

Jasmina Đokić^{*1}
Davor Martinović^{*2}
Franjo Vučić^{*3}

LIBERALIZACIJA OSIGURANJA OD AUTOMOBILSKE ODGOVORNOSTI U BOSNI I HERCEGOVINI

Sažetak

Donošenjem novih entitetskih Zakona o obaveznim osiguranjima u prometu/saobraćaju u Bosni i Hercegovini postignut je određen nivo harmonizacije domaćeg zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom u datoj oblasti. Detaljno su normirana prava i obaveze ugovornih stranaka kod ugovora o osiguranju od građanskopravne izvanugovorne odgovornosti za štetu pričinjenu trećim osobama iz upotrebe motornog vozila, a zakoni sadrže i brojne promjene koje su donesene u cilju zaštite trećih osoba koje ostvaruju prava iz navedenog ugovora. Zbog iznimnog značaja i poštovanja javnog interesa, kod obaveznih osiguranja u prometu državno ograničavanje tržišnog nadmetanja u našoj zemlji je i dalje prisutno. Jedna od najvažnijih promjena je donošenje odredaba kojima se ograničava državna intervencija u određivanju cijena premije i propisivanja uvjeta osiguranja, odnosno kojima se uvodi postupna liberalizacija i deregulacija ove vrste osiguranja. Slobodno formiranje cijena i propisivanje uvjeta osiguranja od ostrane osiguravajućih društava zajamčeno je propisima europskog prava osiguranja. Iako su Zakonom o obaveznim osiguranjima u prometu inicijalno bili predviđeni striktni zakonski rokovi za implementaciju procesa liberalizacije, putem izmjena i dopuna Zakona navedeni procesi su odgođeni za jednu godinu. Imajući u vidu globalne promjene kojima svakodnevno svjedočimo u ekonomskoj i političkoj sferi, postavlja se pitanje je li bosanskohercegovačko osigurateljno tržište spremno suočiti se s izazovima koje donosi liberalizacija tržišta obaveznih osiguranja u prometu ili bi možda bilo korisnije navedene procese odložiti za još neko vrijeme.

Ključne riječi: liberalizacija, obavezno osiguranje, autoodgovornost, Bosna i Hercegovina

¹ Docent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Zenici (jasmina.djokic@adriatic.ba);

² Dr. sc.; odvjetnik-partner u Odvjetničkom društvu Martinović i partneri, Mostar (davor.martinovic@martinovic-partneri.ba);

³ Dipl.iur., doktorand Pravnog fakulteta u Mostaru, zaposlen u Centru za informacijske tehnologije Sveučilišta u Mostaru;

1. Uvodna razmatranja

Uvođenje osiguranja od automobilske odgovornosti kao obaveznog vida osiguranja u prometu pedesetih godina prošlog stoljeća rezultat je tehnološkog napretka i povećenog broja vozila na cestama. Nametanjem zakonske obaveze vlasnicima, odnosno korisnicima motornih vozila da svoju građanskopravnu izvanugovornu odgovornost za moguću štetu povjere osiguravajućim društvima postignuti su višestruki ciljevi. S jedne strane, oštećenoj osobi je omogućeno namirenje štete na jednostavniji i lakši način putem direktnog zahtjeva prema osiguratelju kao financijski stabilnom privrednom subjektu. S druge strane, osigurana osoba se, za iznos plaćene premije osiguranja, oslobađa obaveze plaćanja štete iz vlastitih sredstava čime se sprječava njeno osiromašenje.⁴ Zbog sve većeg broja žrtava prometnih nezgoda rastao je i interes šire društvene zajednice za njihovom zaštitom. Stoga se u samim počecima razvoja ove vrste osiguranja nametnula potreba državne intervencije u sferi regulacije prava i obaveza osiguratelja, osiguranika i treće osobe iz ugovora o osiguranju od autoodgovornosti. Osim toga, da bi se obezbijedila adekvatna ekonomska podloga za zaštitu prava trećih osoba iz ugovora o osiguranju o autoodgovornosti, državna intervencija je bila nužna i u pogledu uređivanja visine premije ove vrste osiguranja.

Međutim, jačanjem tržišta osiguranja, kao i utjecaja politike zaštite potrošača, model apsolutnog administrativnog nadzora se pokazao kao neadekvatan te je, kako na europskoj tako i na globalnoj razini, došlo do liberalizacije tarifa i uvjeta obaveznih osiguranja. Liberalizacija u najširem smislu podrazumijeva slobodu osiguratelja u određivanju cijena premije i uvjeta osiguranja. U režimu stroge administrativne kontrole, pošto nije dozvoljeno odstupanje od utvrđenog cjenika premije, česta je pojava da osiguravajuća društva osiguranicima daju određene pogodnosti kako bi bili konkurentni na tržištu (npr. besplatni tehnički pregled vozila). U liberaliziranom sistemu takvo postupanje je nepotrebno jer su osiguravajuća društva ovlaštena samostalno određivati visinu premije putem vlastite procjene rizika. Liberalizacija podstiče tržišnu konkurenciju, podiže kvalitet i obogaćuje asortiman usluga osiguranja.⁵ Dodatni argumenti koji se navode u prilog liberalizaciji su: individualizirani pristup pri određivanju visine premije, povoljniji položaj osiguranika, podsticanje odgovornijeg ponašanja osiguranika u prometu jer visina premije ovisi o njegovoj rizičnosti i drugo.⁶

⁴ M. Džidić/ M. Ćurković, *Pravo osiguranja*, Pravni fakultet Mostar, 2017, 372.

⁵ J. Kočović/ M.R. Jovović, „Uticaj liberalizacije i privatizacije na razvoj tržišta osiguranja u Srbiji“, *Tokovi osiguranja*, Beograd, 1/2016, 5.

⁶ J.V. Doganjić / Ž.M. Ristić: „U susret liberalizaciji premije osiguranja od autoodgovornosti u Srbiji“, *Tokovi osiguranja*, Beograd, 4/2020, 46.

2. Europski pravni okvir liberalizacije tržišta osiguranja od autoodgovornosti

Uspostava jedinstvenog tržišta jedna je od najvažnijih tekovina Europske unije (u daljem tekstu: EU). Sloboda pružanja usluga osigurateljima iz jedne države članice u drugoj omogućena je već Direktivom druge generacije neživotnih osiguranja iz 1988. godine,⁷ ali ta sloboda se odnosila na pružanje usluga osiguranja tzv. „velikih rizika“ koji su definirani ovom Direktivom. Međutim, navedenom direktivom nije bilo obuhvaćeno slobodno pružanje usluga obaveznih osiguranja u prometu koje spada u osiguranje masovnih rizika, za koje se i dalje zahtijevalo odobrenje države domaćina (tzv. *host country control*).⁸ To se pravdalo velikim razlikama među državama članicama u regulaciji te vrste osiguranja i potrebom administrativne kontrole propisivanja visine premije i uvjeta osiguranja.

