

## **Prof. dr. sc. Nenad Starc**

Viši znanstveni suradnik  
Ekonomski institut, Zagreb  
e-mail: nstarc@eizg.hr

## **Dr. sc. Jelena Budak**

znanstvena suradnica  
Ekonomski institut, Zagreb  
e-mail: jbudak@eizg.hr

# **NEKOLIKO PITANJA O SLOBODNIM ZONAMA REPUBLIKE HRVATSKE I JEDAN ODGOVOR**

UDK / UDC: 339.543

JEL klasifikacija / JEL classification: F19

Pregledni rad / Review

Primljeno / Received: 16. ožujka 2009. / March 16, 2009

Prihvaćeno za tisak / Accepted for publishing: 09. lipnja 2009. / June 09, 2009.

### ***Sažetak***

*U radu su opisani i kritički pretreseni predložak i praksa slobodnih gospodarskih zona. Prikazana je kratka gospodarska povijest slobodnih zona u Republici Hrvatskoj, ponašanje njihovih osnivača i korisnika, institucionalni okvir u kojemu posluju i pokušaji nositelja razvojne politike da zone iskoristi kao instrument politike industrijalizacije, regionalnog razvoja i povećavanja izvoza. Pokušaji dosad nisu uspijevali, pa je prikazano i kako se prihvaćanjem načela i uvođenjem postupaka strateškog planiranja može i treba unaprijediti politika razvoja slobodnih zona. Kako je riječ o razvojnoj politici koja treba biti jasna svakomu zainteresiranom građaninu – glasaču, odabran je naratološki način obrazlaganja problema i predlaganja odgovarajućih rješenja.*

***Ključne riječi: slobodne zone, razvojna politika, Aquis communautaire.***

## **1. OGRADE I KAKO O NJIMA**

Ograda je u Hrvatskoj sve više, i sve ih je teže preskakati: ograđena su državna lovišta na privatnim posjedima, privatne plaže na pomorskom dobru, hacijende stečene marljivim radom 1990-ih godina, a u posljednje vrijeme i cijela stambena naselja. Ako je ograda osvijetljena, znamo da je to vojno objekt. Ako se na ulazu, također osvijetljena, nalazi i kućica s oznakom CARINA, nalazimo se pred slobodnom gospodarskom zonom.

Zašto gospodarske zone moraju biti ograđene da bi bile slobodne, pitanje je na koje će i neekonomist lako nazrijeti odgovor. Unutar ograde vrijede posebni uvjeti; oni koji tamo posluju slobodni su od koječega što oni izvan ograde nisu. Može se očekivati je i da su, usprkos razlikama, i oni unutar ograde i oni izvan nje slobodni za proizvodnju, trgovinu, trku za što većom dobiti i ostalo čime s bave poduzetnici. Neekonomist će nazrijeti i da je odnos poduzetnika unutar ograde i države koja ih je ogradila, složeniji od odnosa koje država ima s onima izvan ograde. Ekonomist će pak zapaziti da u nas ima poduzeća koja izvan ograde slobodnih zona posluju bolje od onih ograđenih i da strani ulagači (oni izravni) uglavnom ne pokazuju želju za ograđivanjem. Zgledajući se u sve to, i neekonomist i ekonomist neće moći zanemariti pitanje o racionalnosti sudionika ograđivanja i njihovim ostvarenim i neostvarenim očekivanjima. Oba će zapaziti (ekonomist jer je o tome učio, a neekonomist jer je porezni obveznik) da država ima moć određivati slobodu unutar ograde, a da poduzetnik koji je za takvu državu glasovao (možda i ratovao) to može ocijeniti ograničavajućim. Hrvatske ograde, ograđeni i oni koji su ih ogradili, očito zaslužuju pozornost.

Kako nije riječ o ekonomskoj teoriji, već o onome što se stvarno događa u hrvatskome gospodarstvu, a uz to i o upravljanju u ime građana, dobro je postaviti pitanje kako pisati o slobodnim zonama. Pišući o racionalnosti u razvojnoj politici ne smije se, naime, zanemariti racionalnost samog čitatelja, pa i njegovo pravo na punu informaciju. Onome kojem je omogućeno da glasuje jer se poštuje njegova sposobnost prosuđivanja, mora biti omogućeno da prosuđuje o onome što rade oni za koje je glasovao. Ekonomist stoga mora se izdignuti iznad pisanja za kolege i pisati i za neekonomiste, kojima, međutim, ne smije servirati samo ono što je prosijao kroz samo njemu poznato teorijsko ili autocenzorsko sito. Pisati o razvojnoj politici znači prikazivati i (naizgled) važno i (naizgled) trivijalno, i omogućiti čitatelju da sam odgovori na pitanje - događa li se ono što smo htjeli? i jesu li ovlasti koje je svojim glasom dao nositelju razvojne politike pomutile nositeljevu racionalnost.

Osvrnemo li se malo, vidjet ćemo da samo skromno preporučavamo nešto što je već odavna itekako promišljeno. Nositeljima politike (ne samo gospodarske) i racionalnošću onih koje ta politika pogađa bavili su se umovi za koje će neekonomist lako reći da su veći od ekonomskih. U suvremenoj literaturi o razvojnoj politici (Flyvbjerg, 1998.) navode se, onako na preskok i uz ispriku preskočenima, Tukidid, Machiavelli, Foucault, Nietzsche i, redovito, Ludwig Wittgenstein (Gasking i Jackson, 1967.), koji je, slijedeći slavne prethodnike epistemologiji, pretpostavio naratologiju, naizgled teorijski nerelevantno pisanje (pričanje dobre priče) koje *a priori* ne luči važno od nevažnoga i središnje od marginalnoga, i upravo time omogućuje čitatelju snalaženje i slobodno prosuđivanje<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ne posve, naravno. Promišljajući naratologiju Wittgenstein se bavio i samim jezikom koji, da bi se njime uopće moglo koristiti, mora biti koherentan i time upitno prikladan za prikazivanje inkoherentnih pojava kao što je djelovanje vlastodržca (ovdje nositelja razvojne politike). Treba upozoriti na to i da ima ne malo teorijskih fizičara koji će novu teoriju smatrati neprihvatljivom ako ju ne mogu razumjeti i ne fizičari.

## 2. OGRADENI RAZVOJ

O ogradama se počelo razmišljati kad su carine i prekogranično administriranje počeli usporavati poslovanje. Najspornije je išlo u lukama u kojima se trgovalo prekomorskom robom, pa priča počinje u europskim slobodnim lučkim gradovima koji su zagrađivali svoja pristaništa još u 18. stoljeću. Prekomorska roba istovarivala se s brodova, skladištala, sortirala, pakirala i opet otpremala na more bez carine i dugih postupaka, a carinska se crta odmaknula od mola na koji se roba iskrcava i od skladišta u koje se smješta. Sve bi se ogradilo i nazvalo - slobodnom carinskom zonom, carinskim skladištem i slično. Ukrcaj i iskrcaj, a time i promet brodova u luci, bili bi znatno brži. Da carine i procedure štite, ali i štete, konačno su uvidjele i cijele države, pa su slobodne carinske zone poticane u svim većim lukama. Sve tamo do 1960-ih godina olakšice su se svodile na oslobađanje od carine i drugih davanja prilikom uvoza u luku i izvoza iz luke u inozemstvo, a luke kao što su Rotterdam, Hamburg, Hong Kong i Singapur, sve vrijeme su bile prepune.

Krajem 1960-ih počinje se oslobađati i više. U Shannonu u Irskoj, Kaoshiungu na Tajvanu, te u Dominikanskoj Republici, Koreji, Filipinima i još ponegdje u Aziji i Srednjoj Americi ograđuju se područja u koja se, oslobođeno carine, ali i raznih poreza, mogu dovesti sirovine i poluproizvodi radi daljnje prerade, a zatim, i dalje slobodno od carine i poreza, otpremiti kao gotovi proizvodi u druge zemlje. Nije, naime, bilo teško uočiti da državne granice nisu preprekom samo trgovcima nego i proizvođačima. Mnogi poduzetnik s druge strane granice došao bi k nama i aktivirao i svoje i naše potencijale, ali to ne čini jer ga ono čime štitimo naše proizvođače - priječi. Više no što bi uštedio na radnoj snazi, koja je kod nas jeftinija i k tome nezaposlena, potrošit će na plaćanje carine, a administriranje će uzeti previše vremena. Rješenje je, kao i prije, u lukama, nađeno u eksteritorijalnom statusu mjesta na kojemu bi strani poduzetnik mogao djelovati. Takvo mjesto treba izabrati, a onda i ograditi i razglasiti kao slobodnu zonu, a carine, poreze i sve ostalo od čega su poduzetnici unutar ograde slobodni, jasno odrediti. Gospodarski učinak koji tako nastaje na hrengleskome se naziva „win – win situacijom“. Poduzetnik je s materijalom ili poluproizvodima lako prešao granicu, iskoristio jeftiniju radnu snagu, vratio se kući s proizvodima i prošao bolje nego kod kuće (*win*). Država domaćin koja mu je to omogućila, smanjila je lokalnu nezaposlenost, stvorila novo tržište lokalnim dobavljačima i potakla stručno obrazovanje (*opet win*). Želi li strani poduzetnik ono što je proizveo u zoni prodati u zemlji domaćinu, platit će carinu jer će se to što prodaje smatrati uvezenom robom. Carine na taj način i dalje štite, ali nikome ne štete. Ovdje ne treba zaboraviti da je slobodna zona koja ugošćuje poduzetnike i sama poduzetnik, to jest da je riječ o poduzeću koje je od države dobilo ovlast (koncesiju) da ogradi nekoliko hektara ili km<sup>2</sup> nekoga zemljišta, dovede do njega cestu i potrebne žice i cijevi, i zatim ga, parcelu po parcelu, iznajmljuje, zbrinjava najmitelje i sve to naplaćuje. Slobodna je zona uspješna ako je prostor unutar ograde popunjen.

