

*Др Драго Дивљак, редовни професор
Универзитета у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду*

ПРАВНИ-ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИРИ ИЗВОЗНОГ КРЕДИТИРАЊА СА ЈАВНОМ ПОДРШКОМ¹

Сажетак: У модерно доба, извозно кредитирање са јавном подршком је постала скоро нужна и неопходна компонента у финансирању извоза великог броја земаља. Предмет анализе у раду су правни аспекти ове форме извозног кредитирања, са циљем да се укаже на проблематичне проблеме и ограничења у овој области. У фокусу истраживања су како правна правила националне, тако и међународне карактера. Природно, основна истраживања је посвећена стању наше правне регулативе из ове области, у циљу утврђивања њене корелација са односним међународним и националним правилима.

Наша земља се суочава с великим економским тешкоћама, укључујући и значајни структурални дефицит. У том контексту јачање правних и других неопходности за извозно кредитирање са државним учешћем, и код нас се намеће као нужност. Постојећи правно-институционални оквири у том погледу нису преуређени, јер значајније не одступају од правног оквира других земаља и усвојених правила на међународном нивоу. Међутим, за реализацију оптималних циљева у овој области неопходно је и стално јачање финансијских капацитета, у чему смо лимитирани.

Кључне речи: извозно финансирање, извозни кредити, ОЕСД, Споразум о смерницама за извозне кредитне са јавном подршком, извозно-кредитне институције, наше право.

¹ Рад је посвећен пројекту "Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија)" који финансира Правни факултет у Новом Саду.

Већи извоз се скоро универзално посматра као витални национални циљ.² Његово увећање, путем кога се обезбеђују значајни економски ефекти, је потреба сваке земље. Она је углавном везана за јачање платно-билансне позиције државе и решавање проблема запошљавања, као и остваривање других специфичних циљева економског развоја.³ Да би оствариле зацртане циљеве, државе спроводе активну политику подршке укључујући и извозно кредитирање. У модерно време,⁴ кредитирање и други јавни облици подршке извозу, је скоро константа у међународном пословању и њена вредност се стално увећава,⁵ при чему се и њихови мотиви модификују и прилагођавају времену.⁶ Посебно у кризним економским временима,⁷ извозно кредитирање постаје све привлачнија инструмент за одбрану и побољшање тржишног учешће у стагнирајућем светском тржишту.

С обзиром на свој значај⁸ и различите правне и економске импликације, извозно кредитирање је нужно подвргнуто правним правилима различитог карактера, како на националном, тако на међународном плану. У раду који следи, ћемо се управо посветити правним аспектима извозног кредитирања, као посебног сегменте извозног финансирања, са циљем да укажемо на потенцијалне проблеме и ограничења у овој области. Правила међународног карактера ће и бити у првом плану анализе која следи. Утврдиће се циљеви, карактер и садржина датих правила, као и њихов значај. Нужно је посебну пажњу посветити и националним правним оквирима, посебно стању наше правне регулативе из ове области и утврдити њена корелација са односним међународним и националним правилима.

²Moravcsik, A.M., *Disciplining trade finance: the OECD Export Credit Arrangement*, International Organization, Volume 43 / Issue 01 / (1989), стр. 173.

³ Тако се наводи да повећање извоза ојачава америчку конкурентност на страним тржиштима, чиме се додатно увећава број засполених. Zackula., S., *Export Finance: Major Programs and Current Issues* St. Louis U. L.J. 17, 1991-1992, стр. 17.

⁴ Нагли раст ових кредита је најпре био везан за нафтну кризу седамдесетих година прошлог века, као одговор на заоштрена конкуренцију на светском тржишту.

⁵ Најбоља илустрација за то је да су 2008. године чланице Бернске уније дале подршку извозу од рекордних хиљаду милијарди долара, што је представљало тада десети део вредности светске трговине.

⁶ Изазови смањења сиромаштва, климатских промена и адаптација на еколошки одржив развој. Упореди: Hickie, S. *The Export Credit Renaissance: Challenges for Ecologically Sustainable Development in the Global Economic Crisis*, University of New South Wales Law Journal, The Volume 32 Issue 2 (2009), стр. 589.

⁷ Упореди: Hickie, S. *op.cit.* стр. 587.

⁸ Проблем извозних кредита је важао, али ипак недовољно цењено питање међународног правног регулисања у међународној трговини. Levi.J.K., *The Dynamics of International Trade Finance Regulation: The Arrangement on Officially Supported Export Credits*, Harvard International Law Journal / 2004 / Vol. 45, стр. 66.

