

*Проф. др Радован Д. Вукадиновић,  
Правни факултет, Крагујевац  
Директор центра за право ЕУ*

## **Међународно правна заштита страних инвестиција**

### **Уводне напомене**

Одредбе којима су регулисане стране инвестиције обично су садржане у посебним прописима - "инвестиционим законима или кодексима." То могу бити или општи закони (о страним инвестицијама или улагањима) или посебни (којима се регулишу инвестиције у поједине секторе, као што су: пољопривреда, висока технологија, туризам). Осим у основним законима, одредбе се могу наћи и у низу подзаконских прописа из различитих области што странцима често отежава сналажење. Основна сврха и једних и других је да обезбеде одговарајућу правну климу за привлачење страних средстава.

Осим ових унутрашњих (националних) прописа, постоји потреба да се нека питања, посебно она која се односе на заштиту страних инвеститора и инвестиција, регулишу на једнообразан или усклађени начин за две или више држава. Како још увек не постоје одговарајуће мултилатералне конвенције (осим Конвенције о оснивању Мултилатералне агенције за гарантовање инвестиција - МІГА, која није предмет овог рада), то је заштита страних инвестиција практично регулисана унутрашњим прописима и билатералним инвестиционим споразумима (најчешће о заштити страних инвестиција на домаћој територији). Ове споразуме најчешће закључују развијене и земље у развоју, мада постоје и између земаља у развоју. Споразуми су слични и садрже доста клаузула које су већ предвиђене и у националним законодавствима. 1994. године САД су понудиле и свој прототип или модел таквог билатералног споразу-

ма - уговора (*The 1994 U. S. Prototype Bilateral Investment Treaty* - у даљем тексту САД ВПТ)<sup>1)</sup>. Осим овог модела билатералног уговора, у оквиру ОЕЦД је у периоду између 1995. и 1998. године посебна експертска група радила на формулисању текста предлога Мултилатералног споразума о инвестицијама (*Multilateral Agreement on Investments* - у даљем тексту ОЕЦД МАИ).<sup>2)</sup> Споразумом је требало установити јединствен систем правила о приступу страних инвеститора домаћем тржишту и створити јединствени оквир правне сигурности на светском нивоу.<sup>3)</sup> Међутим, рад на готово финалном тексту овог споразума је због снажних критика углавном организованих радничких синдиката и група за заштиту животне средине маја 1998. године обустављен на неодређено време.

Имајући у виду да амерички модел споразума о заштити страних инвестиција представља само препоруку, а да је ОЕЦД-ов Мултилатерални споразум о инвестицијама за сада завршио у фази предлога, несумњиво је да су данас правни извори о заштити страних инвестиција садржани пре свега у различитим националним прописима који се међусобно разликују и по области примене, тј. ширини покривених питања и по степену пружене заштите страним инвеститорима. Изузетак представљају једино државе чланице Европске уније које су у оквиру комунитарног начела слободног кретања капитала и права настањивања прихватиле иста или усклађена решења за оснивање и пословање страних предузећа на домаћој територији и јединствена правила о заштити инвеститора и њихове имовине.

Ипак, без обзира на недовршени статус ОЕЦД-овог Мултилатералног споразума и на само "препоручени" карактер америчког модела билатералног споразума, оба извора врше снажан утицај на начин и ниво заштите страних инвестиција. Први, јер његова решења одражавају интересе и инвеститора и држава прималаца инвестиција из развијених чланица ОЕЦД-а будући да су експерти из ових земаља учествовали у његовом формулисању, док се решења другог не само "препоручују", већ и намећу економском снагом и политичким утицајем САД као једног од највећих инвеститора и најутуцајнијег члана у бројним међународним финансијским организацијама, посебно у светској банци. О овом утицају најбоље сведоче број закључених споразума.<sup>4)</sup> Отуда је

1. Вид. интернет адресу: [www.ita.doc.gov/legal/modelbit.html](http://www.ita.doc.gov/legal/modelbit.html)

2. Вид. интернет адресу: [www.preamble.org/mai/interweb.html](http://www.preamble.org/mai/interweb.html)

3. R. August, "International Business Law", Prentice-Hall, 2000, p. 242.

4. Од априла 1997. године овај споразум су са САД ратификовале следеће државе: Аргентина, Бангладеш, Бугарска, Камерун, Конга, Чешка, Египат, Естонија, Гренада, Јамјка, Јерменија, Казахстан, Киргистан, Литванија, Молдавија, Мароко, Панама, Пољска, Румунија, Сенегал, Словачка, Шри Ланка, Тринидад и Тобаго, Тунис, Турска, Украјина и Заир. У току је поступак ратификације са следећим државама: Албанијом, Белорусијом, Хрватском, Еквадором, Грузијом, Хаитијем, Хондурасом, Никарагвом, Русијом и Узбекистаном. Вид. <http://www.usis.it/wireless/wf970416/97041620.htm>.

предмет овог рада посвећен поређењу неких решења из домаћег Закона о страним улагањима са решењима из ова два документа.

### Неке карактеристике националних прописа о страним инвестицијама

Без обзира на форму прописа у коме се налазе, одредбама о страним инвестицијама домаће државе углавном настоје да остваре три циља:

а) да побољшају локалну продуктивност и технолошки развој,  
б) да активирају и подстакну учешће локалне привреде и пратећих делатности и

в) да минимизирају страну конкуренцију у привредним областима које држи локални бизнис<sup>5)</sup>. Остваривање ових циљева подразумева да се успоставе основна начела на којима ће се заснивати и спроводити политика надгледања и регулисања страних инвестиција. То се може постићи на три начина: политиком правног регулисања само најнужнијих питања (политика минималне правне регулативе)<sup>6)</sup>, политиком подстицаја страних инвестиција уз учешће локалних квота<sup>7)</sup> и политиком локалног надзора<sup>8)</sup>.

