

*Др Боса Ненадић,
извршни директор у
Компанији “Дунав осигурање” а.д., Београд*

Нови облици контроле државе над радом организација за осигурање

Осигурање има вишеструку улогу у савременом свету. Оно је од огромног значаја за сваку државу, односно њену привреду и грађане, и то са различитих аспеката. Три су значајне функције које има осигурање: прво, функција заштите (чувања) имовине и других вредности; друго, финансијска функција, која се огледа у прикупљању новчаних средстава по основу премије; треће, социјална функција, која се огледа у побољшању услова живота и рада грађана.¹⁾

Осигурањем се чува и штити имовина грађана и привредних друштава, па и државе и њених органа када се они јављају у својству осигураника или корисника осигурања. Осим тога, осигурањем се обезбеђује заштита интереса трећих лица која су изложена одређеним ризицима, а који настају као последица општег економског и технолошког напретка.

У савременим друштвима осигурање се јавља као “економска нужност друштва”, односно нужан механизам заштите и чувања имовинских и других интереса грађана и привреде. Осим тога, осигуравајуће организације су по правилу и јака финансијска предузећа једне земље у којима се сливају огромна новчана средства и која се користе не само за брзу накнаду, односно репарацију насталих штета, а тиме и за отклањање застоја у процесу производње, већ и за спречавање и сузбијање настанка одређених штета, односно отклањања узрока већих несрећа и катастрофа (тзв. превентивна функција осигурања). Поред тога, средства осигурава-

1. О овим функцијама осигурања вид. Б. Марковић, Осигурање, Београд, 1993, стр. 23 и д.

јућих организација се данас све више користе и као средства за подстицање општег економског, односно привредног развоја земље - јер се осигуравајуће организације јављају и као значајни инвеститори.²⁾

Све изнето указује да осигурање има вишеструку улогу и значај у свакој земљи, па је сасвим логично да се ова делатност налази под сталном контролом и надзором државе, односно њених органа. Контрола над радом осигуравајућих организација се, по правилу, у већини земаља уређује законом, само су облици ове контроле различити од земље до земље и, по правилу, зависе од тога како је законодавац одредио, односно определио карактер делатности осигурања. Примера ради, делатност осигурања у нашем законодавству одређивана је као “јавна служба”, затим као “делатност од посебног - друштвеног интереса”, “делатност од општег интереса”, “делатност од јавног интереса” и сл. Савремени југословенски законодавац изричито не одређује карактер делатности осигурања. Међутим, анализа одредби Закона о осигурању имовине и лица из 1996. године³⁾, а поготово његових измена и допуна из 1999. године⁴⁾ потврђује да је осигурање и даље делатност од посебног интереса и као таква под сталном пажњом и контролом државе, односно њених органа.

Улога државе у области осигурања је у савременом југословенском законодавству знатно израженија него у многим областима које је законодавац изричито утврдио као делатност од општег, односно јавног интереса и коју обављају јавна предузећа, односно јавне установе. Тако је држава у области осигурања присутна не само са својом регулаторном функцијом која се огледа у целовитом и свеобухватном законодавном, односно нормативном уређивању правног положаја осигуравајућих организација, односно утврђивању услова и поступака оснивања организација за осигурање, већ је држава законом уредила и услове за обављање делатности осигурања, и то тако да је државни орган тај који утврђује и цени испуњеност законом прописаних услова које мора да испуни организација за осигурање, да би добила дозволу за рад, коју издаје државни орган. Другим речима, савремени југословенски законодавац је прописао начин оснивања и организовања организација за осигурање, затим начин њиховог пословања, а посебно обавезу образовања и одржавања законом утврђене висине одређених фондова и средстава резерви, као и начин њиховог коришћења, затим је уредио и начин управљања, односно економско-финансијског пословања организација за осигурање. Осим тога, Законом су изричито прописани посебни облици контроле пословања осигуравајућих организација, а који се остварују кроз различите инструменте и институције, као што су:

- а) контрола, односно надзор од стране државних органа;
- б) актуарска контрола;

2. Вид . П. Шулејић, Право осигурања, Београд, 1997, стр. 13 и д.