Od prve je, međutim, bilo jasno da ulagačima treba ponuditi više od carinskih oslobođenja i brzih postupaka. Želi li biti popunjena i uspješna, izvozno-proizvodna zona mora biti dobro prometno povezana i imati svu infrastrukturu, u blizini se mora naći stručne radne snage, lokalne škole i fakulteti trebaju biti spremni na suradnju, trebat će i podugačak niz pratećih usluga, i tako dalje. Oslobođenje od carine pa i od poreza, gotovo se podrazumijeva pri čemu se korisnicima sve češće oprašta sve ma kako dugo misle ostati. Nakupilo se i naziva: slobodne luke (*free ports*), slobodne trgovinske zone (*free trade zones*), izvozno proizvodne zone (*export processing zones*), industrijske slobodne zone (*industrial free zones*), međunarodni financijsko-poslovni centri/slobodne zone, posebne gospodarske zone (*special economic zones*)... Zone se nazivaju posebnim u preostalim komunističkim zemljama trećega svijeta jer ih tamošnje vlasti uspostavljaju kao strogo ograđene oaze s pozamašnim povlasticama za strane ulagače. Namjera je jasna: prateći gospodarski razvoj i imajući na umu željenu strukturu i razmještaj gospodarstva, država instrumentima koje ima u ruci potiče ulaganja u slabe sektore gospodarstva, izdaje dozvole za slobodne zone u regijama koje treba potaći i stalno provjerava li se time pridonosi sektorskom i regionalnom uravnoteživanju.

Slobodne gospodarske zone su od zemlje do zemlje ostvarile različit uspjeh. One uspješne postale su oazama ne samo povoljnijih uvjeta poslovanja nego i visoke produktivnosti, suvremenih tehnologija i onoga što se hrengleski naziva dobrim menadžmentom. Takve zone potaknule su gospodarstvo u svojoj okolini, pa i u cijeloj zemlji i donijele više boljitaka (Ahmadu, 1998.):

- privučena su ulaganja za koja domaće gospodarstvo nije imalo snage,
- potaknut je izvoz,
- otvorena su nova radna mjesta,
- domaći su radnici stekli nova znanja i vještine,
- donekle je liberalizirana trgovina, a s njome i financijski sektor.

Studirana je i druga strana medalje (Jayanthakumaran, 2003.):

- proizvodnja u slobodnim zonama potiče razvoj sektora u koje je uloženo, ali ne obvezno i sektorsko povezivanje i usklađivanje (ako nema mjera sektorskog povezivanja i usklađivanja, učinci zona na strukturu gospodarstva mogu biti i nepovoljni),
- proizvodnja u slobodnim zonama potiče razvoj regije u kojoj je smještena ali ne obvezno i cijele zemlje (ako nema regionalne politike, slobodne zone mogu povećati jaz između razvijenih i nerazvijenih regija),
- domaći radnici ne ovladavaju složenim poslovima jer redovito rade samo one jednostavne,

- transfer tehnologija često izostaje - što zbog nesposobnosti zemlje domaćina da ih prihvati, što zbog samih stranih ulagača kojima nije do transferiranja.

Europska unija naslijedila je i prihvatila slobodne zone koje su u zemljama članicama djelovale u trenutku osnivanja EU 1958. godine. Dopušta i osnivanje novih. Do 1969. ulagači u zonama na području Unije mogli su slobodno uvoziti sirovine, strojeve i opremu iz zemalja izvan nje radi proizvodnje za izvoz. Prodaja na tržištu EU-a bila je ograničena ili čak zabranjena, a proizvodi iz slobodnih zona prodavani u EU podliježali su carini na njihovu punu vrijednost. Godine 1969. uvjeti poslovanja korisnika slobodnih zona izjednačeni su s uvjetima poduzetnika koji ni od čega nisu slobodni.<sup>2</sup> Korisnici slobodnih zona od tada plaćaju carinu na uvoz opreme iz zemalja van EU-a, a ako prodaju na europskom tržištu, carina im se obračunava samo na vrijednost onoga što su uvezli. U EU tako nalazimo slobodne zone tipa I. i II.:

- slobodna zona tipa I. opasana je staromodnom bodljikavom žicom, a carinici na ulazu i izlazu povremeno pregledavaju što se dovozi i odvozi,
- zonu tipa II. opisuju kao postmodernu. Bodljikave žice nema, a poslovanje je zasnovano na povjerenju carinika u korisnike.

Česte izmjene i dopune propisa upućuju da će EU uskoro ukinuti zone tipa II.<sup>3</sup> Kad zemlje članice dosegnu razinu razvoja na kojoj će uvjeti u današnjim zonama biti jednaki uvjetima bilo gdje drugdje u EU, razlozi osnivanja slobodnih zona će nestati, a tržište će biti slobodno svugdje unutar europskih granica.

Suvremene slobodne zone otvaraju se za strane ulagače, koje treba privući zato što domaći nemaju dostatno kapitala, tehnologija, vještina itd. Tko god otvarao zonu, mora, međutim, imati na umu da se kriteriji koje slijede veliki strani ulagači razlikuju od kriterija koje slijede mali domaći. Veliki strani ne obraćaju puno pozornosti konkurenciji na (malom) domaćem tržištu. Imajući na umu svjetsko, oni razmatraju na desetine mjesta po svijetu tražeći ono na kojemu će imati najmanje troškove izgradnje, najmanja ulaganja u infrastrukturu, najbolju međunarodnu prometnu povezanost i najmanje administrativnih prepreka. Poželjno je da mjesto ima i ono što se hrengleski naziva dobrim imidžem. Strani ulagači, potencijalni korisnici slobodnih zona ocjenjuju, dakle, prvenstveno ono što, uz danas gotovo samorazumljive povlastice, može dodatno olakšati rashodnu stranu njihove računice:

- poželjno je da su potrebne žice i cijevi već dovedene i da nema onečišćenja, a očekuje se i susretljiv prostorni plan koji će odrediti kako da se zona što lakše i jeftinije uključi u postojeće infrastrukturne sustave,

---

<sup>2</sup> Direktiva EU 69/73 od 4. 3. 1969.

<sup>3</sup> Odredba Vijeća Europe (*Council Regulation*) 2913/92, osnovni Zakon o carinama (EC Customs Code) - članci 167/ 168. i Odredba Vijeća Europe 2454/93 (*The Implementing Regulations for the Customs Code*)- članak 799 i dalje.

- u zoni je poželjno dobro otpremništvo, prijevozne usluge, bankarske usluge, usluge osiguranja, knjigovodstva i intelektualne usluge te partnerski nastrojena uprava zone,
- kvalificirana radna snaga treba biti u blizini, pri čemu se cilja i na buduće radnike koji se obrazuju na obližnjem sveučilištu koje je spremno slijediti potrebe ulagača,
- carinski postupci trebaju biti jasni i brzi a sve treba biti elektronički umreženo i bez birokratskih prepreka. U sve nesigurnijem svijetu očekuje se i stalni nadzor svega što se radi unutar ograde.

