



## ODNOS DRŽAVE PREMA OSIGURANJU

Već duže vremena razmišljam o pisanju teksta o odnosu države i osiguranja, kako bi se dobila jasnija i sistematičnija slika o okolnostima u kojima radi osiguranje. Nakon odluke da taj tekst napišem, s obzirom da takav naslov ne bi jasno prikazao relacije, odlučio sam se za naziv Odnos države prema osiguranju.

Sasvim je jasno da prvi naziv implicira barem djelomičnu mogućnost osiguranja da svoje poruke i prijedloge prenese na državu i njene organe, te da oni (ponekad) budu i usvojeni.

Barem u Bosni i Hercegovini osiguranje takve mogućnosti nema, stoga je jedini aktivni sudionik u takvom odnosu država, te sam stoga i dao naslov ovog teksta teksta.

Pri tome, povremeno potenciranje samoregulacije učesnika na tržištu osiguranja u BiH, odnosno entitetima u BiH (a primarno se tu misli na društva za osiguranje) pokazuje nesnalaženje države da kroz svoje institucije sprovede zakone koje je nametnula i prebacivanje odgovornosti za sređivanje stanja na nekoga koga se malo ili nimalo ne pita kod donošenja zakona kako tržište osiguranja treba urediti i kako ono treba izgledati. Pri tome, i sam smatram da bi samoregulacija bila potrebna i poželjna, ali ona je moguća samo uz pretpostavku podizanja tržišta na viši, uređeniji nivo a ne kao zamjena za ulogu države. S obzirom na neuređenost tržišta i u okolnostima kakve su trenutno prisutne čini se da je samoregulacija tržišta samo nedostižni ideal.

### DRŽAVA DONOSI ZAKONE I PROPISE KOJI UREĐUJU OBLAST OSIGURANJA

Država u cilju uređenja tržišta osiguranja i zaštite korisnika usluga osiguranja propisuje zakonom ko se i na koji način može baviti osiguranjem. Određuju se forme ustroja osiguranja, minimalno potrebni kapital za pokretanje osiguranja, neophodne kvalifikacije ključnih osoba u osiguranju. U Bosni i Hercegovini nadležnost za donošenje zakona o osiguranju je data entitetima. Jasna je politička dimenzija koja je dovela do ovakve raspodjele nadležnosti, kao što je jasno i da je to efektivno dovelo do nepostojanja jedinstvenog tržišta osiguranja u Bosni i Hercegovini. Nakon stupanja na snagu entitetskih setova zakona o osiguranju 2005. godine trebalo je nekoliko godina da se uspostavi sistem omogućavanja poslovanja društava iz jednog entiteta u drugom – prva društva su odobrenje dobila 2008. godine - koji više liči na omogućavanje rada društava iz susjedne države putem podružnice nego na uspostavljanje jedinstvenog tržišta. Preostaje da se vidi hoće li eventualno jednog dana sva društva iz oba entiteta biti ovlaštena da posluju u drugom entitetu i koliko će to doprinijeti stvaranju jedinstvenog tržišta. S obzirom da moraju poslovati prema zakonima entiteta na čijoj teritoriji rade, a da se entitetski zakoni o osiguranju sve više udaljavaju svojim odredbama jedni od drugih, stvarno jedinstveno tržište osiguranja u Bosni i Hercegovini neće još dugo zaživjeti.

Politička realnost je postojanje entiteta i nadležnosti koje su im dodijeljene. U maloj zemlji poput BiH, sa slabom penetracijom osiguranja, postojanje dva izuzetno mala tržišta



osiguranja (koja se približavaju dodjeljivanjem saglasnosti za rad u drugom entitetu) svakako nema nikakvu ekonomsku niti bilo kakvu drugu osim političke opravdanosti. Po obimu premije osiguranja BiH je na samom začelju u Europi, sa samo nekoliko zemalja/teritorija koje imaju manji obim premije.

U 2013. godini BiH je imala ukupno 269,5 miliona EUR premije. Od toga premija prikupljena u Federaciji Bosne i Hercegovine je iznosila 188,2 miliona EUR, a premija prikupljena u Republici Srpskoj 81,3 miliona EUR.

Prema podacima Xprim Insurance Report 1/2014 premije u drugim manjim europskim zemljama, odnosno teritorijama, su iznosile:

Makedonija je imala 116,95 miliona EUR premije.

Kosovo je imalo 77,39 miliona EUR premije.

Crna Gora je imala 72,77 miliona EUR premije.

Moldavija je imala 71,57 miliona EUR premije.

Albanija je imala 60,88 miliona EUR premije.

Osiguranje se ne uređuje samo zakonima čija se suština odnosi na oblast osiguranja. Tako Zakon o obligacionim odnosima postavlja osnove odnosa u osiguranju. Nažalost, nekada se poznavanje, shvatanje i primjena odredaba ovog zakona podrazumijevala kod pravnih osoba. Danas, čini se, vlasnici i direktori čak i vrlo velikih i značajnih poduzeća kao da ne znaju za postojanje ovog zakona, a kamoli za glavu XXVII koja u svojim 69 članova regulira osnove odnosa u pogledu osiguranja te tako čini temelj svih drugih propisa i akata u osiguranju.

Pojedinim zakonima koji uređuju sasvim druge oblasti država može propisati obaveznost pojedinih osiguranja. U pravilu, radi se o osiguranju od odgovornosti za pojedine djelatnosti, npr. notare, odnosno osiguranje od rizika koji ugrožavaju treće osobe i koji predstavljaju opću opasnost. Ostale vrste osiguranja (dakle, one koje nisu odgovornost) država izbjegava proglasiti obaveznim. Tako je npr. obaveznost požarnih osiguranja za tadašnju društvenu imovinu ukinuta stupanjem na snagu novog zakona o osiguranju, od 01.01.1968. godine.

Pri tome, u ulozi države se u BiH pojavljuju BiH, entiteti, Distrikt Brčko, kantoni jer svi mogu donositi zakone koji mogu imati odredbe koje uređuju i oblast osiguranja, makar do nivoa uvođenja obaveznog osiguranja.

