

Др Драго Дивљак, доцент
Правног факултета у Новом Саду

СТРАНА УЛАГАЊА И ПРИВАТИЗАЦИЈА

***Сажетак:** У области страних улагања веома значајан сегмент наше понуде страним улагачима односи се и на приватизацију друштвеног и државног капитала у свим правним облицима привредног организовања. Паралелним одвијањем процеса приватизације, расту и постају израженије наше потребе за страним капиталом.*

За јачање конкурентске способности југословенске привреде у погледу улагања страних лица и њихово учешће у процесу приватизације нужно је осигурати повољну инвестициону климу. Повољност правног дела инвестиционе климе у наведеној области, у првом реду подразумева квалитетно домаће законодавство, посебно они којима се непосредно утврђује режим страних улагања, а односе на страна улагања и приватизацију. Ново законодавство о страним улагањима, у формалном смислу испуњава већину претпоставки да се може оцијенити успешним, јер је правносистемски у складу са искуствима напредних земаља у традицији, користи правне стандарде и терминологију развијених земаља, у основи је усклађен са решењима међународног права и стандардима Европске уније.

Међутим, посматрано са аспекта стимулативности, наше укупно законодавство нарочито не заслужује високу оцену, посебно стога што фактички онемогућава страна улагања путем докапитализације у предузећима која послују са већинским друштвеним и државним капиталом. На основу оваквог приступа, читав један сегмент привреде, и то изузетно бројан и значајан сектор, тзв. друштвене привреде је енемогућен да буде предмет страних улагања. Стављањем у први план и наметањем приватизације као примарног, скоро јединог облика улагања, је битно сужена могућност страних инвестиција уопште, без обзира што се може разумети и намера законодавца.

Кључне речи: страна улагања, приватизација, инвестициона клима, модел приватизације, продаја друштвеног и државног капитала, куповина акција, положај страног улагача, права улагача, подстицаји и олакшице, рестриктивне клаузуле

Убрзан, ефикасан и одржив развој националних економија, као и постизање других пожељних економских циљева у савременим условима није могуће без прилива страног капитала. Он све више постају императив суштинског укључивања у светску поделу рада. То посебно стога што он у себи обухвата тзв. инвестициони пакет, који поред капитала садржи и нову технологију, маркетиншка и менаџерска знања и искуства и приступ тржиштима и финансијским институцијама. Полазећи од тога, 1967. године су у Југославији први пут страним лицима омогућена приватна улагања. У то доба, она је била једина социјалистичка земља у којој су она била дозвољена. Негативан однос према приватном власништву у овим земљама нужно је рађао одбојност према иностраним приватним улагањима. Те деценије и у већини земаља у развоју се, такође, први пут доносе посебни закони о страним улагањима. Начелне неспорне предности за страним улагањима, суочавају се у овим земљама са принципом очувања националног суверенитета и потребом задржавања контроле над тим процесом.¹ Ове земље, посебно осетљиве у контексту њихових природних богатстава, задржавају рестрикције у овој области, у сталном покушају да превентивно заштите своје интересе.² Јужноамеричком типу правне регулативе је посебно била својствена посебна обазривост према страним улагањима.³

Пионирство у овој области, нашој земљи није донело очекиване користи. Страним улагачима није могао одговорати неразумљив и превише слојан правни систем, који је био заснован на искључиво уговорном облику улагања и то на одређено време, без могућности стицања својинских или корпоративних права. У превладавању тог проблема, крајем осамдесетих година омогућена су и трајна страна приватна власничка улагања, али се тада наша земља суочила се са нарастајућом конкуренцијом, јер се у исто време интензивира законодавна активност у земљама у развоју, која продукује даљњу либерализацију режима страних улагања. Исти учинак имају политичке промене у бившим социјалистичким европским земљама.⁴

¹ Bello, J. H. -Holmer, A. F., *Dispute resolution in the New World Trade Organization: Concerns and Net Benefits*, The International Lawyer, 1994., vol. 28, Number 4, стр. 1103.

² О проблему налажења баласа у овој области: Beveridge, C, Fiona., *Taking Control of Foreign Investment :A Case Study of Indigenisation in Nigeria*, International and Comparative Law Quaterly, april 1991., vol. 40, part 2, стр. 302-305.

³ То је најчешће подразумевало право земље домаћина да временски ограничи сувласништво страног улагача.

