

RINO SIMONETI

S tujimi vlaganji do podjetništva

Uvod

Otvoritvena poteza v posodobitvi jugoslovanskega gospodarskega sistema je bilo sprejetje Zakona o tujih vlaganjih. Vlaganje tujcev v naše gospodarstvo je bilo mogoče tudi v preteklosti. Veljavni zakon iz leta 1978 smo v letih 1984 in 1986 neuspešno dopolnjevali. Tujina naše ureditve, po kateri je vložek postal del družbenega premoženja in se je s sadovi vred vračal iz tekočega dohodka, kar je značilnost obligacijskega in ne podjetniškega razmerja, nikoli ni sprejela.

S svojimi razvojnimi in sistemskimi ukrepi smo tudi izčrpali vse možnosti kreditnega načina pridobivanja dodatnega kapitala za naložbe. Potem ko je prenehalo nepovratno zunanje financiranje, so bili do skrajnih meja uporabljeni tuja posojila in varčevanje zdomcev in državljanov. Z gospodarskim zastojem in mednarodno nelikvidnostjo smo morali pristajati na vedno strožje in razvojno manj vredne vrste posojil. Tako so presahnila finančna posojila, ki jih je mogoče svobodno uporabljati in pristali smo pri namenskih komercialnih, pa blagovnih in premostitvenih posojilih ter pri obveznem izvajanju Mednarodnemu denarnemu skladu sprejemljive ekonomske politike.

Zunanje prezadolžena in notranje finančno izčrpana jugoslovanska ekonomija potrebuje nove finančne in podjetniške impulze. V teoretični ekonomski zavesti je dolgo, v tekoči ekonomski politiki pa je šele pred kratkim prevladalo spoznanje, da na finančno-kreditni podlagi problemov modernizacije in poslovne revitalizacije našega gospodarstva ni moč rešiti.

Celo odpravljanje prezadolženosti smo prepuščali reprogramiranju in otrpli veri, da se bomo sčasoma izvozno usposobili sami in vse dolgove z obrestmi poravnali. Zamenjava dolgov v naložbe (debt equit swap), prodaja na sekundarnem deviznem trgu, lasten odkup dolgov po znižani ceni, njihova konverzija v infrastrukturno naložbo in gradnja infrastrukturnih objektov s tujci (Build-operate-transfer) so za nas novosti (J. Smole 1987).

Kako neučinkovite so naše reforme temeljnih gospodarskih institutov, vidimo po učinkih. Kljub večkratnim dopolnitvam Zakona o vlaganjih je med leti 1985 in 1986 53 poslov doseglo znesek 4,3 milijona dolarjev (F. Arhar 1987), medtem ko vrednost enega samega najemnega posla (ti v tem času niso bili redki) čisto presega 5 milijonov dolarjev. Lakota po novi tehnologiji je ob nezmožnosti uvoza razmahnila najmanjše opreme v zakup.

Potem ko smo tujcem dolgo obljubljali, je v vladni komisiji za reformo gospodarskega sistema v prvi skupini zakonov dozorel nov zakon o tujih vlaganjih. Opravil je pionirsko vlogo pri preoblikovanju jugoslovanskega ekonomskega sistema.

Institut vlaganj v tujino predvideva sposobnost vlagatelja, ki je praviloma skladen tudi z zunanjetrgovinskimi presežki in akumulacijo kapitala v državi, ki ima zato sorazmerno liberalen finančni transfer. Od prejemnika se zahteva mednarodno primerljivo tržno gospodarsko okolje, ki pravno in ekonomsko omogoča vlaganja v obojestransko korist.

Za uspešno izvajanje tujih naložb morajo biti dani odgovori na tale relevantna vprašanja (R. Simoneti 1988):

- Kdo je tuji vlagatelj?
- V katere gospodarske in druge dejavnosti je moč vlagati?
- Kakšne so oblike vlaganj in pravna in ekonomska vsebina vložka?
- Kakšna je ureditev transfera dobička?
- Kaj je z repatriacijo kapitala?
- Kolikšen je vpliv na upravljanje in vodenje?