Uspostava unutrašnjeg tržišta u području osiguranja dovršena je već 1992. godine donošenjem popularno nazvane Direktive treće generacije neživotnog osiguranja s kojom su se države članice bile dužne uskladiti do 1. januara 1994. godine.⁹ Ovom Direktivom su i obavezna osiguranja u prometu obuhvaćena slobodom pružanja usluga.¹⁰ Uveden je tzv. *Single Autorization System* po kojem dozvola izdata u matičnoj zemlji registracije osiguratelja vrijedi za sve članice Unije. Direktiva u cijelosti zabranjuje državama članicama prethodno odobravanje uvjeta osiguranja i premijskih tarifa, te ukida obaveze osiguratelja na obavještanje o istim.¹¹ Zadržano je samo pravo nasumične provjere tih dokumenata u cilju utvrđivanja njihove usklađenosti s nacionalnim zakonodavstvom, ali taj zahtjev ne smije biti uvjet za obavljanje poslova društva za osiguranje. Donošenjem ove direktive u potpunosti je ostvareno jedinstveno

⁷ 88/357/EEZ: Druga direktiva Vijeća od 22. lipnja 1988. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na izravno osiguranje osim životnog osiguranja, koja propisuje odredbe kako bi se olakšalo učinkovito ostvarivanje slobode pružanja usluga i izmjeni Direktive 73/239/EEZ, *OJ L 172*, 4.7.1988, str. 1–2

⁸ Čl. 8. st. 4. Druge direktive neživotnih osiguranja

⁹ Direktiva Vijeća 92/49/EEZ od 18. lipnja 1992. o usklađivanju zakona i drugih propisa koji se odnose na izravno osiguranje osim životnog osiguranja te kojom se izmjenjuje Direktiva 73/239/EEZ i Direktiva 88/357/EEZ (Treća direktiva o neživotnom osiguranju), *OJ L 228*, 11.8.1992, p. 1–23

¹⁰ Čl. 28. Direktive 92/49/EEZ: „Država članica u kojoj je rizik smješten ne može spriječiti ugovaratelja osiguranja da potpiše ugovor o osiguranju s osigurateljem koji ima ovlaštenje za rad u skladu s čl. 6. direktive br. 73/239/CEE, osim ako se radi o sprečavanju kršenja odredbi koje štite javni interes u zemlji u kojoj je rizik smješten”.

¹¹ Čl. 29. Direktive 92/49/EEZ: „Država članica podružnice ili država članica pružanja usluga ne donosi odredbe kojima se zahtijeva prethodno odobrenje ili sustavno obavješćivanje o općim i posebnim uvjetima osiguranja, premijskim cjenicima, obrascima i ostalim tiskanim materijalima koje društvo namjerava upotrebljavati u poslovanju s ugovarateljima osiguranja.”

europsko tržište osiguranja.¹²

Neke razvijenije države članice EU provele su proces liberalizacije osiguranja od autoodgovornosti znatno prije donošenja navedenih instrumenata europskog prava, pa tako Španjolska je taj postupak okončala 1984. godine, Francuska 1986. godine, a Velika Britanija je kontrolu uvjeta i tarifa postupno ukinula već sedamdesetih godina prošlog stoljeća.¹³

Suštinski, smisao liberalizacije tržišta obaveznog osiguranja u EU bilo je nastojanje da se osiguraniku kao slabijoj strani omogući transparentnija i šira ponuda na slobodnom tržištu gdje vladaju zakoni ponude i potražnje, a istodobno da se zadrži isti stupanj zrelosti i odgovornosti osiguravajućih društava u cilju očuvanja posebnog javnog interesa, a to je zaštita žrtava prometnih nezgoda. Dakle, akcenat je na zaštiti potrošača usluga osiguranja i oštećenika, ali se ti zaštitni mehanizmi više ne ostvaruju putem rigorozne državne kontrole uvjeta i tarifa, već putem ponude i potražnje koju diktira slobodno tržište.

Proces liberalizacije se različito odvijao u državama članicama EU, ali bio je karakteriziran uvođenjem vlastitih individualiziranih tarifa osiguratelja s različitim kriterijima za odobravanje popusta, npr. na starost vozila, garažiranost, godišnju prijeđenu kilometražu, krug korisnika vozila, zanimanje, spol, dob i bračno stanje vlasnika vozila, popust za nepušače, poseban popust za svećenička zanimanja, za državne službenike, popusti na vjernost, pružanje paketa posebnih besplatnih usluga i dr.¹⁴

2.1. Praksa Suda pravde EU

Ukidanje obaveze odobravanja uvjeta osiguranja i premijskih tarifa koje je, kako smo vidjeli, u legislativnom smislu zaokruženo Trećom direktivom neživotnih osiguranja, u nekoliko navrata je bilo predmetom tumačenja Suda pravde Europske unije. Dvojbe su se javljale najčešće u vezi s uvjetima i tarifama obaveznih osiguranja u prometu.

U predmetu *Komisije Europske zajednice protiv Republike Francuske* sud je iznio stav da je francuski propis kojim se od osiguratelja zahtijeva prethodno odobravanje uvjeta i tarifa za nove usluge koje osiguratelji uvode i oglašavaju po prvi puta, u suprotnosti s odnosnim odredbama Treće direktive neživotnih

¹² M. Ćurković, Liberalizacija tržišta obaveznog osiguranja od autoodgovornosti – hrvatsko iskustvo, u *Zbornik Susreta osiguravača i reosiguravača*, Sarajevo, 2014, 20.

¹³ Detaljniji komparativni pregled dostupan je u: B. Tomeski, „Development of Motor Third Party Liability Insurance Market in Terms of Changing Regulation“, *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 44, 2012, 203.

¹⁴ K. Kaleb, Liberalizacija uvjeta i cjenika u osiguranju od automobilske odgovornosti, u: *Zbornik s 13. savjetovanja o obradi i likvidaciji međunarodnih automobilskih šteta*, Hrvatski ured za osiguranje, Zagreb, 87.

osiguranja koja je takve obaveze ukinula.¹⁵

U drugom predmetu gdje se odlučivalo o zahtjevu *Komisije Europske zajednice protiv Republike Italije* utvrđeno je da je Italija svojim propisom o obaveznim cijenama premije osiguranja od AO (pravilnikom o nepromjenjivim premijskim stopama) prekršila pravilo Direktive koja omogućava slobodu pružanja usluga na cijeloj teritoriji EU, te slobodno formiranje cijena premije.¹⁶ Kontrola premijskih stopa može obuhvaćati sveobuhvatnu kontrolu ekonomskih tokova u svim sektorima osiguranja, a ne samo u pogledu osiguranja od autoodgovornosti, te se ne smije propisivati prethodno odobravanje cjenika premije (Heikes, 2006).

Jedan malo manje radikalni stav koji ne zagovara apsolutnu slobodu formiranja cijena premije proisteklo iz ukidanja obavezne administrativne kontrole uvjeta i tarifa, može se vidjeti u predmetima *C-346/02 i C-347/02 Commission vs. Luxembourg, Commission vs. France*.¹⁷ Luksemburg i Francuska su i nakon donošenja Direktive treće generacije neživotnog osiguranja zadržale obaveznu primjenu bonus-malus sistema, a Komisija je smatrala da na taj način krše pravilo o slobodi formiranja cijena. Francuska vlada je smatrala da primjena sistema kojim se nagrađuju osiguranici koji u proteklom osigurateljskom periodu nisu prouzrokovali nijednu štetu i sankcioniraju oni koji jesu ne utječe na slobodno formiranje cijena, jer društva samostalno propisuju osnovnu cijenu premije, a bonus-malus sistem ima preventivnu ulogu, odnosno doprinosi općoj sigurnosti prometa. Stav Europskog suda pravde je bio da bonus-malus sistem ne predstavlja način na koji država utvrđuje tarife osiguranja, već osiguravajuća društva to rade samostalno. Iz ovoga stava može se zaključiti da proklamirani cilj direktive nije bio da u potpunosti zabrani intervenciju države u određivanju cijena premije osiguranja – posebno kad se radi o osiguranju od autoodgovornosti kao obaveznom vidu osiguranja gdje postoji više prostora za to nego kod dobrovoljnih osiguranja.