⁴ И у таквим, промењеним условима, прилив страних инвестиција достиже износ од око 3 милијарде DEM. Он се се суштински прекида увођењем санкција, иако се он и у овом периоду и даље редовно статистички региструје.

За време нашег одсуства са светског тржишта капитала, услед познатих околности, на универзалном плану долази до даљег смањења ограничења и ширег подстицања страних приватних улагања. Данас се под различитим условима и са малим изузецима, она практикују у читавом свету.⁵ Посебну експанзију имају инвестиције у земље у развоју.⁶ Њима се придружује и бивше социјалистичке земље⁷, а још више Кина.⁸

Повратком наше земље су међународну заједницу, изнова се актуелизује питање како и под којим условима она може повратити и ојачати своје позиције и постати равноправан учесник и такмац на светском тржишту капитала. То се поставља у оштром виду, и стога што инвеститори, као одговор стално на стално растућу тражњу, постају све захтевнији и врло селективно усмеравају свој капитал. У таквим условима, потреба јачање конкурентне способности земље, посебно у односу на своје природне такмаце, земље у транзицији, постаје императив. .

1. Инвестициона клима

У области страних улагања веома значајан сегмент наше понуде страним улагачима односи се и на приватизацију друштвеног и државног капитала у свим правним облицима привредног организовања. Паралелним одвијањем процеса приватизације, расту и постају израженије наше потребе за страним капиталом. На овај начин приватизација постаје битан сегмент страних улагања, и успоставља однос узајамне међузависности, у ком један процес подстиче други. Државе у којима се у приватизацији отишло најдаље, постају сразмерно привлачније за страна улагања. и обрнуто, страна улагања додатно подстичу приватизацију. Сматра се да су експанзији страних улагања у земљама у развоју и бившим социјалистичким земљама, суштински допринели отворени програми приватизације у тим земљама.⁹

На овај начин, наведене земље, као и Југославија, могу иностраним инвеститорима понудити алтернативу између тзв. сопствене нове инвестиције или учешћа у процесу приватизације. Економски фактори имају пресудну улогу при опредељивању улагача. Недефинисани својински односи и питање враћања национализоване имовине могу бити аргумент против учешћа у приватизацији. Ризици и трошкови учешћа у приватизацији везани за вишак запослених, посебно карактеристични за радно-интензивне привредне делатности, такође су аргумент

⁵ Ретки изузеци, као што је Ирак, где су она онемогућена неарпским инвеститорима, само потврђују наведено правило.

⁶ Оне су са 12. милијарди долара из периода од 1980 -1985. година, повећале на чак 70 милијарди, колико су износиле 1995. године. Највећи и део одлази у земље Источне Азије и Латинске Америке

⁷ Једну десетину од укупне суме страних инвестиција одлази у у постсоцијалистичке европске земље путем улагања приватних, највише оних тзв. стратегијских инвеститора.

⁸ По обиму иностраних инвестиција, који 1995. године достиже 33 милијарде долара, Кина постаје прва земља у у развоју по обиму иностраних инвестиција, а друга на земља на свету по укупном приливу, иза САД.

⁹ У периоду од 1985. до 1990. године, приватизација у 70 земаља условила је продају преко 280 милиона долара државне имовине само у земљама у развоју.

против. Преузимање тржишта субјекта приватизације, његовог жига или дистрибутивне мреже је разлог који пресудно позитивно утиче на остваривање страног улагања приватизацијом.

За јачање конкурентске способности југословенске привреде у погледу улагања страних лица и њихово учешће у процесу приватизације нужно је осигурати повољну инвестициону климу. Осим општих економских услова везаних за увођење тржишних механизма привређивања, развој приватног сектора и позитивне економске перформансе, њу чине и политички, културни и други елементи. Интензитет и обим улагања посебно зависи од остваривања начела владавине права и оптималности правне инфраструктуре као целине. Повољност правног дела инвестиционе климе у наведеној области, у првом реду подразумева квалитетно домаће законодавство, посебно они којима се непосредно утврђује режим страних улагања, а односе на страна улагања, приватизацију друштвених и јавних предузећа и концесије.

