

АНАЛИЗА ЕФЕКТА НАЦРТА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О АГЕНЦИЈИ ЗА ОСИГУРАЊЕ И ФИНАНСИРАЊЕ ИЗВОЗА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

1. Одређивање проблема које закон треба да реши

Доношењем Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за осигурање и финансирање извоза Републике Србије (у даљем тексту: Закон), решиће се следећи проблеми:

1) неусаглашеност Закона са законом којим се регулише рад привредних друштава

Предложеним изменама и допунама Закона извршиће се усаглашавање са законом којим се регулише рад привредних друштава, како у делу надлежности за формирање органа одлучивања Агенције за осигурање и финансирање извоза Републике Србије (у даљем тексту: АОФИ), и у делу организације рада у функцији обављања делатности, те уместо постојећег Управног одбора формирање Надзорног одбора, тако и у делу прецизирања и измене надлежности и састава тих органа следствено обавезујућем законском оквиру за рад привредних друштава у делу који се односи на органе АОФИ, посебно у делу како прецизирања надлежности Скупштине АОФИ као највишег органа АОФИ, тако и у делу њеног састава, јер се предложеним решењима врши у свему примена начела представљања оснивача и акционара, у овом случају Републике Србије путем делегирања ресорно надлежних министара, односно државних секретара у председавање и чланство Скупштине АОФИ, усаглашавање и правне форме АОФИ, уместо „затворено акционарско друштво“ у „акционарско друштво“, препознавање односа Републике Србије и АОФИ искључиво у режиму односа оснивача и власника акција по режиму рада законом датог оквира тог односа у свим привредним субјектима и то како у делу односа у органима представљања, овде Скупштина АОФИ, тако и у делу одговорности за пословање, па и у делу обавезности поступања у односу на остварени годишњи финансијски резултат пословања, итд;

2) недовољно прецизно дефинисане делатности АОФИ

Предложеним изменама и допунама Закона прецизније су дефинисане делатности које АОФИ обавља. Поменуто дефинисање не представља суштинску измену Закона, тј делатности АОФИ, већ само формално прецизирање, као на пример усаглашавање са законом којим се регулише обављање факторинг послова на начин да се и та делатност коју је АОФИ до сада обављао као „друге финансијске послове и услуге“ прецизно дефинише као једна од делатности, као и задуживање код финансијских институција у земљи и иностранству;

3) неусклађеност са ОЕЦД терминологијом која је транспонована у ЕУ регулативу, којом се уређује осигурање извозних кредита

Предложеним изменама и допунама Закона извршено је и прецизније дефинисање осигурања од тржишних и нетржишних ризика, као и усклађивање са важећом терминологијом у развијеним тржишним економијама, а у вези са начином рада и функционисања њихових извозно – кредитних агенција, што је посебно значајно како са аспекта текућег пословања АОФИ, тако и са аспекта циља ради кога је АОФИ основан, а који је “развој економских односа Републике Србије са иностранством”, те је нужно је у свему праћење међународних нормативних оквира међу којима су ОЕЦД регулативе једне од приоритетнијих.

АОФИ нема статус осигуравајућег друштва, већ обавља делатност из сегмента осигурања који се односи примарно на осигурање потраживања у складу са овим законом и то осигурање како од комерцијалних, тако и од некомерцијалних ризика, с једне стране, те пословима реосигурања с друге стране, па је извршено прецизирање како обухвата тих послова, тако и начина на који АОФИ те послове обавља посебно у делу некомерцијалних (политичких) ризика који нису уопште, односно у довољној мери регулисани другим прописима, а који су у међународним нормативима и пракси праћени интеракцијом са државом и типовима правних субјеката као што је АОФИ;

4) прецизирање правног статуса АОФИ

Предложеним изменама и допунама Закона омогућава се превазилажење проблема које је примена важећег Закона изазивала у пракси, а који су се посебно односила на препознавање правног статуса АОФИ. Наиме, АОФИ ни до сада није имао статус банке, није профитабилног, већ развојног карактера, нити осигуравајућег друштва, није корисник буџета Републике Србије, нити је био у режиму рада државне управе, јер није имао статус ни јавне агенције ни органа у саставу државне

