje usvojene gospodarske politike, a koji najčešće sadržava sljedeće gospodarske djelatnosti:

- promet, proizvodnja, dorada ili oplemenjivanje robe,
- trgovina na veliko i posredovanje u trgovini,

- pružanje transportnih i drugih usluga,
- bankarski i drugi novčani poslovi,
- osiguranje i reosiguranje imovine i osoba.

3. Razvoj značajnijih slobodnih zona u svijetu

Development of some major free zones in the world

Nastanak slobodnih zona u svijetu povezan je s razvojem međunarodne trgovine i svjetske podjele rada i investicijskog kapitala. Prve slobodne zone pojavljuju se još u staroj Grčkoj u obliku slobodnih luka, gdje je roba dolazila u velike luke slobodno, tj. oslobođena od svih fiskalnih davanja, državnih pristojba ili taksa te uobičajenoga carinskog nadzora, čime su te luke dobile značajno mjesto u međunarodnoj razmjeni dobara, što se, dobrim dijelom, održalo i do danas.

3.1. Zone u razvijenim zemljama

Zones in developed countries

Koncem devetnaestog i početkom dvadesetog stoljeća došlo je do formiranja većeg broja slobodnih zona u Europi. Tako je 1888. godine nastala slobodna zona "Freihafen" u luci Hamburg, a potom u lukama Trstu, Bremenu, Kielu itd., u kojima su državne vlasti odobrile znatne fiskalne povlastice i vrlo veliku liberalizaciju prometa robe za izgradnju, remont i opremanje brodova, dok se za oplemenjivanje (dorada, obrada i prerada) robe u transportu trebala tražiti tzv. prethodna suglasnost od državnih upravnih tijela (carine, porezne uprave...). Sredinom prošlog stoljeća pojavili su se novi tipovi slobodnih zona koje su ponudile povlastice samo za robe u tranzitu na kojima je bilo dopušteno oplemenjivanje i slobodan transport. Prva takva (izvozna) slobodna zona otvorena je na području zračne luke Shannon u Irskoj 1959. godine, i poslije se pretvorila u tzv. *irski model*.

Početak 60-ih godina prošlog stoljeća došlo je do izrazitog povećavanja broja izvoznih slobodnih zona na području današnje Europske unije, u kojima su pojedine države, poput Irske, ne samo smanjivale fiskalne pristojbe u slobodnim zonama nego su čak davale posebne povlastice (besplatno zemljište, besplatne priključke na energente, djelomično oslobađanje od komunalnih davanja ...), što je rezultiralo: iznimno visokim stopama porasta prometno-gospodarskih aktivnosti, otvaranjem velikog broja novih proizvodnih radnih mjesta, rapidno povećanim izvozom i smanjenim uvozom, pretvaranjem velike emigracije mladih i stručnih kadrova u imigraciju, znatnim porastom životnog standarda, razvojem visokog školstva, znatnim porastom BDP-a, trajnim i sigurnim punjenjem državnog proračuna itd.

⁴ Riječ "prividno" označava činjenicu da se država ne može odreći prihoda koje ne stječe u trenutku donošenja poticaja za nova ulaganja kapitala jer ti prihodi tek trebaju doći ako se zaista ostvari ciljano ulaganje, koje se nije ostvarilo bez instituta **slobodna zona**.

Prve zone u SAD-u počele su se osnivati 1934. godine, i to na područjima slobodnih luka u kojima je omogućen liberalni transport i oplemenjivanje strane robe poradi povećavanja i unapređivanja vanjske trgovine i otvaranja novih radnih mjesta. Od 1950. u slobodnim zonama SAD-a omogućena je proizvodnja, izlaganje i burzovna prodaja gotovo svih vrsta robe. Tako je od 1980. do 1990. u SAD-u otvoreno 156 temeljnih slobodnih zona i 145 njihovih dijelova (podzona), što je rezultiralo porastom izvoza preko slobodnih zona kao matičnih čvorišta sa 1,55 milijarda USD iz 1980. na više od 125 milijarda USD u 1990. Godine 2001. država New York dala je koncesije za osnivanje 58 slobodnih zona ili njihovih dijelova s izrazito velikim fiskalnim i drugim povlasticama kako bi se industrijski i proizvodni pogoni s područja grada New Yorka premjestili u njegovu okolicu.⁵

3.2. Zone u zemljama u razvoju i tranziciji *Zones in developing countries and transition countries*

Među državama koje su prepoznale prednosti osnivanja slobodnih zona bile su Tajvan i Južna Koreja. Te dvije države su 60-ih godina prošlog stoljeća osnivanje slobodnih zona temeljile na filozofiji logistike slobodnom prometu i trgovini radi privlačenja stranog razvojnog kapitala i suvremenih tehnologija. Već u prvih nekoliko godina, slobodne zone Tajvana ostvarile su fantastične rezultate, pa je broj podnositelja zahtjeva za osnivanje i obavljanje poslova u njima premašio za to predviđen broj. Zato su odmah pokrenuti postupci za otvaranje novih zona. Kao ilustrativni pokazatelj učinkovitosti instituta slobodna zona može poslužiti slobodna zona "Nantz" u Tajvanu, površine od 90 ha i u kojoj su već 1982. otvorene 94 tvornice, i "Tajchung" površine od 23 ha s otvorenih 49 tvornica. Tako su slobodne zone na Tajvanu 1982. zauzimale 181 ha površine na kojoj je bilo instalirano 269 tvornica.

Prema podacima koje je objavila Hrvatska gospodarska komora, a na osnovi statističkih pokazatelja što su ih pružile međunarodne specijalizirane organizacije, krajem 1982. vrijednost ukupnih investicija u tajvanske slobodne zone iznosila je 121 milijun dolara od čega je 83,7 % iz inozemstva⁶, s više od 80.000 novih radnih mjesta, bez državnih ulaganja i bez državnog rizika.