3. Osiguranje od autoodgovornosti u BiH –razdoblje administrativne regulacije uvjeta osiguranja i premijskih tarifa

3.1. Poslijeratno razdoblje – Zajednički uvjeti i Tablice bruto premijskog sustava

Prije nego što analiziramo perspektivu liberalizacije osiguranja od autoodgovornosti u BiH, vratit ćemo se u devedesete godine prošlog stoljeća kad su doneseni prvi poslijeratni propisi iz oblasti osiguranja. To su bili **Zakoni o**

¹⁵ C-296/98, Commission of the European Communities v French Republic, ECLI:EU:C:2000:227

¹⁶ C-59/01, Commission of the European Communities vs. Italy, ECLI:EU:C:1995:95

¹⁷ C-346/02 i C-347/02 Commission vs. Luxembourg, Commission vs. France, ECLI:EU:C:2004:485

osiguranju imovine i lica FBiH/RS¹⁸ putem kojih su postavljene statusno-pravne i organizacijske osnove poslovanja kao i sustav nadzora, što je omogućilo osnivanje novih osiguravajućih društava s učešćem privatnog kapitala. U to vrijeme, slično kao i u drugim tranzicijskim zemljama, osiguranje od autoodgovornosti činilo je okosnicu poslovanja svih društava, pa s obzirom na dotad nepoznati tržišni model poslovanja, bila je nužna državna intervencija u tom segmentu. Stoga je ovim Zakonima propisana obaveza društava za osiguranje na donošenje zajedničkih uvjeta i premijskih sustava osiguranja od autoodgovornosti.¹⁹ U cilju usklađivanja s citiranim zakonom, Zajednički uvjeti su doneseni iste godine i objavljeni od strane ondašnjeg Biroa osiguranja u BiH,²⁰ a Tablice bruto premijskog sustava X-AO donesene su 1998. godine.²¹ Tablice bruto premijskog sustava predstavljaju zajednički cjenik s unaprijed utvrđenim cijenama premije osiguranja od AO, a faktori rizika koji utječu na obračun cijene su prvenstveno tehničke karakteristike vozila: snaga motora i nosivost. Predviđeni su određeni doplaci za uvećane rizike, kao i popusti, te bonus-malus sistem. Usvajanjem navedenih Tablica, društva za osiguranje su se obavezala da na istovjetan način primjenjuju premijski sistem AO. To znači da nije postojala sloboda društava u ocjeni rizika i samostalnom određivanju cijene premije osiguranja od autoodgovornosti, kao ni u pogledu izmjene u obimu pokrivača.²²

3.2. Entitetski zakoni iz 2005. godine

U svrhu približavanja euroatlanskim integracijama, pod pokroviteljstvom međunarodne zajednice u entitetima Bosne i Hercegovine su početkom ovog stoljeća doneseni novi zakoni iz oblasti osiguranja. Najprije je Zakonom o

¹⁸ Zakon o osiguranju imovine i lica FBiH, Sl. novine FBiH, br. 2/95, 6/98; Zakon o osiguranju imovine i lica RS, Sl. glasnik RS, br. 14/00, 20/00.

¹⁹ Čl. 67. Zakona o osiguranju imovine i lica FBiH; čl. 69. Zakona o osiguranju imovine i lica RS

²⁰ U Republici Srpskoj je u to vrijeme egzistirao Biro osiguranja RS koji je 20.11.2000. donio Zajedničke uslove za osiguranje vlasnika odnosno korisnika motornih i priključnih vozila od odgovornosti za štete pričinjene trećim licima.

²¹ Zajednički uvjeti osiguranja od automobilske odgovornosti doneseni su suglasnošću svih tadašnjih članica na sjednici Upravnog odbora Biroa zelene karte održanoj 30.06.1995. god., a Tablice bruto premijskog sustava na sjednici istoga tijela od 20.07.1998.god. (tekst akata u arhivi autorice rada).

²² Slična situacija je i u Republici Srpskoj gdje je na snazi bio premijski sistem uobličen u podzakonski akt objavljen u službenom glasilu pod nazivom: Uredba o jedinstvenim premijskim stopama i zajedničkoj tarifi za osiguranje vlasnika ili korisnika motornih vozila od autoodgovornosti (Službeni glasnik RS, broj: 35/97 i 11/98), više o tome u: *Informacija o uslovima i mogućnostima deregulacije cijena u obaveznom osiguranju od odgovornosti za motorna vozila u Republici Srpskoj*, Agencija za nadzor osiguranja RS, br. 04-409-4/12 od 17.04.2012.god.

Agenciji za osiguranje u BiH²³ osnovana navedena institucija na državnoj razini koja je osmišljena u svrhu međusobnog usklađivanja entitetskih propisa iz oblasti osiguranja, kao i harmonizacije s europskom pravnom stečevinom. Potom su doneseni entitetski zakoni kojima je zaokružena regulacija kompletne oblasti: zakoni koji obuhvaćaju organizacijsku strukturu i sustav nadzora, zatim zakoni o zastupanju i posredovanju u osiguranju, te zakoni iz oblasti obaveznog osiguranja od autoodgovornosti.²⁴

Osim usklađivanja s odnosnim europskim direktivama, ovim legislativnim aktima je postignut visok nivo unutardržavne harmonizacije i olakšanja međuentitetskog poslovanja, a istodobno je unaprijeđena i zaštita osiguranika i trećih osoba koje ostvaruju prava iz ugovora o osiguranju. Dio navedenog seta zakona u oba entiteta bili su **Zakoni o osiguranju od odgovornosti za motorna vozila i druge odredbe o odgovornosti FBiH/RS** (u daljem tekstu: ZOMV)²⁵ kojima je, kao što im samo ime kaže, bilo regulirano obavezno osiguranje od autoodgovornosti, a ostala obavezna osiguranja u prometu i dalje su bila predmet regulacije ranije spomenutih Zakona o osiguranju imovine i osoba iz 1995. i 2000. godine. Novi entitetski zakoni su sadržajno bili gotovo identični, pa je njihovim donošenjem u datoj oblasti postignut visok nivo unutardržavne harmonizacije.

Spomenuti Zakoni iz 2005. godine doneseni su u uvjetima nerazvijenog tržišta koje se još uvijek privikavalo na poslovanje po načelima tržišne ekonomije, te su imali za cilj unaprijediti zaštitu osiguranika i trećih osoba u skladu s europskim direktivama iz oblasti ove vrste osiguranja. Osiguranje od autoodgovornosti i dalje je zauzimalo vodeće mjesto i sačinjavalo većinu portfelja osiguravajućih društava, pa je i u navedenim Zakonima zadržan princip administrativnog određivanja zajedničkih uvjeta osiguranja i premijskog sustava.²⁶

Međutim, u ovoj važnoj osigurateljskoj materiji na entitetskoj razini došlo je do značajnih razlika u regulaciji subjekata odgovornih za donošenje navedenih akata. Tako je ZOMV iz Republike Srpske nadležnost za donošenje zajedničkih uvjeta i premijskog sustava povjerio tamošnjoj Agenciji za nadzor osiguranja, dok je istoimeni Zakon u FBiH propisao jednu, slobodno govoreći, u praksi neprovedivu odredbu po kojoj je Udruženje društava za osiguranje BiH nadležno

²³ Zakon o Agenciji za osiguranje u BiH, Službeni glasnik BiH, br. 12/04

²⁴ Zakon o društvima za osiguranje u privatnom osiguranju FBiH, *Sl. novine FBiH*, br. 24/05, Zakon o društvima za osiguranje RS, *Sl. glasnik Republike Srpske*, br. 17/05, izmjene u br. 01/06 i 64/06, Zakon o posredovanju u privatnom osiguranju FBiH, *Sl. novine FBiH*, br. 22/05, Zakon o posredovanju u osiguranju RS, *Sl. glasnik Republike Srpske*, br. 17/05.

²⁵ Zakon o osiguranju od odgovornosti za motorna vozila i ostale odredbe o obaveznom osiguranju od odgovornosti FBiH – ZOOMV FBiH, *Sl. novine FBiH*, br. 24/05. U Republici Srpskoj donesen je Zakon o osiguranju od odgovornosti za motorna vozila i ostalim obaveznim osiguranjima od odgovornosti RS, *Sl. glasnik Republike Srpske*, br. 17/05.