управе, а често је због недовољно прецизних законских решења сврставан у једну од наведених категорија. Такође, послови који АОФИ обавља базирани су на стимулативном, развојном аспекту, али АОФИ у свему послује по тржишним условима и нема ни статус, ни улогу даваоца државне помоћи, нити субвенционисаних давања ка привредним субјектима било да је реч о приватним, било да је реч о привредним субјектима у којима Република Србија има учешће у власништву, као што и са аспекта статуса запослених запослени немају статус државних службеника и искључиво послује по режиму Закона о раду, за шта је предуслов финансијска самоодрживост АОФИ, јер АОФИ ни по једном основу није корисник буџета Републике Србије, а што се предложеним решењима прецизира;

5) усаглашавање са насталом изменом засебног законског регулисања области рачуноводства и области ревизије

Важећи Закон о АОФИ посматра обједињено ове аспекте с обзиром да је последњи пут Закон мењан 2010.године када су области рачуноводства и ревизије биле јединствено законски регулисане, те се предложеним изменама врши усаглашавање са општим режимима за области рачуноводства и ревизије и то како у делу њихове обавезности, тако и у делу субјекта вршења ревизије над радом АОФИ.

2. Циљеви који се доношењем закона постижу

Предложеним изменама и допунама Закона не мењају се основни циљеви ради којих је АОФИ и основан, тј. подстицање и унапређење извоза и развој економских односа Републике Србије са иностранством, већ се превазилазе горе наведени проблеми. Тиме се стварају услови за бржи раст и развој АОФИ, као и осавремењивање и приближавање начину рада и функционисања извозно – кредитних агенција развијених земаља (Словенија, Словачка, Естонија и Финска).

Бржи раст и развој АОФИ, а тиме и извозно оријентисане привреде се постиже, између осталог, и обезбеђивањем већег финансијског потенцијала АОФИ кроз могућност задуживања на домаћем и међународном финансијском тржишту. Наведено ће резултирати растом обима пословања АОФИ у сваком сегменту, минимално у износу од 5%, а самим тим и растом извозне активности српске привреде. Стварање повољнијег амбијента који би кроз напред наведено унапредио извоз Србије је и у функцији прикључења Србије Светској трговинској организацији и Европској Унији.

Поред тога, суштински разлози за предлагање Закона су и чињеница да су облици рада као што је АОФИ показали значајне бенефите у великом броју држава света, као потпора и подршка једној од најважнијих привредних сегмената која свакако јесте извоз једне државе, те стварању стимулативног окружења за извозно оријентисане привредне субјекте да путем коришћења услуга АОФИ лакше и квантитативно и квалитативно боље конкуришу на иностраним тржиштима, а што се постиже предложеним изменама и допунама посебно у делу обухвата делатности АОФИ, чиме се сагласно од стране државе постављеним стратешким приоритетима развоја малих и средњих предузећа, односно предузетника извозно оријентисаним привредним субјектима ствара пун капацитет дозвољене подршке што се кроз пласмане АОФИ постиже.

Такође, давање подршке стратешки важним привредним субјектима за привреду Републике Србије кроз делатност АОФИ и њено давање како гарантних капацитета за послове тих субјеката, тако и кредитних, односно осигуравајућих што се у пракси рада АОФИ показало као један од неретко одлучујућих услова за улазак ових привредних субјеката у пословне извозне односе путем којих јачају своје капацитете и то не само извозне капацитете, постиже се и квантитативно и квалитативно на вишем нивоу путем предложених измена и допуна.

На крају, јачање капацитета АОФИ кроз давање овде предложеног измењеног и допуњеног законског оквира који омогућава још ефикаснији рад АОФИ и шири оквир делатности од сада постављеног стварају се услови да Република Србија, односно извозно оријентисани привредни субјекти Републике Србије у АОФИ имају стабилног партнера у освајању нових тржишта, ширању извозних капацитета српске привреде и активне улоге у континуираном јачању капацитета конкурентности наших привредних субјеката, па тиме и Републике Србије на међународним тржиштима (пример добре праксе: извозно-кредитне агенције овог типа у Словачкој, Словенији, Финској, Естонији и сл. чија су у пракси показана најбоља регулаторна решења инволвирана у Закон).

3. Друге могућности за решавање проблема

С обзиром на то да Закон о Агенцији за осигурање и финансирање извоза Републике Србије уређује правни оквир, положај, делатност, органе и друга питања од значаја за рад и пословање АОФИ, друге могућности за унапређење одредаба тог закона и њихово усаглашавање са другим прописима, не постоје.