### Спровођење политике надгледања страних инвестиција

Политика надгледања обухвата оне радње које предузимају органи домаће државе примаоца инвестиција са циљем да са једне стране поступак инвестирања учине *транспарентним* и да, са друге стране, обезбеде *евиденцију* о страним инвеститорима и инвестицијама. У том циљу домаће државе могу захтевати да стране инвеститорије само буду уписане у посебне регистре (нормативни систем) или се од страних инвеститора тражи да претходно добију дозволу од домаћих органа (систем дозвола). Данас преовладава први систем, док се дозволе најчешће захтевају само код посебних облика инвестиција<sup>9)</sup>. Праћење страних инвестиција подразумева и постојање посебних органа тзв. *screening agencies* које се или формирају као посебни органи само за ове сврхе или ове послове обављају постојећа министарства на савезном нивоу. Поред вођења регистра, задатак ових органа може бити и оцењивање предлога потенцијалних инвеститора (свих или само неких, значајнијих) или испитивање подстицаја који се дају страним инвеститорима.

5. R. August, *op. cit.*, p. 243.

6. Овакву политику спроводе државе суб-сахарске африке и далеког истока.

7. Практикују државе средњег истока и северне африке.

8. Користе је државе Латинске Америке.

9. Јужна Кореја на пример не одобрава стране инвестиције мање од 100.000 долара. Према праву Аргентине за инвестиције мање од 5 милиона долара није потребно одобрење домаћих власти, осим ако странац не купује већински пакет акција, али је за нове инвестиције преко 20 милиона долара потребно одобрење председника државе.

Услов транспарентности подразумева да се одређени подаци који се односе на потребе домаће привреде и стране инвестиције и инвеститоре публикују или да на други начин буду учињени доступним јавности, односно да буду дати агенцији за надзор и праћење. Најчешће су у питању следећи подаци<sup>10)</sup>: привредна грана у коју се инвестира и природа и врста производа који ће се производити; финансијски план из кога се може видети износ страних средстава и колико ће бити уплаћено у страном валути; план производње из кога се може видети годишњи обим и вредност или план вршења услуга; власници, управљачи и однос локалног и страног учешћа у управљању; средства и опрема који су потребни и начин њиховог набављања; план извоза и увоза, обим коришћења домаћих сировина и осталих инпута; план запошљавања, укључујући и шему обуке; план продаје на домаћем и страном тржишту; цену коштања и планирани профит.

Према OECD предлогу МАИ и САД ВIT транспарентност подразумева и "обавезу страна да обезбеде да њихови закони, подзаконски акти и административна пракса и процедура од опште примене, као и пресуде које се односе на покривене инвестиције буду одмах објављени или на други начин стављени на располагање."<sup>11)</sup> Много детаљније одредбе о поступку објављивања или стављања на располагање одговарајућих информација које се односе на законодавство и праксу домаће државе, али и узајамног права да се добију одређене информације или да се одобри приступ одређеним информацијама које се односе на пословање, финансијске послове и рачуне појединих клијената и планове не само домаћег предузећа, него и страних инвеститора, садржи OECD-ов предлог МАИ.<sup>12)</sup>

Надгледање може обухватити, у оним државама чијим инвестиционим законодавством је то прописано за све или само за неке врсте страних инвестиција, и право надлежних органа да оцењују економску рентабилност предлога са којима су страни инвеститори конкурисали за улагања у домаћу привреду.

Домаћи Закон о страним улагањима садржи у том погледу врло либерална решења и осим регистрације уговора о страним улагањима не предвиђа процену економске исплативости страних инвестиција.

### **Заштита страних инвестиција и инвеститора**

Гаранције које у различитим облицима (уставима и законским прописима) пружају домаће државе углавном се односе на заштиту страних инвестиција, а ређе и на заштиту положаја страног инвеститора. У првом случају гаранције се односе на:

10. R. August, *op. cit.*, pp. 244-5.

11. САД ВIT, члан II (5).

12. Annex III, члан 4.

- накнаду у случају национализације и право на изношење тако добијених средстава;
- репатријацију средстава добијених продајом основаног предузећа;
- репатријацију профита и дивиденди остварних у току пословања;
- репатријацију осталих прихода, као што су: royalties, накнаде за коришћење лиценце и слично;
- репатријацију главнице и камате остварене по одобреним зајмовима;
- немењање пореских и других закона - стабилизацију правног режима или гарантовање стечених права;
- конвертибилност локалне валуте.

Гаранције положаја страног инвеститора на домаћој територији се обезбеђује давањем националног третмана страном инвеститору.

### **Заштита страних инвестиција према домаћем праву, моделу САД уговора и мултилатералном споразуму ОЕСД**

Закон о страним улагањима СР Југославије из 2002. године,<sup>13)</sup> део други посвећује "гарантовању права страних улагача". Страним улагачима је прво дата потпуна слобода инвестирања у све врсте делатности, осим ако законом није друкчије предвиђено. Одредбама члана 19. закона, страном лицу је једино забрањено да само или са другим страним лицем оснива сопствена предузећа у СРЈ у области производње и промета оружја, као и на подручју које је законом одређено као забрањена зона. У овим областима и подручју је странцима дозвољено да са домаћим правним субјектом оснују предузеће или да улажу у већ постојећа предузећа, с тим што не могу стећи већинско право управљања.

