

*Dr Đorđe Popov, redovni profesor
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

PODSTICAJI I KONTROLA INOSTRANIH INVESTICIJA¹

Sažetak: *Postoje više oblika kontrole inostranih investicija, od strane zemlje domaćina. Takođe postoje i međunarodni standardi u ovoj oblasti. Najrasprostranjeniji oblik kontrole je još uvek sektorska zabrana inostranih investicija.*

Osnovne mere i tehnike u privlačenju inostranih direktnih investicija sastoje se u odsustvu zamornih administrativnih mera za prihvatanje inostranih investicija i generalni izostanak kontrole nad vlasništvom kao i ispitivanja performansi kapitala kao uslova za dozvolu investiranja. Privlačenju inostranih investicija pomažu takođe i aktivnosti oko promocije mogućnosti za investiranje u određenoj zemlji. Neke zemlje daju i ustavne garancije za privatnu svojinu, a to se pojačava i skapanjem bilateralnih sporazuma o investicijama.

Rimski ugovor garantuje da će se postojeće restrikcije za direktne investicije za zemlje članice postepeno ukinuti i da nove neće biti uvedene. Generalno članice Unije vode „open door“ politiku prema inostranim investicijama tako da postoje male realne opasnosti da investitori van Unije budu u lošijem položaju u odnosu na one iz Unije.

Da bi se osigurale od postojećih političkih rizika vlade zemalja izvoznica kapitala pomažu preko javnog sektora stvaranje organizacija najčešće u mešovitom vlasništvu koji imaju za zadatak da pokriju bar deo rizika investiranja u inostranstvu. Kao dopunu navedenim nacionalnim merama Svetska banka je 1985. ustanovila Multilateralnu agenciju za garanciju investicija (MIGA) čime je počelo uspostavljanje multilateralnog sistema garancija protiv političkih rizika u zemljama domaćinima.

¹ Rad je posvećen projektu *Pravo Srbije u evropskoj perspektivi* br. 149042 koji finansira Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije.

Ključne reči: *inostrane investicije, posticaji, regionalni podsticaji, agencije za podsticaje, kontrola, dozvole za investiranje, sektorska zabrana, rizik investiranja, politički rizik, Evropska unija, nacionalni tretman, međunarodni standardi, osiguranje investicija, garancije za investicije.*

I

Postoje tri osnovna tipa državne kontrole inostranih direktnih investicija od strane zemlje domaćina. Najpre to su restrikcije kojima država isključuje mogućnost stranog investiranja u celini u pojedine sektore odnosno grane industrije. Druga mogućnost je da se strana investicija može odobriti posle procesa provere od strane organa zemlje domaćina. I na kraju treći osnovni model kontrole je da kada je strana investicija dozvoljena i kada otpočne proces investiranja, investitor postaje subjekt na koga se odnosi određeni zakoni zemlje.

Prvi i drugi model se primenjuju na počecima stranog investiranja. U ovakvim slučajevima zemlja domaćin ima suvereno pravo kontrole na svojoj teritoriji. Prema međunarodnom pravu zemlja domaćin ima neograničeno pravo odlučivanja od koga može ako hoće dobrovoljno odustati u pojedinim međunarodnim ugovorima.

Kod trećeg modela koji po pravilu zemlje domaćini počinju da primenjuju u kasnijoj fazi inostrani investitor je predmet domaćeg prava. Po pravilu u ovoj fazi zakoni koji se primenjuju na domaće privredne subjekte, tj. one osnovane sa kapitalom domaćeg porekla, primenjuju se i na strane investitore, odnosno privredne subjekte osnovane sa kapitalom iz inostranstva. Međutim, primena domaćih zakona može biti u izvesnoj meri otežana usled prirode i specifičnosti organizacione strukture multinacionalnih kompanija, koje se inače pojavljuju kao najznačajniji investitori u inostranstvu. Specifična struktura multinacionalnih kompanija obično rezultira u kreiranju novih zakonodavnih rešenja stvorenih naročito za njih. Vredi ponoviti, da u skladu sa principom nacionalnog suvereniteta, zemlja domaćin ima teoretski neograničeno diskreciono pravo da reguliše aktivnosti inostranih investitora.²

Na drugoj strani postoje pak, nasuprot ovome minimalni međunarodni standardi kada se radi aktivnostima inostranih investitora u nekoj zemlji. Naravno, da nije nikakvo iznenađenje da insistiranje na njima zastupaju prevashodno zemlje glavni izvoznici kapitala. Zemlje uvoznice

² O ovome: C.D. Wallace, *Legal Control of the Multinational Enterprises*, Nijhof, Hague, 84 str.

kapitala se, što opet ne čudi, tradicionalno opiru kontroli njihovih diskrecionih prava u ovoj oblasti putem opštih međunarodnih pravnih normi.

Takođe u praksi vrlo često brojne zemlje domaćini povlastice inostranim investitorima, ali i odricanje od dela suvereniteta realizuju tako što sklapaju bilateralne sporazume o investicijama i/ili slobodnoj trgovini. Na taj način domaće pravo se u jednom delu suspenduje sadržajem međunarodnog ugovora u kome se daju određena prava inostranom investitoru.

Kada se analiziraju tehnike kontrole inostranih direktnih investicija inicijalni problem proizilazi između ostalog i iz potrebe razumljivog sistema klasifikacije ovih tehnika. Pojedini autori smatraju da treba praviti razliku kada je reč o politikama kontrole između razvijenih zemalja i zemalja u razvoju.³ Međutim, ova distinkcija je od male pomoći kada se analiziraju pravni, ekonomski i politički fenomeni povezani sa savremenom međunarodnom podelom rada koja je posledica ekonomske globalizacije.⁴ Kada je reč o praksi otklon od restriktivne politike prema inostranim direktnim investicijama u bivšim socijalističkim zemljama Centralne i Istočne Evrope, kao i u onima koje su i dalje socijalističke kao Kina i Vijetnam⁵, doveo je primene modela koji se ne razlikuju mnogo od onih u razvijenim zemljama.

