

*Проф. др Светислав Табороши,
Правни факултет, Београд*

Циљна функција Закона о страним улагањима

Доношење једног од главних системских закона у свакој земљи, оног о страним улагањима, представља много више од прости промене једног сегмента привредноправне регулативе. То је тренутак за преиспитивање основа и суштине читавог привредног система, јер решења из тог закона директно интервенишу у домене својинских односа, понекад и облигационог права, уређивање тржишта, радне односе, фискални, спољнотрговински и девизни систем. И при томе су могућа два алтернативна приступа: странци се уподобљавају домаћим привредним субјектима, уз уважавање минималних одступања која проистичу из специфичних интереса друштва и тренутка, или се, пак, странцима успоставља један паралелни привредни амбијент, заснован на систему привилегија или масовних изузетака. Наша регулатива је кроз свој развој манифестовала и једну и другу оријентацију, већ према околностима у којима је настајала. У упоредном праву је, међутим, извесно да је основни правац хармонизације националних привредних системима са онима у развијеним тржишним привредама курс ка изједначавању положаја свих учесника тржишних токова, без обзира на национално порекло капитала. У светлу те констатације, наш последњи закон представља, ипак, огроман помак у односу на све претходне и приближава нас некој врсти међународноправног стандарда.

1. Праву страних улагања се, у реалним условима у којима се налазимо, може приступити са два аспекта: а) са становишта потребе доградње привредног система, односно његовог комплетирања тако да он достигне што виши ниво хомогенизованости са привредним системима Европе, и б) са становишта тренутног интереса да се привлачењем страних инвеститора активира огроман умртвљени и девастирани потенцијал привреде. Први приступ бисмо могли да одредимо као фун-

кцију дугорочних, развојних интереса, други је, пак, одређен превасходно тренутном ситуацијом и ограничењима која она носи.

Приступајући анализирању позитивноправног текста закона, привредник не може а да ову теоријску дилему поново не постави кроз конкретно питање: да ли је циљ управо донетог прописа привлачење инвеститора уз давање различитих повластица (дакле стварање ситуације која је повољнија од оне под којом послују домаћа предузећа), или закон треба да допринесе измени целокупног амбијента пословања, дакле да индиректно утиче на квалитет домаћег привредног система. Чини нам се, по први пут од 1967.г., да је овај закон покушај да се помире ове две полазне идеје, уз јасно наговештену доминацију овог потоњег циља.

Наиме, мада историчари стално истичу како од историје треба учити, тешко да нам она у привреди може дати било какву кориснију информацију за будућност. Привреда, нарочито светска, мења се тако брзо да је гледање у јуче окретање главе не само од сутрашњице, него и од данашњице. Зато нам јавно декларисани мотиви наших ранијих прописа могу да послуже само као подлога за интелектуалне вежбе, а не као инспирација за тражење нових решења. Но, упркос том генералном ставу, ипак ћемо покушати да понешто научимо из историје.

Погледајмо, најпре, Закон о изменама и допунама Закона о средствима радних организација из 1967.г. Joint venture аранжмани, који су њиме омогућени, имали су, поред квалитативних – врсте делатности – и јасно квантитативно ограничење у том смислу да се од странца није тражило ни очекивало да самостално послује на нашем тржишту, већ да као мањински пословни партнер у одређеном подухвату донесе know how, технологију, организацију, менаџмент и маркетинг, да попут вируса који уђе у ћелију, промени њен метаболизам, али сам не постане та ћелија. Најважнији интерес домаћег партнера није био стицање додатног капитала него нове идеје о његовој употреби. Ми смо тада, речима економске теорије, покушавали да увеземо фактор предузетништво, али без капитала, знање без власти коју капитал однос подразумева.