Изузимање појединих области од страних инвестиција или ограничења у погледу већинског учешћа или већинског права управљања странаца нису непозната ни у законодавствима других држава, а предвиђена су као могућност и у моделу САД билатералног уговора и према ОЕСД предлогу Мултилатералног споразума о инвестицијама.<sup>14)</sup>

Гаранције у ужем смислу речи страном улагачу су дате одредбама члана 13. Закона о страним улагањима и односе се на гарантовање националног третмана, правну сигурност, право конверзије и слободно плаћање, право на вођење пословних књига, право на трансфер добити и имовине и на повољнији третман.

13. "Сл. лист СРЈ" 3, од 18. јануара 2002.

14. У раду је коришћен текст од 4. маја 1998. године (DAFFE/MAI(98)17, Report by the Cherman to the Negotiating Group).

### а) Право страног улагача на национални третман

Страни улагач у погледу свог улога ужива једнак положај, права и обавезе као и домаћа физичка и правна лица, а предузећа са страним улогом уживају једнак правни положај и послују под једнаким условима и на једнак начин као и југословенска предузећа без страног улога.

ОЕСД предлог МАИ<sup>15)</sup> обезбеђује страним инвестицијама и инвеститорима на домаћој територији "фер и једнак третман, потпуну и сталну заштиту и сигурност" у погледу пословања, управљања, задржавања, коришћења или располагања инвестицијама која ни у ком случају не би смела бити мање повољна од оне која се подразумевају према међународном праву. Степен овако уопштене заштите је даље конкретизован на одобравање националног статуса и статуса најповлашћеније нације страним инвеститорима у погледу оснивања, стицања, ширења, пословања, управљања, одржавања, коришћења, продаје или другог начина располагања инвестицијама страних лица на домаћој територији.

САД ВІТ такође предвиђа уговарање клаузуле националног третмана или најповлашћеније нације, зависно од тога која је повољнија, али у погледу њиховог домашаја, осим што наводи сличне области као и ОЕСД МАИ, предвиђа и њено дејство на "државна предузећа при набавци робе и услуга".<sup>16)</sup>

### б) Гаранције у погледу експропријације и накнада штете

Домаћим законом ове гаранције су дате у оквиру наслова о правној сигурности и налазе се у одредбама члана 9. Према овим одредбама "улог страног улагача и имовина предузећа са страним улогом не могу бити предмет експропријације или других мера државе са једнаким дејством, осим кад је законом или на основу закона утврђен јавни интерес и уз плаћање накнаде." Под другим мерама државе подразумевају се оне мере чије дејство фактички води ка експропријацији иако она формално није спроведена, тзв. пузећа експропријација (*creeping expropriation*).

Вредност накнаде се одређује према тржишној вредности предмета експропријације или друге мере на дан доношења акта о таквој мери. Додатна сигурност страном партнеру је пружена одредбом према којој промена вредности предмета експропријације због сазнања јавности за такву меру неће утицати на процену његове тржишне вредности која се предузима ради исплате ове накнаде. Накнада се мора исплатити без одлагања у конвертибилној валути и страни улагач је може слободно трансферисати у иностранство. У случају доцње, страни улагач има право на законску затезну камату.

Готово истоветне одредбе садрже и међународни извори САД ВІТ, у члану III, и ОЕСД МАИ, у члану 5. САД ВІТ једино садржи и услов да експроприја-

15. Аппех 3, члан 2.

16. Члан II (1).

ција и национализација морају бити извршене "без дискриминације". Поштовање поступка према OECD MAI подразумева право инвеститора да од судских или других надлежних и независних власти у домаћој држави захтева преиспитивање саме експропријације, вредности накнаде и начина њеног плаћања. Може се претпоставити да ће се у пракси у случајевима експропријације, и поред јасне одредбе о обавези правичне накнаде тржишне вредности, јављати проблеми око утврђивања такве вредности и курса њеног превођења у конвертибилну валуту (у државама чије валуте нису конвертибилне).

САД ВIT у овом погледу разликује две ситуације<sup>17)</sup>: када је правична тржишна вредност изражена у "слободно расположивој валути" (тј. конвертибилној) и када је изражена у неконвертибилној валути. У другом случају се неконвертибилна валута конвертује у конвертибилну према тржишном курсу на дан плаћања, с тим што тако изражена вредност не може бити мања од:

а) правичне тржишне вредности на дан експропријације конвертоване у слободно расположиву валуту по тржишном курсу тога дана плус,

б) камату по комерцијално разумној стопи која важи за слободно расположиву валуту, израчунату од дана експропријације до дана плаћања.

Посебна опасност за страног улагача постоји због промене валутних курсева у случају када до тога дође након или пре доспећа рока за плаћање накнаде (што је могуће без обзира на промтто доспеће) као и у случају доцње у погледу исплате накнаде. У оквиру OECD-а су приликом састављања предлога MAI у том погледу разматране четири опције насловљене као: избор инвеститора, владин избор: опција са вишеструком валутом, владин избор: опција са конвертибилном валутом која би била посебно дефинисана и опција без посебног уговарања сношења губитка због валутног ризика<sup>18)</sup>. Већина делегација се определила за последњу опцију са уверењем да успостављени међународни стандарди компензације и формулација о потпуној и ефикасној накнади пуне тржишне вредности без одлагања заправо покривају и ризике валутних промена.

Осим накнаде због експропријације и национализације, међународни извори<sup>19)</sup> дају право накнаде страним инвеститорима, у складу са националним третманом или третманом најповлашћеније нације и у случајевима губитака због ратних сукоба, револуције, грађанских потреса, изненадних и непредвидивих догађаја, побуна и сличних случајева (осигурање од некомерцијалних ризика) насталих као резултат реквизиције или уништавања имовине.