Drugi pokušaj klasifikacije tehnika kontrole inostranih direktnih investicija polazi od njihovih ideoloških korena. Tako na primer Sajdman pravi razliku u prilazu inostranim investicijama između zemalja koje su inspirisane „prokapitalističkom“ ekonomskom politikom i nastoje da vode politiku otvorenih vrata za strane investitore. Drugi model je izrada „pravila“⁶ za inostrane investitore koji su, po Sajdmanu, karakteristični za „mešane“ ideologije koji nastoje da uvedu inostrane investitore uz zadržavanje socijalno inspirisanih programa „države blagostanja“⁷. Treći pak idu na oblik „kontrole“ inostranih investitora pri čemu države dozvoljavaju inostranim investitorima, tj. pre svega multinacionalnim kompanijama da uđu u administrativnu ekonomiju po pravilima striktno regulacije investicija, gde su često zajednička ulaganja⁸ kontrolisana od strane zemlje

³ Vidi: A.E. Safarian, *Multinational Enterprise and Public Policy- A Study of the Industrial Countries*, E.Elgar, 1992.

⁴ Na primer u: N. Harris, *The End of the Third World- Newly Industrializing Countries and the- Decline of an Ideology*, Pelican, 1986.

⁵ Treba podsetiti da be bez obzira na niz promena u ekonomskim sistemima ovih zemalja u njima zadržan jednopartijski sistem, sa Komunističkom partijom kao jedinom.

⁶ Code of conducts

⁷ Vredi podsetiti da je model „države blagostanja“ promovisan u razvijenim zemljama, pre svega zapadne Evrope 60-tih i 70-tih godina prošlog veka.

⁸ Joint ventures.

domaćina jedini dozvoljeni tip investiranja.⁹ Kod ovakvog tipa klasifikacije kontrole inostranih investitora od strane zemlje domaćina treba podvući značaj interdisciplinarnog pristupa razumevanju kontrole inostranih investitora¹⁰.

II

Najrestriktivniji pravni pristup odnosu prema inostranim investitorima je uvođenje kompletne prohibicije za strane investitore. Takav prilaz je zagovaran od strane radikalnih zagovornika ekonomskog nacionalizma i teorije „depedencije“.¹¹ Sa današnje tačke gledišta, imajući u vidu iskustva poslednjih 40 godina, takav prilaz se može okarakterisati kao zastareo. Izolacija zemlje od inostranih investicija i tehnologije za posledicu ima razvoj nekonkurentnih proizvodnji i finansijsko ruiniranje privrede.

Pored kompletne zabrane inostranih investicija postoji i praksa zabrane investiranja u pojedine sektore privrede. Većina zemalja ima praksu parcijalne ili totalne zabrane investiranja u pojedine za njih posebno važne sektore privrede. To su po pravilu sektori povezani za nacionalnom bezbednošću i odbranom, ali i delatnosti bitne za nacionalnu kulturu kao npr. filmska industrija, radio, televizija ili pak komunalne delatnosti.¹² Opšta primena ovakvih zakonskih normi može voditi pojavi problema za zemlje koje ih primenjuju u međunarodnim ekonomskim odnosima. Na drugoj inostrani opšti trend privatizacije,

⁹ Seidman, *Foreign Private Investors and the Host Country*, 19 JWTL, 637, 1985.

¹⁰ Samo pravna i ekonomska znanja, ali i instrumenti nisu dovoljni za efektivnu kontrolu poslovanja stranih investitora naročito ako se radi o tehnološki intenzivnim, ili monopolskim proizvodnjama.

¹¹ Teorija „zavisnosti“-„depedencije“ je jedno vreme bila izuzetno popularna među radikalnim kritičarima tržišnog modela, kapitalizma, kao i saradnje sa razvijenim zemljama naročito multinacionalnim kompanijama. To je bio kraj šezdesetih i prva polovina sedamdesetih godina prošlog veka. Nastala je prvobitno u Latinskoj Americi, a kasnije su se javili brojni autori zagovornici ovog pristupa i u Africi, ali i na tada takođe aktuelnoj i salonski pomodnoj evropskoj „novoj levici“. Prema teoriji „zavisnosti“ strane direktne investicije od strane multinacionalnih kompanija vode u krajnjoj konsekvenci „razvoju nerazvijenosti“ u zemljama u razvoju.

1978 u časopisu Treći program br. 1 od strane 413 do 640 pod zajedničkim naslovom „Zemlje u razvoju i neokapitalizam“ sam napisao predgovor i objavio izbor prevedenih tekstova najznačajnijih autora ove orijentacije. Zanimljivo je da je i doskorašnji predsednik Brazila Kardoso „svojevremeno, bio jedan od autora koji su pripadali ovoj školi mišljenja.

¹² Vidi: David Conklin and Donald Lecraw, *Restrictions on Foreign Ownership During 1984-1994: Developments and Alternative Policies*, Transnational Corporations, No. 1, 1997.

deregulacije, politike jačanja tržišnih elemenata široko primenjivan od strane zemalja domaćina učinio je ovakve zakonske norme manje značajnim.

Teškoće u primeni ovog modela, pak mogu nastati tamo gde se pod firmom zaštite nacionalnih interesa nastoje domaće kompanije zaštititi od inostrane konkurencije.

Tako je naprimer, čak i u SAD koje važe za lidera u promociji tržišta s jedne strane i s druge strane koje su zemlja sa najvećim obimom inostranih investicija¹³ dolazilo do periodičnih poziva da se spreče preuzimanja domaćih kompanija od strane stranaca tamo gde dolaze u pitanje vitalni nacionalni ekonomski interesi¹⁴. Naprimer, prema Ekson- Florio amandmanu na Zakon o proizvodnji za potrebe odbrane Predsednik SAD ima pravo da zabrani preuzimanje američke kompanije od strane investitora iz inostranstva ako postoje ozbiljne indicije da tim činom može biti dovedena u pitanje nacionalna bezbednost¹⁵.