Положај страног лица као учесника приватизације је дефинисан и другим релевантним законима који се односе на пословање привредних субјеката, који заједно са напред наведеним чине законодавни сегмент инвестиционе климе. Стога наведени комплекс треба да прати и одговарајуће законодавство о предузећима, трговини, конкуренцији, хартијама од вредности, запошљавању. Оно мора бити изменено и прилагођено међународним стандардима у тој области. Њима треба ефективно да се заокружи подстицајни правни оквир за све облике улагања, који је уобичајен у другим земљама, и то како страних, тако и домаћих лица. У пракси то је значило веће или мање измене дотад постојећег законодавства.

Како и постојећи закони о страним улагањима и приватизацији друштвеног и државног капитала нису могли гарантовати остварење циљева у овој области, исказала се потреба за доношењем нових закона. У законодавном делу правне инфраструктуре, су првенствено референтни нови Закон о страним улагањима¹⁰ и Закон о приватизацији.¹¹ У Закону о концесијама, којем се такође уређује положај страних улагача, они се, ипак, могу постићи, његовом парцијалним изменама и допунама.¹²

За област приватизације друштвеног и државног капитала у друштвеним и јавним предузећима, независно од тога да ли домаће или страно лице учествује у поступку приватизације као купац, примарно меродавним се сматра Закон о приватизацији из 2001. године. По свом карактеру и садржини он је лех специјалист за ову област, јер регулише питања услова, начина и поступка приватизације, а тиме у свеукупности и модел приватизације.

¹⁰ Закон о страним улагањима из 2002. године, , Сл. Лист СРЈ, бр. 39.

¹¹ Закон о приватизацији из 2001. године, Сл. Гласник РС. Бр. 38.

¹² Закон о концесијама је у основи прихватљив и одговара стандардима који постоје у међународном праву. Он у суштини, задовољава, те би се могло приступити само његовим изменама, а не доношењу новог. Измене Закона би се превасходно односиле на питања услова давања концесије поступка и начина давања концесије и концесиону накнаду. Највеће измене би обухватиле област поступка давања концесије, који осим принципа јавности, конкуренције и равноправности учесника треба да подразумева и смањење администрације и поједностављење и убрзање поступка концесије.

Са аспекта привлачења страног капитала, као за све друге земље у транзицији изетно је значајно питање избора модела приватизације. Улога страних улагања у подстицању приватизације је у пракси земаља Источне Европе различита, и директно је зависила од законске регулативе и метода приватизације. Просечно око 2/3 свих улазних улагања је везано за приватизацију. У том погледу су предњачиле Мађарска и Пољска.

Не постоји оопштеприхваћени облик приватизације у међународним оквирима. Земље које су регулисале процес приватизације, заснивале су га на различитим принципима и моделима, у складу са специфичностима друштва и националне економије. Не постоје ни јединствена становишта о утицају појединих модела на поспешивање страних улагања у приватизацији. Досадашња анализе су показале да ваучерски метод приватизације, није охрабрујући за стране инвестиције, нарочито крупније, због присутне дисперзије власништва. То исти важи и за модел претежно инсајдерске приватизације. Метод приватизације, који није вештачки охрабривао тражњу домаћих инвеститора, сматра се погоднијим. Успех мађарског приступа многи виде у том елементу. То међутим важи само за почетак транзиције. Бржим остварењем процеса транзиције, посебно приватизације, и отварања према светској привреди, последично долази од даљнег охрабтивања страних инвестиција, што показује пример Чешке. Главни катализатор страних улагања су управо економске реформе. Њихова улога расте сразмерно брзини остварења реформи економског система и постизању одређеног нивоа економске стабилности и раста.

И унутар једне земље, због сложености и осетљивости материје, стално су изражена настојања за дорадом и изменом једном успостављеног модела. У овом погледу, посебно је илустративна наша земља, у којој је више пута системски мењан приступ проблему својинске трансформације и приватизације друштвеног и државног капитала у предузећима и другим облицима организовања, од 1989. године када се то први пут дозвољава.¹³

Законом о приватизацији је инагурисан модел битно другачији од раније устројених. Дотадашњи примарно инсајдерски модел приватизације, који је давао изричите предности запосленим у предузећу приликом њихове приватизације, се постојечим законом суштински мења.¹⁴ Важећим Законом о приватизацији се успоставља модел који је приоритетно усмерен ка спољним стратешким партнерима. Полазећи од оваквог концепта, предмет приватизације је значајна већина друштвеног и државног капитала, односно друштвене и државне имовине у субје-

¹³ Први пут је то било омогућено Законом о друштвеном капиталу (Сл. Лист СФРЈ, бр. 84/89 и 46/90).