Za vlagatelja so odločilni ti-le motivi:

1. optimalizacija funkcije cilja – dobiček,
2. horizontalna integracija – oligopol – ekspanzija rasti, ki doma ni več možna,
3. boljša izraba komparativnih prednosti (stroški delovne sile, zaščite okolja itd.),
4. podaljšanje življenjskega cikla proizvodov,
5. geografska distribucija rizika ekspropriacije,
6. vstop na trg s pomočjo novoustanovljene firme, ki bi sicer ne bil mogoč,
7. razlike v finančnih režimih – minimizacija davka in dobiček, davkov prosta repatriacija vložka (a vselej se prej prenese davek, kot pa nevarnost ekspropriacije).

Vlaganja na tuje vselej temeljijo na zaupanju v stalnost politike in učinkovitosti naložbe. V mednarodni praksi so razvili kategorialne sisteme za vrednotenje investicijskih izgledeov. Na podlagi petnajstih geopolitičnih, gospodarskih in ožjih statističnih kriterijev določa BERI indeks (Business Environment Information) poslovne možnosti naložb v tuje države. Vsi prvi trije kriteriji: politična stabilnost, ugodno investicijsko ozračje in možnost nacionalizacije, so strateškopolitični. Stopnja inflacije kot sintetični kazalec ožjih gospodarskih razmer je šele na tretjem mestu.

Motivi prejemnika za sprejemanje tujih naložb so:

1. pridobitev nove najsodobnejše tehnologije,
2. nova proizvodnja z izvozno ekspanzijo,
3. zaposlitev domačih zmogljivosti na podlagi dodatnega kapitala, financiranja proizvodnje,
4. podjetništvo, sodoben stil.

K novi tehnologiji in izvoznim prodorom smo vselej težili. Bili smo različno uspešni. Domači viri so predvsem živo delo in geografski položaj, vse drugo je manj pomembno. Naložbe v jugoslovansko gospodarstvo niso bile nikoli v preteklosti (z izjemo zadnjih let) prenizke. Obratno, tudi ko smo v preteklosti investirali do 40 odstotkov družbenega proizvoda letno in se še izdatno zadolževali v tujini, nismo bistveno povečali razpoložljivega družbenega proizvoda in učinkov gospodarjenja (A. Bajt 1988). Zato smemo danes na prvo mesto svojih interesov postaviti razvoj jugoslovanskega mednarodno primerljivega podjetništva.

Kratek, jasen in popolen predpis bi bil prednost pred zakonom, ki ima temeljne rešitve razpršene v mnogih zakonskih in podzakonskih predpisih. Za tujca so bistvene tiste določbe, ki mu zagotavljajo optimalizacijo cilja. Zakon je pol krajši od prejšnjega. To ni motivirano z deregulacijo, ampak z namero, da se množica zadev uredi v drugih zakonih. Že za začetek smemo trditi, da brez dobrega poznavanja zakona o podjetjih (Ur. l. SFRJ št. 77/88) ureditev tujih vlaganj ni razvidna. Za tujce bi bila najpomembnejša informacija, pod kakšnimi pogoji sploh dobička pride, kar je urejeno s prispevki in davki izven tega zakona in tudi neodvisno od podjetniške zakonodaje.

V jugoslovanskem gospodarstvu in negospodarstvu je načeloma mogoče vlagati v gospodarske in družbene dejavnosti z omejitvami, ki jih lahko predpiše zvezni zakon. Široko in liberalno je pooblastilo, ki omogoča gospodarsko in negospodarsko dejavnost povsod, razen tam, kjer je izrecno prepovedano.

Tuji vlagatelj je pravna oseba, ki ima sedež v tujini ali fizična oseba. Tuji vlagatelj pa je tudi jugoslovanski državljan, ki ima prebivališče v tujini. Za tujca šteje tudi tujec, ki ima lastno podjetje v Socialistični republiki Jugoslaviji. Domači vlagatelji so vsa možna podjetja razen tuja, družbenopolitične skupnosti, zavarovalne organizacije, banke, pa tudi domača fizična oseba.

Predmet vlaganja so na domači strani dinarji, stvari in pravice, pri tujih vlagateljih pa devize, stvari, pravice in dinarji deviznega porekla (transferibilni dinarji). Omejitev na 49% delež tujca je odpadla. Večinskih deležev ni mogoče ohraniti, če bodo tujci vlagali celo v lastna podjetja in se bodo mešane družbe razvijale na podlagi domačih naložb.

