

OSNOVNE KARAKTERISTIKE I PRINCIPI JAVNOPRAVNIH REŽIMA INVESTIRANJA STRANOG KAPITALA RAZVIJENIH KAPITALISTIČKIH DRŽAVA

I. OSNOVNI PRINCIPI I KARAKTERISTIKE

(1) Javnopravni režim jedne države u pogledu ulaganja stranog kapitala na njenoj teritoriji i u njenu nacionalnu ekonomiju izraz je njene ekonomske, finansijske i monetarne politike uopšte, a posebno u ovoj oblasti. Ovu politiku pak, definišu stepen ekonomske razvijenosti te zemlje, njeno društveno-ekonomsko uređenje i stepen političke nezavisnosti u međunarodnim odnosima. Ako apstrahujemo zemlje koje uopšte ne dozvoljavaju ulaganje stranog kapitala u obliku direktnih investicija (ma da ga akceptiraju u obliku inostranih kredita), sve ostale zemlje teže da ulaganje stranog kapitala podvrgnu u većoj ili manjoj meri svojoj kontroli, a što se postiže kroz javnopravne propise — režim ulaganja stranog kapitala.

Stav prema stranom kapitalu i njegov tretman nije isti u ekonomski razvijenim zemljama i u zemljama u razvoju. Za razvijene zemlje investiranje stranog kapitala se shvata kao dopunski stimulans domaće privrede, u kojoj ne postoji „glad” za stranim kapitalom, jer domaći kapital, i privatni i javni, zadovoljava najveći deo domaćih potreba za novim investicijama. Ove zemlje su ustvari pretežno zemlje izvoznice kapitala, i to naročito u zemlje u razvoju, mada i u druge razvijene kapitalističke zemlje. Za zemlje u razvoju investiranje stranog kapitala je jedan od značajnih uslova bržeg ekonomskog prosperiteta, ali istovremeno predstavlja i opasnost ekonomske zavisnosti i podčinjenosti, koja se u većoj ili manjoj meri reperkutuje na političke i sve druge odnose. Zbog napred rečenog razvijene zemlje i zemlje u razvoju objektivno ne mogu da imaju isti stav prema ulaganjima stranog kapitala.

Razvijene zemlje teže da principe na kojima su one regulisale investicije stranog kapitala prihvate i usvoje zemlje u razvoju. Ove se tome opiru, u većoj ili manjoj meri. Rezultat ovoga je nepostojanje opšte-usvojenih principa na kojima bi počivala nacionalna regulisanja ulaga-

nja stranog kapitala. Ni sve razvijene zemlje nemaju identičan stav prema investicijama stranog kapitala, i to onda kada se ovo investiranje vrši na njihovoj teritoriji. Poznato je da stepen ekonomske razvijenosti nije isti u svim ovim zemljama, i da kapital iz razvijenijih ide u one koje su to u manjem stepenu. Primer je investiranje američkog kapitala u Francusku, Belgiju, Englesku, SR Nemačku, države inače poznate kao izvoznice kapitala u zemlje u razvoju.

Mislimo da je korisno upoznati principe i karakteristike javnopravnih režima ulaganja stranog kapitala razvijenih kapitalističkih država, posebno za nas kao socijalističku državu koja je dozvolila, mada u specifičnoj formi, direktne investicije stranog kapitala. Upoznavanje principa prihvaćenih u razvijenim zemljama može da nam ukaže da li su i u kojoj meri ti principi našli mesta u našem javnopravnom režimu ulaganja stranog kapitala, odnosno gde su i u čemu razlike.

(2) Iz javnopravnih režima investiranja stranog kapitala svake pojedine ekonomski razvijene kapitalističke zemlje mogu se izvući izvesne osnovne zajedničke karakteristike, iako konkretno pozitivnopravno regulisanje ove materije varira od jedne države do druge. Isto tako moguće je uočiti izvesne osnovne principe koje su ove zemlje prihvatile u pogledu regulisanja i tretmana stranih investicija. I jedno i drugo rezultira iz istovetnosti društveno-ekonomskog sistema ovih zemalja (kapitalističkih), iz manje-više približnog stepena njihove ekonomske razvijenosti, iz sličnosti struktura njihovih privreda i iz njihove želje da ekonomski sarađuju u svim, pa i u ovoj oblasti, što dovodi do njihovog ekonomskog integrisanja, koje je za sada još uvek parcijalno i regionalno.

Problemi koji postoje i pojavljuju se u ovoj oblasti u pojedinim ovih zemalja, proizilaze iz odnosa sa ostalima takođe ekonomski razvijenim zemljama, pošto su ulaganja kapitala iz zemalja u razvoju retka i po obimu zanemarljiva, a po pravilu se pojavljuju u funkciji omogućavanja plasmana robe iz jedne ovakve zemlje na tržište razvijenih kapitalističkih država.

(3) Prvo pitanje koje se za svaku državu postavlja je, da odredi pojam strane investicije i stranog investitora.

Svaka država suvereno određuje šta podrazumeva pod pojmom strane investicije. Ona isto tako utvrđuje pojedine kategorije stranih investicija u cilju njihovog adekvatnog zakonskog regulisanja. O samom pojmu investicije stranog kapitala u teoriji postoje različita shvatanja. Uglavnom se kao strana investicija smatra svako investiranje kapitala, koje u jednoj određenoj zemlji ili određenoj monetarnoj zoni vrši privatno lice, fizičko ili pravno, koje ne boravi u toj zemlji ili zoni u trenutku kada je investiranje izvršeno. U materiji međunarodnog investiranja, u razvijenim kapitalističkim državama, pojam stranca je izjednačen sa pojmom „non rezidenta”, što je suprotno kriterijumu koji je usvojen u zemljama u razvoju. Države potpuno slobodno određuju pojam rezidenta odnosno „non rezidenta”; ovo predviđaju čak i multilateralne međunarodne konvencije, upućujući na nacionalna zakonodavstva država podpisnica. Inače, ovo razlikovanje rezidenta i „non rezidenta” uvedeno je za potrebe devizne kontrole.

