

UDK 339,5:339,543(497.13)
Pregledni članak
Primljeno: 21. 7. 1992.

Mr. BORIS GRIGIĆ,
Pravni fakultet Osijek

SVJETSKA ISKUSTVA GLEDE SLOBODNIH ZONA — PRAVNI ASPEKTI (Pouke za hrvatski model)

Istočna Hrvatska, prvenstveno područja općina Vukovar, Osijek, Beli Manastir i Vinkovci, je tijekom pokušaja okupacije od strane srbo-četničkih agresora pretrpjela ogromna razaranja i pljačku svega što se moglo razoriti i odnijeti. Istovremeno je došlo do kidanja prometnih i gospodarskih veza koje su izgrađivane tijekom posljednjih 70 godina. Dobrim dijelom se može smatrati da se privreda ovog područja nalazi na samome početku, od potrebe za izgradnjom novih proizvodnih i ostalih kapaciteta, preko pronalaženja izvora sirovina, novih kooperanata i novih prometnih pravaca i načina prijevoza do pronalaženja novih tržišta za svoje proizvode. Pesimist bi u ovakvoj situaciji rekao da je sve propalo. Optimist bi, međutim, bio oduševljen ogromnim mogućnostima izgradnje i privrednog razvoja koje su pred njim. Budimo optimisti. No, optimizam sam po sebi ne znači mnogo, potrebno ga je opredmetiti, stvoriti uvjete koji će ga pretvoriti u realni optimizam a zatim i u realnost. U ovom je trenutku od odlučujućeg značaja odabrati odgovarajuće modele i načine obnove i razvoja ovog dijela Hrvatske a zatim tome prilagoditi ukupnu ekonomsku politiku i pravnu regulativu.

Jedan od mogućih modela, koji je u svijetu poznat iskušan, je stvaranje slobodne ekonomske zone, jedne ili više njih, kao područja visoke koncentracije moderne proizvodnje i pružanja usluga i jezgre ukupnog razvoja područja u kojem se nalazi.

UVOD

Istočna Hrvatska, prvenstveno područja općina Vukovar, Osijek, Beli Manastir i Vinkovci, tijekom pokušaja okupacije srbo-četničkog agresora pretrpjela je ogromna razaranja i pljačku svega što se moglo razoriti i odnijeti. Istovremeno je došlo do kidanja prometnih i gospodarskih veza koje su izgrađivane tijekom posljednjih 70 godina. Dobrim dijelom se može smatrati da se privreda ovog područja nalazi na samome početku, od potrebe za izgradnjom novih proizvodnih i ostalih kapaciteta, preko pronalaženja izvora sirovina, novih kooperanata i novih prometnih pravaca i načina prijevoza, do pronalaženja novih tržišta za svoje proizvode. Pesimist bi u ovakvoj situaciji rekao da je sve propalo. Optimist bi, međutim, bio oduševljen ogromnim mogućnostima izgradnje i privrednog razvoja koje su pred njim. Budimo optimisti. No, optimizam sam po sebi ne znači mnogo, potrebno ga je opredmetiti, stvoriti uvjete koji će ga pretvoriti u realni optimizam a zatim i u realnost. U ovom je trenutku od odlučujućeg značaja odabrati odgovarajuće modele i načine obnove i razvoja ovog dijela Hrvatske a zatim tome prilagoditi ukupnu ekonomsku politiku i pravnu regulativu.

Jedan od mogućih modela, koji je u svijetu poznat i iskušan, je stvaranje slobodne ekonomske zone, jedne ili više njih, kao područja visoke koncentracije moderne proizvodnje i pružanja usluga i jezgre ukupnog razvoja područja u kojem se nalazi.

DOSADAŠNJI RAZVOJ U SVIJETU

Definicija

Slobodna zona je područje na kojem se, odlukom države, primjenjuje slobodniji i općenito po nečemu drugačiji režim proizvodnje i prometa nego na ostalom dijelu državnog teritorija, pri čemu je uvijek prisutan poseban carinski status. Do danas je u svijetu registrirano preko 20 različitih naziva koji imaju gotovo identično značenje.¹ Ti nazivi, u prijevodu na hrvatski jezik, kada ih je moguće prevesti, glase: carinska zona, slobodna carinska zona, duty-free izvozna proizvodna zona, slobodna izvozna zona, slobodna izvozna proiz-

¹ Vidi The Challenge of Free Economic Zones in Central and Eastern Europe: International Perspectives, ST/CTC/108, United Nations, New York, 1991., str. 3.