Komitet za strane investicije u SAD (*CFIUS*¹⁶) kome se prijavljuju nameravana preuzimanja američkih firmi od strane stranaca ima 30 dana da odluči da li ima primedbi na planiranu akviziciju. Tada se daje preporuka Predsedniku, a on ima rok od 15 dana da objavi svoju odluku da li je preuzimanje dozvoljeno ili ne. Po pravilu radi se, kao što je istaknuto o delatnostima, koje su bitne za nacionalnu bezbednost. Međutim, 1993¹⁷ je dodat amandman koji predviđa „da svako preuzimanje neke američke kompanije od strane kompanije koja je u vlasništvu ili pod kontrolom strane vlade može ugroziti nacionalnu bezbednost SAD“. To se tumači kao davanje diskrecionog prava odlučivanja Komitetu za strane investicije u SAD, da li da odobri neku investiciju ili ne.¹⁸

Komitet je ovo svoje ovlašćenje koristio restriktivno. Tako je naprimer 2005. od 1593 prijavljena slučaja samo 25 bilo rezultat proučavanja, a u samo jednom slučaju preuzimanje od strane inostrane kompanije je sprečeno¹⁹. Ali na drugoj strani vredi podvući da je 2005. u 13 potencijalnih transakcija došlo do odustajanja inostranih partnera kada su njihove

¹³ Kompanije iz SAD su istovremeno i najveći investitor u inostranstvu.

¹⁴ Naprimer u: David Balley, *US Policy Towards Inward FDI*, JOURNAL OF WORLD INVESTMENT, 2003.

¹⁵ E.M. Graham and D.M. Marchick, *US National Security and Foreign Direct Investment*, Washington DC, Institute for International Economics, 2006, str. 40-46.

¹⁶ Committee on Foreign Investment in the US.

¹⁷ National Defense Authorization Act 1993.

¹⁸ Graham and Marchick, op.cit. str. 37.

¹⁹ Radilo se o pokušaju preuzimanja proizvođača delova za avioindustriju Mamko od strane Kineske nacionalne kompanije za avio-tehnologiju. Izvor; *Financial Times*.

predviđene investicije postale predmet pažnje Komiteta za inostrane investicije.

Takođe, treba ukazati da je posle terorističkih napada od 11. septembra broj slučajeva koji su bili predmet proučavanja porastao, kao i da je pojačan pritisak Kongresa i javnosti na Komitet da bude restriktivniji prema preuzimanju od strane inostranih kompanija „krucijalnih infrastrukturnih“ objekata.²⁰

Japan je tradicionalno neke sektore držao zabranjenim za strane investitore. Politika zabrana je zamenjena sistemom provere koji dopušta mogućnost revizije i otkaza investicionih projekata kod kojih se utvrdi da mogu ugroziti nacionalnu bezbednost, javni red ili su pak realizovani u određenim granama industrije, poljoprivredi, šumarstvu, rudarstvu, naftnoj industriji, itd. Mogućnost revizije i provere je predviđena i u slučajevima kada je zaobiđena regulativa o kapitalnim transakcijama.

Ali uvođenje sistema provere, umesto zabrana potvrđuje isto tako da je i u Japanu otpočeo proces liberalizacije inostranih investicija. Dokaz za to je i svojeвременa odluka vlade Japana da se proces provere inostranih investicija vodi u skladu sa Pravilima OECD-a o liberalizaciji kretanja kapitala.²¹ Dalja liberalizacija je sprovedena donošenjem novog Zakona o privrednim društvima od 29. juna 2005.²² Prema ovom zakonu potrebna je jedino registrovati osnivanje filijale ili predstavništva kod Kancelarije za pravne poslove.²³

Ipak i posle svih ovih promena ostaje, u poređenju sa ostalim razvijenim tržišnim ekonomijama značajan stepen nedovoljnosti liberalizacije inostranih investicija u Japanu, ali pre svega kroz nedovoljno transparentne administrativne procedure.

Kada je reč o zemljama u razvoju zabrana inostranih investicija u određenim sektorima bila je svojeвременo rezultat težnji da se pojedine industrijske grane zaštite od strane dominacije. Teoretsku osnovu za ovu predstavljao je List-ov „*infant industry*“ argument²⁴. To je bio argument koji je svojeвременo koristila Južna Koreja za svoju restriktivnu politiku prema inostranim investicijama. Sličnu politiku vodile su i sada značajne ekonomske sile u svetskim razmerama Indija i Brazil.

²⁰ Prema: Muchlinski, op. cit. str. 182.

²¹ OECD *Code on the Liberalization of Capital Movements*.

²² Prema: Muchlinski, op. cit. str. 183.

²³ Legal Affairs Bureau.

²⁴ Ovaj argument je svojeвременo korišćen i od strane sada razvijenih zemalja, pre svega SAD i Nemačke, a osnovna ideja je da treba dozvoliti prelazan period industrijama u razvoju pre njihovog potpunog izlaganja tržišnoj utakmici na svetskom tržištu.

Pojedine zemlje u razvoju su takođe svoju restriktivnu politiku prema inostranim investicijama pravdale i strahom da će ulazak stranog kapitala otežati formiranje nacionalnog kapitala i za posledicu imati, usled pojave konkurencije njegovo bekstvo u inostranstvo²⁵.

III

Osnovne mere i tehnike u privlačenju inostranih direktnih investicija sastoje se u odsustvu zamornih administrativnih procedura za prihvatanje inostranih investicija i generalni izostanak kontrole nad vlasništvom kao i ispitivanja performansi kapitala kao uslova za dozvolu investiranja. Kao dodatni podsticaj neke zemlje mogu ponuditi kao podsticaj investiranju mere koje su rezultat deregulacije i privatizacije ali i poreske i druge olakšice, kao i otvaranje posebnih ekonomskih zona za izvozno orijentisane investicije.

Procedura za dobijanje dozvole za investiranje se nastoji maksimalno pojednostaviti i ubrzati između ostalog i kroz uvođenje „one stop“²⁶ agencije za investicije.²⁷ Privlačenju inostranih investicija pomažu takođe i aktivnosti oko promocije mogućnosti za investiranje u određenoj zemlji.²⁸ Neke zemlje daju i ustavne garancije za privatnu svojinu, a to se pojačava i sklapanjem bilateralnih sporazuma o investicijama, odnosno bilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini gde je uobičajeno da zemlje potpisnice jedna drugoj garantuju minimum standarda u zaštiti inostranih investicija.