Kod izrade zakona pravilo je da se društva za osiguranje i drugi sudionici na tržištu osiguranja ne pitaju ništa. Prvi nama poznati slučaj da je industrija osiguranja bila aktivna kod izrade zakona je primjer udruženja društava za osiguranje FBiH koje je pripremio i ponudilo Vladi Federacije prijedloge zakona o osiguranju i obaveznim osiguranjima, prvenstveno od autoodgovornosti, putem Federalnog Ministarstva pravde. Iako je Vlada



FBiH prihvatila zakon o obaveznim osiguranjima i uputila ga u daljnju proceduru, zbog političkih problema koja su blokirala rad Vlade FBiH kao i osporavanja nekih rješenja u zakonu (tablica odšteta kao sastavni i obavezni dio zakona), prvenstveno od onih koji žive od sporova po štetama AO – advokata i agencija za odštetu, jer se time njihov udio u štetama izbjegava ili smanjuje - ali i javnosti, čini se da je ovaj prijedlog upao u crnu rupu.

Ministarstvo financija je potom izašlo sa svojim nacrtima zakona, ponovo poštivajući zlatno pravilo da se ne kontaktiraju društva za osiguranje kod pripreme teksta zakona.

Kod propisivanja obaveznih osiguranja od odgovornosti također nam nije poznato da su vršene konsultacije sa stručnjacima iz osiguranja, niti s agencijama za nadzor.

Stoga se donose odredbe koje ne određuju minimalnu sumu osiguranja (a samim tim poništavaju svrhu to osiguranja, jer se police traže samo formalno, na male neadekvatne iznose), ili se traže na periode koji nisu prihvatljivi u osiguranju, a u jednom slučaju propisana je obaveza društvima za osiguranje da prihvate u osiguranje, a ne obaveza za tu profesiju da se osigura od odgovornosti.

Nažalost, posljedica takvog stihijskog pripremanja i usvajanja zakona je da ne postoji sveobuhvatni pregled obaveznih osiguranja koja se traže u BiH.

I vrlo bitna imovina u državnom ili javnom vlasništvu je najčešće neosigurana. Jedan takav primjer je šteta nastala od požara na kantonalnoj bolnici u Bihaću, koja je prvobitno procijenjena na 13 miliona EUR, a u konačnici je zvačično rečeno da se radi o 1,3 miliona KM štete. Kolika god šteta da je bila nije bila zanemariva, a bolnica nije bila osigurana niti je iko zbog toga odgovarao.

Osiguranje državnih i javnih institucija bi trebalo biti rađeno putem tendera, ukoliko se procjenjuje da premija prelazi propisima određen nivo (koji je isti neovisno od toga radi li se o osiguranju ili nabavci neke druge usluge ili robe). I u tim dosta rijetkim slučajevima osiguranja državnih i javnih institucija i njihove imovine i zaposlenika, tenderi su doveli do drastičnog smanjivanja premije osiguranja zbog oštne konkurencije. Iako na prvi pogled taj pad premije govori da je svrha tendera ispunjena, tu postoje veliki problemi. Neadekvatno pripremljeni tenderi omogućavaju svim ili velikom broju društava za osiguranje da se prijave, često čak i kada se takmiče za dobijanje velikih poslova u vrstama osiguranja kojima se inače ne bave, iako za njih imaju odobrenje za rad. Tada je upitan kvalitet preuzimanja rizika kao i procjene eventualne štete. Glavni problem je taj što se pružanje usluge osiguranja svodi na puki čin izdavanja police osiguranja. Svoju stvarnu uslugu osiguranje pruža ako i kada se desi šteta, isplatom odštete (ako je šteta plativa, naravno). A to se može desiti niz godina nakon isteka pokrića. Podcijenjena premija zasigurno ne utiče povoljno na mogućnost društva za osiguranje da nekada u budućnosti ispuni svoju obavezu i pruži uslugu. Pri tome, dugotrajni tenderski postupci i žalbene procedure mogu dovesti kod značajnijih rizika do nemogućnosti produžavanja postojećeg pokrića, odnosno da ti rizici ostanu, zbog tenderske procedure, neosigurani. Za štete koje bi eventualno nastale u tim periodima kada su takvi rizici neosigurani, niko ne bi bio odgovoran.



Država ima i stavove koji utječu na osiguranje i kada nisu napisani. Tako je 02.03.2006. godine ustanovljeno poslije puno napora Udruženje društva za osiguranje i reosiguranje pri Vanjskotrgovinskoj komori BiH, no to osnivanje je bilo u periodu smjene vlasti u Republici Srpskoj. Nova vlast je pozvala da se sve što je na državnom nivou napusti, pa je već 26.04.2006. osnovano Udruženje društava za osiguranje Republike Srpske pri Privrednoj komori Republike Srpske, a udruženje na državnom nivou je ostalo neaktivno.

## DRŽAVA OSNIVA REGULATORNA I/ILI NADZORNA TIJELA

Uobičajeno je da se formiraju tijela čiji je glavni zadatak regulacija (u većoj ili manjoj mjeri) i/ili nadzor nad društvima za osiguranje i drugim sudionicima u oblasti osiguranja (npr. posrednici u osiguranju). Tako u Bosni i Hercegovini djeluju Agencija za nadzor osiguranja Federacije Bosne i Hercegovine i Agencija za osiguranje Republike Srpske. Ove agencije izdaju odobrenja za rad društvima za osiguranje nakon što društva ispune sve zakonima i propisima agencija određene uvjete. Po formiranju prate rad društava za osiguranje i drugih sudionika na tržištu osiguranja, donose propise, odluke, mjerila, upute, prikupljaju podatke od društava za osiguranje i objavljuju statistike tržišta. U BiH postoji i Agencija za osiguranje u Bosni i Hercegovini, čija je uloga harmonizacija entitetskih propisa i njihovo usklađivanje s propisima EU, potiče suradnju i rješava sporove agencija za nadzor, predstavljanje i zastupanje osiguranja pred međunarodnim organizacijama koje se bave osiguranjem te osigurava i vodi sve relevantne podatke o cjelokupnom tržištu osiguranja u Bosni i Hercegovini.