vodna zona, izvozna proizvodna zona, vanjskotrgovinska zona, slobodna ekonomska zona, izvožno-proizvodna slobodna zona, slobodna proizvodna zona, izvozna slobodna zona, slobodna trgovačka zona, industrijska izvožno-proizvodna zona, industrijska slobodna zona, zona za promociju investicija, zona zajedničkih poduzeća, Maquiladora, povlaštena izvozna zona, posebna ekonomska zona, tax-free trgovačka zona, tax free-zona, zona zajedničkog poduzetništva i, naravno, slobodna zona, termin koji koristi i hrvatski zakon.² U nastavku će, u načelu, biti korišten termin "slobodna zona" osim ako posebni razlozi ne budu nalagali drugačije, i to iz dva razloga: 1. jer i prvi hrvatski zakon u ovoj oblasti koristi taj naziv i 2. jer on potpuno odgovara potrebama tj. dovoljno je širok tako da obuhvaća sve vrste aktivnosti koje se u zoni mogu obavljati.

Prostorno — ekonomski aspekt

Iako su SAD još davne 1934. godine donijele zakon o vanjskotrgovinskim zonama,³ prve moderne slobodne zone u svijetu osnovane su u Irskoj i Portoriku. Prva irska slobodna zona osnovana je u zračnoj luci Shannon, 1959. godine. Neposredni povod njenom osnutku bio je nagli pad prometa u toj zračnoj luci radi toga što su u uporabu uvedeni zrakoplovi koji su bez slijetanja u tu zračnu luku radi dopunjavanja rezervi goriva, mogli preletjeti Atlantik. To je dovelo do velikog pada zaposlenosti u zračnoj luci i u njezinoj okolici, koja je pretežno poljoprivredno područje. Slobodna zona je postigla svoj cilj, zaposlenost je vraćena na prijašnju razinu a zatim i povećana.⁴

Danas u svijetu postoji oko 300 slobodnih zona s preko 2 milijuna zaposlenih. S obzirom da slobodna zona ne mora biti prostorno cjelovita radi se u stvari o mnogo većem broju područja koja imaju status slobodne zone. Još oko 100 slobodnih zona je u izgradnji, a barem 50 u fazi planiranja. To znači da je i konkurencija sve veća.

Prema klasičnom shvaćanju, slobodna zona predstavlja: 1) teritorijalnu enklavu u kojoj, 2) strana poduzeća, 3) koristeći posebne poticajne mjere i privilegije koje nudi država u kojoj se zona nalazi, 4) proizvode robu za izvoz.⁵ Razvoj tijekom posljednjih 20 godina dopunjavao je i mijenjao to klasično shvaćanje i namjenu slobodnih zona i te promjene bi se mogle svrstati u pet kategorija.

1. Pojavila se ideja da se olakšice koje su bile rezervirane za unaprijed određeno i ograničeno područje slobodne zone mogu dati na bilo kojem dijelu državnog područja ako su ispunjeni unaprijed određeni uvjeti. Na neki način to predstavlja potpuni obrat osnovne ideje jer, umjesto da poduzeće ide poslovati u slobodnu zonu, slobodna zona "dolazi" u poduzeće. U Mexicu se takav režim naziva Maquiladora. Mađarska također eksperimentira s tim pristupom.

2. Brazil je bio prva država u kojoj se izvozna proizvodna zona pretvorila u svoju suprotnost, u uvoznu proizvodnu zonu. Umjesto da proizvodnja iz zone ide u izvoz ona je sve više završavala u samom Brazilu koji je ogromno tržište i zato vrlo interesantan za strana poduzeća.

3. Slijedeći korak je načinjen kada je i domaćim poduzećima dopušteno da rade u slobodnoj zoni. U nekim zemljama, kao npr. Indiji, čak je obvezno da poduzeće koje posluje u slobodnoj zoni bude u mješovitom vlasništvu.

4. U Kini je po, prvi puta, umjesto malog, žicom ograđenog prostora, slobodna zona obuhvatila vrlo veliko područje, čak čitavu provinciju odnosno područje otoka Hainan.⁶ Međutim, na velike kineske slobodne zone treba gledati više kao na eksperiment, iz kojega tek treba izvući prave zaključke, nego kao na model. Takav se pristup slobodnim zonama može naći i drugdje i on ide u pravcu da čitava država postane slobodna zona. To se događa u Sri Lanki i na Mauritiusu a i primjer Južne Koreje ne razlikuje se bitno od toga pristupa.

5. Posljednja promjena koja se može ustanoviti je uvođenje usluga u predmet poslovanja zone. Usluge o kojima je riječ su vrlo raznovrsne i kreću se od telekomunikacijskih, bankarskih, osiguravateljskih i informatičkih do turističkih, poljoprivrednih i znanstvenih.

Iz ovoga što je naprijed rečeno jasno je da se Hrvatska nalazi pred velikim brojem mogućnosti i naš je problem u ovome trenutku koju mogućnost, odnosno kombinaciju mogućnosti, primijeniti.

