

UDK: 368.811:336.77: 339.564 (4-672 EEZ)

Zoran D. Radović¹,

doktor pravnih nauka, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo

OSIGURANJE IZVOZNIH KREDITA U EVROPSKOJ UNIJI I NAŠOJ ZEMLJI

U članku je posvećena pažnja osiguranju izvoznih kredita u našoj zemlji i u Evropskoj uniji. Postalo je neophodno da se pravo i praksa osiguranja izvoznih kredita harmonizuje. Takođe, bilo je potrebno sprečiti nelojalnu konkurenciju među osiguravačima i postići veću zaštitu osiguranika.

Ključne reči: *politički rizici, komercijalni rizici, osiguranje kredita, osiguranje poverenja.*

1. Uvod

Osiguranje kredita (*credit insurance*) obuhvata sve oblike osiguranja kreditnih poslova. Pod izrazom *osiguranje kredita* pojavljuju se i osiguranja koja za predmet nemaju kredit, kao što je slučaj sa osiguranjem poverenja (*fidelity insurance*). Svrha kreditnog osiguranja ne sastoji se u tome da pokrije sve gubitke osiguranika, već da mu pruži određenu zaštitu u slučaju nastupanja neuobičajenih kreditnih gubitaka. U slučaju osiguranja izvoznih kredita, osiguravajuća zaštita odnosi se na gubitke koji za osiguranika mogu nastati prilikom izvoza robe i usluga.

Nosioce delatnosti osiguranja izvoznih kredita delimo na one što mogu uspešno da se bave osiguranjem svih izvoznih poslova i one koji to ne mogu. Osiguranjem od rizik¹a čijim ostvarenjem ne mogu nastati katastrofalne štete mogu da se bave svi osiguravači. To je slučaj s komercijalnim rizicima kojima

¹ i-mejl: zoran-radovic@hotmail.com

su izloženi krediti u vezi s poslovanjem izvoznika. Zbog toga se takvi rizici pokrivaju na komercijalnim tržištima osiguranja i reosiguranja. To nije slučaj s nekomercijalnim rizicima. U zavisnosti od svojstva dužnika, od toga da li je dužnik privatnopravno ili javnopravno lice, zavisi i spremnost komercijalnog tržišta osiguranja da prihvati potraživanje u pokriće. Zbog činjenice da se protiv javnopravne organizacije ne može voditi redovan izvršni postupak, ova vrsta dužnika isključuje se iz osiguranja izvoznih kredita od komercijalnih rizika i uvršćuje se u nekomercijalne odnosno političke rizike.

2. Evropska unija

U vreme kad postoji sve veća potražnja za osiguranjem izvoznih kredita, Evropska unija preduzima korake da na tom tržištu zavede red. Osiguravači danas čine sve da povećaju poslovni uspeh u uslovima bespoštedne konkurencije. Premijske stope u takvim uslovima se smanjuju. Nedoželjeno ponašanje osiguravača na tržištu sve se češće javlja.² Nezdravom stanju na tržištu osiguranja izvoznih kredita doprinose države koje svojim institucijama (agencijama), koje se ovom vrstom osiguranja bave, pružaju pomoć na različite načine. Pored uspostavljanja reda među osiguravačima u celosti, a među osiguravačima izvoznih kredita posebno, Evropska unija radi na obezbeđenju pravne zaštite korisnika osiguravajućih usluga, nastojeći da tu zaštitu u što većoj meri reguliše.³ To se, s jedne strane, može postići sprečavanjem neloyalne konkurencije među osiguravačima, i s druge strane poboljšanjem zaštite osiguranika. Ta dva zadatka su nerazdvojiva.

Savet Evropske unije odlučio je da sprovede potrebnu harmonizaciju propisa kako bi obezbedio funkcionisanje tržišta EU, uključujući i usluge osiguranja.⁴

2.1. Izvori prava

Pod izvorima prava u regulisanju osiguranja podrazumevamo oblike u kojima se mogu pojaviti pravna pravila koja utvrđuju međusobna prava i obaveze stranaka iz odnosa osiguranja.⁵

² Graham McKean, „Some observations on the Insurance Industry”, *Tokovi osiguranja*, Beograd, br. 1/2005.

³ Jasna Pak, „Pravna zaštita korisnika usluga osiguranja”, *Zbornik radova Privreda i pravo u tranziciji*, Palić, 2004.