Zakon je uvedel finančno-kreditno inovacijo, da je mogoče vložiti tudi dinarje, pridobljene z odkupom in konverzijo obveznosti iz določenih zunanjih posojil. Omogočena pa je še druga oblika, po kateri tujec naš zunanji dolg neposredno konvertira v naložbo. Neelastično je, da pri delniški družbi z omejenim jamstvom zakonodaja ne loči med vpisanim in plačanim deležem. Za istovetnost ni vselej tudi gospodarskih razlogov.

Pravice tujcev in njihovo varstvo

Odpravljena je temeljna ovira za večji obseg naložb iz preteklosti, ki je bila v dejanskem spreminjanju naložb v posojila in njihovem postopnem vračanju iz tekočih prihodkov. Obligacijskemu razmerju pogodbenih naložb kot edinemu možnemu so na novo odprte možnosti podjetniškega vlaganja v mešana in celo lastna podjetja tujca – neposredne investicije.

Zakonodajalec je korektno naštel pravice vlagateljev:

- upravljanje ali samoupravljanje po kapitalskem načelu,
- prenos svojih pravic na domačine ali tujce,
- udeležba pri dobičku in svoboden transfer ali reinvestiranje,
- vračilo vloženi stvari, če je to pravico ohranil (pactum rezervati dominii),
- repatriacija vloge iz družbenega podjetja,
- vračilo neto premoženja in repatriacija deleža vloženga v mešano podjetje, ki je prenehalo delovati.

Pravice tujih vlagateljev iz vloženi sredstev, ki so določene po pogodbi o vlaganju ali s statutom mešanega podjetja, ni mogoče zmanjševati z drugimi predpisi:

Razumeti je, da bo spoštovano načelo enakosti in medsebojnih vzajemnih koristi, čeprav to ni izrecno zapisano, kot je, npr. v kitajskem zakonu. Zase smo ga vselej zahtevali, saj smo v zakonu o opravljanju gospodarskih dejavnosti v tujini zahtevali več: prevladujočo vlogo in nerazumno celo »zagotovitev izvajanja svoje poslovne politike«, in to ne glede na višino udeležbe. Za primer nelikvidnosti deviznega sistema SFRJ predlagano (M. Kovačević 1989) plačilo v dinarjih, blagu ali storitvah po moji sodbi zaupanja ne bi povečalo. Več bi si obetal od uzakonitve deviznega računa 3100 ali vsaj 7100, čeprav spada to vprašanje v devizno ureditev. V noveli deviznega zakona je bilo po 34(a). členu mogoče držati devize na deviznem računu, če služijo pokritju vlagateljevih obveznosti. Bile so izven deviznih pozicij bančnega sistema in zavarovane pred prerazporeditvijo. Izenačitev blagovnih uvoznih režimov s tretmanom v kooperacijah – ne le za delež tujca, ampak za celokupne transakcije – bi delovala pospeševalno.

Podjetniška zakonodaja določa ureditev tujih vlaganj v specialnem zakonu. Omogoča naložbe v družbena podjetja in v 41. členu določa možnost spremembe statuta podjetja, ko pride do tuje naložbe. Daje pa tudi zagotovilo za nespremenljivost obveznosti iz tujih naložb. Podjetje ne sme spremeniti svoje dejavnosti, ne svojega statuta, če bi to povzročilo onemogočanje izpolnjevanja obveznosti iz vlaganj, brez vrnitve sredstev, ali če se stranki s pogodbo drugače ne sporazumeta.

Ni torej nevarnosti za tuje naložbe v naše včerajšnje TOZD-e, kar je bilo običajno, če se bodo ti sedaj združili v delovno organizacijo. Ravnati bo treba razumno. Z novim statutom lahko tak TOZD ostane proizvodna enota z internim obračunom, ki omogoča tujcu soupravljanje, revizijo in kontrolo poslovanja.

Manj jasno so v 44. členu Zakona o podjetjih opredeljena vlaganja v družbena podjetja za domače vlagatelje, kar se bo po naravi problematike preneslo tudi na tujce. Sprememba statusa družbenega podjetja je povezana z večinskim deležem občanov v družbenem podjetju, če vlagatelji obdržijo lastništvo in imajo pravico do upravljanja.