(4) Za razvijene zemlje još uvek osnovni i praktično nerešen problem predstavlja prihvatanje i uvođenje pune slobode međunarodnog

kretanja kapitala, na čemu insistiraju oni privredni krugovi i grupacije, koji su zainteresovani za što slobodnije međunarodno kretanje i ulaganje svog kapitala.

U pogledu ovog pitanja svaka država određuje uslove i granice slobode ulaska i izlaza kapitala na njenu teritoriju. Ovo zbog toga, što slobodno kretanje kapitala može da ugrozi izvesne oblasti nacionalne privrede.

Može se reći da oslobođenje kretanja kapitala ima danas još uvek samo parcijalni karakter. Napor ka maksimalnom oslobođenju je okrenut upravo prema direktnim investicijama, a njegova širina varira od jedne zemlje do druge. Jedne zemlje (SAD, SR Nemačka) su odlučne pristalice tradicionalnog liberalizma, dok druge države — evropske i ostale — usvajaju stavove koji su nešto rezervisaniji (Francuska, Engleska). Ovo posebno stoga što umesto da imaju ulogu uravnoteženja, strane investicije mogu da postanu faktor neravnoteže u međunarodnoj razmeni. Porast američkih investicija u Evropi je dozvolio da se uoči ovaj fenomen.

U pogledu slobode kretanja kapitala značajna su i karakteristična regulisanja ovog pitanja u pojedinim značajnim međunarodnim sporazumima. Tako sporazum u Breton Woods'-u nije predvideo oslobađanje kretanja kapitala, čime je prihvatio da toleriše održavanje izvesnih deviznih ograničenja. U članu VI Sporazuma predviđa se da će članovi „moći primeniti neophodne mere kontrole da regulišu međunarodno kretanje kapitala...”, pod uslovom da ovo regulisanje nema za posledicu da spreči tekuća plaćanja ili da neopravdano ne zakašnjavaju transferi koji se odnose na ova plaćanja. Monetarni fond ostavlja državama članicama potpunu slobodu da regulišu kretanje kapitala.

Oslobađanje kretanja kapitala je predviđeno u Konvenciji o Organizaciji za privrednu saradnju i razvoj (OCDE). Isto predviđa i član III Rimskog sporazuma, ali samo između država članica Zajedničkog tržišta. Za razliku od prvog, kod drugog se predviđa da se na osnovu direktiva, koje vezuju vlade, preduzimaju mere liberalizacije.

Prema konvenciji OCDE i Kodeksu liberalizacije kretanja kapitala, predviđaju se tri cilja, koji su istovremeno i obaveze za države članice: 1) progresivna i nepovratna liberalizacija, 2) maksimalno proširenje mera liberalizacije, 3) liberalizacija bez diskriminacije.

Posebno je značajan ovaj drugi cilj. I OCDE i ZET preporučuju svojim članovima da daju maksimalnu širinu svim merama liberalizacije koje preduzmu, i to i preko okvira njihovih preuzetih međunarodnih obaveza. Ovo proširenje se odnosi na države koje nisu članice ovih organizacija, a posebno na one koje su članice Monetarnog fonda.

Obe ove konvencije karakteriše kompromis između mera liberalizacije i postojećih režima kontrole država članica. Tako da se u njima manje radi o klasičnom liberalizmu, a više o ustanovljenju režima kontrolisane slobode. Mada je predviđena obaveza liberalizacije, ona ne znači iščevazanje sistema administrativne kontrole, već samo liberalniju primenu njenih mehanizama.

(5) Devizna kontrola se dugo smatrala imanentnom investiranju stranog kapitala. Devizna kontrola je nastala u cilju staranja da se spreči izlaz zlata i kapitala iz zemlje u trenucima unutrašnjih kriza i

međunarodne zategnutosti. Sa tog aspekta povlačenje stranih ulaganja bilo je izjednačeno sa izlazom kapitala. Ali, logikom njenog razvoja, kontrola je počela da nadzire ulaze kapitala da bi bolje procenila kasnije izlaze deviza do kojih je trebalo da dođe zbog ovih ulaza. Na ovu kvantitativnu kontrolu nadovezivala se ponekad i kvalitativna kontrola, koja je imala za cilj da odredi ekonomsku korisnost stranog investiranja za zemlju u kojoj se vrši ulaganje. U isto vreme, ona se usavršavala, postajući selektivna, što je omogućavalo nadležnoj državnoj vlasti da vrši filtriranje kretanja kapitala. Ona teži da usmeri strano investiranje prema određenim privrednim delatnostima. Staranje da se uravnoteže spoljne finansije nije više nužno njena dominantna preokupacija, tako da je kontrola unekoliko odstupila od svog ranijeg objekta i razloga postojanja. U periodu kada su druga devizna ograničenja ukinuta ili su na putu da iščeznu, kontrola kretanja kapitala se produžila, sa izvesnim omekšavanjem u okviru država članica OCDE. Ovo stoga, što međunarodno investiranje odgovara jednom posebnom tipu ekonomskih odnosa između država, koji se ne mogu izjednačiti nikako sa običnim trgovinskim odnosima.

Može se zaključiti da svaka politika kontrole ima za ciljeve:

- 1) da štiti nezavisnost postojeće domaće industrije;
- 2) da favorizuje harmoničan rast raznih sektora privredne aktivnosti i raznih regiona;
- 3) da postavi nacionalnu privredu u bolju konkurentnu situaciju na međunarodnom tržištu.