Primjer Sjedinjenih Američkih Država

Na ovome mjestu smatram oportunistički ukratko iznijeti primjer Sjedinjenih Američkih Država kao nešto što bi trebalo razmotriti s dužnom pažnjom jer je vrlo poučan.⁷

² Vidi Zakon o slobodnim zonama, Narodne novine br. 53/A/1991.

³ Vidi bilj. 1., str. 411. i dalje.

⁴ Vidi isto.

⁵ Vidi isto, str. 2.

⁶ Vidi isto, str. 5.

⁷ Vidi isto, str. 410. i dalje. Vidi također Gombač, B., *Les zones franches en Europe*, Brylant, Bruxelles, 1991., str. 37-39.

U SAD danas postoje tri vrste posebnih područja koja imaju neke ili sve karakteristike slobodnih zona u modernom značenju toga pojma.

Prva vrsta su vanjskotrgovinske zone (Foreign Trade Zones). To su ograđena manja područja koja imaju poseban carinski status, bolje rečeno, nalaze se izvan carinskog područja SAD. Radi se o klasičnoj slobodnoj zoni s klasičnim olakšicama i načinom poslovanja i rada. Samo radi ilustracije moram reći da npr. američka automobilska industrija u ovakvoj zoni ima troškove proizvodnje po automobilu manje za 10 US\$ nego izvan zone i to se smatra atraktivnim. Strane automobilske kompanije koje proizvode automobile u američkoj vanjskotrgovinskoj zoni imaju troškove po automobilu smanjene za "čitavih" 50 US\$. U SAD se čak i smanjeni troškovi osiguranja, s obzirom da je sama zona znatno sigurnija negoli ostali teritorij SAD, smatraju prednošću kada se donosi odluka da li poslovanje u zoni ili ne. (410 i dalje).

Druga vrsta su zone poduzetništva (enterprise zones). To je teritorij koji je po svemu izjednačen s ostalim dijelovima SAD, dakle, nema poseban carinski status, ali poduzeća koja posluju u tim područjima imaju neke posebne olakšice koje proizvodnju čine jeftinijom. (415. i dalje) Olakšice su razne i kreću se od nižih poreza do nižih standarda zaštite okoliša i sigurnosti na radu.

Treća vrsta su znanstveni parkovi (science parks). To su područja visoke koncentracije znanstveno-istraživačkih kapaciteta i industrije koja koristi otkrića tih istraživanja. Svakako najpoznatiji primjer je silikonska dolina (Silicon Valley) koja je, međutim, nastala spontano. Na tom iskustvu sada se planski radi na osnivanju takvih parkova. Poslovanje u ovim parkovima nema nikakvih posebnih olakšica osim onih koje se svugdje daju za razvoj znanosti istraživanja. To ne znači da se ne može kombinirati znanstveni park s npr. zonom poduzetništva.

Slično kao u SAD zone poduzetništva postoje i u Engleskoj,⁸ Francuskoj⁹ i Belgiji.¹⁰

Međuzaključak o prostornom aspektu

Sumirajući dosadašnja iskustva, moglo bi se reći da su, što se tiče definiranja područja slobodne zone, moguća dva pristupa.

⁸ Vidi Gombač, B., *Les zones franches en Europe*, str. 113-114. Poduzetničke zone u Engleskoj postoje od 1980. godine.

⁹ Vidi isto, str. 104-107. Poduzetničke zone postoje u Francuskoj od 1986. godine.

¹⁰ Vidi isto, str. 102-103. U Belgiji ove zone imaju nešto drugačiji naziv, "zones d-emplois", ali sadržaj je isti.

Prema prvom pristupu područje slobodnih zona je unaprijed definirano propisom koji donosi centralni državni organ ili organ neke teritorijalne jedinice, u našem slučaju županije ili općine. Ovdje su moguća tri modela.

1. Prvi model se sastoji u tome da se precizno odrede područja sa statusom slobodne zone i ustroje, ili kao javna poduzeća ili, eventualno putem licitacije, daju na upravljanje privatnim poduzećima koja se mogu baviti isključivo upravljanjem slobodnom zonom ili slobodnim zonama, ali i ne moraju. U ovom modelu bi područje slobodne zone bilo relativno malo, od 100 do 100.000 m².

2. Drugi model se sastoji u tome da se propisom odredi relativno veliko područje (cijeli grad, općina ili regija) kao slobodna zona. U tom slučaju bi svakako moralo biti osnovano državno tijelo koje bi vodilo brigu o cjelokupnom životu i poslovanju u zoni. Bilo bi nužno donijeti i čitav niz propisa koji bi uredili sva specifična pitanja koja se primjenom ovog modela javljaju.

3. Treći model je da cijela država bude pretvorena u slobodnu zonu.

Drugi pristup je da se unaprijed ne odrede područja koja su pod posebnim režimom već da se propišu uvjeti pod kojima bilo koje područje u državi može postati slobodnom zonom.