Наредни значајнији пропис из 1988.г. (Закон о страним улагањима и Закон о предузећима) омогућио је, поред знатно веће слободе, и ограничена власничка права страним резидентима. Према мишљенима многих пословних људи и правника, ови прописи су имали изузетно повољне ефекте, јер је као њихова последица дошло до масовног уласка страног капитала у СФРЈ. Догађаји који су уследили су наговештену тенденцију потпуно компромитовали, али је ипак, као битно искуство ове фазе, за коју се може рећи да је на неки начин звездани моменат у овој области наше легислатуре, истиче чињеница да је релативно масовни прилив страног капитала више био последица авангардности наших тадашњих решења у односу на окружење, него што је био резултат посебне атрактивности нашег привредног простора и тржишта. Мада се истичу и поједини аранжмани који су могли да прерасту у потпуно другачији вид пословања (ДИНА, ФАП, Застава, Ливница Кикинда...) очљиво је да је укупни ток страних директних инвестиција био далеко спорији него што је то законодавац очекивао. Наиме, тада смо се први пут суо-

чили са чињеницом да се страни инвеститори не појављују као једна хомогена маса, већ су сегментирани у више категорија које, свака за себе, показују различите, али релативно стандардне обрасце понашања. Дакле, наше сопствено искуство са краја осамдесетих година сугерише да се, уколико је главни циљ законодавца да привуче стране инвеститоре и тако кроз њихова директна улагања алиментира домаћу акумулацију, позабавимо и дефинисањем циљне групе¹).

Страни инвеститори се, као и сви инвеститори уопште, руководе извесним приоритетима, сетом циљева међу којима максимални профит (без обзира што то бескрајно понављају уцбеници политичке економије) није нити једини, нити главни циљ. Профит, напре, зависи од временског хоризонта у којем се планира пословна активност, па се може јасно разликовати његова краткорочна од дугорочне максимизације. Други комплекс циљева чини сигурност улагања, будући да различити инвеститори, нарочито они институционални, преферирају стабилност и сигурност поврата уложеног капитала. Ове инвеститоре више интересује стабилност финансијских инструмената који покривају предузеће, него тренутна дивиденда, односно друге форме изведене из бруто профита. Са становишта циљева економске политике, овакви инвеститори показују највећу корелацију са јавно прокламованим циљевима националних носилаца економске политике. Најзад, трећи тип инвеститора уопште и не интересује реално улагање, јер своје фондове користе само за организационо или технолошко реструктурирање купљених предузећа ради њихове даље препродаје. Да би цела лепеза била потпунија, додајмо да се унутар сваке од ове три групе јављају још и различити подоблице, модалитети који различито утичу на окружење.

Већ поменута искуства из 1988.г. су јасно показала да су хазардерски инвеститори први спремни да уђу на ново тржиште, али да, због технолошке природе улагања која морају да буду у што ликвиднијем облику и у сваком моменту спремна за сељење (у другу грану или у иностранство), јасно преферирају трговину, саобраћај, туризам, угоститељство, промет некретнина (код нас то није било могуће), банкарство, осигурање. делатности у којима је могућа чувена пословна стратегија *hit and run*. Капитал који такви инвеститори пласирају је миноран, његови екстерни ефекти (на окружење) су такође мали, а пословање на граници правне дозвољености додатно компромитује ове инвеститоре. Ако се још овој скици дода и елемент географског порекла таквог капитала, као и врло вероватна чињеница да се понекад користи за прање новца стеченог нелегалним пословима у матичним земљама, онда је извесно да прописи о страним улагањима који уважавају циљеве развојне економске политике земље морају да као своју циљну групу претежно дефинишу инвеститоре који у земљи пријема не траже привилегије, институционалну ренту или могућност нелегалног пословања. Нико, наравно, не може да искључи присуство таквих инвеститора, али је извесно да законодавац не треба да изузетним привилегијама привлачи потенцијалне стране улагаче у националну

1. Такав приступ смо, у основи, уочили у тексту Голдштајн А., *Опћклањањем законских баријера убрзајши циљеве привредне реформе*, "Информатор", 3637 1989.

привреду. Аргументи да су »порески рајевии« постали тачке неизмерног богатства на овој нашој планети се не могу применити на било коју озбиљну, уређену демократску заједницу.

Додатни аргумент против политике попуштања и привилегисања странаца, која доводи до инфлуksа ризичног капитала, представља чињеница да су то капитали који не могу да опстану ни у својим матичним земљама, који су, дакле, на својим сопственим тржиштима угрожени и за које излазак на нова тржишта није експанзија, већ ширење корпе ризика тако да она обухвати мање ризичне подухвате (ситуације у којима је њихово пословање синергично подржавано институционалним привилегијама које се дају странцима). Ако бисмо, дакле, покушали да изведемо закључак о правцу и домаћају пожељне политике подржавања оваквих инвеститора, онда бисмо морали да кажемо да би оријентација на њих као главнину носилаца страних улагања била потпуно неоправдана. Или, да ствар обрнемо, заговорници посебних погодности које би се давале странцима, било пореских, било других, уколико оне битније превазилазе ниво који капитали имају у матичним земљама (превазилазе за разлику већу од трансакционих и везаних трошкова), имплицитно прижељкују управо ову циљну групу.