Međutim, čak i u zemljama koje sprovode politiku „otvorenih vrata“ prema inostranim direktnim investicijama često postoje sektori u kojima nisu moguće strane investicije, ili su pak one uslovljene većinskim udelom domaćeg partnera.

Takođe u slučaju izostanka privilegovanog „koncesionog statusa“²⁹, uobičajeno je da se inostranim investitorima daje tzv. „nacionalni tretman“³⁰ što znači da za njih važe zakonski i drugi propisi koji se primenjuju i na privredne subjekte koji se nalaze u vlasništvu domaćeg kapitala. To znači da bez obzira na sve podsticaje inostrani investitori ipak ne mo-

²⁵ Tkzv. „crowding-in-impact.“

²⁶ Vidi npr. Alvin, G. Wint, *Promoting Transnational Investment*, Transnational Corporations 71/No 1, 1993/.

²⁷ Radi se o tome da se nastoji postići takav vid organizacije da se svi poslovi potrebni za realizaciju investicije obave na jednom mestu.

²⁸ Vidi: UNCTAD, *The World of Investment Promotion at a Glance*, United Nations, 2002.

²⁹ Tako su naprimer bile regulisane istina retke strane investicije u Rumuniji, u vreme dominacije planskog modela privređivanja do 1990.

³⁰ To je slučaj sa važećom regulativom u Srbiji.

gu očekivati da se ponašaju u potpunosti u skladu sa svojim željama. Vredi takođe podvući da je čest slučaj da zemlje koje primenjuju politiku „otvorenih“ vrata imaju na drugoj strani vrlo veliki uticaj vlade na ekonomiju i/ili čak neku vrstu planske privrede.³¹ Radi se tu ponekad o zemljama koje upravo usled velikog mešanja države u privredu imaju ozbiljne privredne probleme koje nastoje bar delom rešiti privlačenjem inostranih investitora.

Na drugoj strani to je i moguće praktično ostvariti samo u takvom tipu privreda, sa kojim je po pravilu povezan i odgovarajući politički sistem, jer bi u normalnom privrednom okruženju domaći privredni subjekti negodovali protiv isuviše privilegovanog statusa investitora iz inostranstva čime bi se ozbiljno narušili principi „fer“ tržišne utakmice.

Države nastoje da uvođenjem podsticaja za investiranje privuku strane investicije. Podsticaji za investiranje mogu biti usmereni u dva pravca.

Prvo oni mogu biti usmereni na smanjivanje rizika za investiranje, i na taj način učiniti zemlju atraktivnijom lokacijom za investicije u odnosu na konkurenciju. I drugo podsticaji mogu biti usmereni na to da ohrabre investitore da poslovne odluke usmere u pravcu koji je važan gledano iz perspektive zemlje domaćina.

Ovi ciljevi mogu biti ostvareni ili kroz direktne podsticaje, npr. ukidanje uvoznih i izvoznih carina vezanih za poslovanje stranog investitora, koncesije, smanjenje ili potpuno ukidanje poreza i taksu, ili pak davanje državnih sredstava kao učešće u investiciji. Drugi tip podsticaja inostranih investicija oslanja se na smanjivanje regulative, poboljšanje infrastrukture ili koncesije na tržištu.³² Ovaj drugi tip podsticanja inostranih investitora sprovode pre svega zemlje koje su ili od marginalnog interesa za potencijalne strane investitore ili imaju vrlo nizak nivo nacionalnog dohotka.

Dobar primer u privlačenju inostranih direktnih investicija daje iskustvo Irske. Irska je bila jedna od prvih zemalja čija je politika prema inostranim investicijama bila pre svega formulisana kao politika podsticanja. Od 1958. Irska daje poreske podsticaje za investicije u prerađivačku industriju. Poslednjih godina je stopa poreza na profit 12,5%, no i ta će se stopa za one kompanije koje su se registrovale pre 30. jula 1998. početi primenjivati tek od 2010, a trenutno iznosi 10%.³³

³¹ Treba samo pogledati praksu Vijetnama i Kine na početku reformi, ili podsetiti na već navedeni primer Rumunije u vreme režima Čaušeskua.

³² Vidi: *UNCTAD Incentives Series on issues in international investment agreements*, UN Geneva 2004.

³³ Prema: Peter Muchlinski, *Multinational Enterprises & The Law*, Oxford Univ. Press, 2007, str. 220.

Ovakva politika je za rezultat imala činjenicu da je Irska od strane multinacionalnih kompanija korišćena kao „poreski raj“. Multinacionalne kompanije su strukturirale svoje operacije tako da su ili iskorišćavale pune prednosti nižih poreskih stopa u Irskoj, ili su pak osnivale „ofšor“ holding kompanije u Irskoj koje su onda služile za reinvestiranje profita knjigovodstveno registrovanih u Irskoj u inostranstvo, ili su pak koristile tehnike transfernog određivanja cena³⁴ kao način da iznesu profit iz svojih filijala u Irskoj.³⁵

Na sličan način je i Singapur ponudio podsticaje inostranim investitorima od početka 60- tih godina prošlog veka. Vlada Singapura je tada promovisala razvojnu strategiju baziranu na ekspanziji izvozno orijentisanih industrija koje su bile pod prevashodnom kontrolom multinacionalnih kompanija. Da bi realizovala postavljene ciljeve vlada Singapura je formirala slobodne zone u kojima je ponudila poreske, i druge olakšice za kompanije koje su se odlučile da posluju u njima. Ove zone su omogućile kompanijama lociranim u njima da trguju sa ostatkom sveta bez restrikcija, da proizvodnju organizuju sa niskim troškovima i da koriste „ofšor“ bankarstvo bez deviznih kontrola. Kao dodajni podsticaj vlada je ustanovila posebne poreske olakšice za takozvane „pionirske industrije“ sa namerom da podstakne ulaganja kapitala u nove tehnologije.³⁶

Na drugoj inostrani ekonomski razvijene zemlje koriste podsticaje za investiranje pre svega da bi privukle inostrani kapital u manje razvijena područja.