3. Вид. Закон о осигурању имовине и лица (“Службени лист СРЈ”, бр. 30/96).

4. Вид. Закон о изменама и допунама Закона о осигурању имовине и лица (“Службени лист СРЈ”, бр. 53/99).

в) ревизорска контрола.

Овакав однос законодавца према уређивању организације и пословања осигуравајућих организација, има за циљ да се обезбеди остваривање сврхе осигурања, а која се, поједностављено речено, огледа пре свега у обезбеђивању сигурности и заштите основних вредности сваког друштва, а то је живот и здравље његових грађана и њихове имовине.⁵⁾

У овом раду ми се нећемо бавити целином односа државе и организација за осигурање у савременој Југославији, већ само појединим облицима државне контроле над организацијама за осигурање, и то оним облицима који су уведени у наш привредни систем, изменама и допунама Закона о осигурању имовине и лица из августа 1999. године.

I

Уређивање контроле над радом осигуравајућих организација, односно одређивање мере државног утицаја на обављање делатности осигурања, једно је од најосетљивијих питања са којим се законодавац среће приликом уређивања делатности осигурања.

Основна функција контроле у области осигурања у савременом југословенском праву у области осигурања, огледа се **прво**, у обезбеђивању обављања ове делатности у интересу осигураника, који су уложили своја средства ради заштите својих интереса, и који очекују сигурност и заштиту у ситуацији кад наступи осигурани случај; и **друго**, у обезбеђивању интереса оснивача осигуравајуће организације који су уложили своја средства и основали то друштво капитала, у циљу стицања одговарајућег профита.

Закон о осигурању имовине и лица из 1996. године, садржи бројне одредбе којима је уређена контрола рада организација за осигурање, почев од добијања дозволе за рад па до давања сагласности на било какву статусну промену или промену облика организовања осигуравајућих организација, преко системске контроле и надзора над радом и пословањем организација за осигурање. Ова контрола се врши, пре свега од стране Савезног министарства за финансије, али и других законом утврђених органа. Међутим, након трогодишње примене овог закона, савезна држава определила се за одређене промене у области осигурања и то превасходно на измене и допуну оних одредаба Закона које се односе на контролу државних органа над радом осигуравајућих организација. Другим речима, законодавац је определио да треба појачати и проширити инструменте контроле над радом осигуравајућих организација.

Закон о изменама и допунама Закона о осигурању имовине и лица, донет је по хитном поступку 17. августа 1999. године, и ступио на снагу већ наредног дана од дана његовог доношења, тј. 18. августа 1999. године, а што није уобичајено за доно-

5. Вид. П. Шулејић, Оп. цит. стр. 13. и 14.

шење ове врсте закона. Ова чињеница сама по себи говори о карактеру и значају који је савезна држава дала овим решењима. Ове измене Закона о осигурању имовине и лица, како је и сам предлагач, Савезна влада, навео у образложењу Предлога закона, базиране су на искуствима у примени Закона из 1996. године до којих су у свом раду - тј. вршењу контроле дошли Савезно министарство за финансије, овлашћени актуари и ревизори, као и НБЈ - Завод за обрачун и плаћања. Треба рећи да су у Савезној влади већ дуже време присутне и неке друге иницијативе за измену и допуну и појединих одредаба сада важећег Закона о осигурању имовине и лица (као што су нпр. одредбе које се односе на питање обављања делатности осигурања, односно појединих послова осигурања од стране других лица, учешће страног капитала, својинску трансформацију организација за осигурање, прецизно уређивање појединих фондова и њихове функције, вршење јавних овлашћења и др.), а које су Привредна комора Југославије и одређена стручна удружења достављала Савезном министарству за финансије. Међутим, њихово разматрање је одложено са обавезом утврђеном од стране Савезне скупштине која је закључила да је потребна свестранија анализа и других решења у Закону о осигурању у току ове године, које треба преиспитати, имајући у виду и садржину поменутих иницијатива.