17. Члан III (3, 4).

18. Вид. DAF/MAI(98)8/REVI, The Multilateral Agreement on Investment - Commentary to the Consolidated Text. pp. 31-33.

19. Члан IV САД ВIT и члан 6. OECD MAI.

### в) Гаранције у погледу трансфера

Домаћим законом гарантовано је право страном лицу да по измирењу обавеза слободно и без одлагања у конвертибилној валути трансферише у иностранство сва финансијска и друга средства, а посебно:

- добит остварену по основу страног улагања (профит, дивиденде и друго);
- имовину која му припада после престанка предузећа са страним улогом, односно на основу престанка уговора о улагању;
- износе одбијене од продаје акција или удела предузећа са страним улогом;
- износе добијене по основу смањења основног капитала предузећа са страним улогом;
- допунске уплате;
- накнаде по основу експропријације.

Нешто детаљнија по могућим врстама прихода и имовине предвиђено је право трансфера одредбама члана V САД ВИТ и члана 7. OECD МАИ. Овим међународним изворима је, међутим, предвиђено право домаће стране да у одређеним ситуацијама може ограничити, одложити или спречити трансфер.

Домаћа држава може одложити или спречити трансфер у случају:

- банкротства, инсолвентности или због заштите права поверилаца;
- издавања, трговања или пословања са хартијама од вредности;
- вођења поступка кривичне одговорности или у другим поступцима, наложима или пресудама.

САД ВИТ дозвољава ове изузетке ако домаћа држава одговарајуће прописе примењује равноправно, недискриминаторски и у доброј вери.

Осим наведених изузетака, OECD МАИ дозвољава ограничење трансфера и у случајевима који су предвиђени према Општем споразуму о царинама и трговини - GATT 1994.

### Уместо закључка

Према одредбама које се односе на заштиту права страних инвеститора, Закон о страним улагањима спада у ред закона којима су дате врло чврсте и екстензивне гаранције. Слично се може закључити и у погледу услова улагања и пословања. Ове одредбе би требало да допринесу да се побољша домаћа клима и учини привлачнијом за стране инвеститоре. Међутим, да ли ће заиста овакав степен либерализације и заштите права страних инвеститора пратити и одговарајући интерес и пораст страних инвестиција и по обиму и по квалитету (домену улагања) неће зависити једино од правних услова, као што, уосталом то није био случај ни раније, када је такође постојала врло либерална клима за страна улагања. Искуство показује да правни услови представљају само једну карику у ланцу осталих услова на основу којих се страни инвеститори од-

лучују за улагања. Остале карике чине економски и политички услови којима се даје већи значај од правних.

О томе сведоче и подаци појединих експертских институција.<sup>20)</sup> Да на смер и обим кретања страног капитала не утиче само инвестиционо законодавство говоре и подаци о значајном инвестицијама у привреди неких далекоисточних и латиноамеричких држава чија су инвестициона законодавства знатно рестриктивнија од домаћих и у којима постоје бројна ограничења и у погледу висине улагања и у погледу обима заштите.<sup>21)</sup>

---

20. Према истраживању америчке *Heritage Foundation* (<http://www.heritage.org/whoweare>), на основу 10 економских и правних показатеља Југославија је у 2002. години према степену економских слобода заузела 144. место у свету (од 161 оцењиване државе) са следећим оценама: трговинска политика: 4,0 (висок ниво протекционизма); државне интервенције: 3,0 (умерени ниво мешања); кретање капитала и *стране инвестиције*: 5,0 (врло високе баријере); зараде и цене: 3,0 (умерени ниво интервенције); остали прописи: 5,0 (врло висок ниво заштите); порески намети: 2,5 (умерене стопе); монетарна политика: 5,0 (врло високи ниво инфлације); банкарство и финансије 4,0 (висок ниво ограничења); заштита својинских права: 4,0 (низак ниво заштите) и црно тржиште: 5,0 (врло висок ниво активности). Укупна просечна оцена износи: 4,05 (Систем оцењивања: до 1,95 пуна слобода, од 2,0 до 2,95 углавном слободне, од 3,0 до 3,95 углавном нису слободне и преко 4,0 државе у којима су угушене економске слободе).

Укупна инвестициона клима није боље оцењена ни од *Freedom House* (<http://www.freedomhouse.org/ratings/index.htm>) у чијим анализама је Југославија оцењена као делимично слободна за инвестирање са укупном оценом за 2000-01. годину од 4,4 (Систем оцењивања: 1-2,5 државе слободне за инвестирање, од 3,0 до 5,5 делимично слободне и од 5,5 до 7,0 нису слободне).

21. На пример законодавства Јужне Кореје, Мексика, Индије. Вид. Center on Transnational corporations, *National Legislation and Regulations relating to Transnational Corporations*, UN Doc.ST/CTC/26, UN Sales No. E.83.II.A.7, 1983.