Još veće rezultate ostvarile su slobodne zone Južne Koreje, gdje je priljev stranog kapitala porastao s 5,8 milijuna dolara u 1964. na 1,6 milijarda dolara u 1984., što je rezultiralo rapidnim rastom izvozne proizvodnje: sa 62 milijuna dolara u 1966. godini na 27,3 milijarda dolara u 1984. godini.

Tablica 1. Pregled slobodnih zona u Turskoj s ostvarenim godišnjim financijskim prometom⁷

Table 1. A survey of free zones in Turkey with realized annual financial transactions

(u 000 US\$)

NAZIV ZONE	1999.	2000.	2001.	2002. III.
MERSIN	1.504.442	1.767.854	1.337.790	305.892
ANTALYA	176.163	215.132	185.019	46.437
AEGEAN	1.188.869	1.662.598	1.291.910	318.242
ISTANBUL ATATURK-AIRPORT	2.196.891	2.893.199	2.193.739	527.795
TRABZON	26.662	15.914	36.661	13.060
ISTANBUL LEATHER & INDUSTRY	2.486.357	4.059.383	2.324.919	499.146
EAST ANATOLIAN	614	1.789	1.881	12
MARDIN	5.270	5.522	5.248	2.387
MENEMEN LEATHER	180.678	240.262	251.479	56.583
SAMSUN	4.384	16.845	12.329	2.873
RIZE	11.987	15.816	16.447	4.007
ISTAMBUL THRACE	72.784	181.535	237.939	86.911
EUROPE	12.834	105.655	212.865	50.661
GAZIANTEP	15.760	35.671	54.355	11.179
KAYSERY	656	22.554	27.071	15.694
ADANAYUMURTALIK	2.202	60.864	59.267	7.299
BURSA			82.294	60.054
TOTAL	7.886.533	11.300.593	8.331.213	2.008.232

Izvor: www.foreigntrade.gov.tr/sb/english/TRADEVOL.htm, svibanj 2003.

Source: www.foreigntrade.gov.tr/sb/english/TRADEVOL.htm may 2003.

3.3. Zone u bivšim socijalističkim zemljama *Zones in former socialist countries*

Nakon raspada SSSR-a i pripadajućega državnog socijalističkog gospodarskog sustava, koncem prošlog stoljeća, u svim zemljama bivšeg Istočnog bloka došlo je do otvaranja većeg broja slobodnih zona, koje su dale znatan doprinos u transformaciji socijalističkoga u tržišno gospodarstvo. Tako je u Mađarskoj do konca 2003. osnovano čak 167 slobodnih zona, u koje je uloženo oko 5,5 milijarda USD i koje su logistički osigurale ubrzani razvoj malog i srednjeg poduzetništva kao kooperanata (klastera) velikih i većih korisnika (ulagača) u slobodne zone iz inozemstva.

Po uzoru na Kinu, Ruska je Federacija 1995. donijela Zakon o formiranju specijalne ekonomske zone «Kaliningrad»⁸, koja prostorno obuhvaća sveukupno područje kaliningradske⁹ regije.

3.4. Specijalne ekonomske zone u Kini *Special economic zones in China*

Otvaranjem Kine prema svijetu, započeto 1979., posebna je pozornost posvećena utvrđivanju posebnih područja ili prostora, i vrsta prometno-gospodarskih djelatnosti za poticanje ulaganja stranih ulagača koja su nazvana "specijalne ekonomske zone".

⁵ Ovim činom i SAD je pokazao, tj. potvrdio tvrdnju po kojoj je institut "slobodna zona" specijalni i iznimno učinkoviti logistički instrument državne gospodarske politike.

⁶ Najznačajniji ulagači su: Japan 39,6 %, Europa 15,8 %, SAD 12,3 %.

⁷ U projektiranju slobodnih zona u Turskoj sudjelovali su i stručnjaci iz Republike Hrvatske.

⁸ www.gov.kaliningrad.ru/omainlaw.php3?lid=3 svibnja 2003.

⁹ U studiji gospodarske opravdanosti za osnivanje ove zone koristilo se iskustvima i referencama slobodne zone «Hongkong», a manjim dijelom i «New York».

Specijalne ekonomske zone formirane su u provincijama razvijenijima od drugih dijelova Kine, a koje su gravitirale Hongkongu, Makau i Tajvanu, kineskim područjima pod privremenom jurisdikcijom (upravom) drugih država. U prvoj odluci o otvaranju prve ekonomske zone "Šenžen" određena je površina od 326 km², tj. 526 km² prostora u bližem okruženju zone na kojem je bilo više od 800.000 stanovnika.

Potaknuti brojnim carinskim i fiskalnim povlasticama i jeftinom radnom snagom, brojni ulagači iz SAD-a, Kanade, Europe itd. zaključili su dugogodišnje poslovne aranžmane s kineskim tvrtkama u obliku zajedničkih ulaganja, čime su u proteklih 20-ak godina tehnološki i tržišno pretvorile Kinu u veliku ekonomsku svjetsku silu, i ona sve više preuzima ključnu ulogu na svjetskom globaliziranom tržištu.

4. Slobodne zone na području Republike Hrvatske

Free zones in the Republic of Croatia

U skraćenom povijesnom prikazu razvoja zona na području Republike Hrvatske mogu se istaknuti dva vremenska razdoblja, i to do 1991. i od 1991. do danas.