Odluka o odabiru pristupa i modela ovisi o tome kakve su konkretne okolnosti s kojima se ulazi u donošenje odluke i kakvi se ciljevi žele postići osnivanjem slobodnih zona.

Trenutno stanje u Republici Hrvatskoj

Što se tiče prostornog aspekta slobodne zone, trenutno stanje u Republici Hrvatskoj je takvo da je bilo gdje na teritoriju Republike moguće osnovati slobodnu zonu, pod uvjetom da se za to dobije odgovarajuće odobrenje. Uvjeti osnivanja i poslovanja zone su svugdje isti. Ako to pokušamo smjestiti u gornje teoretsko razmatranje tada ćemo vidjeti da je prihvaćen "drugi pristup".¹¹

Političko — pravni aspekt

Svjetska iskustva pokazuju da strane ulagače, bez obzira da li svoj kapital investiraju u slobodnoj zoni ili izvan nje, najviše zanimaju slijedeći politički i pravni aspekti situacije u državi koja je predmet njihovog interesa.¹²

¹¹ O manama tog rješenja i nužnosti njegove promjene vidi u dalje u tekstu.

¹² Vidi bilj. br. 1, str. 69. i dalje.

1. Stabilnost države i njene vlade;
2. Pravne garancije, domaće i međunarodne, za sigurnost stranog uloga, pokretnog i nepokretnog vlasništva koje stranac stekne na području države domaćina i transfer dobiti;
3. Zakonodavstvo koje uređuje gospodarske odnose u širem smislu;
4. Mehanizam arbitražnog rješavanja sporova;
5. Čvrsta obveza države da prihvaća načela međunarodne trgovačke arbitraže i
6. Međunarodne konvencije koje su na snazi u državi domaćinu.

Kada se radi o slobodnim zonama tada se gornjem spisku dodaju i olakšice ali i ograničenja koja su propisana za poslovanje u zoni. Nećemo ovdje ulaziti u političke pretpostavke koje zanimaju strance, iako su one vrlo značajne, već ćemo se zadržati na pretpostavkama pravnog karaktera.

Trenutno stanje u Republici Hrvatskoj

Ako pođemo od Ustava Republike Hrvatske, kao najvišeg pravnog akta, tada možemo konstatirati da on sadrži nekoliko odredbi koje su vrlo značajne za stranog ulagača a to znači i za slobodne zone. Ustav Republike Hrvatske daje pravo vlasništva na području Hrvatske.¹³ Država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu.¹⁴ Prava stečena ulaganjem kapitala ne mogu se umanjiti zakonom niti drugim pravnim aktom.¹⁵ Inozemnom ulagaču jamči se slobodno iznošenje dobiti i uloženog kapitala.¹⁶ Uzimajući sve gore navedeno u obzir možemo zaključiti da Ustav daje dovoljno garancija stranim ulagačima glede njihove imovine i poslovanja u Hrvatskoj.

Činjenica što smo u naš pravni sustav vratili privatno vlasništvo, tržište, klasične kategorije trgovačkog prava (trgovačka društva, stečaj, dionice itd.) i na taj način pravni sustav približili zapadnoeuropskim standardima, je ogroman korak naprijed koji nam u stvaranju zakonodavstva o slobodnim zonama

uklanja veliki dio problema koje bismo inače imali.¹⁷ Naravno, mnoga sadašnja reješenja morat će biti promijenjena, kako bi postala suvremenija i bliža trenutnim europskim standardima ali to ni u kom slučaju nije ograničavajući čimbenik za strane ulagače u ovome trenutku.

S druge strane, činjenica raspada bivše SFRJ donijela je u oblasti međunarodnih ugovora dosta teškoća zbog nepostojanja čvrstih pravila međunarodnog prava za rješavanje problema sukcesije država kao i trenutne nemogućnosti zaključivanja međunarodnog ugovora između bivših Republika bivše SFRJ i barem nekih zainteresiranih strana kojim bi mogao biti uređen jedan dio nastalih problema.¹⁸

Što se tiče posebnih propisa koji uređuju osnivanje slobodnih zona i poslovanje u slobodnim zonama, uključujući i olakšice, zakonodavac, bolje rečeno predlagači sadašnjeg zakona koji uređuje tu oblast, je načinio nekoliko propusta koji su takvog karaktera i značaja da dovode u pitanje učinkovitost čitave zamisli. Radi toga ćemo se malo detaljnije pozabaviti tim dijelom našeg zakonodavstva.