²⁶ Čl. 28. ZOMV RS, čl. 5. ZOMV FBiH

za donošenje zajedničkih uvjeta i cjenika premije osiguranja od AO, uz prethodnu suglasnost Agencije za osiguranje u BiH. Kao što vidimo, ZOMV FBiH kao entitetski propis je na ovaj način kompetencije za donošenje zajedničkih uvjeta i cjenika osiguranja od AO prebacio na državnu razinu, ne vodeći pritom računa o tome da Zakonom o agenciji za osiguranje u BiH nije predviđena takva ingerencija navedene državne institucije. Osim toga, Udruženje društava za osiguranje BiH kojem je federalni zakonodavac povjerio zadaću sastavljanja zajedničkih uvjeta i tarifa ni tada nije bilo formirano, a nažalost ni do danas nije iskazana politička volja da se isto osnuje, pa trenutno na malom bosanskohercegovačkom osigurateljnem tržištu paralelno egzistiraju dva entitetska Udruženja društava za osiguranje.

Upravo zbog takvog zakonskog reguliranja subjekata zaduženih za donošenje zajedničkih uvjeta i cjenika, za cijelo vrijeme važenja ZOMV-a iz 2005. godine isti nisu bili ni donešeni, pa su u primjeni bile Tablice buto premijskog sustava X-AO i Zajednički uvjeti osiguranja od autoodgovornosti koji su, kao što smo vidjeli, doneseni u poslijeratnom periodu u skladu sa Zakonom o osiguranju imovine i lica iz 1995. godine. Zbog neusklađenosti Zajedničkih uvjeta iz 1995. sa zakonskim tekstom ZOMV-a iz 2005. u praksi su se javljali različiti problemi.²⁷ Tek su se donošenjem novih entitetskih Zakona o obaveznom osiguranju u prometu stekle zakonske pretpostavke za donošenje novih modificiranih zajedničkih uvjeta i tarifa, što ćemo vidjeti u nastavku izlaganja.

4. Zakon o obaveznom osiguranju u prometu – postupni put ka liberalizaciji

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (u daljem tekstu: SSP) koji je stupio na snagu 1. juna 2015. godine Bosna i Hercegovina se obavezala na provođenje strukturalnih reformi potrebnih za nesmetano funkcioniranje unutrašnjeg tržišta, što je podrazumijevalo daljnju postupnu harmonizaciju propisa s europskom pravnom stečevinom.

U tu svrhu u Federaciji BiH najprije je donesen Zakon o osiguranju²⁸ koji u pogledu prethodne administrativne kontrole uvjeta osiguranja i cjenika nije slijedio put koji su utrle direktive treće generacije životnih i neživotnih osiguranja već je zadržao prethodno odobravanje navedenih akata od strane regulatora kao obavezan uvjet za njihovu primjenu.²⁹ Možemo pretpostaviti da je *ratio* ovakvog propisivanja stroge administrativne kontrole uvjeta osiguranja i cjenika potreba za sustavnim nadzorom osiguravajućih društava i zaštita potrošača usluga

²⁷ Na primjer, krug trećih osoba iz čl. 8. ZOMV iz 2005. god. sužen je u odnosu na krug trećih osoba koje regulira čl. 75. Zakona o osiguranju imovine i osoba iz 1995., a s kojim su usklađeni Zajednički uvjeti osiguranja od AO.

²⁸ Zakon o osiguranju FBiH, Službene novine Federacije BiH, broj 23/17

²⁹ Čl. 10. i 11. Zakona o osiguranju FBiH

osiguranja na još uvijek nerazvijenom tržištu.

Zakon o osiguranju propisuje da su obavezna osiguranja predmet regulacije posebnih propisa.³⁰ Legislativne reforme koje se odnose na obavezna osiguranja u prometu podrazumijevale su donošenje novih enitetskih **Zakona o obaveznom osiguranju u prometu/saobraćaju** (u daljem tekstu: ZOOP/ZOOS).³¹ Za razliku od stroge regulacije iz Zakona o osiguranju, ZOOP uvodi pravila o postupnoj deregulaciji u području obaveznog osiguranja od autoodgovornosti koja omogućava društvima za osiguranje slobodno formiranje uvjeta osiguranja i cjenika premije.

ZOOP FBiH nalaže odvijanje ovog postupka u tri faze s jasno definiranim rokovima. U prvoj fazi regulatorno tijelo donosi zajedničke uvjete i tarifu premije koji bi trebali važiti do kraja oktobra 2022. godine. Drugu fazu karakterizira obaveza svih osiguratelja da sačine svoje uvjete i tarife i dostave iste regulatoru koji iste odobrava u rokovima i pod pretpostavkama utvrđenim ZOOP-om. Ta druga, ograničeno liberalizirana faza, trebala bi trajati naredne tri godine, odnosno do kraja oktobra 2025. godine. Nakon toga slijedi treća faza potpune liberalizacije u kojoj zakonodavac osigurateljima daje punu slobodu određivanja uvjeta i cjenika, bez obaveze prethodnog davanja suglasnosti ili odobrenja regulatora.³²

Agencija za nadzor osiguranja FBiH je ispunila obaveze propisane prvom fazom deregulacije, odnosno donijela je Odluku o uvjetima za osiguranje vlasnika vozila od odgovornosti za štetu prouzrokovanu trećim licima i Odluku o načinu utvrđivanja tarife premije i cjenovnika za osiguranje vlasnika vozila od odgovornosti za štetu prouzrokovanu trećim licima.³³ Međutim, uslijed promjena koje su nastale na široj društvenoj i ekonomskoj razini pod utjecajem pandemije Covid-19, Vlada FBiH je predložila odgodu prelaska na drugu i treću fazu deregulacije, s ciljem očuvanja stabilnosti jedinstvenog tržišta osiguranja u takvim okolnostima. Zakonodavac je ovaj prijedlog usvojio, što je rezultiralo donošenjem Zakona o izmjenama ZOOP-a po kojem su rokovi fazne deregulacije pomjereni za jednu godinu, pa tako spomenuti zajednički uvjeti i cjenici premije ostaju na snazi do kraja oktobra 2023. godine, a razdoblje ograničene kontrole uvjeta i cjenika od strane regulatora trebalo bi trajati do kraja oktobra 2026.

³⁰ Čl. 7. Zakona o osiguranju FBiH

³¹ Zakon o obaveznom osiguranju u prometu Federacije BiH, Službene novine FBiH, br. 57/2020; istoimeni propis u RS donesen je 2015. godine - Zakon o obaveznom osiguranju u saobraćaju RS, Službeni glasnik RS, br. 82/15.

³² Čl. 11. Zakona o obaveznom osiguranju u prometu FBiH

³³ Obje Odluke objavljene su u Službenim novinama FBiH br. 77/20. Naknadno su donesene odluke o izmjenama i dopunama navedenih Odluka koje su objavljene u Službenim novinama FBiH br. 42/22. Navedene izmjene su bile tehničke naravi, a nastale u cilju jasnijeg reguliranja bonus-malus sistema kod određenih vrsta vozila, kao i pitanja u vezi s osiguranjem vozila s tzv. prenosivim registarskim pločicama.

LIBERALIZACIJA OSIGURANJA OD AUTOMOBILSKE ODGOVORNOSTI U BOSNI I HERCEGOVINI

godine nakon čega bi trebala uslijediti treća faza potpune liberalizacije.³⁴

U Republici Srpskoj je 2018. godine donesen podzakonski akt tamošnjeg regulatora kojim je cijena premije osiguranja od autoodgovornosti snižena za 10%.³⁵ Međutim, nedavna analiza poslovnih rezultata društava za osiguranje pokazala je da je došlo do porasta isplate šteta od čak 21% u prvih šest mjeseci 2022. godine odnosu na isto razdoblje 2021. godine, te ukoliko se isti trend nastavi, bit će potrebno povisiti tarife premije kako kapital društava ne bi bio ugrožen.³⁶ Slično kao u Federaciji BiH, proces liberalizacije je Zakonom o izmjenama ZOOS-a odgođen,³⁷ tako da se vremenski okvir za provođenje fazne liberalizacije načelno podudara s gore navedenim rokovima u FBiH. Poželjno bi bilo da se procesi liberalizacije odvijaju u oba entiteta istovremeno jer bi se na taj način doprinjelo jednakosti u međuentitetskom poslovanju, unutardržavnoj harmonizaciji i jednakoj zaštiti potrošača usluga osiguranja na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine.