4.1. Zone na području Republike Hrvatske do 1991. godine

Zones in the Republic of Croatia until 1991

U novije doba, u Republici Hrvatskoj prva je slobodna carinska zona osnovana 1961. godine na području riječke "Luke", kao luke međunarodnog javnog, pretežito tranzitnog, prometa kako bi se pojednostavljivao protok ili promet inozemne neocarinjene robe preko carinskog područja tadašnje države Jugoslavije (FNRJ). Naime, koncem pedesetih godina prošlog stoljeća došlo je do porasta tranzitnog prometa preko Luke Rijeka za Mađarsku, Austriju, Njemačku, Čehoslovačku itd., koji je premašio milijun tona godišnje, pa je tadašnji klasični carinski nadzor nad tom robom postao jednom od ključnih zapreka za daljnji porast prometa, što je potaknulo tadašnju Saveznu skupštinu (parlament) i Savezno izvršno vijeće da donesu Zakon o slobodnim carinskim zonama po uzoru na neke druge zemlje koje su se susretale sa sličnim teškoćama. Zapravo, klasični postupak carinjenja robe znatno je usporavao brzinu kretanja lučkog tereta, a troškovno ga je činio nekonkurentnim sjevernojadranskim lukama (Trst, Venecija, Porto Nogaro), južnoeuropskim lukama (Marseille ...) i sjevernoeuropskim lukama (Hamburg, Bremen ..), koje su se borile za privlačenje tog istog tereta na svoje područje, a što je ostalo do danas. Proglašenjem slobodne carinske zone u Luci Rijeka, roba se više nije morala cariniti po klasičnom carinskom postupku, nego se samo prijavljivala temeljem prijevozne dokumentacije - brodskog manifesta u pomorskom i tovarnog lista u kopnenom transportu,¹⁰ što je pojednostavilo promet inozemne neocarinjene robe preko carinskog područja tadašnje države, a troškove je

carinskog nadzora svelo na prihvatljivu razinu. Osim liberalizacije u postupku prijavljivanja, potvrđivanja i razduživanja inozemne neocarinjene robe koja se prekrcavala/pretovala, dorađivala, skladištila i prevozila preko carinskog područja tadašnje države, Zakonom o slobodnim carinskim zonama nije bila predviđena niti jedna druga (porezna, carinska, ...) povlastica ili poticaj za korisnika, što je umanjivalo konkurentnost naših luka u odnosu prema europskima.

Početak 80-ih godina prošlog stoljeća na prostorima bivše Jugoslavije, umjesto naziva *slobodna carinska zona* pojavio se pojam *carinska zona*, poznat u svijetu kao institut posebnoga carinskog nadzora nad inozemnom neocarinjnom robom koja se može, na kraće vrijeme - do 90 dana, držati na carinskom području jedne zemlje, ali se ne smije raspakirati, dorađivati ili upotrebljavati bez prethodno provedenoga redovitog carinjenja. Nakon višegodišnjih i brojnih rasprava o temi gospodarske opravdanosti uvođenja instituta *slobodna zona* na područje SFRJ, koje su vođene na stručnim, akademskim i političkim razinama, konačno je 1990. donijet Zakon o slobodnim i carinskim zonama¹¹. U njemu su bili odobreni i neki fiskalni poticaji korisnicima slobodnih zona, koje su mogle biti osnovane na područjima morskih luka i sličnih prometnih čvorišta, ali on nije primijenjen, jer je SFRJ prestala postojati.

Dakle, slobodne carinske zone bivše Jugoslavije nisu imale ključna obilježja svjetskih slobodnih zona, pa bi bilo primjerenije da su nosile naziv *tranzitne zone*.

4.2. Slobodne zone na području Republike Hrvatske 1991. - 2004. godine

Free zones in the Republic of Croatia in the period between 1991-2004

Republika Hrvatska je 1991. godine donijela Zakon o slobodnim zonama¹², izrađen po uzoru na zakone o slobodnim zonama zemalja koje su temeljem slobodnih zona ostvarile zapažene gospodarske rezultate. Iz raspoloživih pokazatelja može se utvrditi da je Zakon potaknuo ulaganja novoga proizvodnog kapitala unatoč ratu i ratnim opasnostima. Međutim, umjesto dosljedne primjene Zakona i potpore novim ulagačima, Vlada je već 1993. i 1994. donijela više uređaba sa zakonskom snagom¹³ kojima je stavljala izvan snage ključne poticaje za nova ulaganja prometno-proizvodnog i razvojnog kapitala, što je rezultiralo smanjenim zanimanjem za daljnja ulaganja, a veći je dio ulagača svoje kapitalne uloge premjestio iz Hrvatske u susjedne zemlje.

Godine 1996. Sabor RH donio je novi Zakon o slobodnim zonama,¹⁴ u kojem su znatno smanjeni financijski poticaji za ulaganja novog prometno-proizvodnog kapitala na područje naših slobodnih zona u usporedbi s prethodnim Zakonom, iz 1991., i s poticajima iz zakona o slobodnim zonama u susjednim nam tranzicijskim zemljama. Osim toga, 1999. godine donijet

¹⁰ Zakon o slobodnim carinskim zonama («Službeni list FNRJ», br. 19/61)

¹¹ Službeni list SFRJ, 3/90.

¹² "Narodne novine", broj 53A/91.

¹³ "Narodne novine", broj 27/93, 94/93, 71/94, 22/95 i 25/96.

¹⁴ "Narodne novine", broj 44/96.

je novi Carinski zakon,¹⁵ u kojem su značajno smanjeni poticaji iz područja liberalizacije robnog prometa na područjima slobodnih zona, što je dodatno umanjilo njihovu konkurentnost u usporedbi sa slobodnim zonama u zemljama naše konkurencije.

U vremenu od 1991. do 2004. u Republici Hrvatskoj osnovano je 17 slobodnih zona, a neke od njih imaju više odvojenih dijelova, kako je prikazano u tablici 2. i na zemljovidu 1.