1. Општа разматрања

Финансирање извоза (export credit financing) се битно разликује од финансирања продаје на домаћем тржишту.⁹ Ради се о широком појму, који обухвата извозни кредит као саставни, незаобилазни сегмент извозног финансирања (eng. export financing, nem. Ausfuhrfinanzierung), као и осигурање извозних кредита. Извозни кредити су финансијски инструменти који су директно везани за прекограничну трговину,¹⁰ и под њима се подразумевају различити облици¹¹ пружања финансијске подршке извозу одобравањем кредита извозницима од стране пословног банкарства или специјализованих институција финансирања.¹²

Извори финансирања извоза традиционално ограничена на институције који могу адекватно да одговоре финансијским ризицима у извозном пословању. То претпоставља у првом реду веће комерцијалне банке.¹³ Међутим, њихов ангажман због ризика¹⁴ који прати извоз, често није могућ или је скуп,¹⁵ што посебно важи за област дугорочних кредита.¹⁶ Како су кредитни услови уз цену и квалитет важан елемент конкурентске предности понуђача, у тим ситуацијама расте потреба за укључивањем државе у ову област, без обзира на другачије ставове.¹⁷ Таквој потреби држава излази у сусрет путем посебних програма извозних кредита које реализују или у сарадњи са постојећим приватним институцијама или формирањем посебних, специјализованих јавних ин-

⁹ О дифернцији извозног финансирања од финансирања на унутрашњем тржишту, упореди: Goekjian, S.V., Wayne L. Rev. 499 1963-1964, стр. 501.

¹⁰ Упореди: Dean C. A., The Export-Import Bank of the United States' Battle Against Subsidized Export Credits J. Int'l L. 267 (1991), стр. 271.

¹¹ Ту спадају: кредит испоручиоца - одобравање кредита од стране извозника - директно иностраном купцу, где се на тај начин одлаже плаћање по основу уговора о продаји; Кредит купцу - кредит који финансијска институција из земље извозника одобрава директно иностраном купцу или његовој банци за финансирање испорука из земље извозника - кредитора; Мешовити кредити - где се комбинује кредитирање са неким врстама помоћи.

¹² У сваком случају се увек подразумева одложено плаћање купца. Moravcsik, A.M., op.cit. стр. 176.

¹³ Као извор финансирања извоза, комерцијалне банке углавном нуде само краткорочно финансирање до 180 дана или мање.

¹⁴ То су превасходно политички ризици и недостатак поузданих информација. Goekjian, S.V., op.cit. стр. 504.

¹⁵ О факторима настанка такве ситуације, више: Zackula., S., op.cit. стр. 18.

¹⁶ Moravcsik, A.M., op.cit. стр. 176.

¹⁷ Критичари тврде да за таквим програмима не постоји нарочита потреба и да проблем малих и средњих извозника није недостатак финансирања, већ недостатак способности да се добије комерцијалан кредит.

ституција.¹⁸ Због повољнијих услова од оних који се нуде на тржишту,¹⁹ такви од државе потпомогнути програми временом²⁰ постају најпожељнија опција кредитирања и скоро неизоставна форма извозне подршке. Начини и инструменти како се то постиже су различити,²¹ а разноврсна је и садржина програма који се нуде извозницима. Она се најчешће се своди на: рефинансирање националних извозника и произвођача кроз систем есконта-дисконта, банковног аванса или на основу уступања потраживања према иностранству или реесконта меница, директно одобравање кредита зајмопримца у иностранству, издавање гаранција за извозне кредите, кредитирање иностраних влада у циљу извоза из земље кредитора и мешовите кредити- који су комбинација помоћи и кредита,²² мада постоје и посебни програми.²³ Њихова заједничка одлика је што су повољнији од комерцијалних аранжмана, што има одређене последице.²⁴ Држава рефинансира одобрене кредите по нижим, преференцијалним каматним стопама, а понекад покрива и разлику између ове ниже и више комерцијалне каматне стопе. Исто тако наплаћују се мање провизије, нижи су трошкови и премије осигурања, а могуће су и друге повољности.

¹⁸Graham, T., Sources of Export Financing; Ga. J. Int'l & Comp. L. 455 (1984), стр. 455.