Zakon o vanjskotrgovinskom poslovanju¹⁹ i Zakon o privremenim mjerama o izmjenama i dopunama Zakona o vanjskotrgovinskom poslovanju²⁰ preuzeti su Zakonom o preuzimanju saveznih zakona iz oblasti financija koji se u Republici Hrvatskoj primjenjuju kao republički zakoni.²¹ Istim je zakonom preuzeti i savezni Zakon o slobodnim i carinskim zonama²² da bi već u idućem broju Narodnih novina bio objavljen novi Zakon o slobodnim zonama kojim je u cijelosti zamijenjen onaj netom preuzeti.²³

Zakon o vanjskotrgovinskom poslovanju, u članku 52. govori o slobodnim zonama i precizno u stavku 3. određuje da se na uvoz robe iz slobodne zone u Hrvatsku i izvoz iz Hrvatske u slobodnu zonu primjenjuju odredbe čl. 13. i 14. istog zakona a to znači režimi

13 Vidi Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/1990 od 22. prosinca 1990. godine, članak 48. st. 3.

14 Vidi, isto, članak 49. st. 2.

15 Vidi, isto, članak 49. st. 4.

16 Vidi, isto, članak 49. st. 5. I u Ustavu RH ponavlja se greška iz ranijih propisa jer se opet garantira slobodno iznošenje uloženog kapitala što nije korektan izričaj onoga što se želi reći odnosno garantirati. Naime, stranac kada jednom je uložio svoj kapital u nekoj zemlji, stekao je na temelju njega neka prava, vlasništvo dijela poduzeća, dionica, nekretnina itd., i njegov uloženi kapital više ne postoji u obliku u kojem ga je unio. Prema tome, strancu treba jamčiti da će to što stekne ulaganjem kapitala, odnosno ono što od toga preostane, ako poduzeće npr. ode u stečaj, moći iznijeti iz zemlje u nekom obliku.

17 Naime, da smo, kojim slučajem ostali u ZUR-ovskom sustavu, tada bismo, pod uvjetom da ozbiljno mislimo privući strani kapital, morali stvarati paralelno zakonodavstvo temeljeno na zapadnoeuropskoj tradiciji, kao što su to prije prevrata, radile neke zemlje istočne Europe.

18 Vidi pobliže Degan, V. Đ., Sukcesija država i raspad Jugoslavije, Informator, (1992) br. 3969, str. 1-3. Općenito o sukcesiji država vidi u Andrassy, J., Međunarodno pravo, Zagreb, 1987., str. 216-222.

19 Službeni list SFRJ, 63/89.

20 Službeni list SFRJ, 11/91. Kasnije je ovaj zakon stavljen izvan snage.

21 Članak 1. st. 1. t. 19. Zakona, Narodne novine 53/91.

22 Članak 1. st. 1. t. 42.

23 Narodne novine br. 53/A/1991.

uvoza i izvoza: slobodno (LB), kontigenti (K), dozvole (D) i suglasnosti (S). S obzirom da stari Zakon o slobodnim i carinskim zonama bivše SFRJ nije sadržavao nikakvu odredbu glede primjene režima uvoza i izvoza u slobodnim zonama, nije bilo nikakve dileme u primjeni te odredbe tj. režimi su važili i za uvoz iz slobodne zone u SFRJ i izvoz iz SFRJ u slobodnu zonu. Međutim, novi Zakon o slobodnim zonama sadrži odredbu koja isključuje primjenu izvanrednih mjera i drugih ograničenja iz zakona kojima se uređuje vanjskotrgovački promet i devizno poslovanje.²⁴ Nije sasvim jasno što se ovom odredbom htjelo reći ali je nedvojbeno da su robni režimi nešto što spada u ograničenja iz zakona kojima se uređuje vanjskotrgovački promet i da se, prema tome, odredba čl. 20 Zakona o slobodnim zonama odnosi i na njih. Što ta odredba znači u praksi nije teško dokučiti. Sva roba iz Hrvatske se može bez ograničenja, koja inače postoje, izvesti u slobodnu zonu a zatim, uz eventualne neznatne izmjene, npr. prepakiranje, izvesti u bilo koju zemlju svijeta. Isto važi i za uvoz iz inozemstva u Hrvatsku preko slobodne zone. Da li se to uistinu htjelo? Želimo vjerovati da nije i stoga odredbu članka 20. Zakona o slobodnim zonama treba mijenjati tako da ona vrijedi samo za robu koja se uvozi iz inozemstva u zonu i izvozi, iz zone u inozemstvo dok za uvoz iz zone u Hrvatsku i izvoz iz Hrvatske u zonu ograničenja u pogledu režima moraju ostati na snazi uz eventualne, precizno određene, izuzetke.