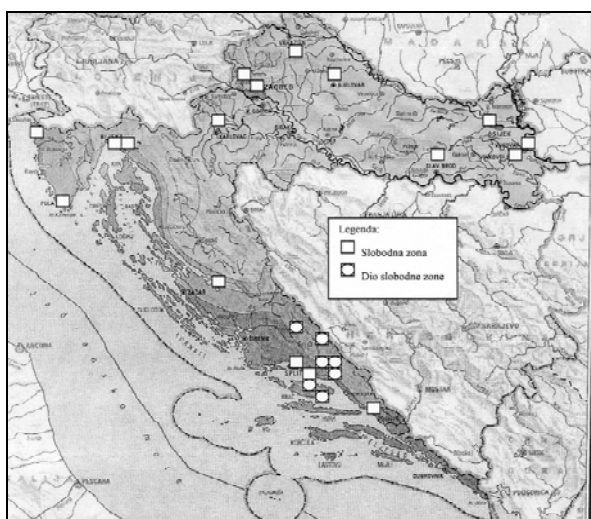
Tablica 2. Pregled osnovanih slobodnih zona u RH od 1991. do 2004. godine
Table 2. A survey of free zones founded in the Republic of Croatia in the period between 1991-2004

R. br.	NAZIV SLOBODNE ZONE	OSNIVAČ ILI KONCESIONAR
1.	SLOBODNA ZONA ZAGREB	Robni terminali Zagreb d.o.o. Zagreb
2.	KRAPINSKO-ZAGORSKA SLOBODNA ZONA	Krapinsko-zagorska slobodna zona d.d. Krapina
3.	SLOBODNA ZONA OSIJEK	Slobodna zona Osijek d.o.o. Osijek
4.	SLOBODNA ZONA KUKULJANOVO	Industrijska zona Bakar d.o.o. Bakar
5.	SLOBODNA ZONA OBROVAC	Robni terminali d.o.o. Obrovac
6.	SLOBODNA ZONA SPLITSKO-DALMATINSKA	Splitsko-dalmatinska zona d.o.o. Split
7.	SLOBODNA ZONA ĐURO ĐAKOVIĆ	Đuro Đaković d.d. Slavonski Brod
8.	SLOBODNA ZONA LUKE PLOČE	Lučka uprava Ploče
9.	SLOBODNA ZONA LUKE RIJEKA	Lučka uprava Rijeka
10.	SLOBODNA ZONA LUKE PULA	Lučka uprava Pula
11.	SLOBODNA ZONA LUKE SPLIT	Lučka uprava Split
12.	SLOBODNA ZONA BUJE	Robni terminali d.o.o. Buje
13.	SLOBODNA ZONA VARAŽDIN	Slobodna zona Varaždin d.o.o. Varaždin
14.	SLOBODNA ZONA VUKOVARSKO-SRIJEMSKA	Slobodna zona Vukovar d.o.o. Vukovar
15.	PODUNAVSKA SLOBODNA ZONA VUKOVAR	Podunavska slobodna zona d.o.o. Vukovar
16.	SLOBODNA ZONA BJELOVAR	Poslovni park Bjelovar d.o.o. Bjelovar
17.	SLOBODNA ZONA RIBNIK	Slobodna zona Ribnik d.d. Ribnik

Izvor: Pregled slobodnih zona u RH izradili autori.

Source: A survey of free zones in the Republic of Croatia has been made by the authors

Zemljovid 1. Pregled lokacije slobodnih zona i njihovih dijelova u RH
Geographical chart 1. A survey of location of free zones and their parts in the Republic of Croatia



Izvor: Izradili autori prema tablici 2.

Source: Made by the authors according to Table 2.

5. Prijedlog mjera državne prometno-gospodarske politike za učinkovito upravljanje institutom slobodna zona u RH

State transport economic policy draft measures for efficient management of the institute of «Free zones» in the Republic of Croatia

5.1. Temeljna obilježja državne gospodarske politike

Basic features of the state economic policy

U znanstvenoj i stručnoj literaturi teško je pronaći konciznu definiciju pojma *državna gospodarska politika*. U pokušaju elaboracije ovog pojma autori najčešće vode vrlo opširne rasprave u kojima pokušavaju upozoriti na potrebu ciljanog i sustavnog povezivanja različitih elemenata iz područja: ekonomije, vanjskotrgovinskog i deviznog poslovanja, javnih financija, sociologije, demografije, međunarodnih odnosa itd., a ponekada i dnevno-političke retorike, u homogeni i učinkoviti sustav upravljanja javnim državnim funkcijama i javnim financijama.

Pojam "državna gospodarska politika" mogao bi se definirati kao sustav posebnih mjera kojima država osigurava: pravne, infrastrukturne i supra-strukturne, energetske, znanstvene, kadrovske, socijalne, demo-

¹⁵ "Narodne novine", broj 78/99.

grafske, sigurnosne, fiskalne i druge uvjete za uspješan rad i razvoj gospodarskih i s njima, izravno ili neizravno, povezanih logističkih djelatnosti poradi osiguranja općeg blagostanja pravnih i fizičkih osoba na svojem području, tj. prostoru svoje jurisdikcije.¹⁶ Kao temeljni ili opći ciljevi državne gospodarske politike najčešće se navode: povećavanje prometa, proizvodnje, izvoza, BDP-a, životnog standarda, izvora državnog proračuna, socijalne sigurnosti i stabilnosti itd., te smanjivanje nezaposlenosti, emigracije mladih i stručnih kadrova, uvoza, socijalnih i drugih tenzija i dr.

Među državama koje bi trebale žurno definirati, donijeti i primijeniti veći broj novih instrumenata državne gospodarske politike jest i Republika Hrvatska. Ona je suočena s poteškoćama inozemnog duga u iznosu većem od 24 milijarde USD¹⁷ i koji sudjeluje s više od 80 % u vrijednosti BDP-a, što znači da je prešao kritičnu granicu od 60 %. Osim toga, vrijednost je uvoza dvostruko veća od izvoza, stopa je nezaposlenosti veća od 20 %, porast BDP-a manji je od 5 % godišnje, stopa emigracije mladih i stručnih kadrova iznimno je velika itd., što upućuje na zaključak da se moraju povećati prometno-gospodarske aktivnosti kako bi došlo do porasta izvoza, supstitucije uvoza domaćom proizvodnjom, i time postupnog, ali sigurnog i dugovječnog smanjivanja uvoza itd. Ne može se, naime, očekivati da će se neke od navedenih poteškoća riješiti same po sebi nekakvim automatizmom ili sinergijom.