¹⁹ Упореди: Frenkel, O.-Claude G. B. Fontheim., C.G.B., Export Credits: An International and Domestic Legal Analysis, Law & Pol'y Int'l Bus., 1981., стр. 1069; Roland P. Wiederaenders, R.P., Export Financing Options for NAFTA Country Businesses, NAFTA: Law & Bus. Rev. Am. 51 (1998), стр. 5.

²⁰ Давање државних извозних кредита имало је своје корене у поослератној ери. У то време, реконструкција и обнова Европе и Јапана је створила велику тражњу за капиталним добрима. У почетку извозни кредити су првенствено користиле развијене земље да подрже продају у земљама у развоју. Првобитно, циљ је био и да се обезбеди помоћ мање развијеним земљама. У последње време, извозни кредит се првенствено користи да подржи трговину високо технолошких производа и инвестиционе тешке између развијених земаља. Види: Fernald, M.D., Export Credits: The Legal Effect of International and Domestic Efforts to Control Their Use, *Boston College International and Comparative Law Review*, 1984, стр. 436.

²¹ Више: Fernald, M.D., op.cit стр. 437 i dalje; Frenkel, O.-Claude G. B. Fontheim., C.G.B., op.cit.стр. 1070-1071.

²² У пракси, тешко је разлучити које су природе ови кредити. Ипак се сматра да су везани кредити више потпомагање извоза, а мање стварна помоћ мање развијеним земљама. По мишљењу америчког трговинског званичника, развојна помоћ је само "цинична форма" за веће субвенционисање извоза. Упореди: Dean C. A., op.cit. стр. 272, 275; Fernald, M.D., op.cit стр. 452.

²³ Нуде се и специјални програми који побољшавају пакет финансирања, што као: подршка страних садржаја, подршка локалних садржаја, осигурање од ризика девизног курса, инфлације, као и мешовити кредити, који комбинују различите облике помоћи са кредитом. Frenkel, O.-Claude G. B. Fontheim., C.G.B., op.cit. стр. 1070.

²⁴ На тај начин субвенција постаје имплицитан садржај извозних кредита. Moravcsik, A.M., op.cit. стр. 177.

2. Споразум о смерницама за извозне кредите са јавном подршком

Иако су извозни кредити због своје повољности постале саставни елемент међународне трговине који подстиче међународну трговину и у једном делу олакшавају терет дуга мање развијених земаља прималаца кредита,²⁵ ипак су присутне и негативне последице извозног кредитирања. Поред тога што се виде и као скупи инструменти расипништва државе и у конкурентској спирали постају све скупљи, они могу потенцијално могу бити облик нелојалне конкуренције која може изазвати поремећаје у међународној трговини и тиме негативно утицати на економску ефикасност. Њихово посматрање као облик негативног уплитања државе у привредну конкуренцију и њеног додатног искривљавања, довело је до залагања за њиховом елиминацијом као елемента конкуренције у извозу. Такав став је традиционално био присутан у САД, где се државно подржани извозни кредити сматрају искривљавањем нормалних међународних трговинских токова,²⁶ за разлику од ставова европских земаља, посебно Француске.²⁷ С обзиром на њихово коришћење може имати одлучујући дугорочни ефекат по расподелу богатства и моћи у међународном економском систему,²⁸ било је неопходно да се и на међународном плану утврде правила коришћења извозних кредита уз помоћ државе.

Континуирани ефективни напори да се ограничи међусобна конкуренцију и покушају смањити све већи издаци држава за сврхе извозног кредитирања су се превасходно концентрисали у Организацији за економску сарадњу и развој (ОЕЦД).²⁹ Као резултанта дугогодишњих преговора³⁰ унутар ове организације, у време заоштрених међународних економских односа, 1979. године је ступио на снагу тзв. консензус, тј. Споразум о смерницама за извозне кредите са јавном подршком (Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits).

Основна намена ОЕЦД Споразума није да онемогући извозне кредите, већ да дисциплинује њихово коришћење, одржи здраву конкуренцију³¹ и подстакне међународну трговину путем дефинисања услова кредитира-

²⁵ Dean C. A., *op.cit.* стр. 270-271.

²⁶ Graham, T., *op.cit.* стр. 463.

²⁷ Frenkel, O.-Claude G. B. Fontheim., C.G.B., *op.cit.* стр. 1085.

²⁸ Упореди: Moravcsik, A.M., *op.cit.* стр. 173. —moravcik-173 ; Graham, T., *op.cit.* стр. 470.