¹⁴ У Републици Србији ова материја је први пут тегулисана на републичком нивоу Законом о условима и поступку претварања друштвене својине у друге облике својине (Сл. Гласник РС, бр. 48/91, 75/91, 48/94, 51/94) који је предвиђао стимулације запослених за откуп акција. Касније донети Закон о својинској трансформацији (Сл. Гласник РС, бр. 32/97, 10/2001) је конститuisао право на стицање акција без накнаде до 60% укупне вредности капитала, којим је обухватао запослене и пензионере друштвеног и државног сектора.

кту приватизације. Њима се нуди на продају 70% друштвеног и државног капитала субјекта приватизације.¹⁵

Овакав концепт у принципу би требао да погодује економски снажнијим инвеститорима, што су у сваком случају превасходно страни инвеститори. Међутим чињеница да овакав модел, који онемогућава докапитализацију, поскупљује улагање, јер куповна цена суштински у себи садржи не само цену за друштвени и државни капитал у предузећима, већ обухвата и износ потребан за инвестиције у субјекту приватизације, ипак могу релативизовати оваква очекивања.

Искључиву циљну усмереност ка директним страним приватним инвестицијама у југословенска предузећа има једино Закон о страним улагањима. У овој прелазној фази хватања прикључка на светско тржиште капитала, закон оваквог карактера је неопходан. Тако усмерени закон није присутан у пракси развијених тржишних привреда.

То логично произилази из општег концепта либерализоване привреде и спољнотрговинског система и националног правног третмана, који је нужно његов саставни део. Када се као земља афирмишемо на плану стабилног фунционисања тржишне привреде и усвајања свих консеквенци коју она носи, он ће постати сувишан. То потврђују пракса земаља у транзицији који су то постигле као што су Пољска, Чешка, Словенија. Тада ће специфичности ове материје бити природно инкорпориране у Закон о трговачким друштвима и Закон о девизном пословању.

У погледу начина регулисања, у земљама у транзицији присутна су два модела. Једним се моделом страна улагања сепаратно третирају и регулишу одвојено као област са значајним особеностима, под тим насловом. Други модел акценат ставља на фоме страног улагања и у потпуности га инкорпорира у Трговачке кодексе или Законе о трговачким друштвима. Први модел је приустан у нашем позитивном праву, у Бугарској, Македонији, Мађарској. Други модел се користи у Чешкој, Словачкој и Хрватској. Први модел упућује на одвојеност правног речима улагања домаћих и страних лица, његову пролазност, а не неопозиву прихваћеност. Други модел указује на сталност и дефинитивност режима страних улагања и његов третман саобразно третману у развијеним земљама. Како елеменат трајности законодавства у овој области има важну улогу, препоручујемо други модел, саображен тренутној ситуацији у регулисању трговачких (опривредних) друштава. То значи доношење Закона о компанијама са страним учешћем, који би се касније врло лако могао у целости инкорпорирати у нови или измењени Закон о привредним друштвима. Такав приступ је усвојен у законодавству Пољске, а користиле су га и земље и из друге групе, као међуфазу.

Правну инфраструктуру из ове области не чини само национални прописи. Њу чине и правила међународног карактера, различите правне обавезности, створена на регионалном и универзалном плану, чије усвајање и примена може бити важан фактор за укључење у међународну конкуренцију за привлачење

¹⁵ Члан 25. Закона о приватизацији из 2001. године.

страног капитала.¹⁶ У том погледу је суштински битно обезбедити примену правила међународног карактера из ове области, и тиме осигурати могућност коришћења механизма и институција која проистичу из њих. Поштовање јединствено установљених правила и стандарда и сарадања са међународним мултилатералним институцијама је императив ако се желе искористити све предности слободног протока капитала. Нарочито је битно остварити резултате у области гаранција за страна улагања и решавање спорова.¹⁷ У том погледу од суштинског значаја могу бити и билатерални уговори са земљама извозницама капитала о промоцији и заштити страних инвестиција и о избегавању двоструког опорезивања чија бројност непрекидно расте.¹⁸ Наша земља је ратификовала више таквих таквих уговора.¹⁹

2. Страна улагања у приватизацији

Законом о страним улагањима страна улагања се дефинишу врло широко. Под њим се подразумева улагање у југословенско предузеће, којим страни улагач стиче уделе или акције у основном капиталу тог предузећа, али и стицање сваког другог имовинског права страног улагача, којим он стварује своје пословне интресе у нашој земљи.²⁰ Овако конципирано одређење страних улагања страном улагачу отвара широк простор и омогућава коришћење разноврсних форми за остварење својих интереса у овој области, укључујући оне везане учешће у процесу приватизације.