Друга, по нашем мишљењу интересантнија група инвеститора су стране компаније које немају прворазредни интерес у томе да максимизују краткорочни профит, већ своје присуство на домаћем тржишту пројектују на дуги рок. За њих је стабилност политичког и правног система, сигурност улагања и општи цивилизацијски модел друштва далеко значајнији елемент одлучивања од привилегија које им се у датом моменту дају.

Најједноставнији случај имамо код предузећа која желе да загосподаре домаћим тржиштем. У осталим земљама транзиције са којима се можемо упоређивати, овакви инвеститори су дошли одмах иза напред поменутих. У пословној политици се могу уочити два приступа: куповина домаћег предузећа које већ има положај близак монополском, или наступање преко сопствене трговинске мреже, односно представништва, дистрибутивног центра и сличних облика трговачког капитала. Мада се у свакодневном привредном дискурсу куповина домаћег производног предузећа и његово претварање у дистрибутивни центар матичне иностране компаније изузетно лоше оцењује због социјалних последица по запослене, макроекономске димензије такве оријентације не морају да буду погубне. Оне се, наине, сасвим јасно разликују од ефеката шпекулативних инвеститора с обзиром на временски хоризонт којег ове имају. У првом моменту заиста долази до затварања производних погона некадашњих предузећа и кумулирају се негативни ефекти са негативним ефектима у вези са спољноекономским односима, платним билансом и другим компонентама макроекономског модела. Но повољни повратни ефекат ових компанија на национални привредни простор је врло брз: огледа се најпре у успостављању стабилности тржишних токова и цена, уређивању институционалног амбијента, преношењу искустава у организацији и управљању најпре пласманом, а затим, са порастом поверења у привреду реципијента, дуже присуство ових компа-

нија делује као гаранција за нове инвеститоре или за репатријацију појединих ли- нија или фаза производног односно пословног циклуса. Овакав капитал, који у пр- вом моменту снижава профил са индустријског на трговачки (преиндустријски), представља само једну природну пролазну фазу ка поновном успостављању инду- стријске структуре свугде где је она већ постојала. Дакле, ако је улазак ове катего- рије инвеститора на национално тржиште обележен некаквом деструкцијом из које израста модерно тржиште роба, већ се у тој другој фази присуства може оз- билно говорити о активизацији и конкуренцији домаћих фактора производње, од- носно интернационализовању и тржишта фактора.

У овој групи страних улагача се налазе и институционални инвеститори. Њи- хова традиционална подручја пласмана су инфраструктура, енергетика, комуни- кације. Посебну осетљивост овим подручјима даје чињеница што су то били доме- ни државних монопола у социјализму, као и да су ови сектори служили често и раз- личитим метаекономским циљевима. Са друге стране, њихова садашња атрактив- ност за стране инвеститора произлази из чињенице што се у тим делатностима до- годило мноштво технолошких промена које су их из непрофитабилних пребациле у сферу у којој профит има позитивну величину, али је улаз у дате гране ограничен потребном величином иницијалног капитала. Велики национални енергетски или саобраћајни системи (земаља које имају приближно исте димензије као Србија) се продају по ценама које се крећу и по 5-6 милијарди долара. Таква масивна улагања се, под нормалним условима, тешко могу опредељивати као ризична. Баш напро- тив, она су и могућа тек уколико се у целом привредном систему превазиђе мини- мални критични ниво стабилности, а она повратно својим деловањем ту стабил- ност мултипликују и систем даље институционално дограђују. Не можемо изоста- вити и чињеницу да је технолошка унификација ових система један од првих захте- ва инвеститора, односно један од првих подухвата које ови предузимају. Екстерни ефекти таквих инвестиција се затим шире и на друге области (добављаче, запо- сленост..).