²⁹ Међународна сарадња за управљање политику извозних кредита почела је већ 1934. године у оквиру Бернске уније, тј. у Савезу осигуравача за контролу међународних кредита.

³⁰ Група је основана 1963. године као форум за дискусију. Fernald, M.D., *op.cit.* стр. 422.

³¹ Levi, J.K., *op.cit.* стр. 66.

ње са роковима отплате дужим од две године. Предмет регулисања су висина каматне стопе (одређивање минималних каматни стопа), дужина рокова отплате кредита, висина готовинског удела купца, регулисање локалних трошкова, третман државне помоћи. Осим ових правила „дисциплине“, инсистира се и на транспарентности, путем обавезне, мада ограничене, размена информација о кредитној пракси.³²

Споразум је плод компромиса и дијалога, што је један од његових битних одлика, чему је и прилагођена и форма и природа документа. Његово неформално означавање као консензус, сликовито и одсликава и његову суштинску одлику. Поред тог споразум има и секторски карактер. Наиме, поред општих правила, постоје и посебна правила, којим се покривају поједини привредним областима,³³ чиме је прилагођаван специфичним потребама одређених комерцијалних делатности.³⁴ На тај начин је успео и да покрије скоро све релевантне индустријске цивилне секторе.

Исто тако, споразум је еластичан флексибилан инструмент, у то у два правца. Прво он се динамично прилагођавао потребама времена,³⁵ што му је омогућила његова мека природа. Од 1978. године када је донесен, до је данас претрпео велики број измена, а последња датира од 21. децембра 2007. године,³⁶ са циљем прилагођавања промењеним околностима и онемогућавању његовог прикривеног изигравања.³⁷

Измене су ишле у правцу смањена издвајања камата, регулисања везане помоћи, поједностављења текста, као и увођењем одређених секторских правила. Истовремено, и његова правила су учињена флексибилним и динамичним, јер је омогућено аутоматско прилагођавање правила, без посебних процедура, и то у погледу каматних стопа и класификовања земаља по развијености.

Правна природа споразума је веома специфична и као скоро као да нема пандан у праву међународне трговине. И сам назив у неку руку може упућивати да се не ради о акту уговорног карактера. Имајући у виду садржину датог документа, правилније би га било назвати OECD Консензус, него OECD Споразум, будући да овде и није реч о споразуму у правом смисли те речи. И у његовом уводном делу је наведено да се ради о „централном споразуму“ међу учесницима, што и одговара функцији и ка-

³² Moravcsik, A.M., op.cit. стр. 178.

³³ Они се односе на бродове, цивилне ваздухоплове и нуклеарне електране.

³⁴ Упореди: Chan., M New OECD Sector Understanding on Export Credits for Civil Aircraft, Law & Fin. Mkt. Rev., 2007.

³⁵ Levi.J.K., op.cit. стр. 67.

³⁶ Dean C. A., op.cit.стр. 282; Graham, T., op.cit. стр. 471.

³⁷ Више: Moravcsik, A.M., op.cit. стр. 190; Levi.J.K., op.cit. стр. 101.

рактеру OECD,³⁸ који примарно и нема задатак креирања правних правила.³⁹ Суштински гледано, ради се о необавезујућем разумевању међу главним извозним земљама те организације,⁴⁰ који не прати ни формално обавезивање земаља учесница. То је консензус, код кога не постоје формалне процедуре гласања или измена и допуна.

Конципирање споразума као необавезујућег међународном аранжмана⁴¹ се оправдава потребом олакшавања постизање споразума и избегавања дугог процес ратификације од стране земаља учесница.⁴² Резултат је био аранжман без “зуба”, који нема систем за решавање спорова, а нити постоје формалне санкције за кршење правила.⁴³ Са институционалне тачке гледишта, његово извршавање не прати формализован организациони апарат, иако ужива административну подршку Секретаријата OECD. У складу са наведеним карактеристикама, споразум би најпре могао припадати једном дифузном систему меког права, што је и чест став правне литературе.⁴⁴