⁴ Art. 93. EU consolidated version of the Treaty establishing the European Community, *Official Journal C325*, 24. 12. 2002.

⁵ Branko Jakaša, *Pravo osiguranja*, Zagreb, 1972, str. 35.

Za svrhu našeg izlaganja, relevantni su sledeći izvori prava EU:

- Komunikacije Evropske komisije s državama članicama koje se odnose na kratkoročna osiguranja izvoznih kredita br. 97/C 281/03, 2001/C 217/02 i 2004/C 307/04.

- Direktive EU: 93/13/EEZ iz 1994. o nekorektnim klauzulama koje se unose u potrošačke ugovore, 93/13/EEZ iz 1993. o nedozvoljenosti da se ugovaraju odredbe na štetu slabije ugovorne strane, 2002/65 iz 2002, prema kojoj svaki davalac usluga ima obavezu da njihovom korisniku pošalje nacrt ugovora pre njegovog zaključivanja, i direktive koje se odnose na rad posrednika u osiguranju 77/92 i 2002/92.

Ograničen prostor za izlaganje ne dozvoljava da se razmotre i izvori prava pojedinih država članica EU.

2.2. Predmet regulisanja

Svako potraživanje koje se pojavljuje kao pravno regulisan i zaštićen zahtev jednog učesnika obligacionopravnog odnosa da mu drugi izvrši određenu činidbu može biti predmet ugovora o osiguranju.⁶

Predmet regulisanja EU jesu poslovi osiguranja kratkoročnih izvoznih kredita, prvenstveno s ciljem da se „državne” institucije koje se bave ovom vrstom osiguranja spreče da ometaju rad osiguravača koji posluju po tržišnim uslovima i nemaju potporu države, to jest da omogući slobodnu tržišnu utakmicu. Potporu države imaju agencije koje se mogu pojaviti u formi vladinih departmana, kompanija u državnom vlasništvu, a ako su privatne, nalaze se pod kontrolom države. Ovim putem se uklanjaju pojave koje smetaju tržišnom poslovanju.

Rizici obuhvaćeni kratkoročnim osiguranjem izvoznih kredita izmenjeni su u odnosu na uobičajenu podelu tih rizika na komercijalne i političke. Nova podela rizika pokrivenih osiguranjem napravljena je prvenstveno zbog toga što je stepen izloženosti osiguravača ovim rizicima izmenjen. Danas je napušteno shvatanje da u zavisnosti od svojstva dužnika, od toga da li je javnopravno ili privatnopravno lice, zavisi i spremnost komercijalnog tržišta osiguranja da potraživanje prihvati u pokriće. Svojevremeno, zbog činjenice da se protiv javnopravne organizacije ne može voditi redovan izvršni postupak, ova vrsta dužnika isključivala se iz osiguranja izvoznih kredita od komercijalnih rizika, i svrstavana je u nekomercijalne odnosno političke rizike. Na tržištu osiguranja kratkoročnih izvoznih kredita u EU, do dve godine, uveden je novi

⁶ Zoran Radović, „Osiguranje izvoznih poslova protiv političkih rizika”, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, Beograd, br. 1-2/1987, str. 230.

pojam „marketabilni rizici“⁷. Ovi rizici su definisani kao komercijalni i politički rizici javnih i privatnih dužnika u državama koje je EU u ovu svrhu prihvatila (*List of marketable risk countries*). To su, na prvom mestu, države članice EU, ali i neke druge, npr. Švajcarska (2001/C 217/02). Međutim, u kasnijoj komunikaciji (97/C 281/03), marketabilni rizici definisani su kao komercijalni rizici privatnih dužnika u pomenutim državama. Ostali rizici, kao što su politički (rat, revolucija, prirodna katastrofa i nuklearni udes), i komercijalni rizici javnopravnih kupaca, ili rizici kupaca koji potiču iz država koje nisu uključene u OECD, ne smatraju se marketabilnim. U poslednjoj komunikaciji definisani su komercijalni rizici: svojevóljno odbijanje privatnog dužnika (*non-public*) da ispuni svoju ugovornu obavezu, bez legitimnog osnova; svojevóljno odbijanje dužnika da primi robu, bez legitimnog osnova; insolventnost dužnika ili njegovog garanta; neplaćanje duga u roku (*protracted default*). U komunikaciji je objašnjeno da su izneti rizici dati samo za svrhu ove komunikacije, što u prameni ograničava njen domet.