U svijetu danas posluje oko 800 slobodnih zona s više od 20 milijuna zaposlenih, a pogodnosti koje pružaju svojim korisnicima kreću se od poneke povlastice i pružene usluge do potpune infrastrukturne i logističke podrške. Od kraja 1960-ih godina na-ovamo, naveliko se osnivaju u zemljama s tržišnim gospodarstvom, a krajem 1970-ih počelo se eksperimentirati i u onim socijalističkim, najviše u Kini. Najpoznatija tamošnja zona Shenzhen, osnovana 1979. godine, doseže stope gospodarskog rasta od preko 30% godišnje i znatno pridonosi konkurentnosti gospodarstva cijele zemlje (Wei, 2000.). Poljski eksperiment smišljen je u socijalizmu, a ostvaren tek 1994. godine. Početnih 15 slobodnih zona ponudilo je potpuno oslobođenje od poreza na dobit u prvih deset godina poslovanja i privuklo je 700 stranih ulagača s 2,8 milijarda USD. Pokazalo se da slobodne zone u manje razvijenim i tranzicijskim zemljama mogu i bez većih učinaka stranih izravnih ulaganja imati pozitivne učinke i potaknuti gospodarski rast. Poreznom politikom mogu se povećati indirektni proračunski prihodi, itd. (Schweinberger, 2003.). Neuspjesi su, međutim, jednako spektakularni. Zone u Africi smještane su u izoliranim područjima, zakazali su i održavanje i infrastruktura i administriranje poticaja, a ulagalo se u strateški nevažne sektore. U potrazi za uzrocima mnogi autori upozoravaju da sa sve odvijalo pod snažnim utjecajem Međunarodnog monetarnog fonda i Svjetske banke, koji su zahtijevali strukturne prilagodbe na koje je malo tko bio spreman (Baissac, 2004.).

### 3. FNRJ, SFRJ

Eksperimentiralo se i u našem socijalizmu, ali polako i uz različita neekonomska opterećenja. U prvom Carinskom zakonu donesenome za Federativne Narodne Republike Jugoslavije još 1948. godine (SL, 90/48.) uređuje se carinjenje uvoza i izvoza, ali ne i bilo kakva eksteritorijalnost ili povlastice. U sljedećemu, donesenom jedanaest godina nakon toga (SL, 24/59.), već se nalaze članci o privremenom uvozu i provožu roba koje ne podliježu carinjenju, a tu je i cijelo poglavlje o carinskim i konsignacijskim skladištima i smjestaštima (hrgleski se još nije govorio). Dvije godine poslije donesen je i Zakon o iskorištavanju luka i pristaništa (SL, 24/61.). Time su se stekli uvjeti za otvaranje

lučkih carinskih skladišta, što je odmah uočeno i iskorišteno u Luci Rijeka (Maras, 2006.).

Dvadeset godina nakon toga Skupština tada već Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije donijela je Zakon o uvjetima i načinu organiziranja i registriranja organizacija udruženog rada koje obavljaju privredne djelatnosti u slobodnoj zoni (SL, 17/81.) a četiri godine zatim i Zakon o carinskim zonama (SL, 58/85.). Poticanje izvoza je već onda bilo opće mjesto razvojne politike pa je ostalo zabilježeno da je zakon donesen „radi proizvodnje robe za izvoz, izvoza robe i usluga te obavljanja drugih djelatnosti potrebnih za unapređenje izvoza“ (Član 1.). Osnivačem je mogla biti svaka organizacija udruženog rada (OUR) koja bi našla da joj tako što treba. Tadašnjoj vladi, Saveznom izvršnom vijeću (SIV) trebalo je dostaviti elaborat o društveno-ekonomskoj opravdanosti, a po dobivanju suglasnosti (opet SIV-u), i godišnje izvještaje. SIV je tako mogao što god i zatvoriti – dostatno je bilo ocijeniti da rad zone nije društveno-ekonomski opravdan.

Pet godina kasnije, konačno je donesen i Zakon o slobodnim i carinskim zonama (SL, 3/90.). Mogle su se osnivati samo tamo gdje je zakonodavac mislio da treba: u lukama i uz međunarodne ceste. Osnivač se, kao i do tada, morao obratiti SIV-u s elaboratom. Postavljeni su i kriteriji: zona je društveno-ekonomski opravdana ako se iz nje godišnje izveze barem 70% proizvedenih roba i ako te robe vrijede barem 30 milijuna USD. Izvještaje o tome trebalo je dostavljati SIV-u svake godine.

Zakon koji je odredio slobodne zone nalik onima u svijetu, donesen je tako pred sam raspad SFRJ, a najavljeni posebni uvjeti poslovanja nikad nisu određeni. Slijed koji je 1948. godine počeo prvim Carinskim zakonom i 42 godine poslije završio konačnim uvođenjem slobodnih zona, dobro oslikava jugoslavensku gospodarsku i uopće razvojnu politiku. Otvaranje svjetskom tržištu i prihvaćanje uvjeta koji tamo vladaju deklarirano je već 1960-ih godina, a zatim je uporno usporavano neuvjerljivim gospodarskim i jednako neuvjerljivim ideološkim obrazloženjima koja su prikivala nesnalaženje, neznanje i opću nespремnost za vođenje suvremene razvojne politike. Uz ostalo, pretpostavljalo se da stranci jedva čekaju dozvolu da prijeđu granicu. Ni ovom ni u bilo kojemu drugom zakonu stoga se, osim oslobođenja od carine, ne spominje bilo kakav instrument kojim bi se stranci i privukli.

## **4. REPUBLIKA HRVATSKA**

### 4.1. Zakon br. 1

Republika Hrvatska donijela je svoj prvi Zakon o slobodnim zonama odmah po osamostaljenju; Sabor ga je izglasao listopada 1991. godine (NN, 53A/91.). Prenijevši nešto članaka iz ex-jugoslavenskog zakona, odredio je slobodnu zonu kao mjesto posebnih uvjeta, poduzeće koje će zonom upravljati (poduzeće slobodna zona) i korisnika zone. Prenesen je i postupak osnivanja: suglasnost je i dalje davalo najviše tijelo izvršne vlasti, sada Vlada RH, pred kojom je trebalo opravdati osnivanje zone. Društveno-ekonomski elaborat i kriteriji kojima se treba voditi pri njegovoj izradbi

zamijenjeni su, međutim, elaboratom o gospodarskoj opravdanosti bez naznačenih kriterija, a odredbi o zatvaranju zone nije bilo. Gospodarska opravdanost sa stajališta osnivača dobila je tako prednost pred opravdanošću sa stajališta gospodarstva, a Vlada RH je trebala davati suglasnosti bez uvida u učinke zone na njezino gospodarsko okruženje. S druge strane, bilo je podosta novina koje su otkrile zakonodavčeve liberalne ambicije. Sve djelatnosti u zoni mogle su se ugovarati slobodno, roba se mogla privremeno udaljiti iz zone i onda vratiti u nju, na promet roba i usluga u zoni nisu se primjenjivale izvanredne mjere i druga ograničenja iz zakona o vanjskotrgovinskom prometu i deviznom poslovanju, a cijene su se mogle iskazivati, a roba naplaćivati i u stranoj valuti. Najvažniji članak bio je kratak: „Korisnik u slobodnoj zoni ne plaća poreze i doprinose osim poreza i doprinosa iz osobnog dohotka“ (Članak 25.). Iako štur gdje je trebalo što god posebno odrediti, prvi hrvatski zakon o slobodnim zonama posve se primakao uobičajenom institucionalnom okviru u kojemu se slobodne zone osnivaju i razvijaju diljem svijeta.

Osnivačima slobodnih i carinskih zona koji su imali suglasnost iz jugoslavenskih vremena naloženo je da usklade poslovanje s novim zakonom u roku od godine dana. Slobodnih zona nije bilo, ali je prema Zakonu iz 1985. djelovalo osam carinskih zona. Osnivači su bile nekadašnji OUR-i koje su se od 1991. godine nadalje pretvarali u trgovačka društva. Pretvorba nije išla ni brzo ni lako, a oni pretvoreni nisu, čini se, ni s čim žurili. Rok za usklađivanje je stoga Uredbom Vlade RH prvo produžen na 18 mjeseci (NN, 65/92.), a zatim na dvije godine (NN, 27/93.). Nešto kasnije, iste godine, donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnim zonama (NN, 94/93.), koji je rok za usklađivanje produžio na tri godine. Konačno su donesene dvije uredbe (NN, 71/94. i NN, 22/95.) koje su još neusklađenim zonama odobrile da nastave s radom i nakon isteka već tri puta pomicanoga roka. U posljednje dvije uredbe stajalo je, međutim, da carinske zone, usklađene ili ne, mogu poslovati kao slobodne, ali da u njima ne vrijedi članak 25. novog Zakona. Ne mogavši napraviti reda, država je postojećim zonama uskratila mogućnost da korisnicima ponude poreske olakšice.

Zakon iz 1991. nije dao smjernice za vođenje politike slobodnih zona niti je odredio tko bi ju trebao voditi. To se, izgleda, podrazumijevalo jer je listopada 1991. na istom zasjedanju Sabor donio, tada već drugi po redu, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu republičke uprave (NN, 53A/91.). Gospodarskom politikom imali su se baviti postojeće Ministarstvo trgovine i novoosnovano Ministarstvo gospodarskog razvitka oslanjajući se na Republički zavod za plan, analize i prognoze. Zone nisu spomenute, ali su sve olakšice i poticaji koji su već tada vrijedili samo unutar njihovih ograda spadali u uobičajene mjere gospodarske politike.