*Проф. др Дара Миленовић,  
Правни факултет, Ниш*

## **Правни режим страних улагања према новом Закону о страним улагањима**

### **Уводна разматрања**

Недостатак властите акумулације и неповољни резултати у привреди, а посебно у сфери економско-финансијских односа са иностранством, кулминирали су у последњој декади прошлог века, као и у првој години новог века. Наведени период обележава огроман јаз између врло скромног девизног прилива, девизних резерви земље и енормних потреба за девизама, врло висок дуг према иностранству, и врло висок степен задужености наше земље. Дошло је до великог пада конкурентности југословенске привреде, који се врло неповољно одразио на конкурентност извоза. У поменутом периоду структура извоза и увоза се драстично погоршала. Промене у структури југословенског робног извоза су дивергентне у односу на дешавања у светском извозу великог броја земаља. Наш извоз чине производи из нижих фаха прераде (примарни производи), које карактерише низак квалитет, високе цене и мала конкурентност. Често се извоз врши уз губитке, тако да је праћен још једном неповољношћу-одливањем супстанце. Насупрот томе, учешће примарних производа у светском робном извозу смањује се, док је учешће индустријских производа, посебно машина и транспортних средстава значајно порасло. Неповољности везане за извоз морамо отклонити у једном кратком року. У том смислу, морамо предузети све што је потребно да повећамо извоз финалних производа. Једно од решења је поправљање структуре увоза. Протекли период карактери-

ше драстично смањење увоза опреме и знања, што је произвело негативне последице у привредним токовима земље.

Поставља се питање: како, на који начин, помоћи нашој привреди у превазилажењу постојећих тешкоћа? На постављено питање може се дати само један одговор. Нашој привреди потребан је капитал, који је основни услов за њен опоравак. Пошто властити капитал немамо, то у обзир долази капитал страног порекла. Конкретно, нашој привреди, као и другим транзиционим привредама, одговарају директна страна улагања.

Према ОЕСД Кодексу за кретање капитала, директна страна улагања обухватају три битна елемента: потпуно власништво над одређеним подухватом у земљи домаћину; процентуално учешће у капиталу постојећег или новооснованог предузећа; и /или зајам у трајању од најмање пет година.<sup>1)</sup> У нашем законодавству,<sup>2)</sup> страним улагањем сматра се: 1. улагање у југословенско предузеће којим страни улагач стиче удео или акције у основном капиталу тог предузећа; 2. стицање сваког другог имовинског права страног улагача којим он остварује своје пословне интересе у СР Југославији.

Страним директним инвестицијама допринело би се остварењу бројних циљева: потпомогло би се и убрзало, директно или индиректно реструктурирање наше привреде; потпомогла би се власничка и управљачка трансформација, јер директне стране инвестиције представљају институт који подразумева и прихватање и спровођење страног начина управљања и контроле над домаћим привредним субјектима у које је извршено улагање капитала; повећао би се број запослених и добро обучених радника, што доприноси развоју хуманог капитала; обезбедиле би се нове технологије и приступ најновијим светским знањима и искуствима; обезбедио би се приступ ексклузивним тржиштима; поправила би се структура увоза и извоза; смањила би се укупна задуженост земље према иностранству. Једном речју, директна страна улагања би потпомогла превазилажењу нагомиланих проблема у нашој привреди и убрзала њену обнову и развој.

Уколико се жели постићи већи прилив директних страних инвестиција у нашу привреду, неопходно је створити повољни инвестициони амбијент и максимално смањити економске ризике инвестирања. То ће се учинити стварањем повољног законског амбијента за прилив директних страних инвестиција, као и мерама економске политике.

Услед ограниченог обима овог рада, предмет наше пажње ће бити правни режим страних улагања према новом Закону о страним улагањима (у даљем тексту, Закон). Посебну пажњу посветићемо основним поставкама режима страних улагања: националном третману; правима страних инвеститора; гаранцијама које се

1. "Code of Liberalization of Capital Movements", Appeh, A, form UNCTAD, 1966, volume II p. 17; United Nations Conference on Trade and Development, „Scope and Definition”, Unctad Series on issues in international investment agreements“, United Nations, New York and Geneva, 1999, стр. 16.
2. Закон о страним улагањима, (чл. 3), "Сл. лист СРЈ", бр. 3/2002.

страним инвеститорима пружају у погледу заштите њихових интереса и подстицајима страних улагача.

### **1. О правном режиму страних улагања.**

Својом делатношћу држава треба да створи опште оквире и правне могућности за непосредне активности привредних субјеката. У том смислу, она мора, поред осталог, да правно уреди област режима страних улагања. Приликом регулисања режима страних улагања држава одређује свој став и општи однос према улагањима страних лица. С обзиром на огроман несклад између, с једне стране, огромних потреба и скромног девизног прилива, и нивоа девизних резерви, с друге стране, приликом уређења области режима страних улагања држава мора да отклони све законске баријере за улагања страних инвеститора у нашу привреду. Она мора лицима, која по нашем праву имају статус страних инвеститора, да пружи одређене погодности и да им гарантује одређена права. Држава, дакле, мора да створи такве институционалне оквире који су атрактивни за стране улагаче.

Погодности правног режима улагања оцењује страни улагач. Један од кључних фактора који мотивише страног улагача за улагање у нашу привреду је економска шанса да улагањем оствари профит. Међутим, пре него што донесе одлуку о улагању капитала, страни улагач процењује колико су стабилни политички и економски услови за остварење профита и његов трансфер, као и пореске, царинске и друге подстицаје који му омогућавају да премости препреке уласка у ново тржиште и да максимално смањи ризике рентабилности у остварењу пословног подухвата. Страном улагачу је битно и колико је његов капитал правно сигуран, с обзиром на законске гаранције које му се пружају.