Аранжман је јединствен и по томе што омогућава учесницима, за разлику од других међународних докумената, једнострано одступања од његових правила. Наиме, као што наслов сугерише, минималне и максималне каматне стопе отплате или услови кредитирања су само смернице⁴⁵ и сваки учесник може једнострано да одлучи да одступи од њих, без образложења. То значи да земља која жели да понуди ниже стопе или дуже услове за кредитирање то може легитимно да уради у складу са споразумом, при чему је дужна једино да у одређеном року обавести остале земље учеснице о својој намери. Оне могу тражити консултацију о томе. Након истека десет дана (или двадесет - ако су захтеване консултације), сваки учесник који одступа, може кренути у реализацију кредита. Наведени рокови за обавештавање даје другим земљама прилику да се равноправно укључе у конкуренцију и своје услове уподобе повољнијим, којим се одступа од споразума,⁴⁶ под условом да у том погледу могу бити конкурентне.⁴⁷ Све док уче-

³⁸ ОЕЦД има важну, али али и углавном непризнату улогу као креатора као законодавног тела. Више: Salzman, J., *The Organization for Economic Cooperation and Development's Role in Inerantional Law*, *The Geo. Wash. Int'l L. Rev.* .2011, стр. 256.

³⁹ Wolfe., R., *The OECD Contribution to the Evolution of Twenty-First Century Trade Law*, *The Geo. Wash. Int'l L. Rev.*, 2011. стр. 278.

⁴⁰ Graham, T., *op.cit.* стр. 470-471,

⁴¹ Frenkel, O.-Claude G. B. Fontheim., C.G.B., *op.cit.* стр. 1086.

⁴² Fernald. M.D., *op.cit.* стр. 446.

⁴³ Wolfe., R., *op.cit.* стр. 279-280.

⁴⁴ Levi.J.K., *op.cit.* стр. 67.

⁴⁵ Аранжман изричито признаје да су ове стопе намењене као смернице и да утврђене каматне стопе треба тумачити као горњи граничник.

⁴⁶ Frenkel, O.-Claude G. B. Fontheim., C.G.B., *op.cit.* стр. 1085.

сник поступа у складу са наведеним процедурама, његово поступање остаје у границама споразума.

Иако наведена правила о одступању угрожавају потенцијалну ефективност аранжмана, ипак она у суштини, инсистирањем на транспарентности, обавештавању и консултацијама, јачају позицију његових учесника, Тиме та правила добијају карактер заштитних механизма земаља учесница и обезбеђења фер конкуренције у овој области.

Уколико би се покушао сумирати домашaj и ефективност наведеног споразума, може се рећи да је наведени споразум OECD и поред своје лимитираности, генерално успешан и ефикасан систем правила, са врло мало одступања и кршења,⁴⁸ за разлику од других међународних аранжмана. То потврђују и емпиријски подаци.⁴⁹ Одредбе Споразума, осим земаља чланица OECD-а и земаља чланица ЕУ, утицале су и на праксу свих других агенција, земаља нечланица OECD. Аранжман је успео да стабилизује међународну конкуренцију у овој области, али по стопама које су остале далеко испод тржишне цене. Међутим, као и код других међународних докумената, није лако објаснити факторе његове успешности или неуспешности.⁵⁰ Најчешће се они виде у његовом прагматизму, еластичности и неформалности, на основу чега је израстао међународни регулаторни оквир који заслужује поштовање.⁵¹ Тим више што то уопште није био лак задатак, посебно у светлу чињенице да OECD аранжман у суштини”картел” дизајниран да ограничи политичку економску утакмицу између кредитних агенција земаља учесница, а који је по својој природи склон развргавања. То суштински показује да такав, какав је, суштински одговара свим учесницима, јер на крају кајева штити извознике од експлоатације увозника, по основи извозних кредита са јавном подршком.⁵²

Наравно, споразум има и своје негативне стране. Он не забрањује извозне кредите са јавном подршком, већ само дисциплинује његово коришћење, путем утврђивања правила и услова за њихово коришћење. Управо ова његова суштинска одредница се и критикује, јер се сматра да као таква, фаворизује земаља без већих буџетских ограничења за програме извозног кредитирања.⁵³

Када говоримо о наднационалном приступу овој материји, осим, OECD, за нас је од поцебног значаја и однос Европске уније према статусу и регул-

⁴⁷ Frenkel, O.-Claude G. B. Fontheim., C.G.B., op.cit. стр. 1074.

⁴⁸ Moravcsik, A.M., op.cit. стр. 202.

⁴⁹ Levi.J.K., op.cit.стр. 66-67.

⁵⁰ Wolfe., R., op.cit. стр. 280.

⁵¹ Levi.J.K., op.cit.стр. 68-60.

⁵² Moravcsik, A.M., op.cit. стр. 203.

⁵³ Graham, T., op.cit. стр. 472-473.