Tako ustrojeni nositelji gospodarske politike mogli su djelovati nesmetano čak godinu i pol jer ih dva sljedeća zakon o republičkoj upravi s kraja 1991. (NN, 61/91. i NN, 22/92.) nisu dotakli. Održavajući tempo, Sabor je u proljeće i u jesen 1993. donio još dva zakona o republičkom ustroju (NN, 44/93. i NN, 94/93.), a zatim i Zakon o trgovačkim društvima (NN, 111/93.). Time su otklonjene i posljednje nedoumice oko pravne osobnosti poduzeća s koncesijom za slobodnu zonu i svih koji



zonu mogu naseliti. Tempo je zatim pojačan. Do listopada 1994. zakon o ustroju donesen je još dva puta (NN, 117/93, i NN, 72/94.), a koncem 1995. godine donesen je i Zakon o morskim lukama (NN, 108/95.) koji je omogućio novoosnovanim lučkim upravama da, uz ostalo, osnivaju i slobodne zone.

Unatoč zakonima i jasno određenom Ministarstvu, koje o njima treba skrbiti, do 1996. godine u Hrvatskoj su djelovale zone koje su za bivše države osnovane kao carinske i koje nisu poštovale hrvatski Zakon koji ih je proglasio slobodnima, pa za kaznu nisu mogle ugošćavati korisnike slobodne od poreza. Krajem 1995. godine, kad se Vlada RH prihvatila predlaganja novog zakona, takvih je zona bilo sedam, a ugošćavale su oko 200 korisnika.

U obrazloženju prijedloga novog zakona ustvrdilo se da su veća strana ulaganja u slobodnim zonama izostala jer strancima nije jasan status koji bi tamo imali. Stoga treba donijeti novi zakon i postaviti nove ciljeve:

- trajni i stabilni uvjeti poslovanja u slobodnim zonama,
- bolje iskorištenje prometnog položaja Hrvatske,
- povećanje proizvodnje i izvoza,
- slobodni i jeftiniji transfer najsuvremenijih tehnologija iz inozemstva,
- veći priljev stranog kapitala,
- veća zaposlenost.

Zakon koji je to trebao ostvariti, našao se na saborskim klupama koncem travnja 1996. s uobičajenim obrazloženjima kojih je svrha bila uobičajeno nejasna. U članku 19. pr., kaže se da će Vlada RH donijeti odluku o prestanku rada zone ako se utvrdi da su prestali ranije navedeni razlozi njezina postojanja. O objašnjenju članka piše da se tom odredbom određuje ovlaštenje Vlade da donese odluku o prestanku rada zone. U članku 22. stoji da zona može početi s radom kad su ispunjeni uvjeti za početak rada što utvrđuje posebno povjerenstvo ministarstva. U objašnjenju stoji da se tom odredbom uređuje da zona može početi s radom nakon što posebno povjerenstvo utvrdi da su za to ispunjeni svi uvjeti. I tako dalje. Kako nije bilo javne rasprave, obično nepoznati pravnici koji su u ministarstvu pisali prijedlog, nisu bili izloženi nikakvim pitanjima pa ni onome osnovnom: što je nositelj ekonomske politike htio s kojom odredbom. S druge strane, uski krug čitatelja prijedloga nije, čini se, tražio nikakva obrazloženja tako da je odredbe bilo najlakše prepričati ili, jednostavno, ponoviti. Što se tiče novca potrebnoga za provedbu Zakona, navedeno je da dodatna izdvajanja iz državnog proračuna neće biti potrebna. Da je bilo javne rasprave i da je u njoj sudjelovao netko tko je trebao provoditi zakon, možda bi se i čulo upozorenje da je nemoguće uvesti i provesti neku mjeru, a da to baš ništa ne košta.

Zakon se donosio uobičajeno sporo, pa je bilo vremena za još jednu izmjenu Zakona iz 1991. Ožujka 1996., dva mjeseca prije donošenja novoga, donesena je Uredba o dopuni starog zakona kojom je carinskim zonama što posluju gotovo kao slobodne, dopušteno da nastave poslovati bez usklađivanja sa zakonom. Posljednja

prilika da se taj sklad uspostavi, tako je propuštena, a nositelju politike slobodnih zona koji je pregurao sedam izmjena i dopuna ustroja državne uprave, ukinut je problem s kojim se ionako nije bavio. Tijekom saborske rasprave o zakonu nije zabilježeno da je itko pomislio na spomenuti *win-win* i postavio pitanja koje bi postavio svaki građanin:

- kako to da tijekom pet godina, koliko je stari zakon bi na snazi, nije osnovana ni jedna slobodna zona,
- zašto je nositelj politike slobodnih zona punih pet godina odlagao rok za usklađivanje carinskih zona sa zakonom i na kraju sve pomeo pod tepih,
- zašto prilikom predlaganja novog zakona nije analizirana i vrednovana provedba starog.

#### 4.2. Zakon br. 2

Drugi hrvatski Zakon o slobodnim zonama (NN, 44/96.) donesen je u svibnju 1996. Trgovačko društvo (u lukama, lučka uprava) s koncesijom za osnivanje zone nazvano je korisnikom koncesije, odnosno osnivačem<sup>4</sup>. Oni koji u tako osnovanoj zoni slobodno gospodarski djeluju, i dalje se nazivaju korisnicima. Zakon je uredio da se hrvatske slobodne zone razlikuju od onih u EU i drugdje. Ne ustrojavaju se kao posebne izvozne i/ili proizvodne zone, već pružaju jedinstvene povlastice svim korisnicima bez obzira na to što rade. Dopuštene su praktički sve gospodarske aktivnosti osim maloprodaje (Čl. 4.).

Novina koje nisu trebale ništa koštati bilo je još. Prije svega odobrene su mnoge povlastice:

- korisnici slobodne zone mogu u zonu unijeti iz inozemstva robu, strojeve i opremu te sirovine i reprodukcijski materijal bez plaćanja carine, poreza i uobičajenih administrativnih postupaka,
- inozemna roba smještena na područje slobodne zone može (uz neke izuzetke) ostati u zoni neograničeno dugo,
- proizvodi i oprema iz slobodne zone, mogu se uputiti na atestiranje, oplemenjivanje ili popravak u inozemstvo ili na ostalo područje Republike Hrvatske i vratiti u slobodnu zonu bez plaćanja carinskih ili bilo kojih drugih pristojbi,
- korisnici slobodne zone koji izgrade objekte u slobodnoj zoni i koji za to potroše više od 1.000.000 kuna (tada, oko 125.000 eura) pet godina su oslobođeni od plaćanja poreza na dobit,<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Zakon o trgovačkim društvima donesen je 1993. godine pa je naziv „poduzeće slobodna zona“ trebalo zamijeniti nečim prikladnijim.

<sup>5</sup> Prema cijenama koje navodi [www.oglasnik.hr](http://www.oglasnik.hr) za milijun kuna se može izgraditi oko 300 m<sup>2</sup> hale, ekvivalent trosobnom stanu u Zagrebu..

- korisnici slobodne zone oslobođeni su 50% poreza na dobit na neograničeno vrijeme,
- korisnici slobodne zone ne plaćaju porez na dodanu vrijednost<sup>6</sup>,
- korisnici slobodne zone ne plaćaju ni pretporez (povratni porez), kao drugi uvoznici/izvoznici, pa ne moraju kratkoročno pozajmljivati radi tekuće likvidnosti,
- grad/općina na području koje se nalazi slobodna zona može dati posebne povlastice korisnicima slobodne zone iz svoje ovlaštenosti (besplatna dodjela zemljišta za izgradnju gospodarskih objekata i uredskih prostora, oslobođenje od komunalnih pristojba i poreza iz/na plaće, itd.),
- u slobodnoj zoni može se osnovati banka koja ima pravo financijski pratiti korisnike svih slobodnih zona na području Republike Hrvatske. Tako osnovana banka oslobođena je 70% propisane stope poreza na dobit.

PDV-a su, dakle, pošteđene ne samo robe koje ulaze u slobodnu zonu (bez obzira na to hoće li biti kasnije izvezene u Hrvatsku ili utrošene u zoni) već i usluge koje se pružaju poduzećima unutar ograde. To se pokazalo iznimno povoljnim u lučkim zonama u kojima jedni korisnici pružaju usluge skladištenja drugim registriranim korisnicima zone. S druge strane, hrvatsko tržište i njegovi poduzetnici zaštićeni su kao i obično: kupovanje roba na hrvatskom tržištu i dovoz u zonu smatra se izvozom, a prodaja bilo čega proizvedenog u zoni na području Hrvatske, uvozom.