Tako na primer, u Velikoj Britaniji, selektivna politika prema inostranim investitorima u cilju podsticaja ulaganja u određene regione dolazi do izražaja na lokalnom i regionalnom nivou. Osnovni princip ove politike je da se obezbede finansijski podsticaji za strane, ali i domaće investitore, kroz pomoć industriji, kao i selektivne povlastice investitorima. Na ovaj način želeli su se elementima industrijske politike i planiranja prevazići socijalni i ekonomski problemi prouzrokovani pre svega propašću tradicionalnih industrija u nekim regionima Velike Britanije³⁷. U slučaju Velike Britanije ove mere su predmet ocene i kontrole njihove usklađenosti sa pravilima Evropske Unije, ali isto tako i istovremeno i mogući osnov dodajne pomoći iz fondova Unije.

³⁴ Transfer pricing.

³⁵ O tome: Muchlinski, op. cit. Str. 220.

³⁶ O aktuelnom režimu podsticaja u Singapuru vidi: *Investor Guide to Singapore*, godišnja publikacija Privredne komore Singapura.

³⁷ Tekstil, industrija gvožđa i čelika, rudnici uglja.

Na komunalnom nivou lokalne vlasti su ovlašćene da promovišu ekonomski, socijalni i ekološki razvoj svojih sredina.³⁸ Takođe predviđen je čitav niz mera koje treba da podstaknu obnovu pojedinih gradova uključujući pomoć lokalnih vlasti pri realizaciji „revitalizacije“ određenih kvartova.

Na regionalnom planu agencije za regionalni razvoj su ustanovljene 1970. u Škotskoj i Velsu, a sledilo ih je osnivanje Agencije za razvoj industrije u Severnoj Irskoj. Sva napred navedena tela pri podsticanju inostranih investicija rade po svojim pravilima, ali u skladu sa nacionalnom i regionalnom regulativom. S tim u vezi vredi podvući da na primer, Agencija za investicije u Severnoj Irskoj daje podsticaje koji daleko prevazilaze prosečne imajući u vidu izuzetno visok stepen nezaposlenosti kao i političku nestabilnost u tom regionu.³⁹

U drugim regionima Velike Britanije vlada nudi pomoć na osnovu svojih diskrecionih prava baziranih na unapred definisanim kriterijumima iz za to specijalno namenjenih fondova: Fonda za selektivnu pomoć za investiranje u Engleskoj (*SFIE*) kao i Fonda Selektivnu regionalnu pomoć (*RSA*)⁴⁰.

Kriterijumi za dobijanje podrške oba Fonda su sledeći:

1. Lokacija- projekat mora biti realizovan u određenim područjima.
2. Potreba- podnosilac prijave mora pružiti dokaze da mu je potrebna finansijska podrška da bi projekat mogao biti realizovan.
3. Podobnost investicije- projekat morat imati predviđene izdatke za zemljište, opremu, zgrade.
4. Uticaj na zaposlenost- projekat treba da obezbedi otvaranje sigurnih, trajnih radnih mesta isključivo u Velikoj Britaniji. Ali projekti koji mogu dovesti do kreiranja suvišnih kapaciteta, ili premeštanja radnih mesta na druge lokacije u Engleskoj, smatraju se nepodobnim za podsticaje od strane navedenih Agencija.
5. Ekonomska održivost- projekti moraju biti sposobni da posle protoka roka od tri godine mogu da obezbede funkcionisanje pogona bez dodatne pomoći.
6. Kvalitet- među ključnim faktorima za ocenu projekta su nivo plata, doprinos zapošljavanju, ulaganja u istraživanje i razvoj kao i obuku zaposlenih.
7. Koristi za regiju i zemlju u celini- projekti treba da doprinesu kako regionalnoj tako i nacionalnoj ekonomiji.

³⁸ Vidi: *Local Government Act 2000*, Chapter 22.

³⁹ Tako na primer u troškovima obuke nezaposlenih Agencija učestvuje sa 50%, a takođe snosi i 50% troškova istraživanja i razvoja.

⁴⁰ Vidi: : Muchlinski, op. cit. Str. 223.

8. Najveći deo sredstava treba da obezbedi podnosilac prijave, ili da dolaze iz drugih izvora, ali iz privatnog sektora.

Evropska komisija je prihvatila Pravila za regionalne podsticaje 21. decembra 2005.⁴¹ Nova pravila redukuju procenat stanovništva u ukupnoj populaciji Evropske Unije koji žive u regijama u kojima su regionalni podsticaji dozvoljeni.

No, glavna opasnost kod politika podsticanja investicija je da one mogu, de fakto, biti neefikasne u privlačenju dugoročnih investicija. Može lako da se desi da inostrani investitor iskoristi podsticaje i čim mu to bude moguće izvrši dezinvestiranje i preseli se na drugu lokaciju. Znači osnovni problem kod različitih oblika podsticanja investicija je da se stvore okolnosti koje će obeshrabrivati kratkoročne investicije⁴². Uspešna politika podsticanja investicija treba da nađe balans između legitimnih zahteva investitora za redukciju početnih troškova i rasipničkog trošenja budžetskih sredstava u korist privatnog kapitala.

U suštini vredi ponoviti da na odluku privatnog kapitala da investira ili ne najviše utiču faktori kao što su veličina tržišta i lokacija i da oni teško mogu biti zamenjeni samo legislativom.

Rimski ugovor garantuje da će se postojeće restrikcije za direktne investicije za zemlje članice postepeno ukinuti i da nove neće biti uvođene.⁴³ Član 48 sugeriše dva moguća načina da se posluje u drugoj zemlji članici: prvi osnivanje nove kompanije, i drugi transfer postojeće kompanije iz jedne zemlje članice u drugu⁴⁴. Osnivanje nove kompanije je poznato „kao primarno osnivanje“, a osnivanje filijale ili poslovnice kao „sekundarno osnivanje“.

⁴¹ Guidelines on National Regional Aid for 2007-2013.