Iako se agencije za nadzor financiraju od strane društava za osiguranje i nemaju prihode iz budžeta, nemaju obavezu predočavanja izvještaja o utrošku sredstava onima koji ih financiraju.

Veliki značaj u rješavanju sporova između osiguranika, odnosno oštećenih strana, i društava za osiguranje imaju i pravobranioci – ombudsmeni – u osiguranju. U Republici Srpskoj je taj institut zaživio, znamo da postoji i u Hrvatskoj, no nažalost u Federaciji BiH se sporovi još uvijek ne rješavaju na taj način. Uobičajeno su u uskoj vezi sa agencijama za nadzor.

## DRŽAVA I SLOBODNO TRŽIŠTE/KONKURENCIJA NA TRŽIŠTU

Iako je u Bosni i Hercegovini u principu proklamovano slobodno tržište (sve do ulaska BiH u EU, podrazumijevamo da se termin slobodno tržište odnosi na domaća društva, dakle društva za osiguranje osnovana i registrirana u BiH), iz dosadašnjeg teksta je jasno da nije ostvareno jedinstveno i slobodno tržište osiguranja. Još uvijek ne mogu sva društva za osiguranje iz Federacije BiH poslovati u Republici Srpskoj, kao što još uvijek ne mogu sva društva za osiguranje iz Republike Srpske poslovati u Federaciji BiH.



Jedino slobodno tržište u pogledu osiguranja je Distrikt Brčko, gdje sva društva, bez obzira jesu li osnovana u Federaciji BiH ili Republici Srpskoj, mogu poslovati.

Sredinom 2014. godine u BiH postoji ukupno 24 društava za osiguranje, po 12 u svakom entitetu. Dva su pri tome sa sjedištem u Distriktu Brčko, a registrirana su i pod nadzorom Agencije za osiguranje Republike Srpske.

Prema ukupnoj premiji osiguranja, ovaj broj društava daje prosječnu premiju od nešto više od 11 miliona EUR. Ovo znači da sa otvaranjem tržišta osiguranja u BiH možemo očekivati da u vrlo kratkom roku sva društva za osiguranje koja nisu već članice nekih grupacija nestanu s tržišta zbog nemogućnosti pariranja neuporedivo snažnijim društvima za osiguranje.

Tako je među 100 najvećih društava za neživotno osiguranje u regiji srednje i istočne Europe iz BiH prisutno samo jedno društvo, i to na 88. mjestu (Sarajevo osiguranje sa premijom od 31,52 miliona EUR), dok među 100 najvećih društava za osiguranje života u istom regionu nema ni jednog društva iz BiH (Xprim Insurance Report 1/2014).

Poređenja radi, najveće društvo ove regije – koje naravno nije najveće u EU – u neživotu je poljski PZU sa 1.995,13 miliona EUR premije, a i u životu je poljski PZU Życie najveći sa 2.132,29 miliona EUR premije.

Čini nam se da je pristup da se slobodnim tržištem i održavanjem konkurencije smatra omogućavanje svakome ko ispuni kapitalne zahtjeve koji su propisani kao minimum za otvaranje društva za osiguranje da i pokrene društvo za osiguranje.

U Hrvatskoj posluje 26 društava za osiguranje, na tržištu koje ima 4,5 puta veći obim premije osiguranja od BiH (1.188,40 miliona EUR u 2013.), a u Srbiji 24 društva, na tržištu koje je dvostruko veće od tržišta BiH (558,62 miliona EUR u 2013.). Najveća društva na tim tržištima su Croatia osiguranje u Hrvatskoj (343,71 milion EUR premije u 2013. godini) i Dunav osiguranje u Srbiji (154 miliona EUR premije u 2013. godini).

Posljedica prevelikog broja društava za osiguranje u BiH je značajan pad premija osiguranja. Naravno, to i jeste cilj konkurencije na tržištu. U početku, taj pad je mogao unutar društava biti kompenziran prestankom izdvajanja za preventivu, koja je uvedena u neka druga, socijalistička samoupravna vremena. Pri tome, postojanju preventive je pogodio i praktički monopol društava za osiguranje po republikama, jer su zaista ta društva i mogla osjetiti uticaj uloženi sredstava preventive jer su obuhvatala 80-90% tržišta u svakoj vrsti osiguranja, i to dugoročno.

Sada nakon što je preventiva u potpunosti izgubila smisao i opravdanost a ujedno je sve manja primjena preventive omogućila snižavanje premija osiguranja, prevelika borba između tako velikog broj društava na tržištu koje raste vrlo malo i praktički tjera na preotimanje osiguranika i rizika, a ne omogućava organski rast se odražava kroz daljnje sniženje premija na kvalitet pružanja usluga, profesionalnost, brzinu plaćanja šteta i kvalitet rezervi.





Sve ove posljedice borbe na tržištu reflektiraju se i na agencije za nadzor, koje nailaze na probleme kod znatnog broja društava za osiguranje. Bilo bi preveliko pojednostavljenje situacije reći da su agencije mogle lako ograničiti broj društava na tržištu, ali mišljenja sam da bi ograničenje broja društava za osiguranje po entitetima, da je urađeno na vrijeme, na na primjer po 5 ili 7 po entitetu, ostavilo dovoljno prostora za konkurenciju na zdravim osnovama i omogućilo korisnicima usluga osiguranja puno kvalitetniju zaštitu nego što je danas imaju. Suština je da se osiguranje svelo na što jeftinije ponude, dok se zanemaruje obim pokrivača i sposobnost društava da nakon proteka vremena zaista i ispunje obavezu plaćanja štete. Stoga ne treba ni čuditi da ni jedno od društava za osiguranje u BiH (sa izuzetkom Bosna reosiguranja, koje se bavi reosiguranjem a ne osiguranjem), a - osim još tri društva u Sloveniji (jedno za osiguranje a dva za reosiguranje) - ni u drugim zemljama bivše Jugoslavije, nema niti pokušava dobiti rejting.