Инвестиције великих транснационалних компанија изазивају, по правилу, по- дозрења у земљама пријема, јер својом величином и економском моћи битно ре- мете односе снага у земљи. Поред тога, понашајући се по основном обрасцу ком- панијске политике (ове групације купују предузећа, снижавање нивоа производних активности у земљи, освајање тржишта, постепена реконструкција појединих фа- за и њихова реалокација у земљи пријема), оне имају довољно дуг временски пери- од пред собом да тестирају валидност привредног и политичког система земље пријема, односно да једнострано управљају динамиком промена. У светлу ове чи- њенице, логичан је закључак да велике компаније као директни страни инвести- тори могу непосредно да утичу на економску и политику земље и да микроeko- номске интересе интерполирају у макроекономске ефекте, упркос постојању ан- тимонополских или неких других, сличних прописа у националном законодавству.

Мада је преговарачка позиција земље пријема капитала у свим ситуацијама осим оне у којој странац основа сопствено ново предузеће неповољна, ипак се мо-

гу извести два закључка који могу да допринесу повећавању екстерних ефеката таквих улагања:

А) Први од њих је захтев да странац, у пакету приватизације домаћег предузећа, прими на себе и што значајнију обавезу докапитализације. Другим речима, да куповина домаћег предузећа заиста прерасте у трансфер капитала, односно реално страном улагање. Поједина источноевропска предузећа у којима је дошло до таквог аранжмана, попут Шкоде, Рабе, али и предузећа у бившој ДДР (Zeiss Jena, IFA, Wartburg) представљају несумњиво позитивне примере. Правнотехнички, заједничка црта у успешним подухватима се огледа у чињеници да су страни инвеститори иницијалним улагањем дошли до мањинског дела власничког пакета, који им је омогућио детаљно упознавање са интерном и екстерном економијом фирме, а затим, у другој фази, куповали већински део.

Б) Брзина промене окружења, пре свега степен имовинске и личне сигурности и брзина трансфера најновијих цивилизацијских тековина, али посебно стабилност односа на тржишту рада, представљају главне додатне подстицаје инвеститору да своје иницијално, обично финансијско улагање, претвори у реално кроз експанзију свих елемената свог пословања, а не само продаје. Симптоматично је да се међу елементима на основу којих се конструише индикатор стабилности/нестабилности, који је једна од главних детерминаната за ову групу компанија, појављују степен корупције и ниво поштовања уговора међу привредним субјектима.

Трећа циљна група су финансијски инвеститори (портфолио инвеститори). Они се, просто речено, уопште и не баве страним улагањима у смислу трансфера реалног капитала²⁾, већ само преузимањем својинске контроле над неким системом (врло често користећи чак кредитне изворе земље пријема!), а затим организационим променама тако аквираних система. Аналитички дефинисана, њихова функција је конфекционирање некадашњег пословног система, његово растурање на мање сегменте који показују какав – такав ниво животне способности, које затим, после минималних интервенција у менаџменту или технолошком циклусу, њих препродају секундарним инвеститорима. Мада не искључујемо могућност да делови некадашњег предузећа постану самостална предузећа, далеко је чешћи случај да се такви технички некомплетни погони сада препродају другим предузећима и постају њихови технички дисквалификовани погони (на пример, складишта резервих делова). Примери некадашњег ТАМ-а у Марибору, погона Искре и

2. Ми сматрамо да нови закон својом намерно лапидарнијом формулацијом од оне коју смо сретали раније (страна улагања у предузеће и друге облике за обављање делатности ради стицања добити – чл. 1) неспорно укључује и ове инвестиције, нарочито ако га схватимо повезано са прописима о променама власништва друштвеног капитала, односно каснијим прописима.

Такво тумачење нам се чини оправданим још због једног разлога: уколико би се портфолио инвестиције третирале у пакету прописа о приватизацији, који су у републичкој надлежности у СРЈ, онда би овај савезни закон био унапред ограничен. Уосталом, чл. 3 опредељујући циљеве инвеститора као “пословне интересе” дефинитивно напушта реалсоцијалистичко ограничење на круг “делатности”.

још неких других (у Мађарској, Пољској и Русији) јасно показују да се овај профил инвеститора, кога смо у литератури везивали углавном за САД, појављује и у Европи, односно да ће се појавити и код нас.