Predmet regulisanja izvoznih kredita, u delu našeg istraživanja, nisu srednjoročna i dugoročna potraživanja za koja još ne postoje uslovi da budu uređivana u EU.

2.3. Uslovi osiguranja

Uočavamo da uslovi osiguranja izvoznih kredita nisu ujednačeni, za razliku od nekih drugih grana osiguranja, kao što je, recimo, pomorsko osiguranje, koje ima vekovnu tradiciju. Data situacija s jedne strane može da oteža njihovo reosiguranje, a s druge strane da negativno utiče na konkurentnost na osiguravajućem tržištu.

Razlika u uslovima osiguranja postoji ne samo među osiguravačima država EU već i između osiguravača iz EU i osiguravača izvan nje. Kad su u pitanju pokriveni i isključeni rizici, javljaju se i terminološke razlike.

ECGD (*The Export Credits Guarantee Department*) deli rizike na rizike kupaca i političke rizike (*Export Insurance Policy /EXIP/*), dok „Euler Hermes“ ovakvu podelu ne predviđa. U materijalnom pogledu, pojavljuju se razlike pri tumačenju toga kad nastupa događaj pokriven osiguranjem. Za ECGD, taj događaj – propuštanje kupca da plati cenu za kupljenu robu – nastaje ako kupac cenu ne plati u roku od šest meseci od dospelosti plaćanja (EXIP), dok za „Euler Hermes“ taj rok traje 90 dana (*EH cover for bad debt losses for small and medium sized companies*). S druge strane, u opštim uslovima osiguranja izvan EU takav rok nije uvek predviđen.

⁷ Bliže, Bojan Pecher, „Nemarketabilna zavarovanja“, 11. dnevi slovenskega zavarovalništva, Portorož, 2004.

Opšti uslovi osiguranja izvoznih kredita više ne prave striktnu podelu na komercijalne i političke rizike. Dok su kod osiguranja izvoznih kredita u jednom slučaju isključena javnopravna lica kao kupci (*EH General Conditions of Commercial Credit Insurance-5*), u drugom slučaju takva razlika se ne pravi (EXIP).

U Sjedinjenim Američkim Državama osiguranje izvoznih kredita je fleksibilnije. Postoji mogućnost da se istovremeno osiguraju potraživanja od javnopravnih i privatnopravnih lica (*comprehensive cover*) preko brokera osiguranja (*International Risks Consultants*). Pored već poznatih i uobičajenih rizika kao što su konfiskacija, eksproprijacija i nacionalizacija, pojavljuju se i neki specifični rizici, na primer gubitak obezbeđenja (*deprivation of collateral*), što je šire nego insolventnost garanta (EXIP).

Opšti uslovi osiguranja sami po sebi ne vode nelojalnom ponašanju njihovog izdavača. To se, međutim, ne može tvrditi za posebne uslove na koje se opšti uslovi pozivaju. Posebni uslovi u polisi osiguranja nisu javnog karaktera i ugovaraju se od slučaja do slučaja, u okviru utvrđene politike svakog osiguravača.⁸ Okolnost da se posebni uslovi ugovaraju u zavisnosti od konkretnog osiguranika i okolnosti slučaja otvara mogućnost zloupotreba. Postoje i granični slučajevi, kad se postavlja pitanje standarda ponašanja osiguravača i tereta dokazivanja.

2.4. Nadzor

Kad je posredi institucija za nadzor, ta dužnost nad funkcionisanjem tržišta osiguranja u EU poverena je Komisiji, uz podršku Evropskog suda.

Preduzetnici koji se na tržištu EU nalaze u dominantnom položaju imaju obavezu da ne naruše tržišne uslove poslovanja. Komisija utvrđuje nedozvoljeno ponašanje preduzetnika primenom objektivnog kriterijuma (presuda Evropskog suda *Case T-65/89 European Court reports 1993 p. II-0001*).