Уопштено посматрано, страном улагање у поступку приватизације је могуће реализовати у различитим облицима. То се може учинити у форми делимичног или потпуног преузимање предузећа са државним или друштвеним капиталом, докапитализација таквог предузећа, али и путем заједничког улагање са предузећем. Сви ови облици су били били предвиђени у нашем правном систему и примењивани су у досадашњој пракси приватизације, иако се она претежно одвијала продајом друштвеног и државног капитала и докапитализацијом.

¹⁶ Шире Дивљак, Д., *Међународно-правни оквири за страна улагања*, Правни живот. бр. 11/2000, стр. 387-397.

¹⁷ Посебно су значајан Вашингтонска конвенција о оснивању Центра за решавање инвестиционих спорова између држава и држављана других држава из 1965. године која је наша земља ратификовала 1967. године, (Сл. Лист. СФРЈ, Међународни уговори, бр. 7/67), и Конвенције о оснивању Мултилатералне агенције за гаранције за стране инвестиције, коју смо ратификовали 1991. године, (Сл. Лист. СФРЈ, Међународни уговори, бр. 47).

¹⁸ Стално расте број билатералних уговора за стимулисање и заштиту директних страних улагања. Тако их је 1993. године било 506, а следеће већ 570. Ова тенденција је присутна до оснивања Светске трговинске организације, када добија потпуно другачији квалитативни карактер.

¹⁹ Ратификовани су уговори са Француском (Сл. Лист. СФРЈ, Међународни уговори, бр. 49/76), Немачком (Сл. Лист. СФРЈ, Међународни уговори, бр. 7/90), Аустријом (Сл. Лист. СФРЈ, Међународни уговори бр. 12/90),

²⁰ Члан 3. Закона о страним улагањима из 2002. године.

Међитим, позитивно приватизационо законодавство редукује ове могућности само на један облик, а то је продаја. У складу са Законом о приватизацији из 2002. године, приватизација подразумева продају друштвеног и државног капитала у предузећима и другим правним лицима који имају седиште на територији Републике Србије. Она укључује и продају имовине или дела имовине субјекта приватизације.²¹ Њеним свођењем на облике страних улагања предвиђене Законом о страним улагањима, можемо констатовати да се страна улагања у процесу приватизације одвијају у форми коришћења једног од основних облика страних улагања, а то је куповина акција или удела. Наиме, страни улагачи, као купци тог капитала у овом поступку, стичу акције или уделе предузећа која су предмет приватизације.

Осим ове директне форме учешћа у приватизацији, страна лица могу и изван основног тока приватизације покривеног Законом о приватизацији, стећи акције већ делимично приватизованих предузећа, по основу куповине блока акција у поседу Акцијског фонда, и тиме фактички, посредно учествовати у том процесу. Наиме наведене акције су Акцијском фонду пренете ради продаје, а по основу преосталог друштвеног и државног капитала већ делимично приватизованих предузећа по основу претходног Закона о својинској трансформацији из 1997. године. Овом Фонду се преносе и акције акционара који су одустали од уплата уписаних акција које су уплаћиване по основу раније важећих закона. Продаја наведених акција, као и оних које су биле пренете републичком фонду надлежном за пензијско и инвалидско осигурање запослених се одвија путем јавних аукција или преко берзанских посредника, на финансијској берзи, у складу прелазним и завршним одредбама Закона о приватизацији и Закона о акцијском фонду из 2001. године.²²

Иако правно могућа по Закону о страним улагањима, с једне стране, и врло привлачна за стране улагаче, с друге стране, приватизација путем докапитализације предузећа која послују са већинским друштвеним капиталом је фактички онемогућена. Наведено ограничење је предвиђено у Закону о изменама и допунама Закона о предузећима,²³ у форми обавезне сагласности Агенције за приватизацију. Како се у пракси она изузетно ретко даје, ограничење се може изједначити са забраном. Иако се може логички бранити аргументацијом да се на тај начин избегава директна комуникација између улагача и субјекта приватизације, а тиме и све пратеће негативне импликације које је прате, ипак се овакав приступ може оценити као крајње нефлексибилан начин да се оне избегну а приватизација убрза, и све то на уштрб есенцијалних економских интереса предузећа и националне економије у целини, везаних за стимулисање прилива страних инвестиција.