4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема?

Као што је напред наведено, једино је изменама и допунама Закона о Агенцији за осигурање и финансирање извоза Републике Србије било могуће предвидети решења којима би се допринело усаглашавању правног положаја АОФИ, и обухвата делатности АОФИ, те из свих наведених разлога, доношење закона је једини и искључиви механизам реализације напред изнетих циљева, односно за решавање проблема које извозно оријентисани привредни субјекти Републике Србије имају у раду и функционисању, на начин да у АОФИ имају стабилног партнера и кућу која пружа сваки потребни вид подршке у освајању нових тржишта, ширењу извозних капацитета српске привреде и активне улоге у континуираном јачању капацитета конкурентности наших привредних субјеката, па тиме и Републике Србије на међународним тржиштима.

5. На кога ће и како утицати решења предложена у закону

Предложене измене и допуне Закона директно утичу на рад и капацитете АОФИ двојачко. С једне стране, прецизним и јасним дефинисањем делатности које АОФИ обавља и усаглашавањем са позитивним законским регулативама Републике Србије уз препознавање специфичности у односу на опште законске режиме за области кредитирања, осигурања и гарантовања примарно, чиме се стичу услови за у свему транспарентан и децидирано законски прецизиран рад АОФИ и препознавање статуса АОФИ као посебног облика финансијске институције која у свему пратећи законске разлоге свог постојања, а који су подстицање и унапређење извоза и развој економских односа Републике Србије са иностранством, послове из своје делатности (кредитирање, осигурање, гарантовање и факторинг послове као примарне) обавља у форми и на начин који омогућавају управо основну улогу и оправданост постојања једне овакве финансијске институције у Републици Србији. Наиме, предложеним решењима врши се, примера ради, прецизирање до сада постојећих на општи начин постављених решења попут дефинисања делатности као “других финансијских услуга” на начин да је реч о делатностима из области факторинг послова, чиме се јача позиција АОФИ на тржишту пружаоца ових услуга, али и чини транспарентним неспорна једна од делатности коју је АОФИ и до сада обављао сагласно Закону о факторингу што је чинило правни “дисбаланс” имајући у виду да је општим законом за област факторинга препознат АОФИ, а да „матичним” законом којим се регулише рад АОФИ, та делатност није била транспарентно препозната. Такође, примерно посматрано, врши се недвосмислено препознавање гарантних капацитета АОФИ као у свему валидног и адекватног средства обезбеђења за послове које обављају извозно оријентисани привредни субјекти, што до сада у пракси није било у свему прецизно дефинисано и препознато. С друге стране, позитивни утицај предложених решења огледа се у стварању бољих услова за повећање финансијског потенцијала АОФИ, кроз омогућавање целисходнијег обављања делатности од постојећег, примера рада форфетинг послова или гарантовања у случају инвестиција на домаћем тржишту или осигурања потраживања од нетржишних ризика, јер се АОФИ искључиво и у целости финансира из своје делатности (не из републичког буџета ни по једном основу), чиме се стварају услови за повећање броја српских извозника корисника производа и услуга АОФИ, јер се повећањем финансијских капацитета повећавају директно број, врста и висина одобравања пласмана, а чиме се стварају услови за укупни раст извоза Републике Србије. Тиме су заправо управо клијенти АОФИ, извозно оријентисани привредни субјекти Републике Србије, и индиректни субјекти позитивних ефеката предложене законске регулисаности на које предложено решење може имати позитиван утицај кроз повећање броја и обима услуга и производа АОФИ које могу да имају у коришћењу. Наиме, предложене измене и допуне Закона индиректно утичу на раст и развој извозно оријентисане српске привреде, посебно на сегмент малих и средњих предузећа, а све у складу са стратешким опредељењем Владе Републике Србије.

На даље, повећањем финансијског потенцијала АОФИ стварају се услови за већу подршку АОФИ српској извозно оријентисаној привреди, посебно сегменту малих и средњих предузећа и предузетника кроз већи број одобрених пласмана у односу на досадашњи, минимум 5% годишње путем финансирања, гарантовања и осигурања потраживања, на тај начин, да ће српски извозници имати могућност да повећају изворе финансирања за припрему производње за извоз, побољшају ликвидност путем откупа потраживања, и да се заштите од ризика наплате потраживања.