цији извозних кредита са јавном подршком. Он је вишеслојан. Генерално гледано, иако међународни споразуми и право Европске уније намећу значајна ограничења у финансирању извоза, при чему су она значајно свебухватнија за кредитирања од оних за осигурнаје извоза, они ипак остављају простор за извозне кредите и субвенционирање извоза.⁵⁴ По правилу, Европска унија искључује извозне кредите за извоз у друге земље чланице. Извозни кредит према земљама нечланицама су могући, уколико не утичу на конкуренцију између чланица ЕУ и када су у складу са међународним обавезама, у овом случају и са споразумом OECD, у чијем креирању су учествовале економски најзначајније земље те групације. На тај начин су посредним путем, преко споразума OECD, а после дуготрајних спорења,⁵⁵ у Европској унији стандардизовани услови за извозне кредите са јавном подршком. С друге стране, свака држава чланица је задржала свој институционални систем извозног кредитирања, иако су постојала и другачија залагања.⁵⁶

3. Правно-институционални оквир извозног кредитирања у нашој земљи

У модерно време,⁵⁷ извозни кредити са званичном државном подршком се најчешће реализују путем посебних агенција за извозно кредитирање. Све развијене земље имају једну или више институција које се баве кредитирањем извоза, али посебно комплексан и специфичан систем из ове области постоји у САД,⁵⁸ за разлику од праксе у европским земљама.⁵⁹ Временом су оне постала скоро нужна и претпостављена компонента у финансирању извоза великог броја земаља.

⁵⁴ Регулатива ЕУ у области финансирања извоза је углавном окренута осигурању извозних послова. О развоју приступа ове организације извозном кредитирању, упореди: Simon, D., EEC Law – Export Credits – Community has Exclusive Power to Negotiate Export Credit Agreements, *Int'l Trade L.J.*, 1977.

⁵⁵ Simon, D., *op.cit.* str. 267.

⁵⁶ Постоје и мишљења да би извозно кредитирање могао пратити систем успостављања тзв. Европске агенције за извозне кредите, попут америчке Ескимбанке, али се оцењује да он није реалан, због различитих интереса земаља чланица Европске уније и технократске тремости њених органа.

⁵⁷ Оне нису само креације новијег доба. Извозно финансирање се први пут појавило још 1919, када је британска влада основала Одељење за извозне гаранције. У року од једне деценије, извозне кредитне агенције су основане у Француској, Шпанији и Италији.

⁵⁸ *Шире о овом концепту и његовом развоју: Bryant, D.B., The Export-Import Bank: It's History, Function, and the Reauthorization Act's Impact on the United States and Latin America, Law and Business Review of the Americas, 2003, с. 743 и даље.*

⁵⁹ Више о немачкој пракси у овој области: Harries, H., Co-Financing between Public and Private Institutions for Development Financing: The Practice of the German Development Finance Bank as a Public Institution; *Am. U. L. Rev.* (1982-1983) стр. 11-112.

Потреба за извозним кредитима са јавном подршком природно је присутна и на нашим просторима. Иако је први систем финансирања извоза настао већ 1957. године, о постојању ефективнијег система извозних кредита можемо говорити тек од 1967. године када је основан Фонд за кредитирање и осигурање извозних послова. У суштинском смислу, тај систем је функционално заживео од 1979. године, када послове Фонда преузима Југословенска банке за међународну економску сарадњу – ЈУБМЕС.⁶⁰ У периоду трајања државне заједнице Србије и Црне Горе, проблемима кредитирања, финансирања и осигурања извозних послова, бавио се Фонд за финансирање и осигурање извозних послова (Serbia and Montenegro Export Credit Agency-SMECA). Са осамостаљивањем Србије, кредитирање и финансирање извоза поверено је Агенцији за осигурање и финансирање извоза – АОФИ. и Агенцији за страна улагања и промоцију извоза (Serbian Investment and Export Credit Agency–SIEPA).

Рад и пословање агенција за извозно кредитирање су покривени националном правном регулативном којом се регулише организацију и начин пословања таквих институција, а све са циљем да се успостави контрола над трошењем јавног, односно државног новца и обезбеди њихова оптимална функционалност.⁶¹ У нашем праву то је учињено законом Законом о агенцији за осигурање и финансирање извоза Републике Србије а.д.,⁶² који заједно са Одлуком о условима краткорочног кредитирања и висини каматних стопа и провизија из 2009. године чине правни оквир за ову област у нашој земљи.