Svaka država određuje rang ovih ciljeva kontrole, pri čemu ona mora da uzme u obzir izvestan broj činjenica koje uslovljavaju njihov uspeh, a naročito:

a) Ravnotežu spoljnih plaćanja i solidnost nacionalne valute. Razvijene zemlje su ustvari angažovane u spoljnim razmenama izuzetno raznovrsnim i kompleksnim. Kontrola investiranja treba da vodi računa da kretanje kapitala ide u smislu uravnoteženja spoljnih plaćanja;

b) Postojanje međunarodnih obaveza koje se odnose na oslobođenje razmene i slobodan „etablisman” stranih preduzeća (bilateralne konvencije o nastanjivanju, regionalni sporazum OCDE, Zajedničkog tržišta).

U pojedinim zemljama kontrola stranih investicija se delimično ili u potpunosti odvajaju od devizne kontrole i postaje sastavni deo ekonomske politike vlade. Ova kontrola se posebno organizuje, sa svojim sopstvenim ciljevima i tehnikom, postajući istovremeno elastična i izuzetna. Ona predpostavlja da će nacionalna preduzeća znati da se suprotstave stranoj konkurenciji i da će liberalizacija stranog investiranja u krajnjoj liniji biti korisna i za domaće proizvođače, koji će ojačati kroz utakmicu sa stranim firmama, nekada jačim od sebe; za domaće potrošače koji će se koristiti prednostima konkurencije (smanjenje cena, poboljšanje kvaliteta proizvoda, itd.); i konačno za nacionalnu privredu u celini, koja će se bolje plasirati u međunarodnoj konkurenciji. Ovakva kontrola predpostavlja permanentan nadzor svih operacija investiranja, jer je ona izraz ekonomskog dirizma, bilo da ovaj ide ili ne i do samog planiranja u ovoj oblasti. No ona isto tako poznaje izuzetnu upotrebu prava veta, koje javna vlast zadržava u cilju eventualne zaštite neke

domaće privredne delatnosti koja se nađe u naročitoj opasnosti, što omogućuje da se uspostavi ravnoteža kada odnosi snaga između nacionalnih i stranih preduzeća imaju za posledicu da slobodna konkurencija izgubi svako značenje.

Neke zemlje, kao npr. SAD, liberalizovale su u potpunosti strane investicije u pogledu kojih nema nikakve specijalne kontrole i kretanja kapitala ostaju slobodna. Ovakvu politiku može da usvoji zemlja koja ima dominantnu ekonomsku ulogu u kapitalističkom svetu, pošto su za nju rizici ograničeni. Pa ipak, i SAD su u pogledu Zakonika o kretanju kapitala OCDE-a stavile rezervu, koja se odnosi na strane direktne investicije, kojom se isključuju od potpune slobode stranih investicija delatnosti koje imaju karakter javne službe.

Zadržavanje sistema kontrole u ovoj oblasti predviđaju i sporazumi o osnivanju OCDE odnosno ZET-a. Izričito se kaže da se ne traži uklaňanje pojedinih administrativnih sistema kontrole. Svaka država, međutim, treba da se ograniči da „ispita realnost transakcija ili transfera” i „da preduzme sve mere da spreči kršenje njenih zakona”. Administracija može da verificira da li predviđena operacija stvarno odgovara kategorijama investiranja koje su liberalizovane ili se radi o čisto špekulativnom ulaganju. Liberalizovane su direktne investicije. U slučaju kršenja njenog deviznog zakonodavstva, država zadržava pravo da primeni svoje kaznene sankcije. Kada administracija konstatuje da su ovi uslovi ispunjeni, ona je dužna da stranom investitoru izda traženo odobrenje. Oba navedena uslova ograničavaju u izvesnoj meri potpunu liberalizaciju direktnih investiranja. Uslov koji se odnosi na realnost direktne investicije definisan je kao investiranje „u cilju ustanovljenja trajnih ekonomskih vezanosti za jedno preduzeće” a kao ovakve se „naročito smatraju investicije koje omogućavaju da se vrši stvarni uticaj na upravljanje tim preduzećem”. Nameru kontrole treba da utvrdi, prethodnim ispitivanjem zahteva za investiranje, administracija zemlje u kojoj ovo treba da se izvrši, čime se konstatuje da li je u pitanju čisto finansijsko ulaganje ili direktna investicija.

U okviru OCDE se predviđa jedna posebna mogućnost za nacionalne kontrole država članica — rezerva izuzetne štete. Naime, kada je ispunjen navedeni prvi uslov, administracija može da legitimno odbije da da saglasnost ako „zbog visine kapitala koji se ulaže ili drugih faktora određeno investiranje može da izazove izuzetno štetne posledice za interese države u pitanju”. Ovo stvara široko polje diskrecionom ocenjivanju od strane administracije. Administracija ostaje jedini sudija. Jedino ograničenje se sastoji u tome da ona ne može da redovno primenjuje ovu rezervu, pošto je ona predviđena kao izuzetak.

(6) Sve ekonomski razvijene kapitalističke zemlje prihvataju i poštuju princip nediskriminacije u odnosu na strane investicije. Ovaj princip obuhvata i priznanje nacionalnog tretmana strancima i stranim preduzećima. Ovaj princip se usvaja i u mnogobrojnim bilateralnim konvencijama o nastanjivanju, koje su među sobom zaključile ove zemlje, a sadržan je i u Evropskoj konvenciji o nastanjivanju.