Тиме се даље стварају и шири друштвени ефекти, јер се стварањем могућности за јачање капацитета ових привредних субјеката омогућава и већи раст запошљавања у приватном сектору који је у извозом сегменту примаран, јер већи капацитет послова нужно прати и потреба за повећањем броја радно ангажованих лица. Такође, омогућава се индиректно и даље јачање других привредних грана попут пољопривреде и производње робе, јер се извозни производи у немалом броју случајева састоје од примера ради воћа и поврћа који се стварају кроз обављање пољопривредне делатности, док су једновремено праћена и потребом за обезбеђењем адекватне амбалаже, репроматеријала и сл. Међутим, једнако је важан сегмент индиректне користи путем и подршке стратешки важним привредним субјектима Републике Србије који су извозно оријентисани, а који праћени од стране АОФИ примера ради путем гарантовања, могу да конкуришу за послове високих финансијских капацитета, јер статус гаранције АОФИ имајући у виду статус АОФИ који се предложеним решењима даје, је статус најадекватнијег, првокласног средства обезбеђења путем гарантовања, а који је неретко одлучијући фактор за избор ангажовања за послове, с једне стране, док се с друге стране даје шира могућност квантитативно и квалитативно гарантовања путем издавања чинидбених гаранција за учешће на тендерима и добро извршење посла нашим извођачима радова на иностраним тржиштима који правно посматрано извозе услуге. Тиме се директно утиче на побољшање конкурентности ових привредних субјеката на иностраним тржиштима, а индиректно утиче и на друштвени сегмент у смислу препознатљивости капацитета радно ангажованих лица у Републици Србији, али и потребу радног ангажовања лица у тим привредним субјектима.

Следствено свему наведеном, позитивне ефекте по основу наведених решења ће имати АОФИ директно, извозно оријентисани привредни субјекти индиректно и остали привредници у Србији који кроз обављање своје делатности остварују пословну сарадњу са извозницима (добављачи репроматеријала, опреме, резервних делова, услуга и сл.) посматрано из угла економских ефеката, док су индиректни друштвени ефекти првенствено у односу на повећање потребе за додатним радним ангажовањем у ситуацији повећања капацитета рада кроз закључење послова које АОФИ подстицајно прати путем гарантовања, кредитирања, осигурања и факторинг послова.

На крају, вероватноћа ефеката по животну средину могућа је и очекивана индиректно кроз давање и препознавање могућности да се извозно оријентисаним привредним субјектима произвођачима органских производа чија је потражња све већа на иностраним тржиштима, а чија је производња у Републици Србији у порасту, за чији је настанак нужен предуслов еколошки оптимум, подстицајно одобравају пласмани што је предложеним изменама и допунама Закона препознато кроз неспорну доступност свих производа и услуга и обим привредним субјектима.

6. Трошкови које ће примена закона изазвати код грађана и привреде, посебно малих и средњих предузећа

Примена предложених законских решења неће изазвати ни директне ни индиректне трошкове код грађана, привреде, нити код малих и средњих предузећа.

7. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове?

Примена предложених законских решења неће изазвати трошкове, а позитивни ефекти произлазе из прецизно дефинисане делатности, као и усаглашености са законом којим се регулише рад привредних друштава. Очекивани позитивни ефекти су:

- јачање финансијског потенцијала АОФИ кроз могућност задуживања на домаћем и међународном финансијском тржишту;
- јачање гарантно-осигуравајућег потенцијала АОФИ због могућности задуживања на домаћем и међународном финансијском тржишту;

- повећање броја клијената (српских извозника).

Позитивни ефекти на рад АОФИ створиће услове за већу конкурентност српског извозног производа и услуга на међународном тржишту (Образложено ближе у тачки 5.)

8. Да ли акт подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију?

Доношењем измена и допуна Закона директно се не стварају услови за стварање нових привредних субјеката. Предметним решењем стварају се услови за унапређење конкурентности српске извозне привреде на ино-тржиштима и то кроз повећање финансијског, гарантног и осигуравајућег потенцијала АОФИ. Јачање овог сегмента привреде, које се огледа у проширењу капацитета и броја ино-купаца може индиректно довести до стварања нових привредних субјеката кроз повећану тражњу за српским добрима и услугама. Предложене измене и допуне Закона немају утицај на тржишну конкуренцију у Републици Србији.