Raniji savezni Zakon o slobodnim i carinskim zonama je određivao da je u zoni zabranjena proizvodnja, skladištenje odnosno obavljanje usluga s robom koja ugrožava čovjekovu životnu i radnu okolinu.²⁵ Naprotiv, novi Zakon o slobodnim zonama kaže da poduzeće slobodna zona propisuje mjere zaštite na radu i mjere zaštite okoliša u slobodnoj zoni.²⁶ S obzirom da ne postoji nikakva druga odredba koja bi na neki način ograničila upravo citiranu, npr. u pravcu da mjere zaštite na radu i mjere zaštite okoliša mogu biti samo strože od onih koje inače vrijede u Hrvatskoj, a da, s druge strane, postoji načelna odredba iz članka 1. Zakona o slobodnim zonama koja određuje da se ovim zakonom uređuju *posebni* uvjeti obavljanja gospodarskih djelatnosti u slobodnim zonama, slobodan sam zaključiti da je vlasnik slobodne zone dobio pravo propisivati mjere zaštite na radu i zaštite okoliša prema nekim svojim, sasvim proizvoljnim kriterijima, što je

nedopustivo²⁷ Da li se to priprema teren za stvaranje deponija za neke materije koje nitko na svijetu ne želi? Da li se to htjelo ovom odredbom? Ako to i nije bila namjera, ovime je otvorena i ta mogućnost.

Oslobođenje od plaćanja poreza je jedan od motiva koji su, osobito ranije, bili značajni za strane ali i domaće poduzetnike prilikom donošenja odluke da svoje aktivnosti obavljaju u okviru slobodne zone. Hrvatski je zakonodavac ipak pretjerao u tom pogledu. Naime, u hrvatskim slobodnim zonama korisnici su *trajno* oslobođeni plaćanja svih poreza i doprinosa osim poreza i doprinosa iz osobnog dohotka.²⁸ To znači da su oni *trajno* oslobođeni i plaćanja poreza na dobit. Ne znam niti za jedan primjer u svijetu da su poduzeća u slobodnim zonama trajno oslobođena plaćanja poreza na dobit. Uvijek se radi o privremenom ili djelomičnom oslobođenju od plaćanja poreza na dobit. To pokazuje i posljednji primjer iz Rusije. Novim Zakonom o stranim ulaganjima u Rusiji²⁹ nudi stranim ulagačima pogodnosti glede plaćanja poreza i doprinosa pri čemu porezno opterećenje u zoni može biti najviše 50% manje od poreznog opterećenja propisanog za strane ulagače na ostalom teritoriju Rusije.³⁰ U Kini je osnovna stopa poreza na dobit za strane ulagače 30% čemu se dodaje još 10% lokalnog poreza i na to se daju olakšice.³¹ Treba tome dodati još jednu, ne baš nevažnu okolnost. Naime, u sadašnjoj situaciji nepostojanja konvencija o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja vrlo se lako može dogoditi da se ovakva olakšica pokaže kao otegotna okolnost jer, u načelu, ako se porez na dobit ne plati u zemlji u kojoj je ostvaren onda se plaća u zemlji u koju se transferira. U ovom slučaju bi se, dakle, porez platio onoga trenutka kada se dobit ostvarena u zoni transferira u zemlju u kojoj je sjedište stranog ulagača. Tako će porez na dobit ostvarenu u Hrvatskoj pokupiti strana država. Isto tako, ako se dobit transferira u Hrvatsku tada bi se opet platio porez, ovaj puta, na sreću, Hrvatskoj ali, gdje je tu olakšica za korisnika zone kada će ga prilikom unošenja dobiti u Hrvatsku dočekati porez u visini od 40% za domaću osobu odnosno 20% za stranca?

27 Egipatski zakon br. 230 iz 1989. godine, kojim je proglašen zakon o ulaganjima, od 20. srpnja 1989. godine, u članku 31 propisuje da je i u području slobodnih zona zabranjeno baratanje određenim robama i materijalima za koje i na ostalom području Egipta postoji takva zabrana.

28 Vidi članak 25. Zakona o slobodnim zonama.

29 Zakon je donesen 4. srpnja 1991. godine. Vidi engleski prijevod u (1992) 31 *International Legal Materials*, 2, str. 397-423.

30 Vidi članak 42. stavak 1. alineju 2. Zakona o stranim ulaganjima u RSFSR.

31 Vidi A *Compilation of Laws and Regulation for Xiamen Special Economic Zone* (1), Laws and Regulation Bureau of Xiamen, 1985.

24 Vidi članak 20. Zakona o slobodnim zonama.

25 Vidi članak 5. stavak 1. točku 4. Zakona.

26 Vidi članak 11. stavak 1. Zakona.

Ovdje smo naveli tri najgrublje greške načinjene prilikom donošenja novog zakona o slobodnim zonama. Radi se o greškama koje su više pravno-tehničke naravi negoli pravno-političke. Ali ako Zakon o slobodnim zonama promotrimo s nešto šireg aspekta, a osobito kroz vizuru sadašnjeg stanja u Istočnoj Hrvatskoj i ostalim ratom opustošenim područjima, slika postaje znatno nepovoljnija.