Princip jednakog tretmana ima izvesne nijanse. S jedne strane, svaka nejednakost tretmana između domaćih i stranaca nije po sebi

diskriminacija. Diskriminacija u tretmanu postoji kada ona pogađa jedno preduzeće jedino zbog toga što je ono strano. Smatra se da je svaka država potpuno slobodna da zbog potreba svoje ekonomske politike izuzme neku oblast privredne delatnosti od privatne inicijative. S druge strane, eksploatacija prirodnih bogatstava može da bude podvrgnuta posebnom režimu. Svaka država vrši pravo stalnog suvereniteta na prirodnim bogatstvima koja se nalaze na njenoj teritoriji i ima pravo da reguliše njihovu eksploataciju na način koji smatra za najbolji. U ovoj oblasti normalno je da se daje preimućstvo domaćim preduzećima.

Konačno, država nije dužna da odobri isti režim stranim investicijama različite nacionalnosti, u slučaju zaključivanja bilateralnih sporazuma (konvencije o nastanjivanju, ugovori o trgovini, konvencije o dvostrukom oporezivanju, itd.). Različitosti tretmana su dakle neizbežne.

Ovome treba dodati i preventivnu administrativnu kontrolu. Iako je prihvaćeno kao opšti princip da država treba strane investicije da tretira bez diskriminacije, njoj ostaje pravo da odbije njihov ulaz na svoju teritoriju. Stoga jednakost tretmana treba povezati i kombinovati sa regulisanjem pristupa privrednim aktivnostima. U ovom pogledu svaka država je slobodna da svoju privredu usmeri prema ciljevima koje odredi, naročito u slučaju programiranja ili planiranja. Odbijanje da se dozvoli ulaganje stranog kapitala pojavljuje se samo kao jedan od postupaka kontrole i usmeravanja investiranja, bez obzira kakva je nacionalnost kapitala koji želi da uđe. Svakoј državi pripada pravo da odredi kriterijume selekcije.

(7) Razvijene kapitalističke zemlje su stvorile teoriju stečenih prava u cilju da osiguraju nepovredivost prava legalno stečenih od strane stranih državljana (fizičkih ili pravnih lica), u jednoj zemlji. Stečena prava one teže ne samo da poštuju u međusobnim odnosima, što predviđaju i u svojim dvostranim i višestranim ugovorima, nego teže da ova teorija postane opšteprihvaćena i da se smatra međunarodno usvojenom, tako da njeno poštovanje postane obaveza za sve države. Ova stečena prava, u koja ulazi i izvršeno investiranje i pravo na imovini u koju je strani investitor uložio svoj kapital, mogu da budu ugrožena, povređena, pa i oduzeta. Posebno su poznati slučajevi eksproprijacije i konfiskacije imovine stranih fizičkih i pravnih lica, sporova koji su povodom ovih vođeni i teorija kojima se ove mere branjene ili napadane. U ovu, vrlo složenu problematiku, ovde nećemo ulaziti.

U pogledu investiranja stranog kapitala postavlja se jedno specifično pitanje. Naime, da li ograničenja slobodnog kretanja kapitala, koja se uvedu putem devizne kontrole, mogu da direktno ili indirektno povrede „stečena prava” stranih investitora, i ako mogu, da li se može primeniti teorija stečenih prava.

Smatra se da oporezivanja, devalvacije i devizna ograničenja do kojih dođe u jednoj državi u odnosu na dobra koja se nalaze na njenoj teritoriji, su izvršeni u javnom interesu i po pravilu ne daju pravo ni na kakvu reklamaciju, osim ako se dokaže da je u pitanju zloupotreba od strane države koja preduzima ovakve mere. Devizna kontrola je podobna da ometa slobodno kretanje kapitala, tako da može da dovede do stvarnog izvlačenja vlasnika stranog uloženog kapitala. Da bi smanjila odliv svojih deviza jedna država može da uvede strogu kontrolu, pa čak

i momentalno da zabrani izvoze kapitala prema trećim zemljama. Na isti način ona može da kontroliše, ili momentalno zabrani plaćanje kamata i dividendi stranim rezidentima. Čekajući neophodno zvanično odobrenje za njihov transfer, sredstva stranaca će biti privremeno „zaleđena” na blokiranom računu, koji se otvara kod neke ovlašćene banke. Ovo blokiranje samo po sebi ne vređa direktno svojinu, ali ograničava njeno korišćenje. Ako se ovo blokiranje produži, zaleđena sredstva mogu da izgube na vrednosti. Tada blokiranje ima dejstvo konfiskacije de facto. Ono može da bude i diskriminatornog karaktera, ako pogađa samo određene kategorije građana. Kao usvojen princip može se istaći da konfiskaciono dejstvo određenih mera devizne kontrole ne bi moglo da da pravo na reklamaciju. Međutim, ovim merama sa konfiskatorskim dejstvom strani sudovi ne daju sankciju. Ukoliko se one upotrebljavaju u cilju zloupotrebe, one vređaju stečena prava i daju pravo na represalije.

Diskriminacija može da se pojavi u više oblika, ali svaka diskriminacija ne znači uvek direktnu povredu stečenih prava. Jedna zemlja može da odluči da podvrgne strane investicije pod režim različit od onog koji važi za domaće investicije. Ona takođe može da primeni različite tretmane na strane investicije s obzirom na zemlju odakle dolaze.

(8) Transfer ostvarene dobiti i repatrijacija kapitala su u ekonomski razvijenim kapitalističkim državama po pravilu slobodni, ukoliko je ulaganje kapitala bilo izvršeno na bazi saglasnosti (odobrenja) nadležnog državnog organa zemlje u kojoj je izvršeno investiranje. Ovo je opšteusvojen stav razvijenih kapitalističkih država, koji se bazira na konvertibilnosti njihovih nacionalnih valuta. Pojedine zemlje zahtevaju da se ispune određene formalnosti kod državnog organa nadležnog za kontrolu stranih investiranja; tek posle njihovog ispunjenja moguće je izvršiti transfer ostvarene dobiti odnosno repatrijaciju uloženog kapitala.