Закон о изменама и допунама Закона о осигурању имовине и лица из августа 1999. године, има укупно 32 члана. Мањи број одредаба овог закона односи се на редакцијско побољшање текста закона, тј. на јасније и прецизније уређивање појединих питања (нпр. прецизније одређење самопридржаја, осигурања путника у јавном саобраћају, гарантног фонда и др.). Највећи број одредаба овог закона, а које су и најзначајније по свом садржају, односе се на **прво**, на уређивање основног капитала, односно структуре основног капитала организација за осигурање, а посебно оног његовог дела који чини почетни фонд сигурности, и **друго**, на уређивање овлашћења државних органа, односно на обавезе организација за осигурање према државним органима.

Према образложењу Предлога измена закона из августа 1999. године, измене које су усвојене треба да допринесу јачању квалитета осигурања, и обезбеде адекватну заштиту осигураника, корисника осигурања и трећих оштећених лица. Овај захтев, према оцени предлагача, наметнуо се као нужност, с обзиром на број осигуравајућих и других организација које се баве појединим пословима осигурања у СРЈ,⁶⁾ а које се у свом раду и пословању нису придржавале Законом утврђених услова за обављање делатности и послова осигурања.⁷⁾

6. Од доношења Закона о осигурању имовине и лица 1996. па до августа 1999. године, пословима осигурања и реосигурања бавиле су се 53 осигуравајуће организације и 106 агенција и посебно организованих делова предузећа и других правних лица за пружање услуга у осигурању. Наведене осигуравајуће организације добиле су дозволу за рад од стране Савезног министарства за финансије. Подаци су наведени према Образложењу Предлога закона о изменама и допунама Закона о осигурању имовине и лица, Савезна влада, Београд, августа 1999. године.

Општа оцена измена Закона о осигурању имовине и лица из августа 1999. године, могла би да гласи, да су ове промене појачале улогу државе према субјектима који обављају делатност осигурања.

II

У овом раду, ми ћемо се бавити облицима контроле над радом организације за осигурање, које су основане као акционарска друштва, јер су оне основни и најзначајнији субјекти у обављању делатности осигурања у СРЈ.

Нови облици контроле државних органа према организацијама за осигурање утврђени изменама Закона из августа 1999. године, огледају се у следећем:

прво, у обавези сталног праћења државних органа висине почетног фонда сигурности осигуравајуће организације;

друго, у проширењу овлашћења надлежних државних органа код давања дозволе за рад осигуравајућих организација;

треће, увођењу института сагласности, тј. својеврсног саодлучивања, на одређене акте и одлуке органа управљања осигуравајуће организације;

четврто, увођењу института давања мишљења надлежних државних органа на одређене одлуке органа управљања осигуравајуће организације;

пето, прописивању садржине извештаја овлашћеног ревизора и овлашћеног актуара;

шесто, обавези достављања надлежном државном органу годишњег рачуна и извештаја о пословању осигуравајућих организација, у Законом утврђеним роковима и са мишљењем овлашћеног актуара.

1. Стално праћење и контрола одржавања законом утврђене висине почетног фонда сигурности организација за осигурање од стране државних органа, има за сврху поопштравање услова за оснивање и пословање организација за осигурање, а пре свега оних које се баве пословима обавезних осигурања тј. оних осигурања за која је држава прописала да се по сили закона обавезно закључују.