С обзиром на наслеђену привредноорганизациону структуру, у којој је раздео преузећа по величини била јако деформисана у корист оних са великим бројем радника, најважнији дугорочни позитивни ефекат овог типа директних улагања на домаћи привредни систем видимо у томе што она доприносе нормализацији раздео преузећа по величини. Ни краткорочни ефекти оваквих пословних подухвата за земљу пријема не морају да буду негативни, јер се њима обезбеђује изван минимални ниво техничког реструктурирања. Мада запосленост у целини пада, она се ипак одржава у оним деловима који преживљавају, а могући су чак и позитивни платнобилансни ефекти. Оно што, међутим, сугерише да се на овај тип инвестирања обрати посебна пажња је то што, на дужи рок, овај модел улагања може да компромитује његово одсуство технолошко - развојне димензије. Та тенденција деквалификује националну привреду и своди је на ниже нивое сложености, што ће као последицу имати и пад *terms of trade* у спољнотрговинској размени.

3. Из претходног излагања смо видели да артикулисање законских решења тако да она превасходно одговарају одређеној циљној групи страних улагача увек претпоставља правилну процену недостатка сопствене привредне структуре којег ваља отклонити. Прописи из 1988.г. су исувише кратко били на снази, тако да се њихови резултати могу тестирати само у краткорочној димензији. Таква верификација би нам показала да су инвеститори прве групе, условно их назовимо трговачким или шпекулативним капиталом, по правилу били много присутнији од оних које смо сврстали у другу или трећу групу. Наравно, чим су се околности промениле, тај капитал се повукао из земље и тешко је оценити да ли је уопште, сем привременог обогачивања тржишта роба, имао било какве трајније позитивне ефекте. Њега је привукла различитост, односно неразвијеност и нееластичност нашег тадашњег привредног система, као и могућност зараде уз високи институционални ризик. Изгледа, међутим, да је само у Словенији дошло до природног замењивања првог таласа другим. У осталим просторима, а нарочито СРЈ, инвеститори друге групе су тада показали врло велики интерес, посебно транснационалне компаније и њихово обесхрабривање у годинама које су дошле, укључујући и фактичку ренационализацију њихових улагања (Ливница Кикинда, на пример), је фијаско. Стечена искуства показују да ова категорија инвеститора првенствено очекује стабилност привредног система, а да је спремна да послује и са врло ниским профитом на кратак рок. Ако узмемо у обзир да се такви инвеститори објективно најбоље усклађују са интересима националне економске политике, онда би требало да буде јасно да централно упориште прописа о страним улагањима не може да буде у привлачењу путем привилегија које им се дају, него у отварању перспективе за ширење њиховог сопственог обрасца и модела пословања на нови простор. А то претпоставља комплементарност укупног привредног система.

Портфолио инвеститорима су путеви, по нашем мишљењу, припремљени тек Законом о страним инвестицијама из 1994. године³⁾, али је законодавац тада изгубио из вида једно од основних правила легислатуре, да се сваки пропис мора усклађивати не само са нормама вишег нивоа (принципи уставности и законитости), него и са нормама истог нивоа. Одсуство хоризонталне координације је драстично у материји својинских односа, где је, упркос прокламованом уставном принципу о равноправности својина и даље друштвена својина била (формално-правно) недодирљива и имала нескривену државну протекцију. Експанзија тзв. јавних предузећа која ни по чему нису нужно морала то да постану и фактичко подржављење друштвених предузећа, можемо да упоредимо са ефектима антитота. У таквој ситуацији су се портфолио инвестиције могле развијати само у оним омеђаним сегментима привреде које је политичка елита изузимала из општег режима иначе, према страном елементу антагонизованог привредног система. Дакле, отворено говорећи, портфолио инвестиције нису биле добродошле у читавој привредној структури, него само у оним сегментима у којима су могле да се амалгимирају са неким другим, често ванекономским интересима.⁴⁾ Главна препрека за шире присуство оваквих улагања је спорост процеса приватизације бивших друштвених предузећа, будући да је за портфолио инвеститоре ревитализација кроз декомпозицију социјалистичких гиганата далеко атрактивнији подухват од алтернативе – формирања нових предузећа.

Поједини аргументи који се данас чују у смислу потребе додатне подршке оваквим страним улагачима се могу разумети у светлу дискриминаторске праксе која је у односу на њих постојала, али је сасвим извесно да се отклањање дискриминације не сме претворити у привилегисање које би сад дискриминисало неке друге профиле инвеститора.