Zakon o slobodnim zonama je donesen 8. listopada 1991. godine na temelju nacрта iz travnja iste godine. Bilo je to vrijeme prije rata, odnosno prije početka ratnih operacija većih razmjera pa tako i većih ratnih razaranja. To može biti isprika što su prihvaćena rješenja koja su potpuno neselektivna s obzirom na sadašnju situaciju iako ne može biti isprika što se iz zakona ne vidi nikakav konkretan cilj što pokazuje da je njegovo donošenje bilo nedovoljno promišljeno i nepripremljeno. Sada međutim, nakon svega što se zbililo, Zakon ovakav kakav jest *poguban* je za sva područja koja je rat teže zahvatio a osobito ona područja koja i inače nisu bila osobito atraktivna ni prijašnjoj vlasti ni starnim ulagačima. Mislim tu, prije svega, upravo na Istočnu Hrvatsku i one njene dijelove opisane u prvom stavku ovoga članka.

Gornju je tvrdnju vrlo jednostavno dokazati. Uvjeti osnivanja slobodnih zona i poslovanja u slobodnim zonama, a ovdje osobito mislim na olakšice koje su propisane, potpuno su isti bez obzira u kojem kutku Lijepe naše se slobodna zona nalazi. Zamislite sada da ste strani investitor i da možete birati između slobodnih zona osnovanih u Zagrebu, Rijeci i Osijeku ili Vukovaru. Kako biste rangirali svoje prioritete? Ne sumnjam da bi oni bili identični redosljedju koji sam ja napravio, uz mogućnost da Rijeka bude ispred Zagreba. Nepotrebno je daljnje dokazivanje a zaključak je jasan. Ako Hrvatska želi da Istočna Hrvatska postane barem prosječno razvijeni dio Republike Hrvatske, a o tome i Ustav ponešto govori, tada je nužno hitno donijeti novi zakon o slobodnim zonama koji će slobodnim zonama u ratom opustošenim *kontinentalnim* područjima dati apsolutne prednosti u odnosu na slobodne zone u ostalom dijelu Hrvatske.

ZAKLJUČCI

Okolnosti u kojima se Hrvatska danas nalazi posvema su jasne. Razoren je veliki dio privrede, poremećeni svi tokovi robe, ljudi i novca, nedostaje kapital da se to sve promijeni. Ciljevi su nam također jasni. Treba vratiti ljude u njihove domove, ono što je bilo dobro, a srušeno je, treba obnoviti, ono što je bilo nerentalilno treba zamijeniti boljim, treba privući

kapital, prvenstveno strani, i sve to prvenstveno u ratom opustošenim područjima.

Dakle, u ratom opustošenim područjima treba dati maksimalne pogodnosti za osnivanje i rad slobodnih zona. S obzirom na prisutne tendencije centralizacije i "unitarizacije" Hrvatske, ali i na staru boljku ovih prostora da se sve mora ujednačiti pa makar od toga svima bilo lošije, nužno je napomenuti da davanje prednosti ili čak isključivog prava za osnivanje slobodnih zona samo u određenim dijelovima državne teritorija nije nikakva novost ili posebnost. Praksa u svijetu pokazuje da je upravo brži regionalni razvoj jedan od najčešćih i najvažnijih razloga osnivanja slobodne zone. Pri tome se slobodne zone osnivaju samo u određenom području ili slobodne zone u određenim područjima imaju veće pogodnosti od slobodnih zona u drugim područjima iste države. Uostalom i Ustav Republike Hrvatske kaže da Republika potiče gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana i brine se za gospodarski razvitak svih svojih krajeva.³² Bilo bi možda bolje da piše da se država brine za ravnomjerni razvitak svih svojih krajeva, no to bi se i ovako trebalo podrazumijevati.

Kakav zakon o slobodnim zonama?

S obzirom da smo pokazali da je sadašnji zakon o slobodnim zonama potpuno neprihvatljiv, a da slobodne zone smatram važnom polugom razvoja i obnove, te uzimajući u obzir svjetska iskustva, smatram da bi za Republiku Hrvatsku bio najpogodniji model slobodnih i njima sličnih zona koji bi se oslanjao na primjer SAD-a. Trebalo bi stvoriti tri vrste zona:

1) Slobodnu zonu — koja će biti zona sa svim karakteristikama koje su u svijetu uobičajene, dakle, koja će biti ograđeno područje pod carinskim nadzorom, ali izvan carinskog područja Republike Hrvatske. U ovoj zoni bi korisnicima bile dane olakšice i to selektivno, ovisno u kojem području Hrvatske se zona osniva. Apsolutno najveće olakšice moraju dobiti zone u kontinentalnim, ratom opustošenim područjima. One moraju biti takve da domaćim i stranim ulagačima poslovanje u tim područjima učine atraktivnijim nego u ostalim dijelovima Hrvatske.