### **2. Прописи који се односе на област страних улагања**

Када је у питању област страних улагања, у нашем праву је усвојен систем комбиноване примене специјалног и општег законодавства. То значи да су одредбе којима се уређује област директних страних инвестиција садржане у посебном закону који је посвећен страним улагањима, али да су норме садржане и у читавом низу других прописа. Основни извор права за област страних улагања је Закон о страним улагањима. Овим Законом, као матичним Законом, уређују се основне поставке општег режима страних улагања у предузећа и друге облике за обављање делатности ради стицања добити у СР Југославији. Страна улагања у осигуравајућа друштва, банке, друге финансијске организације и слободне зоне врше се у складу са савезним законом којим се уређује њихово оснивање, односно њихов правни положај. То значи да се у ове привредне организације може улагати из иностранства по посебном режиму. Нпр, на банке са страним учешћем не примењује се општи режим страних улагања.

Пошто инвестициони аранжман настао страним улагањем представља само део једне, по обиму, широке целине односа, то се он може сагледати и правно уредити само ако се узме у обзир целина пословног подухвата. Ту се, пре свега, мисли на правни положај свих актера пословног подухвата, као и на њихове међусобне односе. Конкретно, предмет пажње је не само правни положај страног улагача, већ и положај домаћег улагача, као и однос домаћег улагача према страном улагачу. Зато се на инвестициони аранжман у коме се појављује и страни улог примењује читав низ одредаба из различитих прописа (о предузећима, о царини, о порезима, о природним богатствима, о слободним зонама, о осигурању, о стечају итд.). То значи да су, поред Закона о страним улагањима који је основни извор права за уређивање питања страних улагања, значајни и следећи закони: Закон о концесијама,<sup>3)</sup> Закон о слободним зонама<sup>4)</sup>, Закон о предузећима<sup>5)</sup>, Закон о девизном пословању<sup>6)</sup>, Закон о банкама и другим финансијским организацијама.<sup>7)</sup>

Поред домаћих прописа, на страна улагања примењују се и извори међународног карактера: билатерални уговори и мултилатералне конвенције. Билатералним уговорима се по правилу уређују питања заштите страних инвестиција и гаранција страним улагачима.

Систем комбиноване примене специјалног и општег законодавства има један озбиљан недостатак-није транспарентан. Норме којима се уређује област директних страних улагања садржане су не само у посебном, матичном закону, који је посвећен страним улагањима, већ и у читавом низу других прописа, тако да постоји стварна опасност од различитог тумачења за различите потребе. Тако, може бити доведена у питање конзистентност правног режима страних улагања.

По својим решењима, нови Закон је отишао корак даље у односу на стари Закон о страним улагањима. Он је либералнији и једноставнији у односу на стари Закон. Усаглашен је са законодавством Европске уније. Улазак страног капитала је слободан, што је у складу са начелом слободног кретања капитала.

Новим Законом предвиђена су одређена решења која стварају повољнији инвестициони амбијент. Претпоставља се да ће ова решења анимирати стране улагаче да улажу капитал у нашу привреду.

Прво, основни облици страног улагања уређују се уговором о оснивању или уговором о улагању који се закључује у писаној форми, односно одлуком о оснивању сачињеној у писаној форми.<sup>8)</sup> У питању је, дакле, писмена форма уговора, која је услов његове пуноважности (*forma ad solemnitatem*). Питање садржине уговора о оснивању, односно одлуке о оснивању једноперсоналног друштва новим Законом није уређено. Међутим, сасвим је сигурно да садржина уговора о оснивању односно одлуке о оснивању мора бити у складу са одредбама Закона о предузећима ко-

---

3. "Сл. гласник Републике Србије", бр. 20/97; 22/97; 25/97.

4. "Сл. лист СРЈ", бр. 81/94.

5. "Сл. лист СРЈ", бр. 29/96; 33/96; 29/97; 59/98; 74/99; 9/2001.

6. "Сл. лист СРЈ", бр. 32/93; 61/95; 44/99.

7. "Сл. лист СРЈ", бр. 32/93; 61/95; 44/99.

јима се уређује то питање. На уговоре којима се уређују различити облици пословне сарадње домаћих и страних партнера примениће се облигационо-правни прописи и прописи о спољнотрговинском пословању. Пошто у овим прописима преовлађују диспозитивне норме, то уговорне стране имају велику могућност да аутономно уреде садржину уговора који закључују. Тим пре, јер су у питању уговори који су по свом карактеру *intuitu personae*.

Друго, Законом се уређује општи правни режим страних улагања у предузећа и друге облике за обављање делатности ради стицања добити у СР Југославији (чл. 1. ст. 1.). То значи да се на страна улагања на територији СР Југославије примењује југословенско право. Међутим, уколико међународни или билатерални споразум чије су чланице држава страног улагача и Југославија предвиђа третман који је за страног улагача или његово улагање повољнији од третмана предвиђеног нашим Законом, примењује се третман предвиђен таквим споразумом (чл. 13. Закона).

Треће, новим Законом поједностављен је поступак регистрације страних улагања. Укинута је обавеза пријављивања страног улагања Савезном министарству за економске односе са иностранством, односно Савезном министарству трговине у року од 30 дана од дана потписивања уговора о оснивању, односно доношења акта о оснивању.

Према новом Закону, сви уговори у вези са страним улагањима којима се оснива ново предузеће, односно стичу власничка права на постојећем југословенском предузећу, региструју се код надлежност суда у поступку предвиђеном за упис предузећа у судски регистар. Регистрација страног улагања у друге облике организовања за обављање делатности ради стицања добити врши се у складу са законима који регулишу њихов положај (чл. 21. ст. 1. и 2. ).

Регистарски суд, по службеној дужности, обавештава Савезно министарство за економске односе са иностранством о извршеној регистрацији страних улагања, ради евиденције страних улагања (чл. 22. ст. 1).