Na hipotetičko pitanje: Što u naravi predstavlja specijalni instrument državne prometno-gospodarske politike? - najjednostavnije je odgovoriti kratkim opisom primjera iz SR Slovenije. Ona je 1978. donijela Zakon o razvoju koperskog prometnog smjera u kojem je, protivno odredbama Ustava SFRJ iz 1974., obvezala sva slovenska poduzeća, uključujući i poduzeća sa sjedištem u tadašnjoj SR Hrvatskoj, da moraju izdvajati 0,2 % svog ukupnog prihoda za razvoj Luke Koper i pripadajućega prometnog smjera uz korektno obrazloženje da će se uložena sredstva vratiti uvećana najmanje 10 puta u roku od 10 do 15 godina. U studiji gospodarske opravdanosti za donošenja Zakona Slovenija se koristila, i javno ih je objavila, pokazateljima svih morskih luka SFRJ koje su pripadale «Općem udruženju saobraćaja Jugoslavije», sekciji za morske luke i riječna pristaništa. Naravno, posebno su istaknuti ekonomski multiplikatori Luke Rijeka, koji su tada iznosili 1 : 9,456 i koje je slovenski parlament prokomentirao: "Kada bi rad Luke Koper bio financiran sa 100 % iz državnog proračuna, a ne samo subvencioniran s 15% na ostvareni ukupni prihod, Slovenija bi ostvarila svoj veliki cilj, koji bi trebao dosegnuti iznos od oko 250 mil. USD prihoda na koparskom prometnom smjeru. Tada je Slovenija svoju projekciju radila na ciljanom prometu od oko 3,5 mil. tona tereta godišnje, što je procijenjeno kao dio novog prometa koji se trebao pojaviti na lučkom gravitacijskom pročelju i zaleđu, a koji je trebalo privući na koparski prometni smjer. Pritom se nije promišljalo da će Hrvatska

država dopustiti propadanje svog najvećeg linijskog broдача "Croatialine" ex "Jugolinija", a potom i Luke Rijeka, tj. svih sudionika u prometnoj logistici hrvatskog prometnog smjera. Time je Slovenija dobila oko 5,5 mil. tona novog tereta, a što je rezultiralo otvaranjem oko 15.000 novih radnih mjesta i oko 650 mil. USD novog prihoda na koparskom prometnom smjeru. Naravno, sve je to izgubila Republika Hrvatska zbog neodgovarajuće prometno-gospodarske politike.

U složenom procesu gospodarenja ili domaćinskog upravljanja bilo kojim resursom, pa tako i državnim proračunom, potrebno se koristiti odgovarajućim konvencionalnim i specijalnim (posebnim ili strogonamjenskim) instrumentima ili alatima. Dosadašnja svjetska iskustva pokazuju da se jednostavnije koristiti konvencionalnim instrumentima za upravljanje državnim proračunom nego specijalnim, koji sa sobom nose veći broj nepoznanica i rizika, a koje nije uvijek moguće precizno predvidjeti a još ih je teže uspješno regulirati. Međutim, posebne okolnosti života i rada nameću potrebu za uporabom i posebnih instrumenta jer se pokazalo da se specijalni ciljevi ne mogu ostvariti konvencionalnim. Jedan od specijalnih instrumenata državne gospodarske politike može biti i institut *slobodna zona*, koji se u proteklih oko 2.000 godina pokazao kao učinkovito i u svijetu prihvaćeno sredstvo za rješavanje prometno-gospodarskih i drugih poteškoća, i još uvijek mu nije pronađena bolja alternativa.

5.2. Instrumenti za poticanje rada i razvoja prometno-gospodarskog sustava u RH

Instruments for stimulating the functioning and development of transport economic system in the Republic of Croatia

Poticanje rada i razvoja gospodarstva, tj. povećavanja opsega i kvalitete prometno-gospodarskih aktivnosti i poslovnih rezultata (ukupnog prihoda i dobiti, tj. dividende) u Republici Hrvatskoj ostvaruje se ili se pokušava ostvariti:

1. Klasičnim instrumentima (mjerama) porezne politike, koji se sastoje u pokušaju središnje državne vlasti da smanjivanjem poreza i doprinosa iz plaća i na plaće zaposlenika poveća neto-plaće, a time i smanji troškove rada poslodavcima, te smanjivanjem stope PDV-a sa 22 na 20 % osigura uvjete za smanjivanje prodajnih cijena roba i usluga, a što bi trebalo povećati konkurentnost njezinih proizvoda i usluga itd.

2. Specijalnim mjerama državne gospodarske politike, koje su sadržane u:

(1) Zakonu o područjima od posebne državne skrbi, koji sadržava određene fiskalne povlastice da bi se potaknuo razvoj malog i srednjeg poduzetništva na područjima gdje je gospodarstvo djelomično ili u cijelosti devastirano u tijeku Domovinskog rata.

(2) Zakonu o slobodnim zonama, koji je sadržavao znatne poticaje iz područja liberalnog kretanja strane robe na prostorima slobodnih zona RH bez obveze plaćanje carinskih i drugih fiskalnih pristojba te fiskalnih povlastica iz područja PDV, poreza na dobit itd. kako bi

¹⁶ Državnopravni prostor i prostor državne jurisdikcije ne moraju uvijek biti jednaki. Tako proglašenjem GOSPODARSKOG POJASA NA MORU Republika Hrvatska bi povećala svoju jurisdikciju na morsku površinu oko 40.000 km² koja ima status baštine čovječanstva i koja ne posjeduje obilježje državnopravnog područja nijedne države niti zajednice država.

¹⁷ Izvor: Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, Zagreb, 2004.

se poticala ulaganja kapitala u proizvodne i prometne programe.