Ukratko, konkurencija na tržištu ne bi trebala biti postignuta isključivo prevelikim brojem društava na tržištu i samo cjenovno.

Pri tome, agencije za nadzor nemaju odgovornost prema oštećenima ukoliko nisu na vrijeme naložili odgovarajuće mjere problematičnim društvima za osiguranje. Poučan je primjer propasti SAB banke gdje su štediše na prvostepenom sudu dobile parnicu protiv Agencije za bankarstvo FBiH koja je znala za probleme u kojima se banka nalazi, ali nije poduzela adekvatne mjere. Nažalost, a to je zoran primjer kako bi se država postavila i u slučaju osiguranja, drugostepena konačna presuda je bila potpuno drugačija i jasno je da je to urađeno radi zaštite Agencije i federalnog budžeta. Jednostavno, država, niti njena agencija, nije bila odgovorna za svoj (loš) rad. Niti će ikada biti.

Srećom, nismo još bili u situaciji da se agencije za nadzor osiguranja nađu u sličnoj poziciji, ali sigurni smo da bi ishod bio isti, neovisno od entiteta.

Zanimljiv je bio jedan potez u Srbiji, koji je tokom 2005. godine učinila Narodna banka Srbije kao institucija nadležna za nadzor nad društvima za osiguranje. Primjenom novih propisa broj društava je prepolovljen, sa 40 (uključujući u taj broj i dva društva za reosiguranje) na 19. Čini se da bi tržište osiguranja Srbije danas, bez tog poteza, izgledalo drugačije i bilo u lošijem stanju. Pri tom, vlasnici nekih od zatvorenih društava su povelili sudske postupke i u nekima je presuđeno u njihovu korist.

## ODNOS NADLEŽNOG MINISTARSTVA PREMA OSIGURANJU

U Federaciji BiH, kao i u Republici Srpskoj, nadležno je ministarstvo financija entiteta. Godinama ministri financija FBiH nisu iskazivali nikakav interes da se sretnu sa predstavnicima društava za osiguranje. Jedan od njih, prije nekih četrnaestak godina, iako se radi o profesoru i doktoru ekonomskih nauka, nakon poplava koje su prouzrokovale ekonomsku štetu, ali nije bilo šteta koje su osigurane, na jednom skupu je izjavio da se pita zašto osiguranja ne plaćaju te štete i otišao odmah nakon svog izlaganja ne čekajući reakciju predstavnika osiguranja iz publike. Populizam ili skretanje pažnje javnosti ili politički spin – šta god da je u pitanju, to je bila izjava nedostojna i njega, njegove akademske titule, njegovog ministarstva i fakulteta na kojem predaje.



Rascjepkanost na brojna društva sa različitim interesima i mala finansijska snaga osiguranja čine oblast osiguranja nezanimljivim partnerom i za vladu i za nadležno ministarstvo. Stoga ne čudi da banke imaju puno jači uticaj i puno lakše rješavaju i mijenjaju propise koji često budu isti i za banke i za osiguranja – a u nekim slučajevima budu poništeni ili promijenjeni za banke ali ne i za osiguranja.

Nažalost, udruženja u oba entiteta nemaju dovoljnu snagu da se nametnu kao sugovornik entitetskim ministarstvima financija i vladama, niti konzistentnost koja je za to neophodna. Suviše često se odluka donijeta na jednoj sjednici s velikom većinom glasova mijenja u potpunosti na drugoj sjednici.

S obzirom da osiguranja ne akumuliraju ni blizu one iznose sredstava koje bi potencijalno mogli – što zbog sebe, a ponajviše zbog ekonomske situacije u zemlji – i njihovo investiranje u obveznice i druge vrijednosne papire općina, kantona i entiteta nije toliko veliko. Svakako se zbog političkih problema i korupcije osiguranja teško odlučuju na takvo investiranje, očekujući probleme kod naplate. Inače bi to mogao biti vrlo snažan argument da vlast, ministarstva i vlade poslušaju šta veliki institucionalni investitor ima da kaže.

Dovoljno je reći da nikada do sada ni jedan veliki događaj u oblasti osiguranja nije potaknuo premijera ili ministra financija da mu prisustvuje, pa čak ni redovna godišnja regionalna konferencija koja je relevantna u europskim okvirima – sa skoro 200 učesnika, i na kojoj redovno sudjeluju predstavnici 6-7 od 10 najvećih društava za reosiguranje u svijetu.

Jedini nama poznati izuzetak bio je gosp. Dragan Vrankić, nekadašnji ministar financija Federacije BiH, koji je podržao školu za aktuare i sudjelovao u dodjeli licenci.

## ŠTA VLAST MISLI - OSIGURANJE IMA PARA (1. DIO)

Ovu uzrečicu, poskočicu, konstataciju, svako ko radi u osiguranju čuo je i previše puta. To ćete čuti i od običnog čovjeka na ulici i od ljudi na značajnim funkcijama.

Osiguranje, naravno, ima novca. Osiguranje radi s novcem jer je finansijska institucija, naplaćuje usluge u pravilu u novcu (nažalost, dešava se i u naturi, jer su metode naplate dugova spore i neefikasne, a što je zasluga države), i svoje obaveze izvršava isplatom novca. Da nema novca, to ne bi bilo osiguranje, već bi predstavljalo katastrofu za osiguranike.

Ono što oko ovakvog shvatanja osiguranja predstavlja problem je mentalitet siromaštva koji je zavladao našim društvom. Na prvim demokratskim izborima u Bosni i Hercegovini



građani su velikom većinom izglasali novu vlast, te s njom i promjenu političkog sistema. Socijalizam je zamijenjen kapitalizmom, ali isti ti glasači to ili nisu shvatili, ili su se nadali nečem puno boljem, te su kroz tranziciju spoznali da moderni kapitalizam ne podrazumijeva jednakost većine u bogatstvu kao što je socijalizam podrazumijevao jednakost većine u prosječnosti (ili, odmah iza II svjetskog rata, u siromaštvu).