Zakon koji je stranim ulagačima otvorio vrata, što su mogla biti otvorena i pet godina prije, potrajao je do 2008. godine (mijenjan je 1995. godine NN, 92/05., ali ne bitno – umanjena je tek jedna od olakšica u plaćanju poreza na dobit). Ubrzo za njim donesen je i osmi po redu zakon o državnom ustroju (NN, 92/96.). Od tada, i prvi puta eksplicitno, Ministarstvo gospodarstva ima „obavljati upravne i druge stručne poslove koji se uz ostalo odnose na razvitak i sustav slobodnih zona...” (Članak 10.). Sljedeće dvije izmjene zakona o ustroju (NN, 131/97. i NN, 48/99.) to nisu poremetile, a dvije godine nakon zakona Vlada je donijela Uredbu o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva gospodarstva (NN, 81/99.) i dodijelila mu Upravu za poticanje ulaganja i potporu izvoza, a u njoj Odjel za slobodne zone. Uredbe i zakoni o ustroju donášani do 2003. godine ovo nisu mijenjali<sup>7</sup>.

Nositelji gospodarske politike obilježili su novo tisućljeće i naglašenom skrbi prema onim manje slobodnim zonama, pa se s još jednim zakonom i uredbom o ustroju (NN, 199/03. i NN, 24/04.) Ministarstvo počelo skrbiti o „slobodnim i poduzetničkim zonama...”<sup>6</sup>, a Uprava za poticanje ulaganja i izvoz a u njoj Odjel za razvitak slobodnih zona o svima što se na hrengleskom okupljaju u clustere.

<sup>6</sup> Ova povlastica određena je Zakonom o PDV-u (NN, 47/95.) koji se plaća na „...teritoriju RH, osim slobodnih zona utvrđenih posebnim zakonom.” (Čl. 2.)

<sup>7</sup> Bilo ih je još šest: NN 112/99, NN 27/00, NN 37/00, NN 15/00, NN 20/00 i NN 70/01.

Idućih godina doneseno je još šest zakona o ustroju državne uprave i pet uredba o ustrojstvu Ministarstva<sup>8</sup>. Uspješno brodeći kroz promjene Uprava za poticanje ulaganja i izvoz je krajem 2008. godine i dalje imala Odjel za poticanje ulaganja i investicije (razlika između ulaganja i investicija nije objašnjena), a ovaj Odsjek za slobodne zone s dosta posla. U Uredbi iz 2008. godine piše da se tamo „obavljaju poslovi u svezi s osnivanjem slobodnih zona i skladišta, provode postupci za donošenje odluka o davanju koncesija za osnivanje slobodnih zona i suglasnosti za osnivanje skladišta, koordiniraju poslovi vezani za utvrđivanje uvjeta za početak rada slobodnih zona i skladišta, vodi registar slobodnih zona i skladišta, prati i analizira rad unutar slobodnih zona i skladišta, izrađuju godišnja izvješća o radu slobodnih zona, predlaže i unaprjeđuje zakonska regulativa u cilju poboljšanja uvjeta za ulaganje, surađuje s drugim državnim tijelima Republike Hrvatske“ (Članak 73.).

Što se, dakle, događalo od 1996. godine naovamo? Zakon se gotovo i nije mijenjao, a o nositelju razvojne politike nije bilo dvojbe. Ministarstvo je mijenjalo ime i djelokrug, ali je od 1996. godine u svakom trenutku bilo jasno tko se imao baviti slobodnim zonama. Preustrojavanja su, uz to, uvijek obavljana tako da nitko ne ostane bez posla, pa su se zonama bavili manje ili više isti službenici bez obzira na to što im je pisalo na vratima.

Poduzetnici su se, nema sumnje, odazvali slobodi unutar ograde. Do srpnja 2008. godine dvadesetoro ih se sa studijom o gospodarskoj opravdanosti osnivanja u ruci, obratilo Ministarstvu (a ono Vladi RH), i dobilo je koncesiju. Stvarni je posao tek slijedio jer je trebalo osigurati, ograditi i osvijetliti zemljište, staviti rampu na ulaz, osigurati krov nad glavom carinicima i udovoljiti uobičajenoj formulaciji o uvjetima zaštite okoliša. Međuministarsko povjerenstvo u kojima sjede i predstavnici grada/općine u kojemu se zona ima smjestiti, moralo je zatim potvrditi da je sve u redu. Rješenje o početku rada koje zatim izdaje ministar gospodarstva dobilo je, međutim, samo 13 koncesionara. Prva slobodna zona proradila je u Osijeku već 1997. a slijedile su zone u: Slavenskom Brodu, Krapini, Kukuljanovu iznad Rijeke, u lukama Ploče, Pula, Rijeka i Split, u Vukovaru (Podunavska SZ), Ribniku kod Karlovca, u okolici Splita (Splitsko-dalmatinska SZ), u Zagrebu, a 2005. godine i u Varaždinu. Sve su dobile koncesiju na 25 godina. Zone u Bujama, Obrovcu, Bjelovaru, Kutini i druga zona u Vukovaru, s koncesijom u nekoj ladici, ali bez rješenja za početak rada - do danas čekaju da se netko prihvati posla. To čeka i Ministarstvo iako je već trebalo nešto poduzeti. U članku 13. Zakona stoji, naime, da se „Koncesija može oduzeti ako korisnik koncesije u roku predviđenom u ugovoru o koncesiji ne osigura uvjete za rad zone“.

Trinaest hrvatskih poduzeća koja su za trajanja Zakona iz 1996. godine upravljala slobodnim zonama, morala su izvještavati o mnogo čemu. Prema članku 25. Zakona trebalo je statistički pratiti ukupno poslovanje u zoni i o tome podnositi godišnja izvješća Ministarstvu. Ono je zatim trebao izvještavati Vladu, a ona Sabor RH. Izvješća te vrste su po svojoj naravi javna, ali kako to u nas ne znači da su i

<sup>8</sup> NN, 30/04., NN, 136/04., NN, 22/05., NN, 44/06., NN, 5/08., NN, 27/08.; NN, 55/04., NN, 88/05., NN, 24/07., NN, 21/08. i NN, 41/08.

dostupna, podatke o ulaganjima, broju korisnika, vrsti djelatnosti i zaposlenima treba prikupljati po zonama koje su pak ponekad spremne nešto i pokazati. Može se doći i do nekih internih podataka MINGORP-a. Poteškoće tu ne prestaju jer podaci brzo zastarijevaju. U zonama često dolazi do promjena broja korisnika, broj zaposlenih raste, ali neravnomjerno, manja su ulaganja i česta i neravnomjerna, itd. Uvid u ulaganja je dodatno otežan jer ih sve slobodne zone ne vode jednako, a tu je i vremenski jaz između potpisivanja ugovora s novim korisnikom i stvarnog početka njegove djelatnosti<sup>9</sup>.

Jedva prikupljeni podaci govore da su do konca 2006. godine ukupna ulaganja u materijalnu i nematerijalnu imovinu u slobodnim zonama iznosila 1,2 milijarde kuna.

Hrvatske slobodne zone su do danas privukle neusporedivo manje ulaganja od zona u ostalim tranzicijskim zemljama. U strukturi ulaganja prevladavaju ulaganja korisnika u materijalnu imovinu.

Svako poduzeće koje želi jednokratno smjestiti robu u slobodnu zonu, obvezno potpisuje ugovor s upravom zone kao koncesionarom. Broj svih ugovora u zonama procjenjuje se u 2006. godini na više od 300, ali ne govori mnogo jer neke zone ugošćuju još uvijek neaktivne korisnike, koji će nekoga zaposliti tek kad prorade i korisnike s kojima je potpisan trajni ugovor, a oni se zonom koriste samo kao prihvatnim skladištem i ne zapošljavaju nikoga. Stoga je procijenjen i broj aktivnih korisnika koji su po dolasku počeli proizvoditi i zapošljavati.

Tablica 1.

Korisnici i zaposlenost u slobodnim zonama, stanje 1.1.2007.

Registrirani korisnici (procjena)	Aktivni korisnici, djelatnost i broj zaposlenih (procjena)					
	Proizvodnja		Ostalo		Ukupno	
	Korisnici	Zaposleni	Korisnici	Zaposleni	Korisnici	Zaposleni
223	58	5378	149	359	207	5737

Izvor: MINGORP, 15.11.2005. i CARDS projekt

Odnos 149 aktivnih korisnika koji se bave skladištenjem i trgovinom na veliko i 58 proizvodnih tvrtka, svakako je nepovoljan. Lako je, na primjer, vidjeti da jedva 40% korisnika (oni koji proizvode) zapošljava gotovo 95% svih djelatnika u zonama. Svega 58 proizvodnih korisnika zapošljava 5.378 radnika (93 po korisniku), a 149 neproizvodnih - svega 359 (2,4 po korisniku). Odgovori na pitanja iz upitnika upućenog osnivačima slobodnih zona i njihovim korisnicima u Hrvatskoj<sup>10</sup> dobro zaokružuju nepovoljnu sliku hrvatskog poslovanja unutar ograde. Pokazalo se sljedeće:

<sup>9</sup> U novoosnovanoj slobodnoj zoni Varaždin, na primjer, početkom 1997. godine poslovalo je samo šest od ukupno 11 korisnika s ugovorima.