(3) Zakonu o fondu za razvoj i zapošljavanje,¹⁸ kojim je država pokušala potaknuti otvaranje novih radnih mjesta pod promotivnim nazivom «S faksa na posao», a što još uvijek nije dalo očekivane učinke jer nije došlo do ulaganja novog kapitala u nove prometno-proizvodne programe bez kojih nije bilo moguće otvoriti veći broj novih radnih mjesta za ostvarenje proklamiranog programa.

(4) Posebnim subvencijama (poticajima) u poljoprivredi, brodogradnji itd., koje još uvijek ne daju očekivane učinke jer nedostaju veliki poduzetnički pothvati i logistička središta što bi pokrenula prometno-gospodarski razvitak.

5.3. Prijedlog suvremenog modela slobodne zone kao specijalnog instrumenta državne gospodarske politike u RH

Proposal of a modern Free zone model as a special instrument of the state economic policy in the Republic of Croatia

Budući da su u prethodnom dijelu ovog rada elaborirani temeljni elementi strukture i funkcije pojma *slobodna zona* i otvoreni prometno-gospodarski problemi Republike Hrvatske te uspješnost funkcioniranja postojećih slobodnih zona, u nastavku se iznose samo prijedlozi temeljnog sadržaja suvremenog modela "slobodna zona", koji bi, prema uvjerenju autorâ, mogli poslužiti našoj državi za donošenje odgovarajuće prometno-gospodarske politike i novog modela "Slobodna zona" kao specijalnog logističkog instrumenta za ostvarenje usvojene politike.

5.3.1. Temeljni ciljevi koje bi trebalo ostvariti s pomoću slobodnih zona

Basic goals to be achieved through Free zones

Slobodna zona treba poslužiti državi da temeljem tuđeg kapitala i tuđeg rizika osigura uvjete za brzo, trajno i učinkovito rješavanje sljedećih otvorenih pitanja:

- problema nezaposlenosti - otvaranja novih radnih mjesta,
- povećavanja prometa i proizvodnje,
- porasta izvoza i smanjivanja uvoza,
- povećavanja BDP-a,
- sigurnog i trajnog punjenja državnog proračuna,
- sigurnog i trajnog punjenja proračuna jedinica lokalne samouprave,
- smanjivanja i vraćanja inozemnog duga,
- povećavanja životnog standarda,
- zaustavljanja iseljavanja mladih i stručnih kadrova.

5.3.2. Lokacija suvremenih slobodnih zona u RH

Location of modern free zones in the Republic of Croatia

Poradi osiguravanja uvjeta da se ostvare postavljeni ciljevi, a polazeći od prometno-gospodarskih komparativnih prednosti RH u odnosu na konkurenciju, slobodne zone i njihovi dijelovi trebali bi biti locirani na područjima morskih i zračnih luka te riječnih pristaništa međunarodnog javnog prometa, kao logističkih središta, a njihovi dijelovi ili klasteri na industrijskom gravitacijskom području tih prometnih čvorišta, gdje bi se ostvarivala industrijska, trgovačka i distribucijsko-logistička funkcija luka i pristaništa, kao što su: morske luke u Rijeci i Pločama, zračne luke u Zagrebu, Dubrovniku, Osijeku i Puli te riječna pristaništa u Vukovaru i Osijeku. Drugi dio tih slobodnih zona trebao bi biti lociran na područjima od posebne državne skrbi, te i njihovi klasteri.

5.3.3. Povlastice ili poticaji za nova ulaganja kapitala u slobodne zone

Benefits or incentives for the new investment of capital in free zones

Radi stjecanja konkurentnih uvjeta za poticanje ulaganja novoga proizvodnog kapitala u RH, u odnosu prema uvjetima što ih osiguravaju zemlje iz okruženja, a koji bi trebao omogućiti da se ostvari postavljeni cilj, bilo bi potrebno korištenje sljedećim poticajima:

1. Korisnik slobodne zone (ulagač novog prometno-proizvodnog izvoznog kapitala) trebao bi imati mogućnost unijeti iz inozemstva robu, strojeve i opremu te sirovine i reprodukcijski materijal bez plaćanja carine i poreza i drugih obveza, i bez provođenja postupka carinjenja, tj. bez uobičajenih administrativnih procedura, što znači – slobodno.¹⁹

2. Ako bi korisnik uzimao/kupovao robu s hrvatskog tržišta i uvezio u slobodnu zonu, trebao bi se provoditi postupak izvoza iz Hrvatske, što znači da bi izvoznik trebao ispostavljati izvoznu carinsku deklaraciju.²⁰

3. Roba koja bi se izvozila iz slobodne zone na ostalo područje RH, trebala bi podlijegati obvezi redovitog izvoza u Republiku Hrvatsku, uz napomenu da bi uvoznik trebao plaćati carinu i druge pristojbe, ali samo na vrijednost uvozne komponente, koja bi bila ugrađena u tu robu na području slobodne zone,²¹ što znači posebnu pogodnost za razvoj prometno-proizvodnih djelatnosti u slobodnoj zoni i njezinu okruženju.

4. Inozemna roba smještena na područje slobodne zone trebala bi moći ostati u slobodnoj zoni neograničeno vrijeme, osim određenih poljoprivredno-prehrambenih proizvoda za koje bi Vlada mogla posebnom odlukom ograničiti smještaj u slobodnoj zoni, sukladno važećim propisima.

5. Roba, tj. proizvodi i oprema iz slobodne zone, trebali bi se moći privremeno uputiti na atestiranje,

¹⁹ Ova se povlastica u praksi naziva «carinskom eksteritorijalnošću».

²⁰ Time se dobiva učinak izvoza na vlastitom državnom prostoru, što je dalo iznimno velike učinke u slobodnim zonama Kine, Tajvana, Koreje itd.

²¹ Ovom se mjerom potiče razvitak proizvodnih djelatnosti u slobodnoj zoni.

¹⁸ «Narodne novine», br. 107/01. i 154/02.

oplemenjivanje ili popravak u inozemstvo ili na područje Republike Hrvatske (u klastere) i ponovno se vratiti u slobodnu zonu bez plaćanja carinskih ili bilo kojih drugih državnih pristojba.

