

*Др Драгана Раденковић-Јоцић,
доцент, Економски факултет, Ниш*

Заштита страних инвестиција у Југославији и земљама источне и централне Европе

1. Увод

Након Првог светског рата страно улагање је врло важан елемент економије свих земаља источне и централне Европе. У годинама између Првог и Другог светског рата статус страних инвеститора и њиховог капитала се мења. Државе настоје да овај капитал ставе под своју контролу, јер је развој производње оружја имао највећи просперитет. Други светски рат доноси још једну велику промену у положају страних предузећа у овом делу Европе. Све земље овог подручја дошле су под директну контролу Немачке. Након њиховог ослобађања, немачка својина ставља се под државну контролу. Владе источноевропских земаља усвајају кооперацију као модел сарадње са страним лицима. Ова сарадња се, међутим, углавном своди на добијање кредита које временом све теже могу вратити. Претходна искуства и разматрања дугорочније перспективе јасно указују на неопходност мењања става, а потом и законодавства у предметним земљама.

Улагање страног капитала представља повод за наду али и страх. Стране инвестиције, у сваком случају, треба да буду разлог озбиљних напора који се морају уложити да би се ускладили различити интереси и концепције. Оне све мање познају државне, политичке, идеолошке и друге границе. Савремена привреда претпоставља висок степен концентрације средстава који је у непосредној вези са убрзаним развојем технологије, односно индустријализацијом једне земље.

2. Регулисање страних инвестиција у земљама источне и централне Европе

Страсти пробуђене рушењем берлинског зида су се стишале. Карактеристика периода након овог догађаја је распад социјалистичке привреде, раст незапослености и инфлације. Сведоци смо врло важног таласа иновација у земљама Источне и Централне Европе. Од 1989. године Југославија, Мађарска, Пољска, Чехословачка, Бугарска и Русија имају нове законске текстове о страним инвестицијама. Неке од промена су потпуно радикалне. Сврха неопходних промена јесте превазилажење економске неефикасности актуелног институционалног поретка, за који се показало да је довео до драстичног заостајања у односу на релевантне стандарде цивилизованог система.

Карактер својине и облици њене институционализације имају централно место у прилагођавањима новом систему. Процес приватизације карактеристичан је за први период реформи. Организационе форме приватизације у Бугарској су различите: реорганизација, продаја имовине, претварање државне својине у друге облике, пре свих акционарску. У *Мађарској* се инсистира на ширењу приватних предузећа, најпре малих, па средњих, и на крају великих предузећа. Закон XIII о трансформацији ступио је на снагу након сазнања да даљи развој пословних организација захтева нове својинске облике и укључивање спољног капитала. Почетак приватизације у *Пољској* представља спонтана приватизација, коју контролишу самоуправни тела и менаџери. Јула 1990. године парламент усваја Закон о приватизацији чиме се стаје на пут стихији и спонтаној приватизацији. Закон предвиђа три модела приватизације: комерцијалну приватизацију (намењену великим предузећима), ликвидацију (за мала и средња предузећа) и приватизацију кроз банкротство (путем које држава продаје имовину предузећа). Приватизација у *Румунији* планирана је у три фазе: трансформација државних предузећа у акционарска друштва, бесплатна подела 30% капитала државних предузећа и продаја 70% капитала државних предузећа. у *Чешкој и Словачкој*, обзиром на примењено искуство из Мађарске и Пољске, одабрана је комбинација продаје капитала као класичне технике, и бесплатне дистрибуције својине (ваучер систем). У овим земљама превладава мишљење да ако се бар 70% државне имовине не трансформише у приватну и кооперативну својину, не постоји могућност за развој тржишних механизма и реализацију економских реформи.¹⁾ У *Русији* је 1992. године процес приватизације отпочео такозваном програмираном приватизацијом. У *Југославији* процес трансформације друштвене и државне својине отпочео је још далеке 1989. године. И поред бројних промена аката који уређују ову материју, резултати нису евидентни. Усвајањем Закона о приватизацији 2001. године очекује се да у Републици Србији овај процес буде ефикасно окончан у року од четири године приме-