Најзначајнија промена Закона о осигурању имовине и лица, извршена августа 1999. године, у суштини, огледа се у прецизнијем уређивању основног капитала, тј. структуре основног капитала осигуравајућих организација, а пре свега висине његовог новчаног дела који чини почетни фонд сигурности. Тако је изменом члана 13. и 14. Закона прецизно утврђено шта чини основни капитал акционарског друштва за осигурање: то је почетни фонд сигурности који оснивачи обезбеђују у новчаном облику, док остатак основног капитала чине неновчани улози у облику

7. Имајући ово у виду Савезно министарство за финансије је крајем 1999. године (31.12.1999. године) одлучило да одузме дозволу за рад 7 (седам) осигуравајућих организација, и то, акционарским друштвима за осигурање: "Србос" Београд, "Шумадија осигурање" Београд, "Опленац" Топола, "Омега" Нови Сад, "Панонија" Нови Сад, "Пештар-Монт" Бијело Поље и "Сава" Београд.

ствари (покретних и непокретних), хартије од вредности и друга права⁸⁾ и повећан је износ средстава у почетном фонду сигурности, и то за 150% за послове обавезног осигурања, а за остале врсте осигурања за 25%.⁹⁾ Такође, је законодавац утврдио обавезу организације за осигурање да у свом пословању обезбеди да почетни фонд сигурности у динарској противвредности увек буде у висини утврђеној Законом. Међутим, ово решење отворило је дилему, како ће и на који начин сама осигуравајућа организација утврђивати испуњеност ове законске одредбе, с једне стране, а с друге, како ће Савезно министарство за финансије вршити контролу испуњености овог законског услова. Пре ове измене Закона, контролу очувања реалне вредности основног капитала па и почетног фонда сигурности Савезно министарство за финансије вршило је на крају пословне године, контролом биланса, односно годишњег рачуна организације за осигурање. Како ће се та контрола убудуће вршити, остаје да се види. Међутим, бојимо се да ће у недостатку јасног механизма за утврђивање висине почетног фонда сигурности, у току пословне године, ова обавеза остати само пука дикција, а посебно у условима инфлације и промене вредности домаће валуте. Повећање висине почетног фонда сигурности и увођење обавезе очувања његове реалне вредности током пословне године, по оцени законодавца треба да осигурају реалну заштиту интереса осигураника, корисника осигурања и трећег оштећеног лица.

2. Проширење овлашћења Савезног министарства за финансије, као надлежног државног органа, у погледу одлучивања о захтеву за издавање дозволе за рад осигуравајућих организација је неспорно. Наиме, према изменама члана 18. Закона о осигурању имовине и лица, Савезно министарство за финансије дужно је да на основу захтева за издавање дозволе за рад акционарског друштва за осигурање, у року од 60 дана од дана подношења захтева, оцени не само испуњеност законских услова за оснивање и рад организација за осигурање, што је и раније чинило, већ и да оцени оправданост оснивања организације за осигурање.

Ово решење, по коме надлежни државни орган цени и **оправданост оснивања једног привредног друштва**, представља изузетак у нашем привредном законодавству. Наиме, ово решење даје велико овлашћење једном државном органу, да поред оцене испуњености бројних Законом утврђених услова за оснивање акционарског друштва за осигурање, цени и целисходност његовог оснивања, а да при том нису утврђени никакви критеријуми од којих ће он полазити при оцењивњу

8. Вид. члан 2. Закона о изменама и допунама Закона о осигурању имовине и лица.

9. Висина почетног фонда сигурности за поједине послове осигурања повећана је:

- 1) за послове осигурања живота са 200.000 САД долара на 250.000 САД долара у динарској противвредности;
- 2) за послове здравствено-пензионог осигурања са 400.000 на 500.000;
- 3) за послове обавезних осигурања са 400.000 на 1.000.000;
- 4) за послове осталих имовинских осигурања и незгоде са 800.000 на 1.000.000;
- 5) за послове осигурања депозита грађана, за послове реосигурања депозита грађана и за остале послове реосигурања са 1.200.000 на 1.500.000.