6. Prijava uvezene robe iz inozemstva u slobodnu zonu trebala bi se obavljati prijavom uz koju bi se trebali priložiti prijevozni dokumenti (tovarni list ili brodski manifest).

7. Korisnik koji bi izgradio objekte u slobodnoj zoni i koji bi utrošio više od 1.000.000 eura u infrastrukturu, trebao bi biti oslobođen najmanje 5 godina od plaćanja poreza na dobit, a svi korisnici trebali bi biti oslobođeni od plaćanja 50 % poreza na dobit i dividendu neograničeno vrijeme.

8. Korisnik slobodne zone ne bi trebao biti obveznik PDV-a.

9. Korisnik zone ne bi trebao plaćati ni pretporez (povratni porez), kao drugi uvoznici/izvoznici, te time ne bi morao uzimati kratkoročne pozajmice za tekuću likvidnost, što se smatra posebnom pogodnošću.

10. Korisnik slobodne zone ne bi trebao biti oslobođen od plaćanja niti jedne obveze prema jedinici lokalne samouprave na čijem području obavlja svoje gospodarske djelatnosti, a pojedina jedinica lokalne samouprave bi mogla, ako utvrdi svoj posebni interes, odobriti pojedinom ulagaču kapitala dodatne povlastice u djelokrugu svoje ovlasti kako bi ga potaknula da svoj kapital uloži upravo na njezino područje.

Umjesto opširnije elaboracije gospodarske i strateške opravdanosti za prihvaćanje predloženih poticaja može se uspješno uporabiti primjer riječke luke kao nepobitni dokaz i primjer valjanosti predloženog modela.

Iz dostupnih pokazatelja o poslovanju Luke Rijeka od 1948. do 1994. i svih ostalih sudionika na riječkom prometnom smjeru (brodara, željeznice, cestovnih prijevoznika, brodskih agencija, špeditera, osiguravajućih kompanija, banaka, fito-sanitetskih služba, serviser transportnih sredstva i opreme itd., a ne računajući sudionike u doradi i oplemenjivanju robe kao prometnoj logistici), može se utvrditi da je omjer ukupnog prihoda Luke Rijeka i ostalih sudionika od pružanja transportnih usluga lučkom teretu iznosio 1 : 10. To, praktično, znači da je na svaki 1 USD prihoda Luke Rijeka RH ostvarivala još najmanje 10 USD. Tako je 1989. Luka ostvarila ukupni promet suhog tereta od 7,8 mil. tona, ukupan prihod od 137 mil. USD, a ostali važniji sudionici na prometnom smjeru ukupne prihode od oko 1,2 milijarde USD. Ujedno je u Luci Rijeka bilo zaposleno 5.765 zaposlenika, a na tom prometnom smjeru oko 26.000.

Dakle, temeljem predloženog modela slobodne zone naša država može u roku do tri godine otvoriti više od 20.000 novih radnih mjesta bez svojih izravnih ulaganja i bez svoga rizika, a time i ostvariti većinu od predloženih ciljeva.

5.3.4. Sustav upravljanja slobodnim zonama

System of management in free zones

Polazeći od međunarodno prihvaćene i primijenjene definicije slobodne zone po kojoj je ona specijalni instrument, logično se dolazi do zaključka da se njome mora specijalno rukovati i upravljati ako se želi postići određeni cilj. Budući da se dosad u našoj zemlji nije sustavno upravljalo slobodnim zonama, a što se pokazalo ključnim razlogom za njihov neuspjeh, potrebno je utvrditi i primijeniti odgovarajući sustav upravljanja koji bi trebali sačinjavati sljedeći podsustavi:

1. izrada prometno-gospodarske strategije u kojoj će posebno biti određena područja i djelatnosti za slobodne zone,
2. donošenje novog zakona o slobodnim zonama koji će biti prilagođen za ostvarenje utvrđene strategije,
3. formiranje posebnog i neovisnog državnog (Vladina) tijela za upravljanje slobodnim zonama, koje će Vladi podnositi izvješća o ostvarivanju prihvaćene strategije svaki mjesec,
4. izrada studija gospodarske opravdanosti za usklađivanje funkcije postojećih slobodnih zona i za osnivanje novih, sukladno prihvaćenoj strategiji i novom zakonu,
5. dodjela koncesija osnivačima slobodnih zona za koje je studije prihvatila Vlada,
6. permanentni nadzor nad ostvarivanjem projektiranih učinaka iz studija o gospodarskoj opravdanosti svake pojedine zone i poduzimanje mjera u trenucima pojave bilo kakvih poremećaja u funkcioniranju svake zone.

5.3.5. Odnos svjetske zajednice prema povlasticama u slobodnim zonama

Attitude of the international community towards benefits in free zones

Slobodna zona jedan je od rijetkih međunarodno javno priznatih prometno-gospodarsko-političkih instituta (protekcijonizama) koji se čak preporučuju nerazvijenim i zemljama u tranziciji, a što potvrđuje:

- kyotska međunarodna konvencija iz 1999. godine, koja vrlo precizno navodi i preporučuje brojne porezne, carinske i druge povlastice u slobodnim zonama, uključujući čak i privremenu eksteritorijalnost,
- odluka Europske unije o produljenju povlaštenog statusa slobodnim zonama npr. u Mađarskoj, Češkoj, Slovačkoj najmanje na 10 godina nakon punopravnog članstva u EU te zadržavanja u funkciji svoje slobodne zone "Shannon" u Irskoj itd.

6. Zaključak

Conclusion

Opće je poznato da se za ostvarenje gospodarskih ciljeva pojedine zemlje može koristiti konvencionalnim ili klasičnim te posebnim ili specijalnim instrumentima vlastite gospodarske politike. Područje uporabe konvencionalnih instrumenata gospodarske politike

obuhvaća vrlo široku lepezu funkcija na području državne jurisdikcije, počevši od osiguranja strateških objekata javne infrastrukture i suprastrukture te državne sigurnosti i cjelovitosti do zaštite elementarnih egzistencijskih pitanja iz svakodnevnog života.