⁴² Ilustrativan je primer podsticaja koje je dala vlada Velike Britanije za otvaranje De Lorán fabrike automobila u Severnoj Irskoj. 1978 dato je 55 miliona funti, a daljih 30 miliona 1980. Fabrika je bankrotirala posle samo godinu dana poslovanja i proizvedenih 10.000 automobila, a najveći deo novca datog kao podsticaj je jednostavno ispario. *The Guardian* 21 March 2005.

⁴³ Član 48 Rimskog ugovora kaže: Kompanije koje su osnovane u skladu sa zakoni-ma zemalja članica i koje imaju registrovano sedište i glavno mesto poslovnih operacija u Zajednici biće tretirane kao i lica koja su građani zemalja članica.

⁴⁴ Tako su naprimer Španija i Portugal nakon ulaska u EU morale da liberalizuju svoje restriktivne zakone o stranim investicijama. Na drugoj strani za osam novih članica iz istočne Evrope (Češka, Estonija, Litvanija, Letonija, Poljska, Slovačka, Bugarska i Rumunija) ostavljen je prelazni period u kojem im je dozvoljen preferencijalni tretman investitora iz SAD u skladu sa njihovim ranije preuzetim obavezama u bilateralnim aranžmanima sa SAD. Ovo je učinjeno iako je to nekonzistentno sa obavezama zemlje člana Evropske Unije. Vidi: *US-EU Bilateral Investment Understanding for Accession Countries*, od 22. septembra 2003.

Najčešći metod pomoću koga kompanije iz jedne zemlje članice otpočinju svoje poslovanje u drugoj zemlji članici je kroz otvaranje kancelarije, agencije, filijale odnosno podružnice. Ako pak kompanija iz jedne zemlje članice nastoji da uđe u drugu na „sekundarni“ način onda mora pokazati realnu i kontinuiranu vezu sa ekonomijom zemlje članice da bi ostvarila prednosti od ovoga prava.⁴⁵

Jasno je iz člana 48. da pravo osnivanja i pravo poslovanja u drugoj zemlji članici mogu uživati samo kompanije koje su osnovane u skladu sa zakonima zemalja članica i koje imaju upravu i glavno mesto poslovnih operacija u okvirima Unije. To je dovoljno široko tumačenje da se odvoje filijale osnovane u zemljama Unije od kompanija koje nemaju centralu u nekoj od zemalja Unije. Ugovor ne garantuje ova prava kompanijama koje nemaju pravno priznato prisustvo u zemljama Unije u smislu člana 48. To znači da naprimer kompanije iz SAD ili Japana nemaju pravo da se pozivaju na Ugovor ako im se ne dozvoli poslovanje u Uniji. Ali istovremeno na drugoj inostrani u odsustvu zajedničke politike Unije prema inostranim investicijama zemlje članice imaju diskreciono pravo odlučivanja prema investitorima van Unije. Generalno pak, članice Unije vode „*open door*“ politiku prema inostranim investicijama tako da postoje male realne opasnosti da investitori van Unije budu u lošijem položaju u odnosu na one iz Unije.

No, u nekim osetljivim sektorima Evropska Unija ipak sprovodi neke mere opreza prema inostranim investitorima. Tako naprimer na području finansijskih usluga firme koje nisu sa područja Unije mogu računati na identičan tretman u Uniji koji kompanije iz Unije imaju u njihovim zemljama. No, ove mere su na određeni način ublažene primenom koncepta reciprociteta baziranog na standardima „nacionalnog“ tretmana inostranih investicija.⁴⁶

Isti pristup je primenjen i u nekim drugim dokumentima Unije⁴⁷ gde se ne spominju posebno kompanije iz zemalja van Unije pa se prema tome proizilazi da se prema njima i ne primenjuje poseban tretman.⁴⁸

IV

„Nacionalni tretman“ je takav tretman prema kome inostrani investitori neće uživati lošiji tretman od domaćih investitora koji su angažovani

⁴⁵ Vidi: *General Program for the Abolition of Restrictions on Freedom of Establishment*, Official Journal of European Communities Special Edition, 1986.

⁴⁶ Vidi: Muchlinski, op.cit. str. 247.

⁴⁷ *Investment Services Directive*.

⁴⁸ *European Commission Amended Proposal*, COM, 2006.

u istoj vrsti poslovne aktivnosti.⁴⁹ Na ovaj način se žele osigurati da uslovi konkurencije inostranih i domaćih investitora budu isti. Ali treba istaći da ovo ponekad može biti ispod minimuma zaštite koji je predviđen međunarodnim standardima o zaštiti investicija. No, na drugoj strani „nacionalni tretman“ obezbeđuje maksimum zaštite koji je moguć prema zakonima zemlje domaćina.⁵⁰

U praksi je ipak moguće da inostrani investitor bude tretiran lošije nego domaći zato što da bi bio tretiran jednako on mora dokazati nekoliko činjenica. Prvo inostrani investitor mora dokazati da postoji domaći investitor u istoj vrsti poslovne aktivnosti. Drugo da je on tretiran manje povoljno ili lošije nego njegov domaći konkurent i treće, možda najvažnije, da ta razlika u tretmanu ima diskriminatorni karakter. Prema gledištu OECD-a ključni elemenat za utvrđivanje činjenice o diskriminatornom tretmanu je da je manje povoljan tretman barem delom prouzrokovan činjenicom da se kompanija nalazi u stranom vlasništvu. Na drugoj strani Deklaracija OECD-a o inostranim investicijama ne smatra manje povoljnim tretman stranog investitora ako je on posledica potrebe održavanja javnog reda, zaštite ključnih nacionalnih interesa i ispunjenja zahteva za održavanje svetskog mira i bezbednosti.