Доказивање постојања узајамности у погледу допуштености страних улагања у земљи порекла улагача поједностављено је, а самим тим и олакшано. Савезно министарство за економске односе са иностранством, доставља регистарском суду, за сваку календарску годину унапред, списак држава са којима не постоји узајамност (чл. 22. ст. 2. Закона). То значи да страни улагачи под условом узајамности могу извршити улагања у наша предузећа, на основу којих стичу удео или акције у основном капиталу тих предузећа или стицати свака друга имовинска права који-

8. Законом (чл. 5) су предвиђени и посебни облици страних улагања-концесија Б.О.Т. Страном улагачу може бити уступљена дозвола (концесија) за коришћење природног богатства, добра у општој употреби или за обављање делатности од општег интереса у складу са законом. Страном улагачу може се одобрити право да изгради и користи одређено време изграђени објекат, постројење или погон, као и објекте инфраструктуре и комуникација, под условима утврђеним тим одобрењем. Истеком уговореног рока објекат постаје државна својина. Б.О.Т. систем је погодан за изградњу објеката инфраструктуре (аутопутеви, мостови, тунели, електране и сл.) по систему концесија.

ма остварују своје пословне интересе у СР Југославији. Услов узајамности је предвиђен уставом СРЈ (чл. 70.). Међутим, имајући у виду постојећу ситуацију у којој се налази наша привреда, а и само друштво, сматрамо да услов узајамности није у складу са нашом оријентацијом о максималном анимирању лица која према новом Закону имају статус страних улагача. Поред овог основног приговора, поставља се питање: да ли услови узајамности подлежу југословенски држављани са пребивалиштем (боравиштем) дужим од годину дана у држави која не поштује овај услов? Законом није дат одговор на постављено питање.

### **3. Национални третман**

Нови Закон, као и стари, истиче национални третман који уживају страни улагачи. Страни улагач у погледу свог улога ужива једнак положај, права и обавезе као и страна домаћа физичка и правна лица. Предузеће са страним улогом ужива једнаки правни положај, послује под једнаким условима и на једнак начин као и југословенска предузећа без страног улога (чл. 8. Закона).

Изузеци могу бити прописани само Законом. Ово је једна од најважнијих гаранција за стране улагаче.

### **4. Права страних инвеститора**

#### **1. Слобода страног улагања**

Према Закону (чл. 7), страни улагач има право да оснива, односно улаже у предузећа за обављање свих врста делатности ради стицања добити. Самим Законом (чл. 19), предвиђено је једно ограничење овог права. Страни улагач не може, сам или са другим страним улагачем оснивати предузећа у СР Југославији у области производње и промета оружја као и на подручју које је у складу са Законом одређено као забрањена зона. У наведеним областима и подручјима страни улагач може оснивати предузеће са домаћим правним субјектом или улагати у предузеће, с тим што његов улог не може прећи 49% основног капитала у том предузећу. То значи да страни улагач не може стећи право већинског учешћа у управљању тим предузећем. Услов за улагања у наведене области и подручја јесте обавеза страног улагача да за учешће у оснивању предузећа, односно за улагање у предузеће, прибави сагласност савезног органа надлежног за послове одбране. У поступку за давање сагласности надлежни орган нарочито оцењује квалитет, врсту и обим страних улагања.

#### **2. Конверзија и слобода плаћања**

Страни улагач може, ради вршења плаћања, која су везана за страна улагања, слободно конвертовати домаћу валуту у страну конвертибилну валуту. Предузеће са страним улогом слободно врши плаћања у међународним пословним односима.

Предузеће са страним улогом може страну валуту држати на девизном рачуну код овлашћене банке и тим средствима слободно располагаати.

### **3. Право на вођење пословних књига.**

Предузеће са страним улогом је дужно да води пословне књиге и саставља рачуноводствене извештаје у складу са југословенским прописима. Оно има право да води и паралелно књиговодство у складу са међународно прихваћеним рачуноводственим и ревизорским стандардима.

### **4. Право на трансфер добити и имовине**

Страни улагач може, по измирењу обавеза, у складу са домаћим прописима, слободно и без одлагања, трансферисати у иностранство сва финансијска и друга средства у вези са страним улагањем, а посебно:

1. добит остварену по основу страног улагања (профит, дивиденде и др.);
2. имовину која му припадне после престанка предузећа са страним улогом, односно на основу престанка уговора о улагању;
3. износе добијене од продаје акција или удела предузећа са страним улогом;
4. износе добијене по основу смањења основног капитала предузећа са страним улогом;
5. допунске уплате;
6. накнаде по основу експропријације и других мера државе.

### **Гарантовање страних инвестиција**

Гарантовање страних инвестиција представља законску заштиту страних улагача којом се:

1. страном улагачу гарантује непроменљивост правног режима према коме је страном улагање извршено;
2. страни улагачи обезбеђују у погледу ризика од стране радњи или акција државе домаћина (нпр. експропријације, национализације итд).

Нашим Законом (чл. 9. ст. 2. ) је изричито предвиђено, да права страног улагача стечена у моменту уписа страног улагања у судски регистар не могу бити сужена накнадним изменама Закона и других прописа (стечена права странаца по основу директних улагања).

Нашим Законом (чл. 9. ст. 3) забрањена је експропријација улога страног улагача и имовине предузећа са страним улогом и других државних мера са сличним дејством, осим када је законом или на основу закона, утврђен јавни интерес и уз плаћање накнаде. Накнада мора одговарати тржишној вредности предмета експропријације или друге мере на дан доношења акта о таквој мери. Она се мора исплатити без одлагања, у конвертибилној валути, и страни улагач је може слободно трансферисати у иностранство. У случају доцње у исплати ове накнаде, страни улагач има право на законску накнаду.