<sup>10</sup> Anketa je provedena u okviru CARDS projekta „Strateški plan dugoročnog razvoja postojećih Slobodnih zona u Hrvatskoj“ sredinom 2006. godine. Prezentacija dostupna na [www.mingorp.hr](http://www.mingorp.hr).

- slobodne zone u Hrvatskoj su raspršene, malene i nemaju dostatno prostora za privlačenje novih ulagača,
- slobodne zone nisu u dovoljnoj mjeri privukle izravna strana ulaganja; izvezno orijentirani stranci proizvođači okupili su se samo u zonama gdje je bilo dostupne kvalificirane radne snage za tekstilnu i metalnu industriju,
- najveći broj korisnika su mala i srednja poduzeća, a dvije trećine tvrtka koristi se slobodnom zonom za skladištenje uvezene robe za široku potrošnju; iz zona se izvozi u BiH, Italiju, Srbiju i Sloveniju,
- zone su dobro prometno povezane i imaju potrebnu infrastrukturu, a prateće usluge ocjenjuju se zadovoljavajućima,
- učinak slobodnih zona na razvoj gospodarske aktivnosti oko zone je povoljan, a korisnici ocjenjuju da je zamjena uvoznih sirovina i poluproizvoda domaćima itekako moguća i za sada je neiskorištena,
- oprema i tehnologija kojom se koristi u slobodnim zonama relativno su nove i nema naznaka dovlačenja stare i/ili iskorištene tehnologije,
- većina uprava slobodnih zona nema ni sredstava ni vještina za financiranje razvoja zone, poduzimanje marketinških aktivnosti, unapređenje usluga korisnicima zone, izradu poslovnih planova i slično.
- podrška agencija, javne uprave i lokalne zajednice je slaba. I uprave i korisnici smatraju da je zakon neodređen i da koordinirane politike razvoja slobodnih zona u Hrvatskoj nema.

Najvažniji kriterij za ocjenu slobodnih zona nametnut je samim razlozima njihova osnivanja navedenima u zakonskim obrazloženjima mnogih hrvatskih zakona koji se tiču gospodarstva, pa i onome o poslovanju unutar ograde: slobodne zone osnivaju se kao jedan od instrumenata privlačenja izravnih stranih ulaganja (ISU) i poticanja izvoza. I površan uvid u ISU u Hrvatskoj pokazuje, međutim, da ni zone ni ostali instrumenti nisu učinkoviti. Od 2000. do 2006. godine u Hrvatskoj je izravno i izvana uloženo 80,5 milijarda HRK. U navodno privlačnim slobodnim zonama završilo je svega 1,27 milijarda. Usporedba s ostalim tranzicijskim zemljama prikazana u tablici 2. samo potvrđuje da s instrumentima i/ili s onima koji ih drže u ruci - nešto nije u redu:

Tablica 2.

Broj projekata ISU u tranzicijskim zemljama, rangirano po ukupnom broju projekata u razdoblju 2002. – 2005.

<b>Država</b>	<b>2002.</b>	<b>2003.</b>	<b>2004.</b>	<b>2005.</b>	<b>Ukupno</b>
Mađarska	211	214	212	173	810
Poljska	91	155	229	234	709
Rumunjska	112	117	171	235	635
Češka	94	141	137	127	499
Bugarska	77	97	110	130	414
Slovačka	44	63	84	96	287
<b>Hrvatska</b>	<b>33</b>	<b>45</b>	<b>39</b>	<b>43</b>	<b>160</b>

Izvor: UNCTAD, *World Investment Report, 2006.*

Korisnici hrvatskih slobodnih zona, dakle, zanemarivo pridonose obujmu izravnih stranih ulaganja, uvoze daleko više no što proizvode i uglavnom ne izvoze. Kako Zakon u zoni dopušta sve osim dućana, upravama se i ne može posebno zamjeriti što su do sada ugostile 149 trgovaca - uvoznika i samo 58 proizvođača. Ono što se može zamjeriti je nedostatak razvojne politike i marketinga koji bi iz nje slijedio (time se, dijelom, može objasniti zašto je 98,4% stranih ulaganja u Hrvatskoj našlo povoljnije mjesto izvan ograde).

Dvanaest godina administrativnog odobravanja i opsluživanja slobodnih zona bez uočljive politike bilo je, međutim, dostatno da postojeće zone oblikuju labavu, ali ipak značajnu interesnu skupinu: Udrugu Hrvatske slobodne zone. Djelovanje Udruge u tih 12 godina pokazalo je da zone uspijevaju jasnije reći što hoće od samoga Ministarstva. Javni nastupi i jednih i drugih svjedoče o nerijetkim razilaženjima Udruge i države i, uz ostalo, pokazuju da Zakon nije osigurao dobar institucionalni okvir za provođenje politike izravnih ulaganja i izvoza.

Ministarstvo vjerojatno nije očekivalo takvu poslovnu orijentaciju onih kojima su dali koncesije, ali nije reagiralo kad su se godišnja izvješća zona počela gomilati na stolovima Uprave za slobodne zone, pokazujući da se većina uprava zona ne bavi razvojem, već ugošćuje svakoga tko se poželi ograditi. Od 1996. naovamo osnivače zona se moglo upućivati i savjetovati, moglo se zahtijevati da djeluju u skladu s nacionalnom razvojnom politikom, moglo ih se povezivati ih s ulagačima, sektorskim udrugama, veleposlanstvima u Hrvatskoj, našim veleposlanstvima po svijetu itd. Mogla se uskratiti i po koja koncesija, pogotovo onima kojima, čini se, nikad nije ni trebala, a moglo se ustanoviti i da su instrumenti za usmjeravanje zona nedostatan i da treba mijenjati zakon. Ministarstvo se nije upuštalo u takvo što, čak ni kad mu je ponuđena stručna podrška. Početkom 2006. godine u Ministarstvo je, na primjer, stiglo dvadesetak stranih konzultanata koji su u okviru programa CARDS 2003 trebali poraditi na projektu «Strateški plan dugoročnog razvitka postojećih slobodnih zona u Hrvatskoj». Ostali su godinu i pol, potrošili više od 2 milijuna eura i ostavili za sobom „Priručnik za poslovanje slobodnih zona u Hrvatskoj“ i „Smjernice za najbolju praksu“, u kojima su obrađeni pilot projekti sedam slobodnih

zona<sup>11</sup>. Izradili su i prijedloge strateških planova za 11 zona koje su na to pristale, a na kraju i „Smjernice politike razvoja SZ u RH“, s mnoštvom popratnih dokumenata kojima se htjelo pomoći Ministarstvu u izradbi Strategije razvoja slobodnih zona.

Dvije godine nakon pothvata učinci se još ne vide<sup>12</sup>, pa ostaje primijetiti da je propuštenih prilika bilo još. Iste godine, Vladin Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije (SDURF) objavio je, naime, *Strateški okvir za razvoj 2006.-2013.*, u kojemu se na 56. stranici našla i tvrdnja da „Slobodne zone ipak nisu ostvarile planirane ciljeve jer se u njima proizvodna djelatnost odvija tek u manjoj mjeri. Potrebno je zato poslovanje slobodnih zona uskladiti s EU standardima, a njihov broj ograničiti na one u kojim dominira proizvodna djelatnost“. Ministarstvo je tome moglo prigovoriti samo da planiranih ciljeva nije ni bilo, a uprave zona mogle su upozoriti da njihove koncesije imaju potrajati još dvadesetak godina i da su, s time na umu, sklapali ugovore sa svojim korisnicima.

Pitanja koja tih godina nisu postavile ni uprave zona ni njihova Uprava u Ministarstvu, a postavio bi ih svaki građanin su sljedeća:

- što je Ministarstvo poduzelo da zone u Bujama, Obrovcu, Bjelovaru, Kutini i druga zona u Vukovaru, prorade; ne bi li nositelj politike slobodnih zona trebao biti nešto više od instance u postupku dobivanja koncesije,
- što je Ministarstvo poduzelo kad je postalo očito da se slobodom unutar ograde koristi pretežno za uvoz,
- EU standardi su neupitni u hrvatskoj razvojnoj politici i Strateški okvir za razvoj ih je jasno najavio slobodnim zonama. Što je Ministarstvo učinilo da pripremi zone za poslovanje u EU?