Prema Komitetu OECD-a za strane investicije i multinacionalne kompanije „nacionalni tretman“ u sebe uključuje pet glavnih elemenata: dostupnost javnih sredstava, poreske obaveze, vladine porudžbine i mogućnost ugovaranja sa javnim sektorom, investicije posle formiranja kompanije u stranom vlasništvu i pristup kreditima lokalnih banaka i lokalnom tržištu kapitala.⁵¹

Tretman po standardu „najpovlašćenije nacije“⁵² je široko prihvaćen u ugovorima u kojima države jedna drugoj garantuju recipročna prava. No, ovaj tretman nije priznat kao obavezno korišćeni princip u međunarodnom pravu.⁵³ To znači da njegova primena zavisi od ugovora čiji je deo. Tretman po standardu najpovlašćenije nacije treba da osigura stranom investitoru ravnopravan tretman na tržištu sa investitorima poreklom

⁴⁹ *OECD- Declaration on International Investment and Multinational Enterprises*, 27. juni 2000, čl. 22.

⁵⁰ J.P. Laviac, *Protection et Promotion Des Investissements: Etude de Droit International Economique*, PUF, 1985, str. 96.

⁵¹ *The OECD Declaration and Decisions on International Investment and Multinational Enterprises*, Paris, 1992, str. 27.

⁵² Po ovom principu povlasticu koja je data kapitalu iz jedne zemlje imaju pravo da uživaju i kapitali poreklom iz drugih zemalja. Ovo je svojevremeno bio glavni princip funkcionisanja GATT-a, a danas je osnova Svetske trgovinske organizacije.

⁵³ G. Schwarzenberger, *International Law and Order*, u: Stevens, 1971, str. 137-38.

iz drugih zemalja. U bilateralnim sporazumima o investicijama je često slučaj da se u istom članu kombinuju tretman po standardu „najpovlašćenije nacije“ i „nacionalni tretman“. To za posledicu ima da investitor može iskoristiti tretman po standardu najpovlašćenije nacije, u slučaju da je investitoru iz neke treće zemlje ponuđen tretman koji je povoljniji od tretmana koji bi uživao po standardima „nacionalnog“ tretmana.

„Fer i pravičan“ tretman nije lako definisati, jer sam pojam u sebi sadrži pretpostavke za moguće različito razumevanje. U *Concise Oxford Dictionary* „fer“ je definisan kao „nepistrasan, pravičan i u skladu sa pravilima“⁵⁴. Potreba da se osigura dobra investicija je jedna strana ovoga standarda. Na drugoj inostrani je obaveza i pravo zemlje domaćina da reguliše i usaglasi ulazak stranog kapitala sa javnim interesom. Ovo pravo je ispred svakog ograničenja koje mu može biti nametnuto kroz međunarodne sporazume.

Znači kod fer i pravičnog tretmana nužno je izbalansirati ova dva cilja. Suviše visok stepen zaštite inostranih investitora može proizvesti utisak da je ugrožen nacionalni suverenitet, i prenešen na međunarodne tribunale čije odluke mogu ograničiti regulatorna prava organa zemlje domaćina. Na drugoj strani premnogo diskrecionih prava zemlje domaćina može za rezultat imati stvaranje utiska o lošoj investicionoj klimi u zemlji barem kod dela investitora.

Najveći broj bilateralni sporazuma o inostranim investicijama sadrži klauzule koje garantuju kompenzaciju stranom investitoru za gubitke koji bi bili izazvani u slučaju izbijanja oružanih konflikata i unutrašnjih nereda u zemlji. To ipak ne znači uspostavljanje apsolutnog prava na kompenzaciju. Oni uglavnom garantuju da će inostrani investitor u pitanjima eventualne kompenzacije biti tretiran u skladu sa „nacionalnim“ ili pak „fer i pravičnim“ principom. Najveći broj bilateralnih sporazuma garantuje slobodan transfer sredstava dobijenih kao kompenzacija u zemlju porekla investitora.

V

Vlade razvijenih zemalja su razvijale i određene mere i postupke za davanje garancije investitorima. Mogućnost eksproprijacije, naprimer, bez obzira da li bi ona bila posledica političkih promena ili nekih drugih okolnosti naprimer značajno povećava troškove investicije. Naravno da se ovi troškovi mogu smanjiti osiguranjem od političkih rizika. Ova vrsta rizika može biti pokrivena i privatnim osiguranjem, iako nije uvek lako kvantifikovati rizik koji je prisutan.

⁵⁴ *Concise Oxford Dictionary*, Oxford, Clarendon Press, 1990, str. 420.

Da bi se osigurale od postojećih političkih rizika vlade zemalja izvoznica kapitala pomažu preko javnog sektora stvaranje organizacija najčešće u mešovitom vlasništvu koji imaju za zadatak da pokriju bar deo rizika investiranja u inostranstvu. Takve organizacije su tradicionalno usmerene na zemlje uvoznice kapitala i obično se tretiraju kao deo programa pomoći inostranstvu. One su ustvari mnogo više od obične institucije za osiguranje od rizika. Po pravilu one su deo ekonomske i razvojne politike zemlje izvoznice prema inostranstvu.

Jedan od primera takve organizacije je i Odsek za garantovanje izvoznih kredita u Velike Britanije⁵⁵ (*ECGD*).⁵⁶ Prema praksi ovog organa svako lice koje posluje u Velikoj Britaniji, ili lice čija je kompanija direktno ili indirektno kontrolisana od njega podobno je za zaštitu prilikom investiranja u inostranstvu. Pokriće se daje samo u slučaju ako je direktna investicija u inostranstvu pretrpela direktne ili indirektno gubitke usled eksproprijacije, restrikcije u povraćaju kapitala ili neizvršenja ugovora.⁵⁷ Posle analize poslovanja agencije izvršene od strane vlade tokom 1999. i 2000. *ECDG* sada mora kao kriterijume uzeti i održivi razvoj, promociju ljudskih prava kao i dobro upravljanje.⁵⁸

Inače prvi nacionalni program ove vrste je bio institucionalizovan u SAD 1948. Njegov smisao bio je da ponudi garancije za investicije usmerene na obnovu posleratne Evrope. Kasnije je nastala američka Agencija za međunarodni razvoj (*AID*) pre svega sa ciljem da garantuje investicije u zemljama u razvoju.⁵⁹ Posle dužeg razmatranja poslovanja *AID*-a predloženo je formiranje nove agencije i tako je nastala *Overseas Private Investment Corporation (OPIC)*.⁶⁰

OPIC nudi podršku za nove investicije, učešće u privatizaciji, kao i modernizaciji i razvoju postojećih postrojenja, pod pretpostavkom da se ove investicije realizuju u „podobnim“ zemljama, koje imaju potrebe za razvojnom pomoći i da ove investicije podstiču razvoj privatnog sektora i konkurencije. Uticaj projekta koji konkuriše za podršku, na okolinu takođe je jedan od parametara. *OPIC* ne podržava projekte koji deluju loše na čovekovu okolinu, ali i na bezbednost na radu i zdravlje zaposlenih. Minimalni standardi prava zaposlenih takođe moraju biti ispoštovani, kao i praktična borba protiv korupcije zasnovana na zakonu.