Такође, подстицајна и развојна сврха постојања АОФИ, индиректно, између осталог, има за циљ да се створе услови да се стимулише основање и нових привредних субјеката која би била извозно оријентисана, односно да се охрабре и подрже привредни субјекти да повећају производњу и извозно оријентишу, сагледавајући потребе иностраног тржишта, а не само домаћег тржишта за одређеним производом, односно услугом или послом који обављају. Наиме, финансирањем, кредитирањем, гарантовањем и осигурањем од стране АОФИ врши се попуњавање тржишног геха који се огледа у неспремности приватног сектора да финансира, гарантује, осигурава одређене пројекте у земљи и иностранству, што доводи до побољшања тржишног амбијента за извозно оријентисане привредне субјекте Републике Србије. На овај начин, извозно оријентисана привреда у Републици Србији добија на располагање инструменте који су деценијама доступни истим привредним субјектима у развијеним тржишним економијама.

9. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове?

Током поступка израде измена и допуна Закона, у складу са прописима, обављене су консултације са свим релевантним субјектима. Наиме, АОФИ је кроз редован рад са клијентима, као и учешће на разним скуповима привредника, сагледавао потребе привредника из делокруга свог рада, као и сугестије истих, те су предложене измене и допуне Закона резултат тога. Прихваћене су сугестије неких од клијената који су уједно и лидери у својим индустријама попут Ваљаонице алуминијума Импол Севал ад, Ваљаоница бакра Севојно ад, Пролетер ад Ивањица, Симпо ад Врање, Фрикос доо Београд, Југпром доо Лесковац и др. Заједничка сугестија свих релевантних субјеката била је неопходност јачања како финансијског, тако и капиталног потенцијала АОФИ чиме би се створили додатни услови за раст и развој АОФИ, а самим тим и свих извозно оријентисаних привредних субјеката кроз омогућавање ширег обухвата пласмана и висине пласмана за шта је нужан предуслов, већи финансијски, односно капитални потенцијал АОФИ. Решења, примера ради, у делу делатности гарантовања за инвестиције на предложен начин производ су овог консултативног процеса. Поред тога, АОФИ је кроз учешће у раду Бернске уније, најстарије и највеће међународне организације државних и приватних осигуравача извозних кредита и инвестиција, дошао до сазнања о најбољој пракси у светским оквирима. Директни разговори обављени су са представницима словеначке, словачке, мађарске, финске и хрватске експортно кредитне агенције. Следствено свему изнетом, предложене измене и допуне Закона садрже савремена и у пракси проверена решења из области институционалне подршке извозу.

10. Које ће мере бити предузете да би се остварили разлози доношења Закона?

У поступку спровођења Закона органи АОФИ ће благовремено донети потребна подзаконска и интерна акта којима ће се створити усклађен и потпун нормативни оквир за ефикасан и са законом усклађен рад АОФИ у року не дужем од 6 месеци од доношења Закона. Предвиђено је доношење

новог Статута, правилника о систематизацији и организационој структури, правилника о раду, правила пословања и других интерних аката (процедура), а све у циљу усаглашавања истих са предложеним изменама и допунама Закона. При томе, предложеним решењима врши се одређење доносиоца свих подзаконских аката и то пратећи у свему законски режим којим се регулише рад привредних друштава, па тако Скупштина АОФИ као највиши орган доноси највиша општа акта АОФИ као што су статут, правила пословања, и појединачна попут одлука о условима за обављање сваког сегмента делатности, док Извршни одбор АОФИ доноси акта попут правилника о организацији и систематизацији радних места, о раду и сл. Такође, Надзорни одбор има дата овлашћења којима се у свему омогућава приоритетна надзорна, контролна функција овог органа првенствено над финансијским сегментима рада АОФИ.

Поред тога, предложеним решењима у делу кадровских капацитета највиших органа АОФИ изричит је висок услов не само стручности, већ и обезбеђења континуиране и свеобухватне међуинституционалне сарадње чињеницом да највиши представници (министар, односно државни секретар) органа извршне власти у Републици Србије су на функцији председника и чланова Скупштине АОФИ што је једна од предложених измена у односу на до сада важеће решење.