#### 4.3. Zakon br. 3 (Aquis communautaire)

Razvojna politika slobodna od ozbiljnijih poteza dovedena je u pitanje tek kad je na red stiglo usklađivanje Hrvatske s pravnom stečevinom EU. Kao i u mnogim drugim slučajevima, stečevina se pokazala jačom od navika stečenih kod kuće, pa uskladiti treba tri itekako važne stavke u računici svakog korisnika slobodne zone: carine, PDV i porez na dobit. Carinski zakon je izmjenama od 2006. godine u potpunosti usklađen s carinskim propisima EU<sup>13</sup>, pa se za opremu koja se uvozi u

<sup>11</sup> Obradene su slobodne zone Zagreb, Slavonski Brod, Varaždin, Ribnik, Luka Split, Luka Ploče i Splitsko-dalmatinska slobodna zona,

<sup>12</sup> Konzultanti su otišli i ne javljaju se, Ministarstvo nije izradilo Strategiju, strateški se planovi ne provode, a Delegacija Europske komisije u Zagrebu dala je projektu prolaznu ocjenu. Pitanje kako se za tako mnogo novca može učiniti tako malo, ostaje (za sada) bez odgovora (analiza društvenih troškova i koristi koje Hrvatska ima od EU konzultanata i njihovih projekata zahtijevala bi puno više prostora).

<sup>13</sup> European Commission “Croatia 2006 Progress Report”, 8. 11. 2006.



slobodne zone od tada plaća carina. Kad se usklade i ostali zakoni, korisnici će plaćati i PDV i porez na dobit.

Stečevine će, dakle, zaoštriti tržišnu utakmicu u hrvatskim zonama, onima do nedavna slobodnim<sup>14</sup> i onim koje nikad nisu imale posla s rečenom Upravom Ministarstva. U povoljnijem položaju neće biti nitko jer su preostale samo takozvane horizontalne i regionalne državne potpore, na koje će, ovisno o smještaju (ne i o ogradi), moći računati svi. Treći hrvatski zakon o slobodnim zonama koji se u ovo morao uklopiti, donesen je koncem srpnja 2008. godine (NN, 85/08.). Novine koje ni ovog puta ne trebaju koštati su:

- u zonama više nema bankarskog poslovanja,
- spisak onoga što se u zoni može osuvremenjen je pa sadržava strateške aktivnosti poslovne podrške, tehnološke razvojno-inovacijske centre,
- korisnik se mora registrirati u RH do kraja 2008. godine,
- najavljen je Pravilnik o izračunu izvršenih ulaganja i iskorištenih potpora za ulaganja i ostvarenju poreznih povlastica korisnika slobodnih zona, koji će donijeti Ministarstvo gospodarstvo uz suglasnost ministra financija,
- postojeći korisnici oslobođeni su od poreza na dobit ovisno o NUTS II regiji u kojoj se nalaze (oslobođenje će se postupno smanjivati da bi se za osam godina posve ukinulo),
- isporuke dobara u zonu i isporuke unutar zone oslobođene su PDV, ali samo do dana prijama Hrvatske u EU.

Krajem listopada 2008. Ministarstvo je donijelo najavljeni Pravilnik (NN, 122/08.). Instrukcionalni okvir za provođenje politike razvoja zona tako je još jednom zaokružen. Kako se to već jednom dogodilo, a učinaka i nije bilo, treba još jednom podsjetiti na *win i win* i upravama zona i njihovoj Upravi postaviti nekoliko pitanja:

- ima li dostatno političke volje za provođenje razvojne politike u slobodnim zonama,
- ima li problema u postojećim organizacijama (jesu li službenici dostatno stručni, je li potpora imenovanih dužnosnika dovoljna, kako stoji s nagrađivanjem službenika, a kako sa kažnjavanjem/sankcijama, je li ustroj primjeren, zadovoljava li horizontalna koordinacija ministarstava i drugih tijela),
- izdvaja li se dostatno sredstava za vođenje politike (nije ih trebalo puno, a oportunitetni trošak prebacivanja iz neke druge proračunske stavke bio je mali).

---

<sup>14</sup> Zakoni EU ne dopuštaju povlastice koje bi remetile jedinstvo europskog tržišta, ali ne priječe osnivanje slobodnih zone. Naziv će, dakle, ostati.

## 5. OKRENUTI LIST

Hrvatski zakoni o slobodnim zonama nisu donosili puno novina. Ne računamo li završne odredbe, Zakon iz 2005. godine izmijenio je četiri članka Zakona iz 1996., a Zakon iz 2008., samo jedan članak Zakona iz 2005. Novinom bi se mogao nazvati samo Pravilnik donesen uz posljednji zakon. Sve vrijeme u Ministarstvu gospodarstva postojala je uprava koja je u rukama imala i „škare“ i „sukno“, a nije ništa „krojila“. S europskim tržištem na vidiku moglo bi se, dakle, upozoriti da zone uskoro neće ni od čega biti slobodne i da se stoga njima i ne vrijedi posebno baviti. U kriznim vremenima uputnije je, međutim, upozoriti da treba iscrpiti sve mogućnosti pokretanja proizvodnje, povećanja izvoza, dolaska ulagača, zapošljavanja i privlačenja suvremenih tehnologija. Slobodnim se zonama stoga treba baviti, a ciljeve i mjere uskladiti s ciljevima i mjerama razvoja ostalih poduzetničkih zona, tehnoloških parkova i ostalih kojima, čini se, ionako ne smeta što nisu slobodni.

Nositelj politike razvoja slobodnih zona treba, dakle, okrenuti list. Za početak, treba pronaći i proučiti već odavna spremne Smjernice politike razvoja slobodnih zona u Hrvatskoj za razdoblje 2007. – 2013., izrađene tijekom CARDS projekta. Već na prvim stranicama naići će na dobar prijedlog: slobodne zone treba usmjeravati tako da postanu „važan instrument ostvarenja nacionalnih ciljeva u pogledu međunarodne konkurentnosti, održivog gospodarskog rasta i uravnoteženog regionalnog i društvenog razvoja“.

To treba prihvatiti i početi provoditi u svakoj zoni polazeći od njezina dosadašnjeg poslovanja i trenutnog stanja. Uprava zato treba pronaći i pročitati i ostale dokumente CARDS projekta, prije svega one analitičke, i ocijeniti što još treba analizirati i pratiti. Mogu se, na primjer, početi računati i pratiti pokazatelji koji su se u svijetu pokazali vrlo korisnima (Jayanthakumaran, 2003.):

- udio zaposlenih u slobodnim zonama u ukupnoj zaposlenosti,
- odnos inozemnih poduzeća/zajedničkog ulaganja i domaćih poduzeća koja posluju u zoni,
- udio izvoza u ukupnom izvozu,
- udio izravnih stranih ulaganja u slobodnim zonama u ukupnim izravnim stranim ulaganjima u domaće gospodarstvo,
- udio domaćih sirovina u ukupno korištenim sirovinama u slobodnoj zoni.

Kako potrebne podatke prikupljaju Državni zavod za statistiku i FINA, a uz to su dostupni i dosadašnji godišnji izvještaji koje su zone slijedom zakona dostavljale Ministarstvu, ti pokazatelji mogu se izračunati i za proteklih desetak godina. Slika o dosadašnjem i tekućem poslovanju i društvenoj svrsi slobodnih zona može se dakle lako oblikovati i usporediti s dokumentima kao što je Strateški okvir za razvoj 2006.–2013. ili s preambulama triju zakona o slobodnim zonama, u kojima je navedeno zašto se unutar ograde ostavlja toliko slobode.

U sljedećem koraku treba se vratiti dokumentaciji koju su osnivači zona dostavljali dok su tražili koncesije. Jedan od priloga koji se tamo morao naći bila je „studija o gospodarskoj opravdanosti osnivanja zone s procjenom očekivane dobiti od poslovanja“. Te studije izrađuju se prema članku 7. zakona koji se nije mijenjao od 1991. godine i očito ne obuhvaćaju društvene koristi i troškove koji trebaju biti presudni pri dodjeljivanju koncesije. Uprava ima i pravo i dobar razlog zahtijevati od zona da dorade studije iz vremena osnivanja. Uprava ima i obvezu da ih u tome stručno, a ako treba i financijski, podrži. Studije treba doraditi onako kako to rade analitičari društvenih troškova i koristi. Na primjer:

- društvena korist od zapošljavanja ostvarena je ako su plaće isplaćene u zoni veće od onih koje bi bile isplaćene za isti posao u regiji u kojoj je zona smještena,
- ako je cijena energije i drugih režija u zoni subvencionirana, nastaje neto-gubitak za domaće gospodarstvo; društvena korist ostvarena je kad poduzeća u zoni kupuju energiju i materijale od domaćih dobavljača skuplje od ostalih kupaca na domaćem tržištu,
- transfer tehnologije vrlo je ograničen u slobodnim zonama, a koristan je onoliko koliko domaći radnici nauče radeći u zoni; troškovi učenja bili bi veći kad bi tehnologiju kupovao domaći proizvođač, uz napomenu da to domaći najčešće i ne mogu (bez slobodne zone bi se tako učilo preskupo ili se uopće ne bi učilo),
- porez se ne naplaćuje pa domaće gospodarstvo s te strane nema nikakve koristi,
- s druge strane, prihod od dividenda domaćim dioničarima poduzeća u slobodnoj zoni treba smatrati društveno korisnim...