2. Razvojne zone — koje će u carinskom sislju biti normalan dio carinskog područja Republike Hrvatske ali će pružati pogodnosti u obliku smanjenih poreza, uključujući i porez na promet, na prihod itd., mogućnosti dobivanja povoljnih kredita, npr. od Hrvatskog fonda za razvoj, pogodnosti za stanovnike npr.

³² Vidi Ustav Republike Hrvatske, članak 49. stavak 3.

smanjenih stanarina, dobivanja povoljnih stambenih kredita i sl.

3. Znanstveni parkovi — koji će biti unaprijed planirani za određene vrste istraživanja i primjenu tih istraživanja i koji će davati određene olakšice za prioritetne projekte.

Treba omogućiti i kombiniranje različitih vrsta zona odnosno parkova. Nije nužno da sve tri vrste područja s posebnim statusom budu uređeni istim zakonom.

Samo po sebi se razumije da novi zakon pravno-tehnički mora biti znatno bolji od sadašnjeg, usklađen s ostalim propisima Republike Hrvatske i sa ciljevima koji se žele postići.

Kakve olakšice stranim ulagačima u zoni i izvan nje?

Repertoar olakšica koje treba ponuditi korisnicima zona je u svijetu već prokušan i nema potrebe izmišljati nešto novo. Ono čemu treba posvetiti posebnu pažnju je da olakšice budu pravilno raspoređene po različitim vrstama zona i različitim područjima Republike Hrvatske. Također treba preispitati sadašnju odredbu da strani ulagači na cijelom području Republike Hrvatske imaju stalni popust prilikom plaćanja poreza na dobit od 50%. Uz takvu generalnu odredbu teško je smisliti olakšice koje bi bile dovoljno atraktivne da stranog ulagača privuku npr. u Vinkovce umjesto u npr. Zagreb.

Kakav pravni sustav?

Potpuno je jasno da trebamo stabilan, međunarodno kompatibilan i strancu prijateljski pravni sustav ali ne u smislu da mu daje neograničene povlastice, već da je *ustrojen* na način koji je njemu blizak, bez egzotičnih kategorija kao što su bili npr. OOUR-i ili samodoprinosi za odvodnju. Hrvatski pravni sustav je na dobrome putu i sada ga treba nastaviti izgrađivati. Najznačajnije je daljnje prilagođavanje poreznoga, računovodstvenoga i bankarskog sustava, poboljšanje statusa dijela trgovačkog prava a poseban segment su međunarodne konvencije. Moraju se uložiti maksimalni naponi da Hrvatska što prije postane članicom najvažnijih multilateralnih konvencija koje su od osobitog interesa za strane ulagače, a to su:

Newyorška konvencija o priznanju i izvršenju stranih arbitražnih odluka iz 1958. godine.

Europska konvencija o međunarodnoj trgovačkoj arbitraži iz 1961. godine,

Washingtonska konvencija o rješavanju investicijskih sporova između država i pripadnika drugih država iz 1965. godine i Konvencija o multilateralnoj agenciji za garantiranje investicija iz 1988. godine.

Osim toga potrebno je urediti bilateralne odnose glede zaštite investicija i izbjegavanja dvostrukog oporezivanja s državama iz kojih dolaze naši najznačajniji poslovni partneri.

Boris Grigić, M. S.

Summary**FACULTY OF LAW, OSIJEK
WORLD EXPERIENCES REGARDING FREE ZONES — LEGAL ASPECTS
(INSTRUCTIONS FOR CROATIAN MODEL)**

East Croatia, in the first place the areas of the communes of Vukovar, Osijek, Bijeli Manastir, and Vinkovci, has undergone enormous destructions and plunder of everything that was possible to be destroyed and taken away in the course of the occupation attempt by the Serbo-Chetnic aggressor. At the same time, the economic and transportation connections were cut off though they have been built in the course of last 70 years. It can be considered largely that this area economy is at the very beginning, from the need of building new production and other capacities through finding of raw material sources, new cooperating members and new transportation directions and the ways of transportation to finding out new markets for its products. An optimist however would be fascinated by the enormous forthcoming construction possibilities and economic development. But mere optimism by itself does not mean a lot, it should be materialized, conditions which will transform it into real optimism and after that into reality should be created. In this moment, it is of crucial importance to pick out adequate models and ways of the reconstruction and development of this part of Croatia and afterwards to adapt to it the total economic policy and legal regulation.

A possible model which is world-known and tried is the creation of free economic zone, one or more, as the high concentration area of modern production and service offering and the core of the complete development of the area in which the zone is.