Pošto osiguranje ima para, te pare treba uzeti. Čini se da to misli i običan čovjek na ulici i članovi Vlade.

Kod donošenja zakona, najpopularniji zahvat kada nedostaje novca za nešto je određivanje procenta kojeg će vlast zahvatiti od premije osiguranja. Pri tome nije bitno predviđa li tarifa te vrste osiguranja marginu koja to dopušta, ili se možda radi o tarifi koju je sama država donijela (kao kod osiguranja od autoodgovornosti) gdje jednostavno nema prostora za takav zahvat.

Pri tome se bez izuzetka radi o neustavnim potezima. Tako su izdvajanja iz premije osporena na ustavnim sudovima Republike Hrvatske i Republike Srpske, jer stavljaju samo jedan broj privrednih subjekata (društva za osiguranje) u nepovoljniji položaj od drugih subjekata na tržištu. Pri tome je svejedno radi li se o izdvajanju iz premije autoodgovornosti ili neke druge vrste osiguranja, te koja je svrha izdvajanja, a često se radi o vatrogasnom doprinosu.

Tako je najnoviji prijedlog o izdvajanju 6% od premija osiguranja neživota (1% od premije AO) za vatrogastvo u Federaciji BiH ponukao Udruženje društava za osiguranje Federacije BiH da reaguju, ali ta priča nije još završena. Prijedlog koji je dat značio bi oduzimanje 11 miliona KM od osiguranja, što je praktično sabrana dobit svih društava za osiguranje u Federaciji BiH. Jedini logični potez bio bi zaračunavanje dodatne premije, odnosno praktično nametanje poreza osiguranicima, a samim tim i povećanje premija osiguranja.

Za ovakav potez, naravno, niko neće odgovarati niti biti prozvan da s nedovoljno znanja i informacija radi ozbiljan društveni posao. Posljedica takvog poteza bio bi neminovan kolaps tržišta osiguranja u Federaciji BiH.

No, u Federaciji BiH je problem još veći od samog usvajanja neustavnih propisa. Ustavni sud FBiH bi nakon proteka znatnog vremena i uz znatna uzeta sredstva koja nažalost nikad ne bi bila vraćena, sasvim sigurno donio odluku o neustavnosti takvog izdvajanja, baš kao što su to uradili ustavni sudovi Hrvatske i Republike Srpske.

Problem je što je pristup Ustavnom sudu FBiH ograničen na takav način da je praktično onemogućen – potrebno je doprijeti i ubijediti predsjednika ili nekog od potpredsjednika Federacije BiH (koje aktuelna politika ponekad i zatvori) ili izlobirati nekoliko predstavnika u Parlamentu Federacije. To je sasvim izvjesno skoro pa nemoguća misija.

Stoga se može reći da je u tom pogledu ustav FBiH napravljen tako da se može kršiti ne samo bez odgovornosti, jer ni u Hrvatskoj ni u Republici Srpskoj kršitelji ustava nisu odgovarali, već i bez mogućnosti da se u budućnosti takva neustavna praksa obustavi.





Zanimljivo je da je nekoliko vlada i sastava Sabora Republike Hrvatske ponavljalo odluke o neustavnim izdvajanjima iz premije osiguranja (tj. stavljanja društava za osiguranje u lošiji položaj od ostalih privrednih subjekata) bez obzira na prethodne odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, te je njihov ustavni sud višekratno takve odluke proglašavao neustavnim.

U Republici Srpskoj u novom zakonu o autoodgovornosti koji je u nacrtu se predviđa slično izdvajanje iz premije osiguranja, bez obzira što je odluka o izdvajanju vatrogasnog doprinosa na isti način već proglašena neustavnom.

Čini se da vlast misli, posebno ako postavi neki mali procenat, da to onda nije neustavno, a društva za osiguranje su, izgleda, sklona da misle kako je to ipak dobro jer je moglo biti i više, pa se ne treba buniti. Jer, valjda, imaju para.

Problem je taj što taj novac u velikoj mjeri nije njihov, ili novac njihovih vlasnika, već novac koji služi za izmirenje šteta, pa će u konačnici taj teret platiti osiguranici, prije ili kasnije – kroz povećanje premije ili kroz propala osiguranja koja im neće platiti štetu. Tada se nemojte odmah naljutiti na osiguranja, već neka vam vlast padne na pamet. Ionako je vlast ta koja raspolaže s najvećim sredstvima u ovoj zemlji i koja bi ih trebala trošiti za dobrobit stanovnika ove zemlje, a ne svoju.

## ODNOS PORESKIH VLASTI I OSIGURANJA

U životu, kažu, samo dvije stvari se moraju – umrijeti i platiti porez.

U BiH najjednostavniji potez koje vlasti rado povlače je oporezivanje svega i svačega. Tako je vlast prije nekoliko godina donijela odluku o oporezivanju kamata na štednju u bankama i prihoda ostvarenih po životnim osiguranjima. Ovo ne bi bilo sporno da se možemo pohvaliti velikom štednjom i velikom premijom životnih osiguranja, a to bi bilo kada bi premija životnih osiguranja predstavljala preko 50% ukupne premije osiguranja u BiH. Učešće premije životnih osiguranja bit će i jedan od parametara koje moramo dostići radi ulaska u EU. I ovom prilikom zahvaljujem bankama koje su uspjele brzo izvršiti pritisak na vlasti u Federaciji BiH, tako da je ova odredba poništena uz obrazloženje da se radi o štamparskoj grešci. Naravno da u to obrazloženje ni najmanje ne vjerujemo.