II. JAVNOPRAVNI REŽIMI STRANIH DIREKTNIH INVESTICIJA U FRANCUSKOJ I ENGLESKOJ

(9) Smatramo da bi bilo korisno proučiti konkretne javnopravne režime pojedinih razvijenih kapitalističkih država. U nemogućnosti da u okviru ovog rada izložimo javnopravni režim investiranja stranog kapitala u svim postojećim ekonomski razvijenim kapitalističkim državama, to smo se opredelili da ovo učinimo u dvema, primera radi uzetim, državama. Francuska i Engleska su uzete iz više razloga. Prvo, ove zemlje pripadaju različitim pravnim sistemima. Drugo, svaka od ovih zemalja pripada pojedinim monetarnim zonama (zona franka i sterlinška zona). Treće, svaka od ovih zemalja pripada posebnim integracionim ekonomskim grupacijama, u kojima ima dominantno mesto i ulogu.

U izlaganju zakonskog regulisanja ove materije dominantno mesto ima regulisanje stranih direktnih investicija, onog oblika međunarodnog kretanja kapitala, koji odgovara savremenim uslovima i zahtevima međunarodnih ekonomskih odnosa, saradnje i ekspanzije.

1. Francuska

(10) Sadašnji pravni režim stranih investicija u Francuskoj ustrojen je i bazira se na Zakonu o finansijskim odnosima sa inostranstvom od 28. XII 1966, Uredbi o načinima primene Zakona o finansijskim odnosima sa inostranstvom od 27. I 1967, kao i odgovarajućoj ministarskoj odluci od istog datuma. Ovaj zakon je ponovo uveo princip slobode u ekonomskim i finansijskim odnosima Francuske sa inostranstvom, mada kontrola države nije sasvim ukinuta, već je postala izuzetna i ograničenog karaktera. Sloboda je postala pravilo, a restrikcije izuzetak. Sadašnje zakonsko regulisanje predstavlja revolucionarni prekid sa ranijom politikom i zakonodavstvom u ovoj oblasti.

Strane investicije su postale poseban predmet zakonskog regulisanja. Sistem kontrole stranih investiranja je odvojen od klasičnog režima devizne kontrole, pod koji je ranije podpadao. Kontrola ima za cilj da obezbedi zaštitu nacionalnih interesa i kroz nju se mnogo više vodi računa o ekonomskim nego o monetarnim potrebama i zahtevima zemlje, s obzirom da je još 1958. god. franak proglašen konvertibilnim, tako da je ceo pravni režim stranih investicija okrenut ka zaštiti domaćih preduzeća.

(11) U pogledu pravnih lica koja se pojavljuju kao strani investitori, napušten je raniji kriterijum boravišta (domicila), koji je odgovarao potrebama klasične devizne kontrole, i usvojen je kriterijum kontrole, koja se određuje prema državljanstvu lica koja vrše ovu kontrolu u jednom preduzeću odnosno trgovačkom društvu. Zakon propisuje da se kontrola vrši u odnosu na sledeće kategorije pravnih lica:

- a) preduzeća koja imaju sedišta u inostranstvu;
- b) podružnice u Francuskoj društava koja imaju sedišta u inostranstvu;
- c) društva u Francuskoj, koja su pod direktnom ili indirektnom stranom kontrolom.

(12). Administrativnu kontrolu stranih investiranja vrši centralni organi kontrole i posrednički kontrolni organi.

Centralni organi kontrole su Ministarstvo finansija i Francuska banka. U ministarstvu finansija za kontrolu stranih investicija nadležna je Uprava Trezora. Ministarstvu finansija u njegovom radu pomaže Međuministarski komitet za strane investicije, koji ima za zadatak da ispituje sve probleme opšteg karaktera koji se odnose na strane investicije i da daje mišljenje na pojedinačne projekte podnete na odlučivanje ministru za privredu i finansije, koji su od izuzetnog značaja s obzirom na visinu kapitala koja se ulaže ili druge karakteristike. Uloga ovog Komiteta je konsultativna, a sastav pokazuje da je se želela dati prevaga „političarima” nad „tehnokratama”.

Ovlašćeni posrednici su banke kojima ovu funkciju poveri ministarstvo finansija. U praksi to postaje svaka značajnija banka; broj ovih posrednika danas iznosi oko 200. Međutim, ono što je značajno, to je da u praksi strani investitori koriste kao ovlašćene posrednike one banke koje su ustvari filijale njihovih nacionalnih banaka.

(13). Privredna kontrola stranih investicija je istovremeno selektivna i izuzetna. Ona je selektivna u tom smislu što razlikuje direktne investicije od kratkoročnih ulaganja i portfolio investicija. Njen izuzetan karakter se izražava u tome što ona u redovnim prilikama posmatra poslove koji su od izuzetnog značaja zbog visine kapitala koji se ulaže i drugih osobenosti i što se vrši da bi zaštitila (odbranila) nacionalne interese. U slučaju ozbiljne krize može se momentalno uvesti devizna kontrola.

U pogledu kretanja kapitala pod kontrolu podpadaju prema zakonu tri kategorije operacija: direktne investicije, plasman ili prodaja stranih vrednosti u Francuskoj i zajmovi u inostranstvu. Mi ćemo se zadržati u daljem izlaganju samo na prikazivanju vršenja kontrole stranih direktnih investicija.