Одредбама члана 9. новог Закона, врши се усаглашавање са споразумима о подстицају и заштити улагања која је закључила СР Југославија.<sup>9)</sup>

## 6. Подстицаји страних улагача.

Посебан одељак<sup>10)</sup> нови Закон посвећује подстицају страних улагача. Међутим, треба приметити да је питање подстицаја само начелно решено овим Законом. Конкретнија решења се налазе у другим законима, којима се за стране улагаче, у зависности од потреба, могу предвидети посебна права.

Према новом Закону (чл. 14. ст. 1. ), страни улагач има право на слободан увоз ствари које представљају његов улог, под условом да се поштују прописи који регулишу заштиту животне средине.<sup>11)</sup> Нови Закон не захтева да опрема и друга основна средства која страни улагач увози по основу свог улога морају да буду нови.

У складу са опредељењем начелног уређења питања подстицања страних улагача, нови Закон предвиђа да страни улагач и предузеће са страним улогом уживају пореске и царинске олакшице у складу са Законом. Значајан сегмент подстицања страних улагања су пореске олакшице, које би требале да буду инкорпорисане у пореско законодавство. Пошто је питање пореских олакшица значајан фактор анимирања страних улагања, то му приликом уређења треба прићи са дужном пажњом.

Право коришћења ослобођења од плаћања царина и других увозних дажбина има и предузеће са страним улогом до висине новчаног дела страног улога у року од две године од дана регистрације страног улога (чл. 16. ст. 3. Закона). Ово царинско ослобођење је од великог значаја за предузеће са страним улогом, јер му омогућава да искористи новчани део оснивачког улога страног улагача за увоз потребне опреме без царине.

Право на слободан увоз ствари које представљају улог страног улагача може се користити у складу са утврђеном динамиком улагања до коначне изградње објекта, односно отпочињања делатности у коју се врши улагање, а уколико се ула-

---

9. СР Југославија је, између осталих земаља, у новије време закључила уговоре о узајамном подстицању и заштити инвестиција са : Белорусијом, Кином, Румунијом ("Сл. лист СРЈ", Додатак бр. 4/96), Македонијом ("Сл. лист СРЈ", Додатак, бр. 5/96), Бугарском, Пољском ("Сл. лист СРЈ", додатак бр. 6/96), и др.

10. Одељак III, "Подстицаји страних улагача".

11. Улог страног улагача може бити у страном конвертибилној валути, стварима, правима интелектуалне својине, хартијама од вредности и другим имовинским правима. Улог се може састојати и у динарима који се, по прописима о девизном пословању могу трансферисати у иностранство, укључујући ту и реинвестирање добити. Приликом оснивања предузећа са страним улогом, морају се поштовати одредбе Закона о предузећима о минималном новчаном износу новчаног капитала предвиђеном за поједине облике друштва капитала. Страни улагач има право да конвертује своје утврђено потраживање у удео, односно акције предузећа-дужника. Неновчани улози морају бити изражени у новцу (чл. 6. новог Закона).

гање врши по основу реинвестирања добити за све време важења уговора, односно одлуке.

Као што је већ напред истакнуто, посебним законима за стране улагаче могу се предвидети посебна права. За њих би нарочито подстицајно било поједностављење процедура. На пример, поједностављење поступка оснивања предузећа са страним улогом или скраћивање рокова. На пример, за добијање грађевинске дозволе потребно је чекати годину дана, што је за страног инвеститора често незамисливо.<sup>12)</sup>

### **Закључна разматрања**

Нови Закон је донет са карактеристикама наведеним у раду. Приликом доношења Закона уложен је велики напор да се институционални оквири учине што атрактивнијим за стране инвеститоре. У том смислу, нови Закон афирмише идеју о пуном анимирању страних инвеститора. Поставља се питање, да ли је то довољно, односно каква је наша позиција након доношења Закона, у погледу атрактивности за директне инвестиције и придобијање угледних страних стратешких партнера? По нашем мишљењу, доношењем новог Закона није се битније променила наша позиција у погледу атрактивности за директне стране инвестиције. Очигледно је да страни инвеститори траже много више од решења понуђених новим Законом. Они траже један целовити правни систем, који је усаглашен са правом Европске уније. Тим новим правним системом био би отклоњен хаос у постојећем правном систему; слабости у прописима који уређују привреду као и спољнотрговинско пословање; повериоци би били максимално заштићени обезбеђена неопходна уговорна дисциплина а самим тим и уредно извршење уговора; обезбеђено брзо и ефикасно извршење судских одлука. У новом правном систему била би отклоњена неусклађеност и контрадикторност правних прописа.

Поред правних претпоставки страни инвеститори траже и економску и политичку сигурност. Земље које су оствариле највећи прогрес у развоју тржишног система, висок степен макро-економске и политичке стабилности, биле су најуспешније у привлачењу страног капитала. У земљама у којима су структурне промене одлагане, забележен је симболичан прилив страних инвестиција. У том смислу, наша земља треба да крене одлучно и убрзано у предузимање радикалних економских реформи-посебно приватизације. Приватизација мора да буде усклађена и примерена нашој економској ситуацији. Она мора бити у функцији санирања наше привреде. Тако ће бити отклоњено врло високо учешће друштвене и државне својине у укупној имовини и привредној активности земље. Наша земља постаће атрактивна за стране инвеститоре само ако крене путем свеобухватних и конзистентних реформи.

12. Случај америчке компаније "Coliers" која месецима чека дозволу за изградњу објекта на Славији.