Iako zvanično postoji mogućnost priznanja jednog relativno malog iznosa premije životnog osiguranja kao poreske olakšice, u stvari se samo radi o odgođenom plaćanju poreza, tako da ta mjera nije nikakva olakšica niti može podstaknuti rast životnog osiguranja. Po riječima kolega koji se bave životnim osiguranjima, oni klijente savjetuju da ne koriste ovu mogućnost.

Prije neku godinu uvedena su dva nova poreza koja su od značaja za osiguranje. Porez po odbitku, u visini od 10% od premije koja se plaća u inozemstvo, te porez od 10% na promjene tehničkih rezervacija (prijenosne premije i rezervi šteta) iznad 20% od bruto



dobiti. Ovaj drugi porez nikad i nije preciziran i osiguranje je njime obuhvaćeno naknadno, i očito nakaradno.

Prvi porez je zanimljiv jer je uveden nakon što je dogovoren Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju BiH Europskoj Uniji. Vlasti su, vjerujem čak i nesvjesno, iskoristile činjenicu da sporazum nije ratificiran pa stoga nije ni stupio na snagu. Naime, sporazum jasno određuje da se članice EU neće staviti u lošiji položaj nakon potpisivanja sporazuma. Porez po odbitku vrlo jasno stavlja sve države, pa tako i članice EU, u položaj lošiji nego što je bio prije potpisivanja sporazuma, ukoliko s njima ne postoji bilateralni ugovor o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja. Pri tome, oporezuje se ne saldo, dakle novac koji se zaista iznosi van zemlje, već premija koja je obračunata, a zanemaruju se odbitne stavke kao što su npr. štete i provizija. Nejasno nam je šta bi se desilo u slučaju povrata premije, da li bi se mogao vratiti i porez. Iskustvo govori da je bolje to i ne pokušavati, zbog gubitka vremena, resursa i neizvjesnosti povrata poreza. I praktički automatskog dolaska poreskih inspektora kada god se ostvari povrat poreza, a čiji dolazak, po svemu sudeći, ima kao jedini cilj pronaći isti ili veći iznos od onog koji bi se trebao vratiti.

Uz to, broj zemalja s kojima je potpisan sporazum je dosta mali, negdje 35 država, a među njima, nažalost, nije i većina država EU. Primjera radi, sporazum nemamo potpisan sa Švicarskom, zemljom koja je pojam osiguranja. Dosta dugo sporazum nije bio potpisan ni sa Austrijom, koja je najveći investitor u financijski sektor u BiH. Ovo omogućava pojedinim društvima da, izbjegavajući zakonske odredbe entiteta, što je druga priča, reosiguranje rade preko zemlje koja ima bilateralni sporazum sa BiH (poput Srbije i Hrvatske) i u konačnici premiju plasiraju u zemlju s kojom BiH nema sklopljen sporazum, a da ne plate porez po odbitku.

Drugi porez je uveden na rezerve banaka i osiguranja. U FBiH banke su efikasno i brzo makle ovaj porez, dok je on ostao za osiguranja, iako su rezerve šteta i prijenosne premije u osiguranju jasne, s jasnom ulogom, i izračunate od strane aktuara. I povrh svega, ne smatraju se nečim što pripada društvu, već su sredstva za izmirenje budućih obaveza društva za osiguranje prema osiguranicima.

Suština je da se oporezuje promjena veća od 20% u odnosu na bruto dobit. Recimo da Bosna Re dobije nove poslove iz inozemstva. Porast će nam prijenosna premija, posljedično i rezervacije za štete, a bruto dobit nema s tim neku posebnu vezu. Za tu razliku iznad 20% od ostvarene bruto dobiti moramo platiti porez po stopi od 10%.

Ono što je nejasno je zašto? Zašto bismo bili kažnjeni takvim oporezivanjem i efektivno stavljeni u podređeniji položaj prema stranim konkurentima?

Ta sredstva svakako služe za izmirenje šteta koje će nastati u budućnosti. Hoće li nam, po nastanku takvih šteta porez biti vraćen? Sigurno da neće.

I u osiguranju, kao i u bankarskom sektoru, vođeni su sudski postupci u vezi sa nezakonitim oporezivanjem dobiti u toku prvih pet godina nakon investiranja od strane stranog ulagača. Maratonski sudski postupci doveli su i do nastanka ogromnih zateznih kamata, a uobičajeno se radi o milionskim iznosima. Pretpostavljamo zbog značajnog



stranog interesa sudovi su, i pored višegodišnjeg otezanja u donošenju presuda, na kraju morali presuditi u korist nezakonito oporezovanih društava. No, koliko nam je poznato, poreske vlasti odugovlače s vraćanjem poreza, uz to i javno osporavajući konačnu sudsku presudu.

Nije nam poznat slučaj da je neko iz poreskih vlasti na bilo koji način odgovarao i bio sankcioniran za takvo nezakonito oporezivanje i nanošenje štete budžetu.

I inače, zakonski propisi su postavljeni tako da je uspostavljena apsolutna nejednakost između poreskih vlasti i njihovih službenika, nedodirljivih bez obzira šta i kako uradili i poreskih obveznika. A obični razum i civilizacijski nivo koji bismo u 21. stoljeću trebali imati dosegnut nalaže ravnopravnost pred zakonom.

Nikada neću zaboraviti riječi jednog poreskog inspektora, kada sam rekao da to šta on zagovara predstavlja dvostruko oporezivanje koje se ne bi smjelo desiti (što je nešto što već studenti uče, mada priznajem da su vremena znatno drugačija od doba kada sam ja studirao): „A ko kaže da ne može biti dvostrukog oporezivanja?“.

Nedavna hapšenja bivših čelnika Uprave za indirektno oprezivanje ukazuju na to da se tu snažno prelamaju politički interesi, a daje i prostor za sumnju o iskorištavanju položaja radi ostvarenja privatnog interesa.

Ponekad pomislim da se vrlo često porez svodi na reketiranje od strane države, koje ne bi bilo moguće da institucije iz narednog poglavlja rade kako treba.