Bitno je istaknuti da u pogledu provođenja postupka liberalizacije postoji konsenzus osigurateljne branše u oba entiteta. Naime, strukovna udruženja osiguratelja u FBiH i RS suglasna su u stavu da je proces potpune liberalizacije potrebno odgoditi do ulaska Bosne i Hercegovine u članstvo Europske Unije. Vođeni iskustvima ostalih država bivše Jugoslavije koje ćemo analizirati u nastavku teksta, Udruženja osiguravajućih društava FBiH i RS su nedavno entitetskim nadležnim ministarstvima i regulatornim agencijama uputili inicijativu za prolongiranje rokova za provođenje potpune liberalizacije do ulaska Bosne i Hercegovine u punopravno članstvo Europske unije.³⁸

4.1. Mora li rok za provođenje liberalizacije biti zakonom određen?

Člankom 76. SSP-a propisana je obaveza postupnog usklađivanja propisa s europskom pravnom stečevinom. Prijelazni period za usklađenje počeo je

³⁴ Zakon o izmjenama Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju FBiH, Službene novine FBiH br. 103/21

³⁵ Odluka o izmjeni Odluke o zajedničkoj tarifi premija i cjenovniku za osiguranje od odgovornosti za motorna vozila u Republici Srpskoj (Sl. glasnik RS br. 84/18 od 10.09.2018. godine)

³⁶ „Rast isplate šteta nagriza kapital osiguravajućih kuća u RS“ – intervju s predsjednikom skupštine Udruženja društava za osiguranje RS, objavljeno na: Indikator.ba 06.09.2022., dostupno na: Indikator.ba/Vijest.aspx?p=1&id=37744&naslov=Rast+isplate+šteta+nagriza+kapital+osiguravajućih+kuća (10.09.2022.)

³⁷ Zakon o izmjenama Zakona o obaveznim osiguranjima u saobraćaju RS, Službeni glasnik RS, br. 78/20.

³⁸ Zajednički zaključak Udruženja društava za osiguranje u FBiH / RS kojim se predlaže upućivanje inicijative za izmjenu odredbe čl. 11. ZOOP-a FBiH i čl. 12. ZOOS-A RS od 30.06.2022. godine

potpisivanjem SSP-a, a završio je nakon isteka od 6 godina.³⁹ U svrhu provedbe ove obaveze, Vijeće ministara je nakon stupanja na snagu SSP-a donijelo Odluku o postupku usklađivanja zakonodavstva s pravnom stečevinom EU.⁴⁰ Na podlozi navedene Odluke entitetske vlade su donijele Uredbe o postupku usklađivanja zakonodavstva,⁴¹ koje predlagateljima zakona nalažu da nacrti zakona koje predlažu trebaju biti popraćeni obrazloženjima u kojima se opisuje stupanj kompatibilnosti s pravom EU. Navedeni podzakonski akti propisuju da je potrebno navesti razloge za potpuno ili djelimično usklađivanje s izvorima prava EU koji mogu biti ekonomske, socijalne, financijske ili druge naravi, uz pozivanje na relevantnu studiju ili analizu.⁴² Također, predviđeno je da se navede rok za potpuno usklađivanje, a ako je taj rok istekao, potrebno je navesti razloge.⁴³ Što se tiče roka, nije precizirano mora li on biti determiniran vremenskom odrednicom (datum, mjesec, godina) ili postoji mogućnost navođenja roka koji se smatra odredivim.

Obaveza postepenog i sukcesivnog usklađivanja postoji do trenutka kada BiH, u postupku izvršavanja ugovora s EU, počne s obaveznim usklađivanjem zakonodavstva, kada pregled usaglašenosti propisa s pravnim naslijeđem EU postaje obavezujući za svaku instituciju, u punom obimu.⁴⁴

Vidjeli smo da odredbe entitetskih Zakona o obaveznom osiguranju u prometu i njihovih naknadnih izmjena u pogledu liberalizacije osiguranja od autoodgovornosti propisuju striktno rokove za njeno provođenje. Budući da Bosna i Hercegovina na svom europskom putu još uvijek nije u obavezi usklađivanja propisa u punom obimu, opravdano je da usklađivanje s izvorima EU prava u pogledu liberalizacije bude djelimično, te da se novim izmjenama ZOO-a propiše rok koji je odrediv, a to je datum ulaska Bosne i Hercegovine u članstvo Europske Unije. Na isti način su postupile i zemlje regije, što ćemo vidjeti u nastavku izlaganja.

³⁹ Čl. 8. i 70. SSP-a

⁴⁰ Odluka o postupku usklađivanja zakonodavstva BiH s pravnom stečevinom EU, Službeni glasnik BiH, broj 75/16, 2/18. Ovoj Odluci je prethodila istoimena Odluka iz 2011. godine (Sl.glasnik BiH, br. 23/11).

⁴¹ Uredba o postupku usklađivanja zakonodavstva F BiH s pravnom stečevinom Evropske unije („Službene novine FBiH”, broj 98/16); Odluka o postupku usklađivanja zakonodavstva RS sa pravnom tekovinom EU i pravnim aktima Savjeta Evrope („Službeni glasnik RS“, broj 46/11, 1/14 i 95 /14)

⁴² Čl. 5.4. Odluke o postupku usklađivanja zakonodavstva BiH s pravnom stečevinom EU

⁴³ Čl. 5.5. citirane Odluke

⁴⁴ Čl. 63. Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, br. 11/05, 58/14 i 60/14

5. Iskustva iz zemalja regije i šire

5.1. Hrvatska

Dio procesa liberalizacije koji je prethodno opisan kao druga faza, u kojoj je zadržano ovlaštenje regulatora da daje odobrenje osigurateljima na njihove uvjete i cjenike, u Republici Hrvatskoj započeo je 2008. godine i trajao je sve do prijema države u članstvo Europske unije 2013. godine. Ovo razdoblje se u literaturi naziva „razdoblje kvaziliberalizacije“⁴⁵ jer, iako je postojao regulatorni okvir, u praksi se nisu dogodile značajne promjene na tržištu. Osiguratelji nisu stvarali vlastite uvjete i cjenike već su koristili obrasce navedenih akata koje je sačinio Hrvatski ured za osiguranje, a koje je po automatizmu odobravalala HANFA. Istovremeno, osiguratelji su i dalje nastavljali s ranijom praksom davanja popusta i drugih benefita koji nisu bili predviđeni njihovim cjenicama premije. Stvarna liberalizacija, odnosno treća faza, odigrala se tek 2013. godine kad je jedan osiguratelj značajno spustio cijene premije osiguranja od autoodgovornosti uz odobravanje drugih popusta, te su ga potom slijedili i drugi.⁴⁶

Ovaj proces je bio popraćen snažnim padom prosječne visine premije od oko 30%.⁴⁷ Prosječna premija osiguranja od AO prije uvođenja potpune liberalizacije u Hrvatskoj iznosila je oko 1.500,00 kn (200,00 Eur), a u 2015. i 2016. godini iznosila je do 1.000,00 kn (133,00 Eur). Tek u zadnjih nekoliko godina dolazi do blagog povećanja cijena premije, pa je u 2021. god. iznosila 1.087,55 kn (oko 145,00 Eur).⁴⁸ Valja napomenuti da je prosječna premija osiguranja od AO u FBiH u 2021. godini iznosila 320,00 KM (oko 164,00 Eur).⁴⁹

Proces liberalizacije je započeo u trenutku kad je na teritoriju Hrvatske poslovalo 29 osiguravajućih društava. Nakon 2013. godine taj broj je u konstantnom opadanju jer je liberalizacija utjecala na poslovanje društava, posebno onih s manjim tržišnim udjelom. To je dovelo do mnogobrojnih akvizicija, pa je danas na hrvatskom tržištu broj društava gotovo prepolovljen, odnosno egzistira samo 15 društava, od toga tri društva koja su registrirana isključivo za životna osiguranja.⁵⁰

⁴⁵ Ćurković, *ibid.*, 18.