С обзиром на намере наше земље да приступи Европској унији, поставља се питање усклађености наше правне регулативе са њеним релевантним правилима. Како су у земље ЕУ активни учесници споразума ОЕЦД, а он је сам по степену прихваћености временом постао међународни стандард за ову проблематику, самим тим је постао референтан и за наше правне. С обзиром да је он стриктно усмерен само ка условима извозног кредитирања, чији је основни циљ да се спречи нелојална конкуренција између агенција из земаља чланица ЕУ, сви остали аспекти ове материје нису предмет усклађивања, тако да наша земља може самостално регулисати остале аспекте ове материје, посебно оне везане за институционално-организациони аспект и систем фиксирања извоза уопште.

У упоредном праву, не постоји униформни правни модел институционалног система кредитирања извоза са јавном подршком. Иако извозне

⁶⁰ До почетка деведестих година била је једина извозно-кредитна агенција у региону Источне и Централне Европе.

⁶¹ Упореди: *Zakon o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov* (Uradni list RS, шт. 2/2004, 56/2008- 3SIRB)

⁶² Службени Гласник Републике Србије бр.61/2005. од 15.07.2005. године.

кредитне агенције у индустријским земљама деле сличне функције, оне немају исте политичке мандате и институционални капацитет,⁶³ а разликују се по својој организационој и власничкој структури. Државе у складу са својим интересима и традицијом успостављају своје моделе који укључује различите ангажмане и уплив државе,⁶⁴ али најчешће одвојене у управљању од њих.⁶⁵ У организационом погледу, оне могу бити део државног апарата (Јапан и Велика Британија), посебне државне агенције (Exim bank-САД), институције приватног капитала под утицајем државе (Немачка) или јавноприватна удружења (Француска).

У наведеном погледу, наша земља, је као и већина других земаља развила свој модел, који није имао стриктног узора у упоредном праву, већ је више наслоњен на сопствену традицију у овој области. То је подразумевало да је функција извозног кредитирања са јавном подршком поверена државној агенцији, које је основала држава ради подстицања и унапређења извоза и развоја економских односа са иностранством, која је и обезбедила оснивачки капитал у износу од 25 милиона евра.⁶⁶ Задатак Агенције је да, у циљу стратешког побољшања услова пословања извозне привреде и промене структуре извоза Републике Србије, заједнички делује са свим развојним, финансијским и осталим институцијама, али и са приватним страним компанијама и институцијама када за то постоји заједнички интерес.

Ни у функционалном смислу, тј, у погледу функција, послова и инструмената извозног кредитирања, нема значајнијих одступања од упоредно-правне праксе, ни посебних правних ограничења. У функционалном смислу, ове институције могу обављати и послове осигуравања извоза и низ пратећих делатности у вези са извозом или се бавити само кредитирањем извоза. Што се тиче поља деловања, АОФИ се бави, како кредитирањем и тако осигурањем извоза, што је модел који је присутан у САД код Ex-Im banke, у Канади код Export Development Canada – EDC, у Словачкој код Slovene Export Corporation - SEC и у Холандији код ATRADIUS N. V.⁶⁷

⁶³ Moravcsik, A.M., op.cit. стр. 194.

⁶⁴ Најновије формиране агенције неретко за узор имају америчку Еским банку. Graham, T., op.cit. стр. 461.

⁶⁵ О систему извозног финансирања земаља чланица НАФТЕ: Wiederaenders, R. P., op.cit. стр. 54 i dalje.

⁶⁶ Средства им осигурава држава, велике банке, заинтересована предузећа или се она прибављају на финансијском тржишту. Део средстава прибавља се на финансијском тржишту; позајмницама, продајом обвезница и других задужница, дисконтом меница, позајмницама од државног трезора, од домаћих штедних и кредитних установа и на евротржишту. Нека упоредно-правна искуства о изворима средстава: Fernald. M.D., op.cit. стр. 4370.; Frenkel, O.-Claude G. V. Fontheim., C.G.V., op.cit. стр. 1070-1071.