Suprotstavljajući ovako izračunate koristi troškovima izgradnje infrastrukture zone i administrativnim troškovima njezina vođenja, Warr (1989.) je izračunao da su slobodne zone azijskim zemljama najviše društvene koristi donijele u području zapošljavanja i nabave sirovina od domaćih dobavljača, dok su neto-gubitci ostvareni u opskrbi električnom energijom. Studije hrvatskih zona mogu pokazati i nešto drugo, ali će njihovi nalazi biti ključni za društveno vrednovanje dosadašnje djelatnosti u zonama.

S nalazima i izračunima u torbi, Uprava zatim treba poći po slobodnim zonama i jasno iznijeti što država očekuje i što je obvezna i spremna učiniti. I jedno i drugo će se razlikovati od zone do zone, ali svugdje treba biti jasno da će država pomoći i potaknuto samo one koji uz svoju ostvaruju i društvenu korist. Izgleda za to imat će zone koje ponude sve što nude spomenute uspješne zone po svijetu. Nadalje, uprave postojećih zona i svi koji se tek spremaju zatražiti koncesiju, moraju na vrijeme znati da država potiče slobodne zone:

- u kojima se proizvodi ili pružaju usluge za izvoz ili radi supstitucije uvoza,

- koje već ugošćuju ili su u potrazi za tvrtkama iz sektora (što) više dodane vrijednosti koje će otvoriti nova i dugoročno održiva radna mjesta za visokokvalificirane radnike,
- koje se nastoje transformirati u industrijske parkove, tehnološke parkove, poslovne inkubatore i druge oblike razvojnih i poduzetničkih zona, i tako spremno dočekati jedinstveno i za sve jednako tržište EU.

Tome treba dodati da država neće poticati osnivače koji namjeravaju rasprodati zemljište unutar ograde kako bi namakli sredstva za povlačenje potrebnih žica i cijevi i koji otvaraju zonu na premalenom prostoru.

Uprava treba navrijeme uvidjeti i koje instrumente razvojne politike ima u ruci. Naređivati, naravno, ne može, ali može primijeniti neka ograničenja počevši od zahtjeva za doradom studije o kojoj ovisi koncesija do povišenja kriterija za ocjenu godišnjih izvještaja što ih zone moraju dostavljati Ministarstvu. Instrumentima koji ograničavaju treba se međutim koristiti zajedno s instrumentima podrške, i tako neprestano proširivati suradnju sa slobodnim zonama. Zakon br. 3 skratio je popis djelatnosti koje se mogu obavljati u zonama tako da su uprave zona više nego prije upućene na suradnju s Upravom Ministarstva. Suradnja će pospješiti rješavanje proceduralnih stranputica, bolje će se tumačiti nejasni zakoni, lakše dolaziti do ostalih uprava, lakše će se premošćivati loša horizontalna koordinacija ministarstava, i tako dalje. Uprava Ministarstva treba izići ususret upravama zona i pomoći im da pridonesu ostvarenju prijedloga iz Smjernica iz 2006. godine.

Uprava za razvoj slobodnih zona najviše može pomoći u edukaciji uprava zona i prikupljanju i širenju informacija o svemu što se zbiva u svjetskim slobodnim zonama, a napose u zonama diljem Europe koje su preživjele ukidanje poreznih povlastica i uspijevaju i dalje biti privlačne ulagačima. Na nagovor, a onda i uz pomoć Uprave, uprave će zona lakše savladati i vještinu prijavljivanja projekata pretprijetnim, a u budućnosti i strukturnim fondovima EU.

Prikupljajući podatke, računajući spomenute pokazatelje i stalno surađujući sa zonama koje ima na skrbi, Uprava će ostvariti i uvjete za ono što hrengleski zovemo *monitoring (and evaluation)*. Prateći i vrednujući razvoj zona i učinke mjera koje je poduzela, moći će pospješivati što valja, navrijeme mijenjati što ne valja i tako biti neusporedivo učinkovitija nego dosad. Okrene li i taj list, bit će i jedna od rijetkih uprava u nas koje djeluju u skladu s načelima i naputcima strateškog planiranja.

U SWOT tablici Uprave za slobodne zone Ministarstva gospodarstva nakupilo se dosta prilika koje se mogu iskoristiti i tek pokoja, posve generalna prijetnja. Odavde se može izvesti i odgovor primjeren svim do sada postavljenim pitanjima: pojačati snage, prevladati slabosti i prihvatiti se posla. Kao i do sada, odlučujući će biti samo jedan čimbenik: onaj ljudski.

## LITERATURA

Ahmadu, M. (1998): Labour and Employment Conditions in Export Processing Zones A Socio-Legal Analysis on South Asia and South Pacific, *Journal of South Pacific Law - Working Papers*, Working Paper 3 of Volume 2.

Baissac, C. (2004): Maximising the Developmental Impact of EPZs: A Comparative Perspective in the African Context of Needed Accelerated Growth, *Journal of the Flagstaff Institute*, Vol. 28, No. 1, pp. 53-75, June 2004

CARDS projekt (2007): *Smjernice politike razvoja slobodnih zona u Hrvatskoj za razdoblje 2007.-2013.*, kolovoz 2007.

<http://www.croatianfreezones.org/clanak.php?id=17>

Flyvbjerg, B. (1998): *Rationality and Power*, The University of Chicago Press

Gasking, D.A.T. i Jackson, A.C.: Wittgenstein as a Teacher, u Fann K. T., ed. (1967): *Ludwig Wigenstein: The Man and His Philosophy*, Harvester Press

Javor, Lj. (2006): Slobodne zone - porezne i carinske povlastice, *Računovodstvo i financije*, srpanj 2006, str. 56-60.

Jayanthakumaran, K. (2003): Benefit–Cost Appraisals of Export Processing Zones: A Survey of the Literature, *Development Policy Review*, Vol. 21, No. 1, str. 51 – 65.

Maras, D. (2006): *Slobodne zone – specijalni instrument gospodarske politike Republike Hrvatske*, Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet – magistrski rad

Schweinberger, A. G. (2003): Special Economic Zones in Developing and/or Transition Economies: A Policy Proposal, *Review of International Economics*, September 2003, Vol. 11, No. 4, pp. 619-29

Warr, P.G. (1989): Export Processing Zones: The Economics of Enclave Manufacturing. *The World Bank Research Observer*. Volume 4. Number 1. January 1989. 24 p.

Wei, X. (2000): Acquisition of technology capability through special economic zones (SEZs): The case of Shenzhen SEZ, *Industry and Innovation*, December 2000, Vol. 7, No. 2, pp. 199-221

Sabor Republike Hrvatske (1995): *Prijedlog Zakona o slobodnim zonama* (Prijedlog zakona br. 21) od 27. prosinca 1995.

UNCTAD (1996): World Investment Report, 1996.

Vlada Republike Hrvatske (2006): *Strateški okvir za razvoj 2006.-2013.*, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije, [www.strategija.hr](http://www.strategija.hr)

***Nenad Starc, Ph. D.***

Associate Research Scientist  
The Institute of Economics, Zagreb  
e-mail: nstarc@eizg.hr

***Jelena Budak, Ph. D.***

Research Scientist  
The Institute of Economics, Zagreb  
e-mail: jbudak@eizg.hr

**FEW QUESTIONS ON FREE ZONES IN THE REPUBLIC  
OF CROATIA AND ONE ANSWER*****Abstract***

*This paper is a critical review of free economic zones' background and practice. The study provides a brief description of economic history of free zones in the Republic of Croatia, behaviour of free zone founders and users, an institutional framework determining free zone activity, as well as the attempts of development policy-makers to use free zones as an instrument to enhance industrialization, regional development and exports. Up to date those efforts have not had much success. This work points out that the free zone development policy should and must be improved by implementing strategic planning principles and procedures. As it consists of development policy that should be clear and understood by each interested individual – citizen and voter – the narrative approach when addressing issues and suggesting solutions had been chosen.*

***Key words: free zones, development policy, Aquis communautaire***

***JEL classification: F19***