⁴⁶ G. Jovanović, „Liberalizacija tržišta osiguranja i prodaja VAS – Value Added Service usluga i Stand-Alone proizvoda uz osnovne proizvode osiguranja“, u: *Zbornik SORS-a*, Sarajevo 2020, 206.

⁴⁷ Z. Gajski, „Liberalizacija tržišta –AO–u tri godine 1,1 milijarda manje“, <https://www.svijetosiguranja.eu/liberalizacija-trzista-ao-u-tri-godine-11-milijarda-manje/> (10.09.2022)

⁴⁸ „Tržište osiguranja u Republici Hrvatskoj - 2021.“, Hrvatski ured za osiguranje, Zagreb, juli 2022., dostupno na: www.huo.hr (08.09.2022)

⁴⁹ Izvještaj o premiji i štetama za 2021. godinu, Agencija za nadzor osiguranja u FBiH, Sarajevo, dostupno na: <https://nados.ba/bs/trziste/> (08.09.2022)

⁵⁰ Statistika o broju društava za osiguranje i reosiguranje, Hrvatska agencija za nadzor financija, dostupno na: <https://www.hanfa.hr> (08.09.2022)

Gledajući u navedene brojke, možemo zaključiti da je Hrvatska u proces liberalizacije krenula s relativno visokim iznosom prosječne premije i s velikim brojem osiguravajućih društava, te da, unatoč značajnom padu premije, nije došlo do urušavanja tržišta niti do propasti osiguratelja. Takvo stanje je vjerojatno rezultat uspješnih statusnih promjena (spajanja i pripajanja), kvalitetnog provođenja kontrolnih mehanizama od strane regulatora, kao i stabilnosti kapitala društava za osiguranje koja posluju na tamošnjem tržištu.

Ako usporedimo stanje u Hrvatskoj prije početka liberalizacije s trenutnim stanjem u Bosni i Hercegovini u kojoj posluje 25 društava, možemo primijetiti da prosječna visina premije i broj društava na tržištu BiH danas otprilike odgovara istim brojkama koje su u Hrvatskoj bile aktualne prije otpočinjanja procesa liberalizacije. Međutim, treba imati na umu okolnost da Republika Hrvatska u političkom i ekonomskom smislu predstavlja homogeni prostor, a proces liberalizacije nadzirala je jedna jaka državna regulatorna agencija. Nasuprot tome, zahvaljujući složenoj državnoj strukturi u Bosni i Hercegovini nadzor nad procesom liberalizacije je u nadležnosti dviju entitetskih regulatornih agencija u skladu s različitim entitetskim propisima, a Agencija za osiguranje koja je uspostavljena na državnoj razini nažalost nema kompetencije koje bi trebale značajno doprinjeti efikasnosti provođenja tog procesa.

5.2. Srbija

Prije donošenja Zakona o osiguranju⁵¹ tržište osiguranja je bilo neuređeno, te je postojalo čak 36 društava za osiguranje čiji se portfelj sastojao pretežno od osiguranja od autoodgovornosti. Zakonom je regulatorna nadležnost dodijeljena Narodnoj banci Srbije nakon čega je veliki broj nesolventnih društava likvidiran⁵² što je rezultiralo neplaćanjem velikog broja odštetnih zahtjeva. Trenutno posluje 20 društava, od kojih je 11 registrirano za obavljanje poslova osiguranja od autoodgovornosti.⁵³

Zakonom o obaveznom osiguranju u saobraćaju Srbije propisana je primjena zajedničkih uvjeta i premijskog sistema osiguranja od autoodgovornosti koje donosi Udruženje osiguravača Srbije (UOS), a odobrava Narodna banka Srbije.⁵⁴ Bitno je naglasiti da se je Zakonom propisano da ova odredba prestaje važiti

⁵¹ Zakon o osiguranju Srbije, Sl. glasnik, br. 55/04 do 139/14

⁵² V. Njegomir, Analiza stanja i trendova sektora osiguranja u Srbiji, *Tokovi osiguranja*, Beograd, 3/2011, 10.

⁵³ NBS, Sektor osiguranja u Republici Srbiji, Izveštaj za prvo tromesečje 2022. godine, str. 13., dostupno

https://www.nbs.rs/export/sites/NBS_site/documents/osiguranje/izvestaji/izv_I_2022.pdf
(29.08.2022)

⁵⁴ Čl. 108. Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju Srbije, Sl. glasnik RS, br. 51/09 do 93/13

nakon 90 dana od pristupanja Srbije Europskoj uniji. Nakon toga bi trebala stupiti na snagu odredba po kojoj društva samostalno donose uvjete i tarife, a regulator ih odobrava pod uvjetima i u rokovima propisanim Zakonom.⁵⁵ Vidimo da srbijanski zakonodavac nije propisao striktan rok već je proces potpune liberalizacije uvjetovan ulaskom u EU, s tim da važeći ZOOS ni tada ne predviđa neograničenu slobodu osiguratelja u formiranju uvjeta i tarifa, već poluliberalni sistem koji je u ranijem tekstu opisan kao druga faza liberalizacije. Poučeni ranijim iskustvom likvidacije mnogobrojnih društava i posljedica koje su tom prilikom nastale, vidimo da su donosioci zakona u Srbiji propisivanju pravila o liberalizaciji osiguranja od AO pristupili veoma oprezno i odgovorno. Može se zaključiti da su na opisan način ispoštovali zahtjeve postupne harmonizacije zakonodavstva s EU pravnom stečevinom predviđene Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju,⁵⁶ a nisu se opredijelili za radikalni pristup uvođenja potpune liberalizacije kao što su to učinili entitetski zakonodavci u BiH.

Udruženje osiguravača Srbije (UOS) je 2014. godine propisalo Minimalnu tarifu premija osiguranja od autoodgovornosti po kojem Društva mogu donositi vlastite cjenike s tim da ne mogu obračunavati premiju u iznosima nižim od onih koji su propisani navedenim aktom. Međutim, u praksi su razlike u cijenama između društava gotovo izjednačene, a odstupanja od Minimalne tarife nisu veća od 10%.⁵⁷ Nedavno je UOS donio novu Minimalnu tarifu po kojoj su cijene premije osiguranja od AO trebale biti uvećane za oko 22%. Kao argumente za ovu korekciju cijena istaknuto je povećanje visine šteta uslijed inflacije, uvođenje viših minimalnih osiguranih svota i drugo. Međutim, Narodna banka Srbije nije prihvatila navedeno poskupljenje uz argumente o potrebi zaštite građana od inflatornih pritisaka i očuvanja njihovog životnog standarda.⁵⁸ Propisivanje premije koja je dovoljna za otpočinjanje procesa liberalizacije je jedna od radnji koja prethodi tom procesu. Ovakav postupak regulatora u Srbiji je još jedan pokazatelj nespremnosti tržišta Srbije za provođenje pripremnih radnji, pa samim tim i za provođenje procesa liberalizacije.

5.3. Crna Gora

Crna Gora ima status kandidata za ulazak u EU od 2010. godine, te je regionalni lider u procesu pregovora o pristupanju Europskoj uniji. Predstavlja najmanje osigurateljno tržište u regiji Zapadnog Balkana gdje poslove osiguranja od autoodgovornosti obavlja svega pet društava. Zakon o obaveznom osiguranju

⁵⁵ Čl. 6. ZOOS-a Srbije

⁵⁶ Srbija je pregovore s EU započela 2005. godine, a Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s EU je stupio na snagu 01.09.2013. god.

⁵⁷ Doganjić, Ristić, *ibid.*, 54.