“оправданости оснивања” осигуравајуће организације, као ни о којој се то врсти оправданости ради - економској или некој другој. У нашем позитивном законодавству имамо једно - само на први поглед слично решење, и то код давања дозволе за оснивање слободне зоне. Само на први поглед слично, јер је законодавац у Закону о слободним зонама,¹⁰⁾ изричито утврдио да Савезно министарство за финансије цени и “економску оправданост оснивања слободне зоне”, уз истовремено законско утврђивање шта се сматра економском оправданошћу, тј. кад ће оснивање слободне зоне бити економски оправдано.

У вези са овим решењем намеће се питање, може ли Савезно министарство за финансије да одбије захтев за издавање дозволе и у случају кад утврди да организација испуњава све законске услове за оснивање. Из наведене нове формулације члана 18. Закона то би могло произићи. Ако је то тако, онда нема спора да се ради о великом и ничим ограниченом овлашћењу државног органа код одлучивања о захтеву за издавање дозволе за рад. Овакво решење мора трпети критику, тим пре ако се има у виду и бројност и сложеност у Закону утврђених услова за издавање дозволе за рад осигуравајућих организација.

Нагласимо и то, да увођење института “оцене оправданости оснивања осигуравајућих организација” доводи у питање и сврху и смисао вођења управног спора пред Савезним судом против решења Савезног министарства за финансије којим се одбија захтев, а који се доноси у управном поступку и има снагу коначног акта.

3. Обавеза прибављања претходне сагласности надлежног органа, тј. Савезног министарства за финансије на одређене акте и радње акционарског друштва за осигурање такође води проширењу утицаја државе у области осигурања.

Тако је, према члану 19а. Закона о изменама и допунама Закона о осигурању имовине и лица, организација за осигурање дужна да у случају промене седишта и фирме затражи сагласност за ту промену од Савезног министарства за финансије. О овом захтеву Савезно министарство за финансије дужно је да се изјасни у року од 30 дана од дана подношења захтева.

Законодавац је истовремено утврдио да је промена седишта, односно фирме организације за осигурање, без “претходне” сагласности (мада из става 1. члана 19а. - не произилази да се ради о “претходној” сагласности) надлежног органа ништава и да не производи правно дејство. Осим тога, непоштовање ове одредбе санкционисано је као привредни преступ.

Међутим, и ово решење је недограђено, јер се не види јасно: а) у облику ког акта Савезно министарство за финансије даје ову сагласност (у облику решења, одлуке, закључка, неименованог акта; б) да ли је тај акт коначан у управном поступку, и може ли се поводом њега изјавити приговор, односно жалба, или водити управни спор; в) има ли ћутања администрације, и које су последице.

10. Вид. чл. 14. Закона о слободним зонама (“Службени лист СРЈ”, бр. 81/94).

4. Обавеза прибављања мишљења Савезног министарства за финансије на одговарајуће акте, односно радње органа управљања организација за осигурање је такође новина.¹¹⁾ Наиме, законодавац је августа 1999. године увео још једном нови институт у односе државе и организација за осигурање - а то је обавеза прибављања мишљења, и то у два случаја:

Прво, организација за осигурање је обавезна да прибави ово мишљење на одлуку о именовању директора. И ово решење је остало недограђено, и то пре свега у погледу одређивања рока за прибављање овог мишљења, као и рока у коме је Савезно министарство за финансије дужно да се изјасни; затим, шта бива ако организација за осигурање не затражи мишљење Савезног министарства за финансије (сем што је то привредни преступ), тј. каква је правна судбина одлуке о именовању директора, као и шта би било и какве су правне последице ако Савезно министарство за финансије да негативно мишљење, да ли се ради о претходном или накнадном мишљењу, итд.

Друго, обавеза прибављања претходног мишљења Савезног министарства за финансије уведена је у случају кад осигуравајућа организација одлучи да депонује или уложи новчана средства са којима послује, код правних или физичких лица са којима је повезана путем капитала или уговора (повезана предузећа - матична и зависна предузећа). И ово решење остало је недограђено, у погледу утврђивања поступка по ком се тражи мишљење тј. рокова за давање мишљења и правних последица и др.