Neustrezno je urejeno spodbujanje vlaganj. Prepuščeno je tekoči ekonomski politiki, torej ni stalno in znano vnaprej. V tekočem poslovanju pa so ta podjetja, kar je povsem pravilno, v celoti izenačena z domačimi. Olajšave so predvidene pri obdavčenju dobička in obdavčenju reinvestiranja ali deponiranja v državi. Najmanj, kar bi se pričakovalo, je davkov prosto reinvestiranje in deponiranje v državi. Toda o teh olajšavah se z davčno politiko dogovorijo republike in pokrajini, kar je za tujega vlagatelja znova precej nestalno in odvisno od sočasnih okoliščin.

Zavzemal sem se za to, da za vnaprej uzakonimo spodbude za naložbe, ko pa so te izvedene, posluje podjetje pod domačimi pogoji. Beneficije za vlagatelja so možne po ugotovitvi dobička in naj veljajo za tujca. Skladno z opisano ureditvijo je za leto 1989 tuja oprema oproščena plačila uvoznih carin in davščin, vendar le, če je projekt 45-odstotno izvozno naravnani in je delež tujca več kot 20 odstotkov.

Popolnoma odprto je notranje obdavčenje. Stari zakon je poznal manjše oprostitve prispevkov za obrambo, zaščito in drugo. Davčni sistem, ki je izčrpal jugoslovansko gospodarstvo, ker ga pojmuje kot državno lastnino, je inkompatibilen z normalnim tržnim naložbenim razpoloženjem.

Oblike in pravni temelj naložb

Omogočena so vlaganja v vse oblike podjetniškega organiziranja v Jugoslaviji. Starim, že znanim oblikam so dodane mešane družbe, tudi lastna podjetja tujcev in vse, kar bo še v razvoju novega podjetništva nastalo.

Predvidene so te-le oblike:

- družbeno podjetje,
- mešano podjetje (z delniško družbo, družbo z omejeno odgovornostjo, komanditno družbo in družbo z neomejeno odgovornostjo),
- zasebno podjetje ali obratovalnica,
- pogodbeno podjetje,
- banka ali finančna organizacija,
- zavarovalnica, zadruga in končno generalna klavzula,
- druge oblike sodelovanja in skupnega poslovanja, določene z zveznim zakonom.

S pogoji, posebej določenimi z zakonom, ima tuja oseba lahko tudi lastno podjetje v Jugoslaviji.

V tehnični izvedbi so tuja vlaganja lahko urejena s pogodbo o skupnem vlaganju ali ustanovitvi mešanega podjetja. Poleg pisne oblike je predpisana za oba primera tudi vsebina. Pogodbe se prijavljajo Zveznemu sekretariatu za zunanjo trgovino, ki ne presoja primernosti, ampak le zakonitost. Zakonodajalec ni ponovil napake iz XV. amandmaja na ustavo, kjer je določil, da tujci obdrže lastništvo nad vloženi sredstvi, lastnik je namreč novo podjetje.

Boljša bi morala biti koordinacija z zakonom o podjetjih; po njem se delniška družba z omejeno odgovornostjo ustanavlja s statutom ali pravili. Za tujca pa je mogoča le pogodba o ustanovitvi mešanega podjetja ali o vlaganju v podjetje. Po katerem zakonu torej ravnati pri ustanavljanju mešanih družb?

Pogodba o vlaganju ali ustanovitvi je lahko časovno določena ali pa nedoločena in se spreminja pogodbeno ali po splošnem predpisu za obligacijska razmerja. V 15. členu tretji odstavek ni ločeno pogodbeno vlaganje, kjer veljajo obligacijski predpisi in ustanovitev podjetja, kjer ti ne veljajo. Vpogled v finančno poslovanje in revizijo obračuna, ki ju je šteti za normalno pravico vlagateljev ali pogodbenikov, sta z zakonom predpisana.