1. ФН Закон XIII о трансформацији пословних организација и компанија у Мађарској; Закон о приватизацији државних предузећа у Пољској, Ц.У. 51; Закон 427/90 и Закон 92/91 о "малој" и "великој" приватизацији у Чешкој

ном два основна модела: продајом капитала, која се може реализовати путем тендера или путем аукције, и поделом капитала грађанима.²⁾

Након 1990. године постало је сувишно питање да ли прихватити страни капитал.³⁾ Популарност страних улагања у земљама источне и централне Европе не значи да треба прихватити сваку врсту активности страних лица. Улагања треба усмерити на привредну делатност, економску модернизацију, пораст тржишне понуде и конкурентност на тржишту. Приоритет треба да имају стране инвестиције које доприносе бржој техничко-технолошкој опремљености, активирању природних богатстава, смањењу стопе незапослености, бољем животном стандарду становништва, повећању извоза и освајању нових тржишта. Источна Европа је стартовала са високо рестриктивном регулативом, са свим врстама баријера за "извоз" профита потенцијалних страних улагача. Проблем такође постоји и у одобрењима надлежних органа путем којих се врши утицај државе на страна предузећа. Стране инвестиције се плански усмеравају на одређене делатности и ограничено подручје. Оваква стратегија није довела до позитивних резултата, тако да је период ограничавајуће политике био кратак.

3. Страна лица и њихов положај

Статус страног улагача у *Бугарској* може имати правно лице чије је седиште у иностранству, као и физичко лице - страни држављанин са пребивалиштем у иностранству. Исти положај припада и ортаклуку који нема статус правног лица, а регистрован је у другој земљи. Страна инвестиција, према члану 9 Закона о пословним активностима страних лица и заштити страних инвестиција, подразумева свако инвестирање страног лица учињено у потпуности у одређени капацитет или трговинску грану, или улагање путем трговачког ортаклука где страном лице остварује више од 50% интереса. Страна лица у *Мађарској* могу улагати у економске асоцијације у којима постоји страном учешће или основати ове облике страна лица. Улагање може бити у стварима, правима, новцу, при чему се свако улагање процењује и изражава у форинтама. Према *пољском* Закону о компанијама са страним учешћем страни инвеститор је: физичко лице домицилирано у другој земљи, правно лице регистровано у иностранству и компанија основана према страном праву али без статуса правног лица. Улагање може бити у новцу (када се уплате и пренос новца обављају преко пољске Националне банке) или неновчаном улогу (ства-

2. Закон о приватизацији, "Службени гласник РС", 38/2001; Продаја путем тендера предвиђена је пре свега за велика предузећа, а путем аукције за мала и средња предузећа. Подела капитала грађанима могућа је по завршеном поступку продаје капитала
3. Усвајају се закони о страним улагањима: Закон XXIV из 1988 о инвестицијама странаца у Мађарској, Закон Руске федерације о страним улагањима од 4.7.1991., пољски Закон о компанијама са страним учешћем из јуна 1991., бугарски Закон о пословној активности страних лица и заштити страних инвестиција из 1995., литвански Закон о страним инвестицијама, 1991

ри, права). Страни инвеститори у *Русији* могу бити страна правна лица, при чему се посебно имају у виду све компаније, предузећа, организације или асоцијације основане по закону земље свог седишта, затим страни држављани, лица без држављанства и руски држављани чије је место пребивалишта у иностранству, под условом да су регистровани за обављање самосталне делатности у земљи пребивалишта, стране државе и међународне организације. Стране инвестиције у Русији могу бити учињене у било којој врсти објекта који није забрањен законом: новчани улог, научна и техничка продукција, права интелектуалне својине, права из личне покретне имовине и слично. У *Литванији* статус страног инвеститора имају правна и физичка лица из других земаља. Страну инвестицију представља финансијско или материјално улагање страних лица у област привреде, као и трансфер права интелектуалне својине на правна и физичка лица Литваније. Страни улагач, у смислу Закона о страним улагањима *Југославије*, је страно правно лице са седиштем у иностранству, страно физичко лице и југословенски држављанин са пребивалиштем, односно боравиштем у иностранству дужим од једне године. Страно улагање представља улагање у југословенско предузеће којим страно лице стиче удео или акције у основном капиталу тог предузећа, као и стицање сваког другог имовинског права страног улагача којим он остварује своје пословне интересе у нашој земљи. Улог страног инвеститора може бити у страној конвертибилној валути, стварима, правима интелектуалне својине, хартијама од вредности и другим имовинским правима.⁴⁾