Za razliku od konvencionalnih instrumenta državne gospodarske politike, koji su gotovo standardizirani i imaju sličnu formu, a i sličan sadržaj u većini suverenih država, specijalni instrumenti središnje državne gospodarske politike uglavnom su različiti, i svaka država ih treba uskladiti sa svojim specifičnostima.

Jedan od svjetski poznatih i priznatih te čvrsto prihvaćenih i uspješno uporabljenih specijalnih instrumenata središnje državne gospodarske politike je institut *slobodna zona*; on se izuzetno uspješno rabi već više od 2.000 godina za poticanje bržeg, lakšeg i učinkovitijeg prometa roba, usluga, kapitala, tehnologije i znanja, povećavanja proizvodnje, izvoza, BDP-a itd. te za smanjivanje uvoza, nezaposlenosti, socijalnih tenzija i slično.

Institut *slobodna zona* jedan je od rijetkih specijalnih instrumenata državne gospodarske politike koji je u prošlosti u velikom broju zemalja svijeta dao izuzetno važne doprinose za njihovo ubrzano rješavanje gospodarskih poteškoća, i to bez državnih ulaganja i bez državnog rizika.

U novije doba, od 1961. do danas, na području Republike Hrvatske primjenjuje se institut *slobodnih carinskih zona* i *slobodnih zona*. Za razliku od slobodnih carinskih zona, koje su omogućile ubrzani razvoj morskih luka i riječnih pristaništa za privlačenje znatnih količina međunarodnoga javnog prometa u vremenu od 1961. do 1991., slobodne zone nisu omogućile ubranu transformaciju socijalističkog u tržišno gospodarstvo naše zemlje iako ih je od 1991. do 2004. osnovano čak 17 na različitim područjima i s različitim gospodarskim sadržajima.

Istraživanjem uzroka dosadašnje njihove neučinkovitosti utvrđeno je da nije dostatno samo donijeti Zakon o slobodnim zonama nego je potrebno osigurati različite uvjete za njegovu primjenu, kao što su: ozbiljna namjera i volja Vlade za ciljani razvoj svoga gospodarstva uz uporabu tuđih sredstava i uz tuđe rizike, sređeno imovinskopravno stanje u katastru i zemljišnim knjigama, uredno funkcioniranje instituta pravne države u smislu jamstva potpune pravne sigurnosti za uloženi kapital te konzistentnosti prava stečenih tim ulaganjem kapitala, učinkovit rad državne uprave u pružanju propisane dokumentacije za rad i razvoj, određivanje posebnog državnog tijela (agencije) za upravljanje slobodnim zonama, koje bi trebalo najmanje dva puta godišnje iscrpno izvještavati Vladu o ostvarenim učincima slobodnih zona, temeljem čega bi Vlada najmanje dva puta godišnje izvješćivala Sabor.

Kao svoj doprinos za učinkovitu primjenu instituta *slobodna zona* u Republici Hrvatskoj izrađen je prijedlog temeljne koncepcije sadržaja suvremenih slobodnih zona, koji bi mogao poslužiti za izradu konkretnog i učinkovitog programa u poticanju novih ulaganja prometno-proizvodnog kapitala u našu zemlju radi povećavanja zaposlenosti, izvoza, BDP-a, životnog standarda itd. te za smanjivanje uvoza, emigracije mladih

i stručnih kadrova, socijalnih tenzija, inozemnog i unutarnjeg duga i sl.

Literatura

References

1. M. Heim, «Strani poslovni svijet i hrvatske slobodne zone», Carinski vjesnik, 8/9, 1993.
2. O. Lončarić-Horvat, «Boji li se Hrvatska slobodnih zona», Carinski vjesnik 8/9, 1993.
3. O. Lončarić-Horvat, «Jedan od kineskih modela slobodne zone», Carinski vjesnik 6-7, 1994.
4. B. Nešić, «Slobodne i carinske zone u Jugoslaviji i svetu», Privredni pregled, Beograd, 1990.
5. F. Wacker, *Lexikon der deutschen und internationalen Besteuerung*, 3. izd., Verlag Vahlen, München, 1994.
6. Commission Regulation (EEC) No 2454/93 od 2.7.1993., Council Regulation (EEC) No 2913/92., *Official Journal of the European Communities*, od 23.2.2002., <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/>.
7. *Hrvatski porezni sustav*, Institut za javne financije, Zagreb, 2002.
8. *Porezni leksikon, s višejezičnim rječnikom*, Institut za javne financije, Zagreb, 1999.
9. *Official Journal of the European Communities*, od 23.2.2002., <http://europa.eu.int>, 12. prosinca 2002.
10. Carinski zakon, "Narodne novine", 78/99., 94/99., 117/99., 73/00., 92/01.
11. Zakon o carinskim zonama, "Službeni list" SFRJ, 58/85.
12. Zakon o područjima od posebne državne skrbi, "Narodne novine", 44/96., 57/96., 124/97., 78/99., 73/00., 87/00., 69/01., 84/02.
13. Zakon o porezu na dobit, "Narodne novine", 127/00.
14. Zakon o fondu za razvoj i zapošljavanje, "Narodne novine" 107/01. i 154/02.
15. Zakonu o porezu na dohodak, "Narodne novine", 127/00., 150/02.
16. Zakon o porezu na promet nekretnina, "Narodne novine", 69/97., 26/00., 127/00., 153/02.
17. Zakon o poticanju ulaganja, "Narodne novine", 73/00.
18. Zakon o slobodnim zonama, "Narodne novine", 44/96.
19. Zakon o slobodnim i carinskim zonama, "Službeni list" SFRJ, 3/90.
20. Zakon o slobodnim carinskim zonama, "Službeni list" FNRJ, 19/61.

Rukopis primljen: 20.9.2004.