У битноме, положај страног лица као улагача у поступку приватизације је превасходно одређен Законом о приватизацији из 2001. године. Њиме се утврђују услови и начин учешћа ових лица у приватизацији. У начелу, он се заснива на

²¹ Члан 3. Закона о приватизацији из 2001. године.

²² Закон о Акцијском фонду из 2001. године. (Сл. Гласник РС, бр. 38/2001).

²³ Члан 13. Закона о изменама и допунама Закона о предузећима из 2002. године, (Сл. лист. СРЈ. Бр. 36.).

доследно спроведеном принципу националног третмана страних лица. Она се, као и друга домаћа правна и физичка лица, могу без посебних ограничења у овом закону, јавити као купци друштвеног и државног капитала у предузећима која су предмет приватизације. Она у том погледу, могу слободно користити и страну конвертибилну валуту као средство плаћања.²⁴ Изузетно, одступања од наведеног принципа постоје у области која се тиче преференцијалних услова плаћања или стицања акција. Тако је за страна лица искључена могућност куповине капитала на кредит, што је омогућено домаћим држављанима. То важи и за југословенске држављане са пребивалиштем, односно боравиштем у иностранству, који у овој области имају специфичан третман. Њихово диференцирано третирање у оба закона, омогућава коришћење свих законских погодности који произилазе из њиховог положаја као страног улагача у законодавству о страним улагањима,²⁵ а у приватизационом законодавству као домаћих држављана. Такође, логично је одступање од овог третмана и у области стицања акција без накнаде, које се као преференцијално право, искључиво везује за домаће држављане.

Иако примарно меродаван, Закон о приватизацији природно не обухвата све сегменте положаја ових лица као страних улагача у процесу приватизације предузећа у нашој земљи, нарочито оне везане за реализацију куповине и остваривање и заштиту његових права као страног улагача. Како се ради о иностраном елементу у области приватизације, комплетност у том смислу може се постићи допунском применом општег правног режима који проистиче из Закона о страним улагањима. Овакав његов карактер је посебно битан у погледу проширења важења стварних и територијалних ограничења утврђених у у Закону о страним улагањима из 2002. године, и на страна улагања у поступку приватизације. Наиме, како је већ речено, у нашем приватизационом законодавству не постоје посебна ограничења за стране улагаче, за разлику од већине других земаља у транзицији, која су их, додуше различите садржине и усмерености,²⁶ познавала. И овој области се логичним чини супсидијерна примена правила Закона о страним улагањима из 2002. године, која се односе на наведена ограничења, која су присутна, иако у минималном степену.²⁷

С друге стране, овако установљени однос наведена два законска текста, претпоставља и да специјални правни режим установљен односним Законом о приватизацији искључује примену општег правног режима који је утврђен Законом о страним улагањима. Такав случај имамо у погледу учешћа државних органа и процедуре.

За разлику од начелног правног режима који се односи на страна улагања, који је имао за циљ да се у процедуралној области укину непотребна ограничења, поједностави поступак, смањи непотребно администраирање, а да то не доведе до

²⁴ Члан 13. ст. 1 Закона о приватизацији из 2001. године

²⁵ Њихов третман као страног улагача је условље чињеницом дужине пребивалишта, однос боравишта од најмање годину дана. Члан 2. Закона о страним улагањима из 2002. године.

²⁶ Оне се пре свега заснивају на одобрењима надлежних министарстава или агенција, са циљем да се она усмери према квалитетним учесницима. Такав је случај са Бугарском, Мађарском, Пољском, Словачком, итд.

²⁷ Упореди Члан 19. Закона о страним улагањима из 2002. године.