4. Гаранције и страни инвеститори

Имовина страних инвеститора на територији државе у чији развој се улаже може бити изложена различитим ризицима. Гаранције имају задатак да повећају правну и другу сигурност за уложени капитал страних инвеститора. Ризици су многобројни. Када се говори о обезбеђивању потребног нивоа сигурности има се у виду, пре свега, директно и индиректно одузимање уложене имовине. Под директним одузимањем подразумева се одузимање засновано на законским и другим прописима о национализацији, односно експропријацији или конфискацији. Одузимање или смањење права на уложену својину (забрана трансфера добити, накнадно опорезивање, забрана запошљавања страних стручњака и слично) јесте индиректно ограничавање права страних партнера. Државе својим унутрашњим законодавством стварају различите облике пружања гаранција.

4.1. Трансфер добити

Без могућности трансфера добити страни инвеститор неће показати заинтересованост за улагање. Гарантовање трансфера је једна од основних гаранција,

4. Улог страног лица може бити и у динарима који се, по правилима о девизном пословању, могу трансферисати у иностранство, укључујући и реинвестирање добити.

при чему је од важности и начин како се то може реализовати. У *Мађарској* инвестиције странаца уживају пуну заштиту и сигурност. Слободан трансфер остварене добити реализује се у валути у којој је инвестиција учињена. У овој земљи, као и осталим источноевропским државама, конверзија стране валуте у домаћу и обрнуто обавља се на основу званичног курса Националне Банке. Успостављање унутрашње конвертибилности обезбеђује финансијску сигурност страног улагања. У *Русији* се страним инвеститорима гарантује слободан трансфер у иностранство средстава остварених од инвестирања у страног валути, и то: добит, део добити, дивиденде, плаћања за техничко-технолошку помоћ, зараде од комисионих и лиценцих радњи; износ исплаћен на основу права новчаних потраживања и потраживања из уговорних обавеза; износ који страном лицу припада приликом делимичне или потпуне ликвидације или продаје инвестиције; компензације од накнаде штете у случају одузимања инвестиције. Наведена средства страног лице може и реинвестирати у привреду Русије. Страног лице које свој капитал инвестира у привреду *Пољске* има право да средства остварена у овој земљи пренесе преко границе без посебног одобрења. У *Литванији* заштиту интереса страних инвеститора гарантује држава. Дискриминација страних инвестиција уложених у било којој форми је забрањена. У складу са *буљарским* Законом о пословним активностима страних лица и заштити страних инвестиција свако страног лице има право трансфера остварене добити, средстава добијених на име продаје капитала у корист државе, средстава добијених након ликвидације предузећа у које је капитал уложио, средстава добијених на основу продаје своје инвестиције.

4.2. Право својине на непокретностима

Право својине на непокретностима и стварна права на њима изазивају посебно интересовање. Новоосновано друштво у *Мађарској* стиче право својине и друга права на непокретностима које су неопходне за његову економску активност одређену статутом друштва. Страним лицима и предузећима са страним инвестицијама гарантује се у *Русији* право коришћења земље, укључујући и закуп. Давање или предаја непокретне имовине у закуп страним лицима остварује се на основу уговора. У *Буљарској* страног лице може да оствари право својине на зградама и ограничена стварна права на непокретностима.⁵⁾ Дакле, не може се рећи да се страним инвеститорима ова права гарантују без ограничења. Овај део гаранција представља могућност да земље у развоју ширењем њиховог обима обезбеде веће присуство страног капитала. То, међутим, не значи да неограничено треба фаворизовати стране инвеститоре на штету домаћих држављана. Чешко законодавство има интересантан модел који пружа широке подстицајне мере страним улагачима.⁶⁾ Стицање права на непокретностима остварује се наслеђем, затим на осно-

5. Ограничење се односи на пољопривредно земљиште, јер страног лице или друштво са учешћем страног лица већим од 50% не може остварити право својине на пољопривредном земљишту

6. Закон 228/92 и Закон 528/90

ву реципроцитета за делатности које страна лица обављају на територији Чешке, у случају замене државне непокретности уколико је конструкција подигнута на земљишту које већ поседује страном лице.