## SUDOVI I OSIGURANJE - OSIGURANJE IMA PARA (2. DIO)

Uz veliku pompu i pažnju medija međunarodna zajednica i domaće vlasti su objavile uspješno urađenu reformu sudstva.

Moje skromno mišljenje je da, osim minimalnih kozmetičkih zahvata i povećanja prihoda sudija, nikakva reforma nije urađena i da je stanje možda i lošije nego prije tzv. reforme. I u pogledu iskazanog znanja i u pogledu dužine trajanja postupaka.

Pravosuđe bi trebalo biti temelj uspješnog i prosperitetnog društva i oslonac borbe protiv korupcije, te u potpunosti oslobođeno političkih utjecaja.

Upitajte se mislite li da je sudstvo u BiH upravo takav temelj?

I ja mislim isto što i vi. Nije.

Mnogobrojne presude u kojima se kao jedna strana u sporu javljaju društva za osiguranje zasnovane su na vještačenjima. Neka od tih vještačenja, od strane suda prihvaćenih i presudom potvrđenih, mogla bi se nazvati anegdotalnim. Često se njihova neutemeljenost



u zakonima i propisima nadugo i naširoko obrazlaže od strane vještaka kojima sudovi u pravilu, ipak srećom ne i uvijek, daju svoje povjerenje.

Ne jednom sam čuo od kolega da su sudije na sudu javno rekly da osiguranje ima para i da trebaju platiti štetu. Štetu treba platiti ako je osnovana i u skladu sa odredbama zakona, te općim i posebnim uvjetima osiguranja i odredbama na polici osiguranja. Sve mimo toga predstavlja neosnovano bogaćenje koje sud ne bi smio nametnuti. A sudija koji daje konstataciju da osiguranje ima para kao argument za presudu protiv društva za osiguranje zasigurno nikada više ne bi smio biti sudija.

Zanimljivo je da npr. podosiguranje, jasno obrađeno Zakonom o obligacionim odnosima i jasno navedenim u policama osiguranja, brojni korisnici osiguranja nakon sklapanja police osiguranja ne poznaju i ne priznaju, a čini se da nije mali broj ni vještaka, advokata i sudija koji sa značenjem podosiguranja i njegovom primjenom nisu upoznati. I ne žele se upoznati jednostavnim čitanjem člana 936. Zakona o obligacionim odnosima. Neprimjenjivanje podosiguranja, osim kada je ugovoreno da odnos između vrijednosti stvari i sume osiguranja nema značaja za određivanje iznosa naknade, predstavlja omogućavanje neosnovanog bogaćenja kroz naknadu štete koja inače ne bi bila nadoknadiva, a to otvara pitanje motiva svih uključenih u postupak u kojem je tako nešto omogućeno.

Dojam je i da se po postupcima vezanim uz naplatu ili povrat poreza (kao što smo rekli, osim tamo gdje je jak strani interes) sudovi vrlo često kreću unutar smjernica da se ne presuđuje „protiv države“.

I za okončanje ovog odjeljka, samo kao napomena, da u Republici Srpskoj zatezne kamate ne mogu preći iznos glavnice, a u Federaciji BiH mogu, te se često dešava da je kamata znatno veća od naknade koja se trebala platiti. Stoga se dešava da se sudski postupci pokušavaju pokrenuti u Federaciji BiH, ukoliko za to postoji bilo kakav osnov, pa i kad ne postoji.

## STRANI UTJECAJI NA OSIGURANJE

Ovo bi mogla biti dobra tema za duže razmatranje, ali namjera mi je da se zadržim samo na nekoliko napomena.

Ured visokog predstavnika se sa velikim zakašnjenjem uključio u rad Biroa osiguranja Bosne i Hercegovine, koji je kasnije preimenovan u Biro zelene karte u BiH. Iako je Biro do tada izmirio sve štete koje je trebao platiti stranim biroima i uspješno i potpuno samostalno izborio pravo na zelenu kartu, uslijedili su mjeseci i godine problema nastalih neplaćanjem međunarodnih šteta i troškova poslovanja Biroa. Pri tome je OHR zabranio sankcioniranje društava za osiguranje koja ne plaćaju štete i troškove. Ovakvo stanje je dovelo do uvođenja monitoringa nad Biroom, u nekoliko navrata Biro je bio blizu gubljenja prava na izdavanje zelene karte, ali je uz monitoring Biro ponovno došao u poziciju punopravnog nenadziranog člana.



Utjecaj domaće politike i strani utjecaj na rad Biroa zelene karte u BiH je doveo i do toga da je rad Biroa uređen samo njegovim statutom, jer se radi o udruženju, a ne zakonskim propisima koji bi nužno morali biti na državnom nivou. Takav je slučaj npr. u Hrvatskoj ili Srbiji gdje je Hrvatski ured za osiguranje formiran kao pravna osoba po odredbama zakona, a Udruženje osiguravača Srbije je zakonom dobilo javna ovlaštenja za rad u vezi sa zelenom kartom, zbog obavljanja poslova od velikog javnog značaja, usko vezanih i sa mogućnošću slobode kretanja građana, a koji su često u velikim iznosima.

Očito je utjecaj EU značajan, jer bi se direktive EU o osiguranju morale automatski prenositi u zakonodavstvo entiteta. To se ne dešava iz čisto političkih razloga – od 2005. do danas entiteti se nisu mogli dogovoriti kako bi Agencija za osiguranje u BiH harmonizirala zakone i kako bi potakla entitete da u svoje zakonodavstvo automatski uključuju direktive. Tako je već do danas BiH trebala dosegnuti nivo minimalne sume osiguranja za autoodgovornost koji vrijedi u EU, ali nije napravila ni najmanju promjenu suma osiguranja. Republika Srpska u nacrtu novog zakona predviđa minimalno podizanje suma. Možemo očekivati kada u nekoj ne tako bliskoj budućnosti postanemo članica EU sudbinu Hrvatske, čija vlast je taj aspekt potpuno zanemarila. Tako je s prvim danom ulaska u EU minimalni iznos na koji se može osigurati od autoodgovornosti višestruko povećan. To će biti šok i za društva za osiguranje, ali i za građane, jer će uz takav skok znatno porasti i premija osiguranja.