3. Садашњи Закон о страним улагањима посматрамо у светлу напред изнете анализе претходних прописа. Његова сажетост јасно указује на то да се поново усваја тенденција поједностављивања прописа, дакле дерегулације и либерализације. *Prima facie*, доказ за то је потпуно одсуство казних одредби, које су обухватале око 15% текста претходног, ипак нешто обимнијег закона. Но, чак и ћитаоцу који текст чита само информативно, пада у очи недостатак одредаба о делатностима у којима су страна улагања дозвољена (односно забрањена или ограничена), одредаба о обавезном већинском делу домаћих партнера, о квалитету улога, дакле

3. Мада постоје схватања да је још 1988.г. та могућност индиректно створена – Барбић Ј. *Улагање страних особа у друштвено предузеће*, "Информатор" 3688 из 1989. Такође и Прица Р. *Облици страних улагања*, "Правни живот", 11-12 из 1990.

4. Парадоксално је управо то што се, по мишљењу коментатора закона из 1994.г., овај пропис уопште и не бави портфолио инвестицијама Пауновић М. "Право страних улагања у Југославију", Београд, 1995. г. ст. 11, јер одредбу чл. 1 "Страна лица могу, ради обављања делатности.....улагати средства у предузеће...." схвата као ограничење по којем се страна улагања могу вршити само ради обављања делатности, дакле не и у портфолио режиму. А једина озбиљнија страна улагања, у годинама које су следиле, она у вези са Телекомом, управо су портфолио карактера.

о низу питања у којима се, имплицитно, сматра да би страни улагач могао да злоупотреби привилегије које му тај исти закон даје. Једном речју, материја страних улагања је до сада сматрана за изузетак од правила, стандардних далеко лошијих услова пословања који су предвиђени за домаћа правна лица и израз неверице да би и страни инвеститори могли да буду солидарни, патриотски и бенеvolentно расположени према земљи пријема капитала. Ако покушамо да нађемо корене таквог приступа, тешко ћемо их уочити у равни анализе правних докумената: по нашем мишљењу, они леже у првобитним схватањима социјализма као система који је окружен непријатељским капиталистичким светом. Из таквог поимања природе међународних економских односа се као бесмислени рецидив јавља рефлекс о потреби да се странцу понуди више, али при том он више и контролише, од домаћег предузећа. Странац се »употребљава«. По свим досадашњим законима, страни улагачи су дефинитивно и до века страни елемент у унутрашњем привредном систему.

Погледајмо, са друге стране, шта доминира у тексту новог закона. То је глава о гарантованим правима страних улагача. Обим, а ваљда и значај те главе је непоредиво већи од наредне, посвећене подстицајима страних улагача, будући да се код потоње први од три члана из којих се састоји (чл. 14) уопште и не може сматрати подстицајем, пошто слобода увоза свих ствари, па и оних које представљају улог страног улагача, већ и иначе важи за све. Дакле, законодавац се очигледно обраћа преваходно онима код којих одлука о ангажовању на нашем привредном простору више зависи од опште и правне стабилности, него од могућности да се на кратак рок, користећи ризичност амбијента, испумпа што виши профит. Ако бисмо такву интенцију законодавца повезали са нашом типологијом приоритетима капитала, тј. са инвеститорима напред наведене друге циљне групе, следи да бисмо такву оријентацију могли безрезервно да поздравимо.

Да ли ће се будући односи на тржишту капитала развијати у жељеном смеру или не, свакако не зависи само од овог закона. Он говори само о оснивању, а не и пословању предузећа која настају страним инвестицијама. А пошто циљ привредника није да оснује предузеће, него да оно успешно послује, следи да стварни и коначни ефекат овог закона зависи од општих услова пословања у земљи (уз изузетак, олакшице предвиђене чл. 15 и 16). Својим упућивањем на прописе који важе и за друга предузећа у земљи, законодавац се фактички јако приближава идеалу - принципу националног третмана страног инвеститора, дакле оном стандарду који кореспондира са највишим степеном либерализације спољнокономског саобраћаја, отвореној привреди.