Prema presudi Evropskog suda (*Case 730, European Court reports 1980, p. 02671*), Komisija je ovlašćena da vodi računa o poštovanju tržišnih uslova poslovanja. Sud nije prihvatio tužbeni zahtev holandske vlade da poništi odluku Komisije koja je sprečila holandsku vladu da pruži materijalnu pomoć kompaniji „Philip Morris” Holland B.V. Komisija je svoju odluku donela smatrajući da će tržišni uslovi poslovanja u okviru EU intervencijom holandske države biti poremećeni. U vezi s tom presudom, Komisija je u napred citiranoj Komunikaciji zauzela stav prema kome se čl. 92(1) Sporazuma (*EU Treaty*) odnosi na sva kratkoročna kreditna osiguranja koja potiču iz javnih sredstava i kojima se nekome daje finansijska ili materijalna podrška. Prema odluci istog

⁸ Ovde se ne misli na posebne uslove kojima se žele pokriti specifični slučajevi, npr. posebni uslovi za osiguranje potraživanja u vezi s proizvodnjom robe za izvoz.

suda (*Case 142/87 &, European Court reports 1987 p. 02589*), ovakva materijalna pomoć negativno utiče i na tržišne uslove poslovanja izvan EU. Sud je dao za pravo Komisiji, koja je naložila belgijskoj vladi da povratni novčanu pomoć koju je dala proizvođaču čelika „Steel-tube undertaking“.

3. Naša zemlja

Jugoslovenska banka za međunarodnu ekonomsku saradnju (JUBMES) do 1992. jedina se u SFRJ bavila osiguranjem izvoznih kredita od komercijalnih i političkih rizika.⁹ Pokriveni su bili politički događaji u zemlji dužnika ili rat države čiji je državljanin dužnik, opšti moratorijum plaćanja i drugi politički rizici i katastrofalne elementarne nesreće. U Srbiji i Crnoj Gori ovim osiguranjem bavio se Fond za osiguranje i finansiranje spoljnotrgovinskog poslovanja (*Sl. list SRJ br. 40/2002*). U zakonu su nabrojani slučajevi kada je nemoguće naplatiti potraživanje iz inostranstva ostvarenjem nekomercijalnih rizika. Rešenja usvojena u zakonu u vezi sa osiguranjem od nekomercijalnih odnosno političkih rizika preuzeta su iz zakona na osnovu koga je JUBMES osnovana (*Sl. list SFRJ br. 77/88*).

Zahvaljujući svojoj snazi, JUBMES je primala u saosiguranje i reosiguranje komercijalne rizike od drugih osiguravača u našoj zemlji, što sa Fondom nije bio slučaj. Ne može se govoriti da u našoj zemlji postoji tržište osiguranja izvoznih kredita. Izuzetno mali broj osiguravača bavi se ovim osiguranjem, npr. Kompanija „Dunav osiguranje“¹⁰ da bi se bavio osiguranjem od političkih rizika Fond je morao da ima veće materijalne mogućnosti.

U međuvremenu, Ministarstvo finansija Srbije je osnovalo Agenciju za osiguranje i finansiranje izvoza Republike Srbije (AOFI) za kratkoročno i dugoročno kreditiranje i osiguranje izvoza. Agencija pokriva komercijalne i nekomercijalne rizike.¹¹

4. Nedožvoljeno ponašanje osiguravača prema osiguraniku

Navešćemo primere koji ukazuju na nedozvoljeno ponašanja osiguravača:

- a) Ugovaranje početnog gubitka koji, u slučaju nastupanja događaja pokrivenog osiguranjem, treba da snosi osiguranik. Ili, ugovaranje zbira

⁹ Predrag Kapor, *Međunarodno finansiranje infrastrukturnih projekata*, Beograd, 2004, str. 274.

¹⁰ Margerita Bošković Ibrahimpašić, „Kreditna osiguranja“, *Tokovi osiguranja*, Beograd, br. 2/2004, str. 10.

¹¹ Sl. glasnik RS, br. 61/2005 i 88/2010.

gubitaka koji padaju na teret osiguranika (*aggregate first loss*). Ovakvo rešenje izlazi iz okvira svrhe delatnosti osiguranja.