увећања незаконитости, уз јачање аутономије, а следствено томе и одговорности домаћих предузећа у аранжманима о страном улагању, у области приватизације се полази од других принципа. Ту је присутна изразита државна интервенција, уз незаобилазно и обавезно учешће учешће државних и управних органа,²⁸ и она се тиче, као поступка који претходи продаји, процене капитала која је предмет продаје, тако и самог процеса продаје и доношења одлуке о најповољнијем учеснику, када се ради нпр. о тендерској продаји.

С друге стране, битан сегмент супсидијеране примене овог закона односи се на област гаранција и заштите њихових права, као и коришћење подстицајних мера и олакшица.

Основни циљ Закона о страним улагањима из 2002. године је био да буде стимулативан за потенцијалне улагаче, што је подразумевало пружање пуне правне сигурности и заштите и гарантују њихова права. Уз тог разлога, у овој области, у односу на пређашње стање има највише иновација. Палета правних инструмената заштите њихових права није само проширена, већ је квалитативно другачије постављена. Посебно значајан чинилац у том погледу је изричит приоритет третмана страног улагања који произилази из међународног или билатералног уговора који је наша земља потписала, у односу на треман предвиђен предметним законом.²⁹ Садржински, највећи део део закона је посвећен инструментима заштите и гаранција права страних улагача.³⁰ То пре свега значи: национални третман страних улагања и привредних друштава у која улажу, слобода страног улагања, пуна правна сигурност и заштита улагања, право на слободан трансфер добити и имовине у иностранство. Посебно значајно за стране улагаче је да се њихова права се не могу умањити законом ни дургим правним актом. Пружа се уобичајена, међународним стандардима утврђена заштита од експропријације и других мера државе са једнаким дејством.³¹

Усмереност Закона о страним улагањима из 2002. године ка стимулисању страних уалога подразумевала је и утврђивање директних подстицајних мера и олакшица, и томе прилагођена ограничења за страна уалгања, која се свде на размну меру очувања стварних националних интереса. Овим законом се подстицаји само начелно утврђују, и односе се на слободан увоз предмета страног улога, као и на пореске и царинске олакшице.³² Њихова разрада је предмет других, одговарајућих закона, посебно оних царинског и пореског карактера.

²⁸ Страна улагања која нису везана за приватизацију, подразумевају, осим у домену статистичке евиденције страних улагања, искључиву надлежност трговачких судова.

²⁹ Члан 13. Закона о страним уалгањима из 200. године.

³⁰ Од укупан 25 Чланова које садржи Закон о страним улагањима из 20202. године, чак седам се односи на гарантована права страних улагача.

³¹ Чланн 9. Закона о страним улагањима из 2001. године.

³² Чланови 14-16 Закона о страним улагањима из 2002. године.

Закључне напомене

Глобализована међународна привреда намеће свим земљама и њиховим предузећима, а посебно земљама у развоју и транзицији, као што је наша, императив укључивања у светско тржиште капитала. Постизање стабилног развоја југословенске економије, као и других пожељних економских циљева као што су јачање њене конкурентне способности, укључивање у савремене токове размене, увоз нове опреме и савремене технологије, модернизације пословања и остварење економског и социјалног прогреса, није уопште могуће без страних уалгања. Оно посебно добија на значају, у пројекцији приватизације и економске регенерације. Приватизација битан сегмент понуде и битно јача конкурентност у односу на земље у којима такве програми нису шире засновани. Приватизација озбиљно унапређује конкурентне предности наше земље, али с друге стране вишеструко увећава тражњу за страним капиталом.

Оптimalни прилив страног капитала у процесу приватизације у битноме зависи и од правно-институционалних услова, односно квалитета и усмерености законских прописа релевантних за ову област. Они би требали да буду резултанта промишљене, опште прихваћене и разрађене државне стратегије и концепције у овој области, како са аспекта решавања економских проблема и убрзане модернизације економије, тако и са аспекта убрзаног укључивања земље у светско тржиште. Само овако утврђена концепција о улози страних инвестиција, и на њеним основама разрађена дугорочна стратегија и прецизно утврђена инвестициона политика, могу бити основ за разраду у усклађеном законодавству у овој области.

Проблематика страних улагања и приватизације је у овом тренутку је уређена са више, нових парцијалних закона. За учешће и улагања страних лица у процесу приватизације су есенцијално битни Закон о приватизацији из 2001. године и Закон о страним улагањима из 2002. године. Они су есенцијално битни за процену повољности правног дела инвестиционе климе у наведеној области, али се при том морају оцењивати и други закони којим се утврђују услови пословања предузећа. Основни критеријуми процене квалитета постојећег законодавства у области приватизације и страних уалгања су правно- системски и критеријум стимулативности.