5. Савезно министарство за финансије изменама Закона добило је овлашћење да пропише: а) садржај извештаја о обављеној ревизији рачуноводствених исказа организација за осигурање; и б) садржај мишљења овлашћеног актуара уз акте и документа које организација за осигурање доставља Савезном министарству за финансије, сагласно члану 114. Закона о осигурању имовине и лица. Прописивање од стране државних органа садржаја ових извештаја, односно мишљења последица је чињенице што су та документа у досадашњој пракси рађена на доста неуједначен начин, и да су у њима недостајале значајне оцене, односно мишљења која су нужна ради остваривања квалификованих контрола и надзора над радом осигуравајућих организација. Савезно министарство за финансије је децембра 1999. године донело ове акте.¹²⁾

6. Изменама Закона из 1999. године прецизније су утврђене и обавезе организација за осигурање у погледу достављања Савезном министарству за финансије одређених података и докумената ради вршења контроле, и то:

11. Вид.чл. 19а. и 21. Закона о изменама и допунама Закона о осигурању имовине и лица, 1999. године.

12. Вид. Правилник о садржају извештаја о обављеној ревизији рачуноводствених исказа организација за осигурање ("Службени лист СРЈ", бр. 76/99) и Правилник о садржини мишљења овлашћеног актуара ("Службени лист СРЈ", бр. 76/99).

- 1) годишњег рачуна и годишњег извештаја о пословању;
- 2) копије извештаја о обављеној ревизији с коментаром тог извештаја од стране скупштине организације за осигурање и надзорног одбора;
- 3) измена и допуна пословне политике;
- 4) извештаја о спровођењу политике саосигурања и реосигурања;
- 5) измена и допуна општих аката.

Уз све ове акте наведене под тач. 1, 3. и 4, доставља се и мишљење овлашћеног актуара. Ово су иначе, у основи, годишњи акти, па је рок за њихово достављање Савезном министарству за финансије Законом одређен у зависности од законске обавезе утврђене за њихово усвајање, односно израду.

Законодавац из августа 1999. године је иначе укинуо раније утврђену законску обавезу осигуравајућих организација да достављају Савезном министарству за финансије податке о променама које се односе на директора и о променама у погледу кадровске политике и техничке оспособљености.

И на крају, промене извршене одредбама Закона о изменама и допунама Закона о осигурању имовине и лица, заједно са другим одредбама поглавља VI Закона, којим се уређује контрола пословања организација за осигурање, а посебно одредбе под тачком 1. овог поглавља - Надзор над пословањем (чл. 109. до 120.), обезбеђују могућност сталног надзора над радом ових организација од стране државног органа који им иначе издаје и одузима дозволу за рад. Другим речима, кроз анализу, оцену и контролу наведених докумената државни органи могу да сагледавају пословање и рад организације за осигурање, а посебно законитост њеног рада, нарочито у погледу придржавања Закона и других прописа, као и утврђене пословне политике, односно аката саме организације.

III

И на крају, ако би се укратко могла дати општа оцена извршених измена Закона о осигурању имовине и лица из августа 1999. године, може се рећи да је видна интенција законодавца да се прошире облици контроле државе над оснивањем, радом и пословањем организација за осигурање. Међутим, чини нам се да је законодавац увелико остао дужан прецизној законодавној разради поступка контроле рада осигуравајућих организација и уређености нових механизма. То ће у пракси сигурно изазвати бројне недоумице и дилеме. Отуда неки новоуведени облици контроле, односно поједина овлашћења Савезног министарства за финансије се морају још једном преиспитати и са становишта њиховог циља и функције, јер могу изазвати нежељене ефекте, односно ефекте супротне оним који су се желели постићи њиховим увођењем. Другим речима, ова решења могу се негативно одразити на квалитет осигурања и на оснивање и пословање осигуравајућих организација.