4.3. Заштита имовине страних лица од експропријације

Све земље источне и централне европе увеле су опште одредбе о заштити имовине страних лица од национализације или експропријације. Одузимање имовине страног лица као државна мера могуће је у изузетним случајевима који се одређују законом. Уколико се предузме мера национализације или експропријације обавезна је одштета која се дефинише на различите начине од земље до земље, али је заједничка карактеристика да она мора бити одговарајућа и благовремена. Мере национализације или експропријације у *Мађарској* могу предузимати државна административна тела. За сваку штету која би настала при реализацији наведених мера држава страном лицу обезбеђује накнаду. Страни инвеститор има право и на компензацију која му се исплаћује у нивоу стварне вредности одузете имовине у валути у којој је инвестиција и учињена. Закон о страним инвестицијама *Русије* уређује питања гаранције у случају принудног одузимања и незаконитих поступака државних органа или од њих овлашћених лица. Стране инвестиције у *Русији* не подлежу национализацији. Изузетак је предвиђен у случају када је ове мере неопходно предузети у општем интересу и то једино на основу законског акта. Страна лица тада имају право на накнаду губитака, укључујући изгубљену добит причињену радњама предузетим, противно домаћем законодавству, од стране државних органа. Накнада треба да одговара реалној вредности национализоване инвестиције, да буде исплаћена без неоснованих задржавања и у оној валути у којој је учињена. Закон о компанијама са страним учешћем *Пољске* дефинише принцип и начин накнаде штете насталих као резултат експропријације или применом других средстава или радњи предузетих истовремено са мером експропријације.

4.4. Правна сигурност

Врло важна гаранција за страна лица јесте правна сигурност и правна заштита уложених инвестиција. Привредна активност започета у *Бугарској* у складу са постојећим законским прописима не може бити нарушена будућим нормативним ограничењима. Правна сигурност у овој земљи одређена је Законом о привредној делатности страних лица и заштити страних инвестиција, али се односи и на права стечена по одредбама нормативних аката који су претходили овом тексту. Уколико су међународним уговором, чији је потписник Бугарска, предвиђени повољнији услови за обављање привредне делатности страних лица, примењују се ти услови и одредбе међународног уговора⁷⁾. Чланом 2 Закона о друштвима са страним учешћем у *Пољској* се гарантују сва стечена права. То значи да се новим законским

7. По први пут законодавство ове земље даје приоритет међународном уговору у односу на домаћи акт.

прописима не могу нарушити страним лицима већ гарантовани услови за учешће или оснивање предузећа. Стране инвестиције у Русији уживају пуну правну заштиту. Правни режим страних инвестиција и делатности страних лица не може бити повољнији од решења која важе за имовину, имовинска права и инвестиционе делатности правних лица и грађана Русије.

4.5. Олакшице и подстицајне мере

Значајне измене у регулативи источноевропских земаља учињене су у области опорезивања и царина. Посебна новина је примена пореза на додату вредност уместо до сада примењиваног пореза на промет. Пореске олакшице нису уједначене у наведеним системима. У *Мађарској* друштво са страним учешћем обавезно плаћа предузетнички порез на добит по стопи која је различита у зависности од висине пореске основице. Према *пољском* законодавству министар финансија, као надлежни министар, *може* ослободити друштво са страним учешћем у законом одређеним случајевима. Режим пореза у *Русији* оцењује се као крајње неповољан. Пореске стопе су изузетно високе у односу на међународне стандарде (на пример, порези и таксе односе 47% добити мешовитог предузећа). У *Бугарској* законодавац у области опорезивања прави разлику између друштава са већим процентом страног капитала и оних са мањим процентом, при чему се проценат опорезивања креће од 30-50%. Различита стопа опорезивања примењује се и у зависности од делатности предузећа, односно да ли се она подудара са планом развоја Бугарске или не.