Ново законодавство о страним улагањима, у формалном смислу испуњава већину претпоставки да се може оценити успешним, јер је правносистемски у складу са искуствима напредних земаља у традицији, користи правне стандарде и терминологију развијених земаља, у основи је усклађен са решењима међународног права и стандардима Европске уније, међународним уговорима и правилима релевантних међународних организација, превасходно Светске трговинске организације и може. И у правнотехничком смислу, он испуњава захтев да буде кратак, јасан, разумљив, прегледан и неоптерећен непотребним садржајем. Испуњење претходних претпоставки је остварено на штету комплетности. То је нужно прозилазило из потребе за сепаратним регулисањем приватизације друштвеног и државног капитала. Мање успешан у овом погледу је Закон о приватизацији из 2002. године, али не испод стандарда који би репродуковао веће штетне последице.

Важећим Законом о приватизацији се успоставља модел који је приоритетно усмерен ка спољним стратешким партнерима. Овакав концепт у принципу би требао да погодује економски снажнијим инвеститорима, што су у сваком случају преваходно страни инвеститори. Међутим чињеница да овакав модел, поскупљује улагање, јер куповна цена суштински у себи садржи не само цену за друштвени и државни капитала у предузећима, већ обухвата и износ потребан за инвестиције у субјекту приватизације, ипак могу релативизовати оваква очекивања. Ни остајање само на прокламацији подстицаја и олакшица за страна улагања не доприноси ефективности начелно утврђеног режима стимулација.

Међутим, посматрано са аспекта стимулативности, наше укупно законодавство нарочито не заслужује високу оцену, посебно стога што фактички онемогућава страна улагања путем докапитализације у предузећима која послују са већинским друштвеним и државним капиталом. На основу оваквог приступа, читав један сегмент привреде, и то изузетно бројан и значајан сектор, тзв, друштвене привреде је енемогућен да буде предмет страних улагања. Стављањем у први план и наметањем приватизације као примарног, скоро јединог облика улагања, је битно сужена могућност страних инвестиција уопште, без обзира што се може разумети и намера законодавца. Међутим, у сукобу два интереса, скоро апсолутна превага једног, није добра. Софистицираним елементима је био могуће успоставити пожељнији баланс интереса којим се не би дестимулисала или онемогућена реализација једног од врло значајних облика страних улагања.

Укупно узевши, критичком анализа положаја страних лица у у процесу приватизације у позитивном праву, како на концептуалном нивоу, тако и у појединостима, а полазећи од компаративних искустава у другим земљама, али и специфичних потреба привредног развоја и успешног одвијања транзиције наше економије и друштва, потврдила су очекивања да је концепцијски прилаз у овој области на нивоу стандарда у упоредном праву, али да постоји и доста простора за квалитативну надградњу, посебно у сегменту подизања нивоа стимулативности.

FOREIGN INVESTMENTS AND PRIVATIZATION

Abstract

In the area of foreign investments, a highly important segment of our offer to foreign investors also relates to the privatization of social and state-owned capital funds in all types of business organization. With the parallel development of the privatization process, our need for foreign investments is growing and becoming more obvious.

In order to strengthen the competitive capabilities of the Yugoslav economy with respect to the position of foreigners and their participation in the process of privatization, it is necessary to secure a suitable climate for investments. The suitable legal framework for investments firstly entails good national legislation, especially that which directly establishes the foreign investment regime, and refers to foreign investments and privatization. The new legislation on foreign investments conforms to a number of prerequisites so it can be considered as a successful. It goes along with the experiences of the advanced countries in transition; it follows the legal standards and terminology of developed countries; and it is in accordance with international law and EU standards.

However, the legislation is not stimulating in all aspects, as it hinders foreign investments through capitalization in firms, which operate with a majority of social and state-owned capital. Due to such a solution, a whole segment of the economy, an exceptionally large and significant sector of the so-called social economy, cannot be object for foreign investments. As the privatization has been chosen to be the primary and almost the only form of investments, the foreign investment prospects has been significantly diminished in general, regardless of the fact that the legislature intent is quite understandable.