(14). Pojam stranih direktnih investicija je u zakonodavstvu precizno regulisan, naime određeno je kakvo pravno značenje treba dati ovom izrazu, koji ustvari predstavlja ekonomsku kategoriju. Prema članu 2 Uredbe o načinima primene Zakona o finansijskim odnosima sa inostranstvom, kao direktna investicija se smatra:

a) kupovina, osnivanje ili povećanje „fond de commerce“-a podružnica ili svakog drugog preduzeća personalnog karaktera,

b) svi drugi poslovi putem kojih (jednog ili više) jedno ili više lica uzmu ili povećaju kontrolu u jednom društvu koje se bavi industrijskom, poljoprivrednom, trgovačkom, finansijskom delatnošću i društvu koje se bavi trgovinom nekretninama, bez obzira na oblik ovog društva, ili putem kojih se vrši povećanje jednog ovakvog društva, koje je već pod kontrolom ovih lica.

Međutim, niukom slučaju ne smatra se direktnom investicijom samo učešće u kapitalu jednog društva čije akcije se kotiraju na berzi, ako ovo učešće ne prelazi 20% od kapitala tog društva.

(15). Lica na koja se primenjuje kontrola, ukoliko žele da izvrše direktno investiranje, moraju da podnesu prethodnu prijavu. Ova prijava je posebno obavezna, zakon to izričito naglašava, ako se direktna investicija realizuje putem ustupanja (cesije) učešća u društvu koje se nalazi u Francuskoj, između fizičkih ili pravnih lica, bilo javnih, bilo privatnih, koja imaju uobičajeno boravište ili sedišta u inostranstvu.

Prethodna prijava se podnosi Ministru za privredu i finansije (Uprava Trezora). Nije predviđen nikakav poseban rok za podnošenje ovih prijava u odnosu na datum akata i sporazuma putem kojih treba da se ostvari operacija direktnog investiranja. Administracija može da zahteva preko pojedinih rubrika formulara, koje u ovu svrhu može da ustanovi, detaljno sve informacije koje želi, a naročito u pogledu: investitora, preduzeća ili društva u Francuskoj u koje treba da se izvrši investiranje, načina i motiva investiranja. Posebno se zahteva da se odredi rok predviđen za pravno realizovanje operacije, a ukoliko je potrebno, i dopunski rokovi za izvršenje finansijskih transakcija. Administracija smatra da je za pravno realizovanje posla dovoljno osam meseci; ukoliko investitor traži duži rok, administracija zahteva precizna naznačenja razloga za duži rok. O pojedinim poslovima iz prijavljenog investiranja strani investitor je dužan da u roku od dvadeset dana od nje-

govog izvršenja dostavi izveštaj administraciji. Podnošenje ovog izveštaja ima za cilj da se kontroliše materijalno izvršenje posla.

Prethodna prijava ima poseban pravni značaj. Od njenog podnošenja počinje da teče rok, koji iznosi dva meseca, u kome Ministar za privredu i finansije ima pravo da traži odlaganje posla. Odluka o odlaganju ustvari znači odbijanje i ne mora da bude obrazložena. Međutim, odluka o odlaganju može da bude i uslovna, u kom slučaju Ministar može da odredi uslove pod kojim će odluka o odlaganju biti povučena. On može da pozove investitora da izmeni načine njegovog posla, a može i da mu nametne izvesne obaveze (u pogledu radne snage, lociranja, izvoza, nabavke materijala, opreme, sirovina, naučnog i tehničkog istraživanja).

Ukoliko se administracija ne izjasni u roku od dva meseca, smatra se da je investiranje odobreno. Ministar može i pre isteka ovog roka da se odrekne, u pogledu određene prijave, svog prava na odlaganje, čime se zakonski rok od dva meseca skraćuje, što može da bude od praktične koristi za investitora.

Kada se investiranje vrši u formi povećanja kapitala reinvestiranjem ostvarene dobiti koja nije podeljena, ono je oslobođeno obaveze podnošenja prijave i jedino postoji obaveza podnošenja izveštaja o ovoj poslovnoj operaciji.

Strani investitor može da pristupi investiranju u rokovima koje je sam naveo u prethodnoj prijavi. On uopšte mora da poštuje obaveze koje proističu iz ove prijave. U protivnom, može se smatrati kao da vrši neprijavljeno direktno investiranje, za šta su predviđene posebne sankcije.

(16). Strani investitori su takođe dužni da prijave svako likvidiranje, potpuno ili delimično, direktnih investicija. Ova prijava se podnosi posle likvidiranja. Ona mora biti podneta u roku od dvadeset dana od dana likvidacije i to obavezno na formularu državne administracije. Ova prijava nema nikakvog naročitog pravnog dejstva. Ustvari, njena svrha je da obavesti administraciju o izvršenju jedne ovakve operacije. Transfer u inostranstvo sredstava ostvarenih likvidacijom je slobodan.

2. Engleska

(17). Politika Engleske u pogledu stranih investicija ima sledeće karakteristike:

1) blagonaklon stav prema svakom uvozu kapitala koji ulazi u aktivu platnog bilansa sa inostranstvom i konsoliduje rezerve. Posebno je blagonaklon stav prema svakom dugoročnom uvozu kapitala koji pokriva jednu direktnu investiciju, pod uslovom da je ona ispitana u cilju da se utvrdi deo direktne investicije koji stvarno snosi strani kapital i visinu budućih opterećenja zemlje zbog plaćanja dividendi i amortizacije kapitala.

U pogledu kratkoročnih ulaganja, koja unose element nestabilnosti u plaćanju sa inostranstvom, stav je rezervisaniji.

2) nepovoljan stav prema izvozu kapitala, i to kako prema direktnim britanskim investicijama u prekomorske zemlje, a naročito zemlje koje ne pripadaju sterlinškoj zoni, tako i prema povlačenju stranih ulaganja.