5. Југославија и стране инвестиције

У правни живот Југославије нове форме предузећа уводе се крајем осамдесетих година прошлог века. Крајем 1988. године усвојени су Закон о предузећима и Закон о страним улагањима. Овим променама Југославија се сврстава у ред земаља пионира у овом делу Европе када су у питању посебни прописи из ове области.⁸⁾ Промене законодавства следе и 1994. године, а потом и јануара 2002. године када ступа на снагу Закон о страним улагањима.⁹⁾ Основне карактеристике овог закона су да отклања свако ограничење у погледу статуса страних инвестиција, као и њиховог евидентирања.

5.1. Гарантована права

Страном лицу гарантује се слобода улагања.¹⁰⁾ Он може основати, односно улагати у предузећа за обављање свих врста делатности ради стицања добити, уко-

8. Поред Југославије и у Мађарској истог дана ступа на снагу Закон XXIV о улагањима странаца.

9. Закон о страним улагањима, "Службени лист СРЈ", 3/2002.

10. Чланом 2 Закона одређено је ко има статус страног улагача.

лико законом није друкчије предвиђено. То значи да више не постоји било какво процентуално ограничење за стране инвестиције. Такође, страна лица су била до сада ограничена на тај начин што нису могла у потпуности да свој капитал уложе у одређене привредне или друге делатности.¹¹⁾ *Принцип националног третирања* гарантује страном улагачу да у погледу свог улога ужива једнак положај, права и обавезе као и домаћа физичка и правна лица, под условом да законом није другачије предвиђено. Национални третман подразумева да предузеће са страним улогом ужива једнак правни положај и послује под једнаким условима и на једнак начин као и домаћа предузећа без страног улога.

Законом се страном лицу гарантује право слободног плаћања у међународним пословним односима. Предузеће са страним улогом страну валуту може држати на девизном рачуну код овлашћене банке и тим средствима слободно располагасти. Свако плаћање које је у вези са страним улагањем страном лице има право да слободно конвертује у страну конвертибилну валуту. Право које је од важности за страног инвеститора односи се на трансфер добити и имовине. Страни инвеститор има право да у конвертибилној валути трансферује у иностранство сва финансијска и друга средства у вези са страним улагањем.¹²⁾ Страно физичко и правно лице које има статус страног улагача има право да стиче својину на непокретностима у складу са законом.¹³⁾ У односу на претходна законска решења, Закон о страним улагањима на недвосмислен и врло јасан начин дефинише правну сигурност обезбеђену правима стечених улагањем. Страни улагач ужива пуну правну сигурност и правну заштиту у погледу права стечених улагањем, права која су овај статус стекла моментом уписа страног улагања у судски регистар. Правна заштита односи се и на обим стечених права, јер она не могу бити сужена накнадном изменом закона и других прописа.

Попут решења у осталим законодавствима источноевропских земаља и у нашој земљи улог страног улагача и имовина предузећа са страним улогом не могу бити предмет експропријације или других мера државе које имају исто дејство. Изузетак је могућ у случају када је законским текстом утврђен јавни интерес, када се страном лицу без одлагања исплаћује накнада према тржишној вредности пред-

11. Пример телекомуникација, област информисања.

12. Средства која се могу трансферирати обухватају: добит остварену по основу страног улога, имовину која припада страном лицу након престанка уговора о улагању или престанка предузећа са страним улогом, износе добијене од продаје акција или удела предузећа са страним улогом, износе добијене по основу смањења основног капитала, допунске уплате, одређене накнаде.

13. Законом о основама својинско-правних односа (чл. 13, 69, 70, 74, "Службени лист СФРЈ" 6/80, 36/90) одређено је да се својинска права на непокретностима остварују у зависности од природе и намене тих непокретности. Треба очекивати да се у скорој будућности ове одредбе усагласе са основним принципима Закона о страним улагањима по којима се страним улагачима гарантују једнака права као и домаћим држављанима, и то у сваком погледу.

мета експропријације, у конвертибилној валути и уз могућност слободног трансфера у иностранство.

У односу на остале земље Југославија иде корак напред одређујући *повољнији третман за страна улагања*. Наиме, на страна улагања на територији наше земље примењује се југословенско право. Уколико споразум, билатерални или међународни чије су чланице држава страног инвеститора и Југославија, предвиђа повољнији третман за страна лице и његово улагање, примењиваће се управо тај акт.