Vlaganja posebne vrste

Ob nastajanju zakona smo se zavzemali za ločevanje med vlagateljem v tipično konkurenčno produkcijo, gospodarsko infrastrukturo in izkoriščanjem naravnih bogastev. Zakonodajalec je to deloma upošteval in bo vlaganja v zavarovalnice, banke in druge finančne organizacije uredil z zveznim zakonom.

Vpeljal pa je tudi posebne oblike vlaganja za uporabo naravnega bogastva ali dobrine v splošni rabi. Partner na naši strani je družbenopolitična skupnost in na drugi strani tujec, ki pridobi koncesijo za izkoriščanje določenega obnovljivega naravnega bogastva ali dobrine v splošni rabi. Pogodba o koncesiji je podvržena presoji primernosti in soglasju zveznega upravnega organa za ekonomske odnose s tujino. Za neobnovljiva naravna bogastva je mogoče pridobiti koncesijo samo z zakonom, ki bo urejal vsako pogodbo posebej.

Družbenopolitična skupnost lahko dovoli tujcu tudi zgraditi objekt ali obrat in sicer kot lastno podjetje za določen čas. Po izteku postane tak objekt družbena lastnina in se konstituira v družbeno podjetje.

Lastno podjetje tujca v državi je bilo v pripravah predvideno le v svobodnih carinskih conah. Sedaj je razširjeno na celotno ozemlje. Izpolnjeni morajo biti enaki pogoji kot za domače podjetje. Lastniško podjetje tujca ni možno v oboroževalni proizvodnji, železniškem, zračnem prometu, pri komunikacijah, zavarova-

nju, v založništvu in javnem obveščanju in tudi ne na ozemljih, kjer veljajo vojaške prepovedi.

Lastno podjetje mora dobiti dovoljenje zveznega upravnega organa za ekonomske odnose, ki presoja zakonitost tako po zakonu o podjetjih, kot tudi po določenih in omejitvah iz tega zakona, naštetih v gornjem odstavku.

Narodnogospodarsko upravljanje tujih naložb in sklep

Ker je upravnim organom dodeljena le presoja zakonitosti in le v izjemnih, narodnogospodarsko občutljivejših primerih tudi presoja primernosti, smemo skleniti, da je model vlaganj tržno in liberalno naravnano.

Odločbe o skladnosti z ustavo in zakonom morajo biti izdane v 30 dneh. Pogodbe so vodene v registru zveznega organa za mednarodne ekonomske odnose. Ugotavljajo se reinvestirani dobiček, dodatna vlaganja, prenosi in druge spremembe. Registrirajo se vrednosti delnic, ki so jih kupili domači ali tuji vlagatelji in ažurirajo podatki o vlaganjih, reinvestiranje dobička, prenehanje pogodbe o vlaganju, prenos vloge ali repatriacija tuje vloge.

V pravno-institucionalnem smislu smo dobili moderen zakon o tujih vlaganjih, naša veljava na mednarodni vrednostni lestvici potencialnih prejemnikov naložb in naša sposobnost za učinkovito gospodarjenje, ocenjeno na podlagi sintetičnega kazalca dobička, se s tem še nista spremenili.

CITIRANA LITERATURA

- Arhar, dr. France: Vlaganja in druge oblike sodelovanja s tujimi partnerji. Bančni vestnik, št. 9, Ljubljana 1987.
- Bajt, dr. Aleksander: Samoupravna oblika družbene lastnine. Globus, Zagreb 1988.
- Smole, Janko: Denar gledamo skozi ideološko prizmo. Kakšna naj bi bila naša mednarodna finančna politika? Naši razgledi, leto XXXVI, št. 13, 10. julij 1987.
- Kovačević, dr. Milan: Strana ulaganja. Nedovoljno uloženo u zakon. Ekonomska politika št. 1920, Beograd, 16. januar 1989.
- Simoneti, dr. Rino: Podsystem ekonomskih odnosov s tujino v programu gospodarske reforme. XVII. strokovni izobraževalni seminar ekonomistov. Bled, 4. in 5. november 1988.

VIRI

- Zakon o tujih vlaganjih, Ur. list SFRJ št. 77, 31. december 1988.
- Zakon o vlaganjih 1973, 1978, Spremembe 1984 in 1986.
- Delovno gradivo zveznih upravnih organov, zbornic in družbenih svetov.