(18). Engleska nema specijalno zakonsko regulisanje za strane investicije. Njihova kontrola se vrši u okviru devizne kontrole i to se posebno tretiraju transakcije, a posebno plaćanje i transferi. Osnovni zakonski propis na osnovu koga se vrši kontrola stranih investicija je Exchange Control Act iz 1947 god. Centralni organi devizne kontrole uopšte, pa i u pogledu stranih investicija, su Treasury i Engleska Banka. Treasury je ustvari poresko odeljenje engleske vlade, koje ima zadatak da kontroliše javne rashode. On je najviši centralni organ devizne kontrole, koji ima pravo da uvodi ograničenja, i da daje odobrenja, opšteg karaktera ili individualna. Svoja ovlašćenja može da prenese na specijalno ovlašćena lica ili ustanove. Među ovima je Engleska Banka, koja u pogledu devizne kontrole, a posebno kontrole stranih direktnih investicija, ima posebno značajno mesto.

(19). U zakonodavstvu ne postoji definicija direktnih investicija. I pored toga praksa Trezora i Engleske Banke je relativno jasna i precizna i ona smatra direktnim investicijama: a) svako investiranje izvršeno u neko englesko preduzeće u nameri uzimanja aktivnog dela u njegovom upravljanju i rukovođenju. Dokaz ove namere je deo društvenog kapitala koji se kontroliše. Svako učešće od 30% ili više predstavlja da se radi o direktnim investicijama. Sve međutim zavisi od stepena rasturenosti akcija. Ako je ova velika, moguće je i sa manjim učešćem da se vrši kontrola. U krajnjoj liniji utvrđivanje postojanja ove namere zavisi od svakog konkretnog slučaja.

b) Svako investiranje koje obuhvata osnivanje novog preduzeća ulogom u novcu ili drugim ulogom, kao što je materijal i oprema, stvari, intelektualna svojina, know-how, itd.

• Što se tiče dugoročnih zajmova, oni se ne smatraju sami po sebi direktnim investicijama. I u pogledu njih traži se da postoji namera kontrole.

(20). Za svaku direktnu investiciju zahteva se administrativno odobrenje. Ova investicija se shvata kao stup transakcija između rezidenata i nerezidenata, koje se uzimaju kao jedna celina i daje se samo jedno odobrenje. Odobrenje može da bude uslovljeno korišćenjem izvesnih načina finansiranja; neispunjenje ovog uslova ima za posledicu povlačenje odobrenja. U praksi zahtev za odobrenje se podnosi Engleskoj Banci, i to po pravilu preko neke ovlašćene banke ili poslovnog posrednika („accountants”, „solicitors”).

U principu, o zahteva je ovlašćena da odlučuje Engleska Banka. Za značajne investicije uobičajeno je da odlučuje Trezor, naročito kada strano ulaganje ima političke implikacije, kao što je slučaj kada na bazi stranog ulaganja neka značajna engleska firma treba da pređe pod stranu kontrolu, ili kada se investiranje vrši u oblasti koja se smatra da je od javnog interesa. Tako svako investiranje koje bi značilo konkurenciju nacionalizovanom sektoru privrede može da izazove pitanja političkog karaktera. Isti je slučaj sa investiranjem koje interesuje

tešku industriju ili narodnu odbranu. U ovim slučajevima Trezor može da konsultuje, pre donošenja odluke, zainteresovana ministarstva.

I pored ovih mogućih konsultovanja, odluke se uglavnom donose dosta brzo. U praksi Engleska Banka donosi odluku najčešće za nekoliko dana. U spornim slučajevima, ili ako je posao značajan, ispitivanje može da traje duže. Zahtevi iz inostranstva traže međutim mnogo duže rokove.

S obzirom na suženi pojam direktnih investicija koji je prihvaćen u engleskoj praksi, slučajevi administrativnog odbijanja predstavljaju izuzetak.

(21). Prilikom odlučivanja o davanju odobrenja Englesku Banku interesuju načini i putevi kojima će se vršiti finansiranje direktnih investicija; u pogledu finansiranja u praksi Banke su prihvaćena sledeća opšta pravila:

a) u pogledu učešća domaćih tajnih ortaka, banka zahteva da ovo učešće ne prelazi određeni procenat. Princip je da strani investitor mora maksimalno da doprinese finansiranju preduzeća koje on osniva. Banka je naročito nenaklonjena prema projektima osnivanja društva kada je društveni kapital takvih društava očigledno nedovoljan. S druge strane, Banka uopšte nema nepovoljan stav prema direktnom učešću investitora, koji imaju domicil u Engleskoj, u društvenom kapitalu ovakvog preduzeća. U osnovi sistema je ideja, da domaće investiranje treba prioritarno da se vrši u nacionalna preduzeća. Ako dakle jedno strano preduzeće želi da koristi finansijske izvore na dugi rok na lokalnom tržištu, ono mora da prihvati englesku kontrolu kroz povećanje kapitala. Ovo omogućava da se postepeno preuzme kontrola stranih filijala kada su ove amortizovale svoje instalacije.

b) Investicije u novcu („cash investments“). Ove investicije se mogu vršiti bilo direktnom uplatom prema zvaničnom deviznom kursu, bilo preko sterlinškog računa (external sterling account).

c) investicije u naturi. Opšti stav engleske administracije je nepovoljan prema ovoj vrsti uloga. Odobrenje se daje samo u izuzetnim slučajevima, kada je unošenje određene tehnike ili postupka proizvodnje od posebnog interesa za domaću industriju. Ovi ulozi u naturi se mogu sastojati u robi, materijalu i opremi, pravu trgovačke i industrijske svojine, „know-how“.