5.2. Подстицаји страних улагача

И када су у питању подстицаји страних улагача ситуација је врло слична. Примена слободног увоза, пореских и царинских олакшица, односно ослобођења, директно утиче на мотивисаност страних лица у погледу одређивања где ће свој капитал уложити. Према југословенском решењу увоз ствари које представљају улог страног лица је слободан, под условом да задовољава прописе који регулишу заштиту животне средине. Страно лице и предузеће са страним улогом уживају и пореске и царинске олакшице у складу са законом. Царинска ослобађања су евидентна. Увоз опреме по основу улога страног лица ослобођен је од плаћања царина и других увозних дажбина. Једини изузетак односи се на увоз путничких моторних возила и аутомата за забаву и игре на срећу. Додатна олакшица предвиђена је уколико се улагање врши по основу реинвестирања добити, када је поменуто ослобађање на снази за све време важења уговора, односно одлуке.

5.3. "Ограничења "

Страно лице може улагати капитал у све области, односно подручја. Овако широко одређење се по први пут среће у нашем законодавству. Страно лице једино не може само, или са другим страним лицем, основати предузеће у области производње и промета оружја, као и на подручју које је законом одређено као забрањена зона. То значи да страно лице предузеће у наведеним областима и подручјима може основати са домаћим субјектом, али у том предузећу не може имати већинско учешће у управљању.

6. Закључак

Поређењем постојећих законских решења у земљама источне и централне Европе у погледу страних инвестиција и њихове заштите постаје јасно да су промене у политичким системима довеле и до корених промена односа према страном капиталу. Велике су сличности у приступу страним инвестицијама. Облици улагања страних лица, као и врста њиховог улога су у свим државама исти. Оно у чему се у извесној мери разликују понуђена решења јесу гаранције и уз њих олакшице које се нуде страним инвеститорима. Разлика се посебно уочава између југо-

словенског и осталих решења и то имајући у виду не само обим заштите страних инвестиција већ и начин на који је то представљено у законском тексту.

Закон о страним улагањима СРЈ је концизан, у складу са временом у којем треба да дефинише ову материју. Не само у нашој претходној правној регулативи, већ и у упоредном праву (источноевропских земаља, наравно) није дат овако широк обим гаранција страним инвеститорима. Принцип националног третмана, изричито дефинисана правна сигурност и посебно - повољнији третман који се у одређеним случајевима гарантује страним лицима, су гаранције које издвајају и дају предност нашој привреди у односу на земље Балкана и источног дела Европе. Право на трансфер добити и имовине и конверзија слободног плаћања су основна права која се морају гарантовати страном инвеститору. Већи прилив страног капитала омогућиће подстицајне мере које се знатно разликују од земље до земље. Имајући у виду домаће решење јасно је да страном лицу гарантована слобода увоза, пореске и царинске олакшице, односно ослобађања, пружају добар мотив да свој капитал усмери управо у привреду Југославије. Карактеристика југословенског закона је да пружа могућности улагања страног капитала у свим областима и подручјима, уз већ наведено ограничење мањинског учешћа у области производње и промета оружја. Овако широко опредељење законодавца резултат је досадашњих искустава и заинтересованости страних лица.

Стране инвестиције у источноевропским земљама утицале су на појаву проблема који су дуго били скривани од осталог дела света и довели до дилеме колико рестриктивна треба да буде политика према страним лицима. Уколико је законодавство рестриктивно страни капитал остаје ван земље, уколико је либералније, профит се може одлити у иностранство. Источна Европа стартовала је са високо рестриктивном регулативом, бројним баријерама за страна лица. Како је ангажовање страног капитала за развој привреде у овом делу Европе неизбежно, земљама корисницима капитала преостало је да саме одреде приоритет за страна лица. Десетогодишње искуство је утицало на бројне измене и стварање све бољих услова за пословање страних лица у домаћим привредама. Мора се признати да најновија измена југословенског законодавства треба да омогући нашој земљи прво мјесто у будућем периоду у приливу страних инвестиција и прилику да надокнади време које је протекло без присуства страних лица. Са друге стране, популарност и неопходност страних улагања не значи да треба прихватити сваку врсту активности страних лица. Приоритет сигурно треба дати инвестицијама које за циљ имају модернизацију економије и конкурентност привреде на светском тржишту.