⁵⁸ Narodna banka Srbije – kabinet guvernera (2022): Osiguravajućim društvima naloženo da vrate premiju osiguranja od autoodgovornosti na prethodni nivo, <https://nbs.rs/> (29.08.2022)

u saobraćaju Crne Gore iz 2012. godine⁵⁹ propisao je faznu liberalizaciju slično kao ranije opisane odredbe istoimenog zakona u Srbiji, s odgodom primjene od pet godina.⁶⁰ U međuvremenu predviđeno je da se primjenjuju zajednički uvjeti i tarife koje je donio Nacionalni biro osiguravača, uz odobrenje regulatora.

Unatoč činjenici da poslove osiguranja od autoodgovornosti obavlja mali broj osiguravajućih društava koja su u većinskom vlasništvu velikih osigurateljskih korporacija sa sjedištem u državama članicama EU, te iako Crna Gora ima dosta visoku prosječnu cijenu premije osiguranja od AO (oko 170,00 Eur), navedeni rok od pet godina za provođenje druge faze liberalizacije nije ispoštovan. Naprotiv, u 2021. godini donesen je Zakon o izmjenama i dopunama ZOOS-a⁶¹ kojim je Crna Gora također izrazila svoju nespремnost na provođenje liberalizacije te je slijedila politiku odgode potpune liberalizacije sve do ulaska u punopravno članstvo EU.⁶²

5.4. Makedonija

Zakon o obaveznom osiguranju u saobraćaju Makedonije, sa zadnjim izmjenama iz 2020. godine, prepušta izradu tarifa Komisiji za osiguranje od autoodgovornosti koju imenuje Vlada.⁶³ Nakon toga, Vlada donosi konačnu odluku o prijedlogu tarife s minimalnim i maksimalnim premijskim stopama.⁶⁴ Makedonski zakonodavac se također opredijelio za odgodu liberalizacije do ulaska države u članstvo EU, i to na malo drugačiji način od onog kojeg su prihvatili u drugim državama bivše Jugoslavije. Naime, propisano je da će navedene odredbe o administrativnom određivanju premijskih stopa ostati na snazi do ulaska države u članstvo EU, a nisu sadržana nikakva pravila o fazama procesa liberalizacije i rokovima u kojima bi se navedeni proces nakon ulaska u EU trebao provoditi.

5.5. Pozitivni i negativni primjeri liberalizacije u pojedinim državama članicama EU

Kao što smo vidjeli na primjeru Hrvatske, prelazak na potpunu liberalizaciju u nekim državama je doveo do „rata“ među osiguravajućim društvima koji su sniženjem cijena premije nastojali privući što veći broj novih

⁵⁹ Zakon o obaveznom osiguranju u saobraćaju Crne Gore, Sl. list Crne Gore br. 044/12, 146/21.

⁶⁰ Čl. 10. st. 4-6. i čl. 69. ZOOS-a Crne Gore, Sl. list Crne Gore br. 044/12

⁶¹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju, Sl. list Crne Gore br. 146/21

⁶² Čl. 69.a u vezi s čl. 10. i 11. Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju Crne Gore

⁶³ Tomeski, *ibid.*, 204.

⁶⁴ Zakon za zadolžitelno osiguruvanje vo saobrakajot, Služben vesnik na RM br. 88/2005 do 220/19

osiguranika. Ni najrazvijenije zemlje, kao što je Njemačka, nisu bile imune na takav razvoj situacije.⁶⁵ Među državama članicama EU zabilježeni su pozitivni i negativni primjeri liberalizacije tržišta osiguranja od AO. Pod pozitivnim smatraju se oni kod kojih liberalizacija nije dovela do značajnih poremećaja na tržištu, kao što su Slovenija, Mađarska i Austrija. U ovim državama je uslijed liberalizacije došlo do statusnih promjena u društvima, ali nije bilo slučajeva likvidacije društava zbog nemogućnosti ispunjavanja njihovih obaveza.⁶⁶ U Sloveniji nije došlo do značajnijih promjena u cijenama premije, a tu je značajnu ulogu imala dobra međusobna suradnja osiguratelja, njihova posvećenost edukaciji kadrova i uvođenje novih osigurateljskih proizvoda.⁶⁷

Primjer koji se često citira kao najlošiji je proces liberalizacije u Grčkoj gdje je, uslijed nedostatka tržišne discipline i neadekvatne reakcije regulatornog tijela, došlo do velikih turbulencija i propasti oko 30 privatnih osiguratelja, te je plaćanje njihovih obaveza palo na teret ostalih društava kroz instituciju Garantnog fonda.⁶⁸ Osim nespremnosti regulatora i tržišne nediscipline, kao jedan od važnih razloga kraha tržišta zbog provođenja liberalizacije u Grčkoj navodi se i brzina prelaska s administrativnog određivanja cijena premije na slobodno utvrđivanje tarifa od strane osiguratelja.⁶⁹

Još jednom ćemo apostrofirati da tržište osiguranja u Bosni i Hercegovini nije jedinstveno ni u pravno-regulacionom ni u ekonomskom smislu, te ga karakterizira veliki broj društava koja često pribjegavaju nelojalnoj konkurenciji u cilju povećanja tržišnog udjela. Ako pogledamo navedene razloge propasti u Grčkoj koja je članica EU još od 1981. godine i koja za razliku od BiH predstavlja jedinstven prostor, možemo zaključiti da su rokovi koje su entitetski zakonodavci u BiH propisali za provođenje triju faza liberalizacije preambiciozni i prekratki, te da bi opravdano bilo očekivati da slijede praksu Srbije, Crne Gore i Makedonije koje su, kako smo vidjeli, punu liberalizaciju uvjetovali ulaskom u punopravno članstvo u EU.

6. Jesmo li spremni za liberalizaciju?

Svjetska banka, putem svoje Grupe za nebankarske financijske institucije, zagovara liberalizaciju tržišta osiguranja u zemljama u razvoju po uzoru na model prihvaćen na razini Europske unije. U studiji navedene institucije posvećenoj

⁶⁵ Doganjić, Ristić, *ibid.* 54.

⁶⁶ Kaleb, *ibid.* 88.

⁶⁷ B. Stevanović, „Liberalizacija tarifa u osiguranju od autoodgovornosti Republike Srpske“, *STED Journal 1(2)*, 2019, 57.

⁶⁸ Tomeski, *ibid.*, 204.

⁶⁹ Doganjić, Ristić, *ibid.*, 47.

datoj temi⁷⁰ poseban akcenat posvećuje zemljama Balkana u kojima, kao što smo vidjeli u prethodnom poglavlju, još uvijek prevladava administrativni princip normiranja cijena osiguranja od autoodgovornosti. U tu svrhu dati su određeni prijedlozi poželjne prakse provođenja liberalizacije.⁷¹

Prvo, liberalizacija se **mora propisati zakonom** pri čemu je potrebno omogućiti relativno dug vremenski period za ostvarenje potpune liberalizacije – najmanje pet godina ili čak duže. U tom periodu poželjan je dijalog zainteresiranih strana (predstavnik izvršne vlasti, osiguravajućih društava, regulatora, te udruženja za zaštitu potrošača). Drugo, ključno je postići kompromis između osiguravatelja, odnosno njihovog strukovnog udruženja, i regulatornog tijela o tome „kako“ i „kada“ provesti taj proces.

Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond financijski podupiru proces liberalizacije u entitetima BiH. U projektu koji se provodio 2013. godine pod nazivom „*FIRST Initiative – BIH 10295: Liberalizacija tržišta osiguranja od autoodgovornosti*“ sudjelovale su entitetske regulatorne agencije iz oblasti osiguranja, kao i Agencija za osiguranje BiH.⁷² Ovaj projekt je dodatno potaknuo entitetske zakonodavce na donošenje novih regulatornih okvira iz područja obaveznih osiguranja u prometu kao osnovnih preduvjeta za provođenje liberalizacije.