Изједначавање домаћих и страних инвеститора је наглашено, пре свега већ приликом оснивања, јер се више не захтева никакав изузетни поступак, сагласности, одобрења или регистрације. За законодавца, исто као и за привредну праксу, разлике између предузећа морају да буду засноване на њиховој рентабилности и тржишним перформансама, а не на националном пореклу капитала. Ограничења која се тичу осигуравајућих друштва, банака и других финансијских организација

само су привидно то, јер их срећемо у упоредном праву као општеприхваћене стандарде (То не значи, међутим, да се посебним законима ограничења, нарочито у овој области, не могу проширити, о чему већ постоје одређене индиције у вези са прописима о пласманима банака). И резултат страног улагања је, у формално-правном смислу, уподобљен било каквом улагању домаћег капитала: може, као резултат, да има оснивање новог предузећа или промену у својинској контроли над већ постојећим предузећем. И ништа ван тога. Питање кредита, односно различитих облигационоправних аранжмана са иностраним елементом, овај закон, према доброј традицији грађанског и привредног права, не меша са чистом материјом својинскоправног профила.

Експлицитно дефинисање националног третмана страном инвеститору из чл. 8 закона је потврда дефинитивног раскида са идејама посебности, специфичности националне економије, односно привредног система социјализма, чији се реликти још налазе у различитим фрагментима широм наше легислатуре. Идолатрија националног економског модела је само прикривала уграђеност идеолошког момента као крајњег критерија и индикатора допуштености неког понашања у привреди. Но, то је уједно и прекид са уверењем да право треба да буде институционални, односно ванекономски кишобран који у име националног интереса може да штити неефикасност, јавашлук, неодговорност. Дакле, у исто време, такво уређивање основних друштвених односа у тенденцији смањује и релативну супремацију политичког и волунтаристичког елемента над економским, ту другу основну »конструктивну грешку« социјализма.

Индиректни ефекти овог прописа се могу посматрати, опет, на два плана: као ефекти на друге делове привредног система схваћеног као скуп привредноправних прописа и на ефекте према спољном институционалном омотачу наше привреде. Без обзира што на кратак рок неки од тих ефеката могу да буду узроци додатне нестабилности (дакле, више или мање неугодни за наше привреднике), мислимо да их је оправдано упоредити са инвестицијом која ће, уколико је добро испланирана, релативно брзо почети да узвраћа позитивним ефектима.

Наиме, извесно је да странци неће масовније улагати у нашу привреду уколико су институционална ограничења, а пре свега фискална, било по врсти, било по оптерећењу, неповољнија него у неком алтернативном одредишту, другој земљи транзиције. Мада је извесно да се отпор променама у различитим подсистемима не може заменарити, јер различити лобији који контролишу одређене сегменте имају изразито конзервативно схватање и сигурно ће се противити променама, концепт националног третмана страног улагања ће сигурно почети да се шири и на друге области што ће у крајњој линији довести до интернационалног третмана домаћег улагања, до изједначавања положаја домаћег предузећа са оним које има страном у иностранству. Реч је, дакле, о двосмерном процесу у којем се аутоматски успоставља равнотежа кроз приближавање положаја странца домаћем предузећу и домаћег предузећа стандардима развијених тржишних економија. Уколико се таква хоризонтална веза са другим подсистемима нашег привредног система не успоста-

ви, овај закон не би ни имао било каквог смисла. А ако се његова логика прошири на поменуте друге подсистеме, што нам се чини неизбежним, онда га можемо упоредити са иницијалном капислом која изазива ланчану реакцију. Њен крајњи резултат није само хармонизован привредни систем, него ефикасна привреда.

Још један ефекат Закона о страним улагањима треба имати у виду: међу најважнијим стратешким опредељењима нашег друштва је и оно о укључивању у међународне организације. Учлањивање у СТО је, свакако, један од главних приоритета. Будући да се међу условима хармонизације националних законодавстава који су претпоставка за успостављање слободне трговине и коришћење свих ефеката који проистичу из међународне поделе рада засноване на идејама специјализације и коришћења националних потенцијала, налази и онај о либерализацији тржишта капитала, а да је овај закон садржински регулисао једну од главних претпоставки за успостављање тог тржишта, извесно је да га ваља посматрати и као корак ка универзализацији нашег привредног простора.

4. Са разлога које смо напред навели, мислимо да Закон о страним улагањима из 2002.г. треба упоредити са дугорочном инвестицијом. Његови краткорочни ефекти не морају да буду позитивни, он није конципиран тако да по сваку цену привуче страни капитал, није закон изграђен око идеје капитулације. Рационална доза прагматизма је комбинована са визијом модерне, у светску привреду интегрисане земље и њене економије, коју, осим ефикасности предузећа, профита или животног стандарда, са светом повезују и демократске институције, владавина права, правна и имовинска сигурност. Овај закон је, извесно, значајан корак на том путу.