- b) Ugovaranje odbitne franšize. Polazi se od shvatanja da osiguranik treba da snosi „normalne gubitke“, uz objašnjenje da takvi gubici ne mogu biti predmet osiguranja, zbog čega osiguranik treba sam da ih snosi (do visine odbitne franšize u apsolutnom iznosu). Teorija o „normalnom gubitku“ je neodrživa. Ne može se sa sigurnošću predvideti ponašanje dužnika, kao što se može predvideti visina kalamiteta kod određene robe u prevozu.
- c) Ugovaranje samopridržaja osiguranika. Nije dozvoljeno ugovaranje samopridržaja osiguranika u visini iznad osiguranikove zarade s obzirom na to da se takvo rešenje protivi svrsishodnosti delatnosti osiguranja.
- d) Limitiranje visine troškova osiguranika za koje on ima pravo na naknadu iz osiguranja zbog toga što ih je podneo u cilju smanjenja već nastale štete pokrivena osiguranjem. Takvi su troškovi pokriveni u celosti, i ne mogu se stavljati u proporciju s nastalom štetom, npr. 50 odsto troškova od štete koja se odobrava osiguraniku. I ovo rešenje protivi se svrsishodnosti osiguranja.

Slučajevi očiglednog nedozvoljenog ponašanja osiguravača su izostavljeni, npr. kada jedan osiguravač lažno dâ visoku ponudu za osiguranje izlazeći u susret zahtevu brokera osiguranja.¹²

5. Zaključak

Konstatujemo da je Evropska unija preko Komisije i uz značajnu pomoć Evropskog suda znatno doprinela da se među osiguravačima izvoznih kredita zavede red. U celosti se sprečava nelojalna konkurencija. Posebno je značajno što osiguravači kratkoročnih izvoznih kredita koji imaju materijalnu podršku države više neće smeti da u ovoj oblasti ugrožavaju osiguravače koji posluju po tržišnim uslovima. Međutim, kako sama Komisija EU ističe, ovaj posao nije okončan, naročito u pogledu kategorizacije pokrivenih rizika.

Opšti uslovi osiguranja izvoznih kredita nisu tipizirani kako je to urađeno u Institutskim klauzulama londonskih osiguravača koji sprovode pomorsko osiguranje. Ova okolnost ima i dobru i lošu stranu. Najpre, omogućava se veća kreativnost pri zaključenju ugovora o osiguranju, ali se stvaraju i uslovi da se osiguranik, kao slabija ugovorna strana, stavi u nepovoljan položaj.

Evropski sud je svojim odlukama potvrdio autoritet Komisije EU uzavođenju reda na tržištu EU u celosti.

¹² Članak „Just how rotten?“, *The Economist*, 23. 10. 2004.

Materijalna sredstva na osnovu kojih Agencija posluje su skromna. Pod ovim uslovima ne može se ostvariti zakonski cilj na osnovu koga je Agencija osnovana, a to je podsticanje i unapređivanje izvoza i razvoj drugih odnosa sa inostranstvom. Država bi morala da pruži Agenciji veću materijalnu podršku omogućavajući joj veći kapacitet u snošenju političkih rizika.

Pre ulaska naše zemlje u EU biće neophodno odvojiti osiguranje od komercijalnih rizika spram osiguranja od političkih rizika. Osiguravači od komercijalnih i političkih rizika, koji osiguranje sprovode uz podršku države, neće smeti da na tržištu osiguranja izvoznih kredita konkurišu osiguravačima koji takvu podršku nemaju.

Izvori

- Ibrahimpašić Bošković, Margerita, „Kreditna osiguranja“, *Tokovi osiguranja*, Beograd, br. 2/2004.
- Jakaša, Branko, *Pravo osiguranja*, Zagreb, 1972.
- Kapor, Predrag, *Međunarodno finansiranje infrastrukturnih projekata*, Beograd, 2004.
- Mikavica, Al, „Uskoro naš Hermes“, *Politika*, Beograd, 8. 3. 2005.
- McKean, Graham, „Some observations on the insurance industry“, *Tokovi osiguranja*, Beograd, 1/2005.
- Pak, Jasna, „Pravna zaštita korisnika usluga osiguranja“, *Privreda i pravo u tranziciji*, Palić, 2004.
- Pecher, Bojan, „Nemarketabilna zavarovanja“, 11. dnevi slovenskega zavarovanja, Portorož, 2004.
- Radović, Zoran, „Osiguranje izvoznih poslova protiv političkih rizika“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, br. 1-2/1987
- Radović, Zoran, *Osiguranje izvoznih kredita*, Beograd, 1989.
- Članak „Just how rotten?“, *The Economist*, London, 12. 10. 2004.