U BiH su zapaženi utjecaji i kod različitih projekata čiji je cilj bio unapređenje oblasti osiguranja. Neki su ostavili opipljiv trag – kao projekt iz 2003., kada je vršena i obuka u sektoru osiguranja, a iz njega su nastali zakoni o osiguranju usvojeni 2005.

Neki će svoj utjecaj pokazati tek kasnije, kao projekt Svjetske banke u pogledu liberalizacije osiguranja od autoodgovornosti. Iako je bilo hrabrih najava o mogućoj liberalizaciji za godinu i pol dana, to na ovakvom tržištu osiguranja jednostavno nije moguće. Ali, projekt je vrlo značajan jer je ukazao na korake koje treba uraditi do liberalizacije i koja znanja i podatke moraju imati i društva za osiguranje i nadzori. S obzirom na neizvjestan ulazak BiH u EU, a kada definitivno moramo imati ostvarenu liberalizaciju, imamo pred sobom dovoljno vremena za pripremu, a hoćemo li ga dobro iskoristiti tek ćemo vidjeti.

Neki od projekata jednostavno nisu imali nikakvog efekta i traga, osim malo hvale i samohvale u medijima.

Jedan od projekata, a to je projekat Europa Re Svjetske banke, doveo je do podjele između društava za osiguranje u Federaciji BiH i Republici Srpskoj.

Ovaj projekt je predvidio pokrivanje rizika potresa u nekim od zemalja, planirane su bile Hrvatska, Srbija, BiH, Crna Gora, Makedonija, Albanija. Hrvatska je odmah rekla da nema interesa za tim, a političkim putem izlobirane su vlade Albanije, Makedonije i Srbije da se uključe u projekat. Nakon što je uviđeno da je obim zemalja suviše mali, pokušava se taj pompezno nazvani projekt proširiti i na neke zakavkaske zemlje.





Dok još uvijek Europa Re nije ni bila osnovana, projekat je pokrenuo i pokriće poljoprivrede.

U suštini, projekt se svodi na dobijanje kredita (s povoljnim kamatama ili beskamatni) radi ulaganja tih sredstava u osnivački kapital Europa Re-a. Zanemarena je mogućnost dobijanja osiguranja na komercijalnim osnovama u zemljama učesnicama (čuli smo da je predstavnicima vlasti u FBiH rečeno kako se rizik potresa ne može osigurati kod domaćih društava za osiguranje), a barem što se BiH tiče jasno nam je iz razgovora s predstavnikom Svjetske banke da nikakvo ispitivanje tržišta i proizvoda nije ni učinjeno (nije im bilo poznato ni to da u BiH nema osiguranja u većinskom državnom vlasništvu). Iako je struka u Makedoniji bila protiv projekta, makedonska vlada je ušla u taj projekt.

Mamac koji je podastrijet je mogućnost naknadne prodaje učešća u Europa Re. Kome, kada, i za koji novac ostaje nepoznanica.

Republika Srpska je, prateći odluku vlade Republike Srbije, željela da se u projekat pristupi, dok se nakon rijetkog primjera obraćanja Vladi Federacije BiH Agenciji za nadzor osiguranja Federacije BiH i Udruženju društava za osiguranje Federacije BiH Federacija izjasnila protiv učešća. Svjetska banka je najavila mogućnost da samo Republika Srpska bude dioničar (što je protivno konceptu da države budu dioničari), a da će društva iz Republike Srpske moći prodavati osiguranja građanima Federacije BiH.

Pri tome, koncept je bio da osiguranje nije obavezno, već dobrovoljno.

Moje mišljenje, a i mišljenje brojnih mojih kolega iz BiH, Srbije i Makedonije je da ovaj projekt neće polučiti nikakav uspjeh. Ipak, snaga Svjetske banke je takva da je uspjela da promijeni jedan od najtvrdih zakona o osiguranju u ovoj regiji – Vlada Republike Srbije je predložila promjenu zakona koja je i usvojena, tako da je zbog Europa Re u Srbiji omogućen rad stranim reosiguravačima u pogledu reosiguranja od prirodnih katastrofa.

U okviru ove teme još i naznaka da će odredbe o Solventnosti II koje bi (najzad) trebale stupiti na snagu 01.01.2016. morati biti primjenjivane zbog internih obaveza i kod 10 društava za osiguranje u BiH, od ukupno 24.

## ZAKLJUČAK

Osiguranje zasigurno nema neki povlašteni položaj u društvu, i svi nedostaci koje državni organi i vlasti svih nivoa iskazuju u BiH reflektiraju se i na odnos prema osiguranju. Dojam je da su banke u nešto boljem položaju, a da osiguranje dijeli sudbinu drugih, pa možda čak i da je u nešto lošijem položaju, kako zbog toga što ne uživa posebno visok ugled, tako i zbog nepovoljnog položaja u privredi i predrasuda o novcu kojim raspolažu.

Samo osiguranje kroz svoja udruženja je moglo i može postići puno više, no često zbog usitnjenosti interesa ne može prozboriti jedinstvenim glasom.



No do stvarnog napretka u kvaliteti društava za osiguranje i odnosa prema klijentima, kao i odnosa države i javnosti prema osiguranju neće doći bez značajnijeg ekonomskog napretka u državi, sređivanju stanja na tržištu kroz kvalitetniji nadzor, ujedinjavanje ili preuzimanje društava za osiguranje i povećanja znanja o osiguranju kako u društvima za osiguranje, tako i u javnosti, među osiguranicima i državi.

A ako slika odnosa države prema osiguranju iz gornjeg teksta ne izgleda lijepo, imajte na umu da je ona odraz mutnog, korumpiranog tranzicijskog perioda i raširenog siromaštva u kojem živimo.

Zlatan Filipović  
Juli 2014.