Odobrenje se daje samo pod rezervom verifikacije stvarne vrednosti uloga. Pored toga administracija sa posebnom pažnjom ispituje deo stranog investitora i deo domaćih tajnih ortaka u finansiranju operacije. Ulog u naturi ne bi mogao da bude osnov i izgovor da najveći deo tereta finansiranja snosi engleski kapital.

(22). Ostvarena dobit može slobodno da se transferira u inostranstvo prema zvaničnom deviznom kursu. Svako izdato individualno odobrenje podrazumeva i sadrži obećanje da je osiguran kasniji slobodan transfer kamate i dividendi. Strani investitor ima pravo, takođe, da reinvestira svoju ostvarenu dobit u isto preduzeće ili da je po svom nahođenju koristi u Engleskoj. Načelno, strana preduzeća koja se na-

laze u Engleskoj podvrgnuta su istom tretmanu kao i engleska. Ovo izjednačenje važi i u pogledu deviznog zakonodavstva. Drugim rečima, strana preduzeća se tretiraju kao engleski „rezidenti”.

(23). Likvidiranje stranih direktnih investicija ne zahteva da se dobije prethodno odobrenje. Međutim, transfer sredstava dobijenih likvidacijom jedne direktne investicije podvrgava se prethodnom ispitivanju. Ovo ispitivanje odnosi se na ukupni iznos kapitala koji treba da se repatriira, računajući i svako povećanje kapitala koje je nastupilo od prvobitnog investiranja.

Zakonodavstvo pravi razliku u pogledu odobrenja repatrijacije uloženog kapitala s obzirom na datum investiranja.

a) Repatrijacija se automatski odobrava ako je u pitanju investiranje izvršeno posle 1950 godine i čije izvršenje je bilo odobreno od Trezora.

b) Što se tiče investicija izvršenih pre 1950. godine, njihova repatrijacija se može izvršiti samo putem sporazuma na specijalnom tržištu deviza (Security Money).

Ako likvidacija jedne direktne investicije sadrži prenos kapitala na nekog drugog „non-rezidenta”, pravo na repatrijaciju sredstava dobijenih likvidacijom prenosi se sa cesionara na cedanta, pod uslovom da ponovna upotreba ovog kapitala sačuva karakter direktne investicije (Engleska administracija citira samo jedan slučaj odbijanja u periodu 1950—1963).

(24). U opštoj oceni stava engleske administracije prema stranom investiranju mogu se izvesti dva zaključka.

S jedne strane, i Trezor i Engleska Banka su a priori naklonjeni svakom uvozu kapitala na dugi rok, a naročito u pogledu stranih investicija čije finansiranje se vrši u dolarima. Ministri priznaju korist od direktnih investicija za nacionalnu privredu, naročito u pogledu tehničkog napretka koji su ostvarile strane industrije, koji unosi u izvesne oblasti delatnosti elemente konkurencije i obnavljanja koji su ovima veoma potrebni.

S druge strane, administrativna vlast odbija da prizna stranim preduzećima bilo kakve privilegije. Ona su pod istim zakonskim režimom kao i nacionalna preduzeća. Engleske vlasti teže da sačuvaju slobodnu konkurenciju bez obzira na nacionalnost preduzeća. Karakteristika engleskog sistema je slobodno kretanje stranih direktnih investicija (investiranje, povlačenje i repatrijacija) i jednakost tretmana nacionalnih firmi i firmi pod stranom kontrolom, priznavanje ovim drugima nacionalnog tretmana.

Ipak, predstavnici engleske vlade su uvek davali do znanja da oni rezervišu pravo da stave veto na svaki projekat investiranja koji bi bio protivan javnom interesu njihove zemlje.

Do sada nije zabeleženo nijedno zvanično odbijanje stranih direktnih investicija u Englesku. Međutim, od 1958. godine strani projekti se ispituju sa više opreznosti nego ranije, traže se detaljna objašnjenja o načinu finansiranja, a izdavanje odobrenja se uslovljava izmenom pojedinih detalja projektovane operacije.

Dr Dobrosav Mitrović,
vanredni profesor

LITERATURA

- 1) W. H. Belekjian: Legal Aspects of Foreign Investment in the European Economic Community; London, 1967, pp. 356.
- 2) Milan Bartoš: Le régime juridique des investissements étrangers; Rapports généraux au VII Congrès International de droit comparé, Upsala, 1969, p. 596.
- 3) Wayne LaFave and Peter Hay: International Trade, Investment and Organization; Chicago, 1967, pp. 506.
- 4) Pierre Jasinski: Régime juridique de la libre circulation des capitaux, Paris, 1967, pp. 340.
- 5) Roy Preiswerk: La protection des investissements privés dans les traités bilatéraux; Zürich, 1965, pp. 242.

LES PRINCIPES ET LES CARACTERISTIQUES DES REGIMES JURIDIQUES D'INVESTISSEMENT DU CAPITAL ETRANGER DES ETATS CAPITALISTES ECONOMIQUEMENT DEVELOPPES

(Résumé)

L'auteur présente et examine dans son article les caractéristiques fondamentales et les principes admis dans les Etats développés concernant les investissements du capital étranger. Il énumère et analyse les problèmes suivants: la liberté de mouvement du capital étranger, le contrôle des changes à l'occasion de l'entrée et de la sortie du capital étranger, la non discrimination par rapport aux investissements étrangers, le respect des droits acquis, la liberté de transfert du profit réalisé et le rapatriement du capital investi. L'auteur compare ces principes à ceux valables en droit yougoslave et constate que pratiquement, il n'y a pas de différences essentielles.

Dans la deuxième partie sont exposés les régimes de droit public d'investissement du capital étranger de France et de l'Angleterre, pays caractéristiques sous de nombreux aspects, qui appartiennent au monde des pays économiquement développés.