⁶⁷ Постоје агенције које врше искључиво осигурање извоза, док су активности кредитирања препуштене банкарском сектору. Такве агенције су: Office National du Ducroi-

Агенције за извозне кредите су превасходно усмерена ка средњерочном или дугорочном финансирању, где је и најмање присутно комерцијално банкарство. Супротно томе, пракса наше агенције за финансирање извоза је усмерена ка краткорочним извозним кредитима. Ово одступање је наших стварних материјалних могућности да се подстакне наш извоз, а она су у овој фази релативно скромна, те нису у могућности да се кредитним условима конкурише системима развијених земаља. Из тих разлога наши извозници још увек имају на располагању краткорочне, уместо средњорочних и дугорочних кредита, који су и најчешће присутни код ових агенција у развијеним земљама. То је и назадак у односу на раније присутне концепте, посебно код ЈУБМЕС банке.⁶⁸ Агенција одобрава краткорочне динарске кредите са роком отплате до годину дана. Када је у питању финансирање извоза, Агенција га врши на неколико начина и то превасходно као директно кредитирање, где Агенција обезбеђује краткорочне кредите извозницима под условом испуњења строгих критеријума при оцени кредитне способности, који су груписани у опште и посебно обавезујуће услове за кредитирање.⁶⁹ Она врши и послове рефинансирања извозних кредита банака, као и суфинансирање извозних послова са банкама и другим финансијским институцијама, под условима предвиђеним у поменутој одлуци.

ре (Белгија), Servizi Assicurativi del Commercio Estero - SACE (Италија), ECGD (Велика Британија), Guarantee Institute for Export Credit - GIEK (Норвешка) С друге стране, постоје и системи где постоје агенције које осигуравају извозне послове, а чије активности су подржане од стране специјалних агенција које финансирају извоз. Тако у Француској COFACE врши осигурање док Natexis финансира извоз. У Немачкој HERMES осигурава извозне послове, а KfW финансира извоз, док у је Шведској Exportkreditnämnden - EKN задржен за осигурање, а AB Svensk Exportkredit – SEK за извозно кредитирање.

⁶⁸ ЈУБМЕС банка је основана као специјализована финансијска институција, која је путем допунског кредитирања (рефинансирања) и осигурања извоза од некомерцијалних ризика, била овлашћена да подстиче средњорочне и дугорочне извозне послове и унапређује дугорочну производњу, инвестициону и финансијску сарадњу домаћих предузећа са страним партнерима.

⁶⁹ Општи обавезујући услови су: поседовање уговора о закљученом спољнотрговинском послу са ино-купцем; остварен извоз у вредности од најмање EUR 300.000,00 у претходној години или други одговарајући пропорционални износ остварен у текућој години до тренутка подношења захтева, уз поседовање уговора чији је предмет извозни посао у вредности од најмање EUR 300.000,00 у текућој години; остварен позитиван нето резултат пословања у претходној години; учешће робе домаћег порекла од најмање 51% у вредности робе која је предмет извоза и финансирања. С друге стране, посебни обавезујући услови су: позитивна оцена бонитета зајмотражиоца; позитивна процена рентабилности извозног пројекта и позитивна оцена квалитета - сигурности средстава обезбеђења

Закључак

Наша земља се суочава с великим економским тешкоћама, укључујући и значајни спољнотрговински дефицит. У том контексту јачање правних и других претпоставки за извозно кредитирање са државним учешћем, и код нас се намеће као нужност. Постојећи правно-институционално оквири у том погледу нису препрека, јер значајније не одступају од правног оквира других земаља и усаглашених правила на међународном нивоу. Међутим, за постизање оптималних циљева у овој неопходно је и стално јачање финансијских капацитета, у чему смо лимитирани.

*Drago Divljak, Ph.D., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

Legal-Institutional Framework of Export Loan Based Financing with Public Support

***Abstract:** In contemporary times, export loan based financing with public support has become almost a necessary and assumed component in financing of export of a large number of countries. The subject of the analysis in this paper are legal aspects of this form of export financing and its aim is to indicate potential problems and limitations in this field. Legal rules of both national and international character are in the focus of attention. Naturally, a special attention is paid to the state of affairs in our legislation in this field since the aim is to establish it's correlation with the relevant international and national rules.*

Our country is faced with serious economic difficulties, including a significant foreign trade deficit. In this context, strengthening of legal and other assumptions for export financing with participation of the state is imposing itself as necessity in our country as well. The existing legal-institutional frameworks are not the obstacle in that respect since they do not deviate significantly from legal framework of other countries and harmonised rules at the international level. However, the accomplishing of the optimum objectives in this field requires constant strengthening of financial capacities, the aspect we are limited in.

***Key words:** financing of export, export loans with public support, OECD, Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits, export-crediting institutions, our law*