⁵⁵ *UK Export Credit Guarantee Department.*

⁵⁶ Vidi: *UK Export and Investment Guarantees Act 1991*, str. 1 i 2, 1991.

⁵⁷ Vidi: *ECDG's Business Principles*, Dec. 2000.

⁵⁸ Department of Trade and Industry *Review of ECDG's Mission and Status*, London jul 2000.

⁵⁹ *Agency for International Development.*

⁶⁰ *OPIC* je nastala kao rezultat Foreign Assistance Act 1969.

OPIC daje garancije za investicije samo uz pretpostavku postojanja punog poverenja u vladu SAD. To između ostalog pretpostavlja zaključene odgovarajućeg sporazuma sa vladom zemlje domaćina.

Kao dodatak navedenim nacionalnim merama Svetska banka je 1985. ustanovila Multilateralnu agenciju za garanciju investicija (*MIGA*)⁶¹ čime je počelo uspostavljanje multilateralnog sistema garancija protiv političkih rizika u zemljama domaćinima. Agencija je takođe nudila i tehničku pomoć zemljama u razvoju radi poboljšanja uslova za investiranje.

Radi obezbeđenja od političkih rizika prema osnovnoj šemi Agencije sve zemlje članice Svetske banke su dužne da se plaćaju doprinos za *MIGA* u skladu sa svojim učešćem u kapitalu banke. Zauzvrat *MIGA* nudi garancije za rizike investicije koje mogu proizići iz sledećih slučajeva: restrikcije u transferu deviza, eksproprijacije i sličnih mera, nepoštovanja ugovora, rata i građanskih nemira.⁶²

Na drugoj strani garancije ne pokrivaju mere koje vlade zemlje domaćina sprovode u javnom interesu radi regulacije ekonomskih aktivnosti na svojoj teritoriji. To su na primer mere koje vlade mogu sprovoditi na svojoj teritoriji radi uvođenja opštih poreza, kontrole cena, kao i propisa koji regulišu zaštitu okoline i radne odnose, ali i mere koje se preduzimaju radi zaštite javnog reda.

Ugovor o garanciji za investiciju koji se sklapa sa *MIGA* specifikuje obim garancije. Može se zaključiti kompletna ili parcijalna zaštita od gubitaka. Investicije koje mogu biti uključene kao predmet ugovora su kako zajedničke tako i one direktne investicije koje nemaju taj karakter. U svim slučajevima investicija mora imati ugovoreno trajanje od najmanje tri godine i zavisiti u principu od visine proizvodnje i profita u investicionom projektu. Predmet garancije mogu biti kako investicije izražene u novcu tako i one u stvarima. No izuzetno je značajno istaći da jedino nove investicije mogu biti predmet garancije *MIGA*.

Investitori mogu biti kako kompanije tako i fizička lica iz zemlje članice Svetske banke. Za fizička lica uslov je da moraju biti državljani zemlje članice koja nije mesto realizacije investicije. Za pravna lica je uslov da moraju imati glavno mesto poslovanja u zemlji članici, ili pak većinski deo njihovog kapitala mora biti u vlasništvu državljana zemalja članica, s tim da to ponovo ne važi za državljane zemlje realizacije investicije. Dodajni uslov za pravna lica je da posluju po tržišnim principima bez obzira u kom obliku svojine se kompanija nalazi.

⁶¹ *Multilateral Investment Guarantee Agency.*

⁶² Akt o osnivanju *MIGA* članovi 4-10.

Uslov za garanciju investicije je i da ona mora biti realizovana na teritoriji zemlje u razvoju koja je zemlja članica Banke.⁶³ Garancija se ne daje dok vlada zemlje domaćina ne izda garancije protiv rizika koje pokriva MIGA.

Zahtev za naknadu investitoru nastalu usled okolnosti predviđenih ugovorom se prosleđuje MIGA, a odobrava ga Upravni odbor u skladu sa opštim smernicama poslovanja. Uslov za podnošenje zahteva za nadoknadu od MIGA je da je on prethodno podnešen i vlastima zemlje domaćina.

⁶³ Akt o osnivanju MIGA član 14.

*Đorđe Popov, Ph. D., Full Professor
Novi sad School of Law*

Encouragement and Control of Foreign Investment

Abstract

At the beginning we are described the major techniques of inward investment control that have been used by host states. Both economically advanced and less developed countries are turning away from the strict regulation of foreign ownership and control of investment and are permitting such investment on less stringent terms. The remaining prohibitions on foreign investment are to be found in sectors of the national economy important to national security. In this connection, the question remains whether states are willing to extend the meaning of „national security“ to include „national economic security“.

The chapter of the paper has considered policies of investment liberalization and promotion both at the level of unilateral measures undertaken by host states and at the bilateral, regional and multilateral levels. The removal of host state controls cannot automatically guarantee adequate levels, or useful kinds, of inward investment. Regional bodies such as the EC have been willing to reduce barriers to direct investment within their territories.

In addition to national schemes, the World Bank Convention Establishing the Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) establishes a multilateral system for investment insurance against political risks in the host state. All member states of the World Bank are eligible to joint MIGA on payment a share subscription. MIGA will offer investment guarantees against loss resulting from one or more of the following types of risks: restrictions on currency transfer outside the host country, expropriation, breach of contract, and war and civil disturbance.