Kao što je već rečeno, donošenjem entitetskih Zakona o obaveznom osiguranju u prometu ispoštovan je zahtjev Svjetske banke i MMF-a za zakonskim normiranjem postupka liberalizacije osiguranja od autoodgovornosti. Međutim, navedene međunarodne institucije ne zagovaraju kategoričan stav u pogledu vremenskog okvira provođenja ovog postupka. Sama formulacija „*najmanje pet godina ili čak duže*“ koja je korištena u studiji iz 2009. godine podrazumijeva uvažavanje specifičnosti svakoga pojedinačnog tržišta pri čemu naglasak ne smije biti na brzini provođenja postupka već na njegovoj kvalitetnoj pripremi. Kvalitetna priprema podrazumijeva prilagodbu svih zainteresiranih strana gdje je poželjno da se postigne kompromis o vremenskom okviru i načinu provođenja liberalizacije, s najvažnijim ciljem očuvanja stabilnosti tržišta i zaštite prava oštećenika iz ugovora o osiguranju od autoodgovornosti.

Jedna od država obuhvaćenih projektima Svjetske banke u pogledu unaprjeđenja sektora osiguranja bila je i **Albanija**. U toj državi slabo razvijene cestovne infrastrukture, s pretežno ruralnim stanovništvom i lošom prometnom kulturom, osiguranje nije uopće postojalo do 1991. godine, a obavezno osiguranje od

⁷⁰ Radi se o studiji pod nazivom „*Motor Third Party Liability Insurance in Developing Countries – Raising Awareness and Improving Safety*“, urednik: Serap O. Gonulal, The World Bank, Washington DC, 2009.

⁷¹ Serap O Gonulal, Denis Chemillier-Gendreau: „*Motor Third Party Liability Insurance: From Statutory to Liberalized Motor Tarrifs*“, rad objavljen u gore navedenoj studiji, 166.

⁷² Informacija Agencije za osiguranje RS, <https://azors.invenit.io/sr/bih-10295-liberalizacija-trzista-osiguranja-od-autoodgovornosti/> (23.08.2022.)

LIBERALIZACIJA OSIGURANJA OD AUTOMOBILSKJE ODGOVORNOSTI U BOSNI I HERCEGOVINI

autoodgovornosti uvedeno je 1992. godine. Unatoč slabo razvijenom tržištu s dominantnim udjelom osiguranja od autoodgovornosti (preko 70%), već 2011. godine je provedena potpuna liberalizacija. Nakon toga došlo je do strahovitog pada cijena premije osiguranja, te je s prosječna premija pala s oko 130\$ na svega 32\$, a tek 2016. godine cijene su se stabilizirale i vratile na razinu onih prije liberalizacije. Zahvaljujući novčanim sredstvima Svjetske banke iz tzv. *Development Policy Loan (DPL)* i rigoroznim mjerama regulatornog tijela, zaštita oštećenika je bila zajamčena, ali bilo je nužno formirati posebne fondove za naknadu šteta u osiguravajućim društvima čije je korištenje bilo pod posebnim nadzorom regulatora. Svjetska banka je 2020. godine izradila posebnu studiju o razvoju osiguranja u Albaniji u kojoj je rezimirala dotad učinjeni napredak u svim segmentima osiguranja, te je zaključeno je da se liberalizacija treba odvijati postupno, a ne stihijski kako je to urađeno u Albaniji.⁷³ Dakle, ovim dokumentom je Svjetska banka indirektno priznala da je pogriješila u forsiranju provođenja liberalizacije na tako nespremnom tržištu. Upravo na primjeru Albanije možemo se uvjeriti kako je nužno provesti kvalitetnu pripremu, a ne bezuvjetno se pridržavati zadatih rokova.

6.1. Stanje na tržištu osiguranja u BiH

U sektoru osiguranja u Bosni i Hercegovini trenutno posluje 24 društva za osiguranje, od toga 10 društava je registrirano u FBiH, a 14 društava u RS. Prema podacima Agencije za osiguranje u BiH za 2021. godinu, ukupna bruto zaračunata premijau Bosni i Hercegovini u 2021. godini je iznosila 818.406.451 KM, što predstavlja je povećanje za 8,27% u odnosu na 2020. godinu. Udio osiguranja od autoodgovornosti u ukupnoj bruto premiji iznosi 408.838.588 KM. Društva sa sjedištem u FBiH sudjeluju u ukupnoj premiji 69,99%, dok je udio društava sa sjedištem u RS-u 30,01%.⁷⁴

⁷³ Albania: Insurance Market Development (English). Washington, D.C.: World Bank Group. <https://documents.worldbank.org/curated/en/437431577710173970/Albania-Insurance-Market-Development> (02.09.2022.)

⁷⁴ Agencija za osiguranje u BiH, Statistika tržišta osiguranja u BiH – godišnje izvješće za 2021. godinu

U donjoj tablici možemo vidjeti usporedne pokazatelje visine premije u milijunima \$ u 2021. godini za nekoliko europskih država, kao i za Bosnu i Hercegovinu.⁷⁵

Država	Premija (milijuni \$)	Premija per capita (\$)
Njemačka	275.779	3.313
Austrija	22.186	2.480
Poljska	17.065	451
Češka	8.259	771
Slovenija	2.206	1.047
Bugarska	1.927	280
Hrvatska	1.842	473
Srbija	1.214	177
Bosna i Hercegovina	474	137

Iako iz godine u godinu premija osiguranja u BiH bilježi rast, navedeni podaci nam pokazuju da se još uvijek radi o nerazvijenom tržištu gdje autoodgovornost s ukupnim tržišnim udjelom od gotovo 50% još uvijek predstavlja okosnicu sektora.

6.2. Međuentitetsko poslovanje

Osnivanje i djelatnost osiguravajućih društava, sustav nadzora i međuentitetsko poslovanje predmet su regulacije entitetskih zakona, i to Zakona o osiguranju FBiH⁷⁶ i Zakona o društvima za osiguranje RS.⁷⁷ Odredbama Zakona o osiguranju FBiH iz 2017. god. propisano je povećanje iznosa minimalnog temeljnog kapitala društava. Na području RS isto je učinjeno i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o društvima za osiguranje RS iz 2019. godine. Sva društva za osiguranje su ispoštovala rok od pet godina u kojem su bila dužna uskladiti iznos temeljnog kapitala sa zakonskim minimumom. Iako je povećanjem kapitala ojačan financijski kapacitet društava, nakon provođenja zakonske obaveze usklađivanja minimalnog dioničkog kapitala u FBiH i RS društva za osiguranje posluju s različitim iznosom temeljnog kapitala, preciznije društva za osiguranje iz FBiH, ukoliko su registrirana za sve vrste neživotnih osiguranja, moraju imati temeljni kapital u iznosu od 10 miliona KM, a društva za osiguranje iz RS u iznosu od 7 miliona KM. Zakon o osiguranju FBiH u pogledu temeljnog kapitala nije napravio distinkciju između društava koja imaju

⁷⁵ *Ibid*, str.63

⁷⁶ Zakon o osiguranju FBiH, Službene novine FBiH, br. 23/17

⁷⁷ Zakon o društvima za osiguranje RS, Službeni glasnik RS, br. 17/05, Zakoni o izmjenama i dopunama Zakona o društvima za osiguranje RS, Sl. glasnik RS, br. 64/06, 74/10, 47/17, 58/19

sjedište u FBiH i onih koja su registrirana sa sjedištem u RS, a posluju u FBiH putem podružnica – filijala. Ako promatramo Bosnu i Hercegovinu kao jedinstveno ekonomsko područje, gdje je omogućeno poslovanje društava iz RS u FBiH i obrnuto, onda naglasak treba biti na *poslovanju*, a ne na sjedištu registracije društva. Nakon ispunjenja zakonske obaveze dokapitalizacije, društva iz RS koja posluju putem podružnica u FBiH nemaju odgovarajuću visinu temeljnog kapitala koju imaju društva iz FBiH.

Kada je u pitanju *mogućnost sankcioniranja podržnice društva RS koja posluje u FBiH*, zbog neusklađenosti temeljnog kapitala sa Zakonom o osiguranju FBiH, te u slučajevima kad podružnice ne ispunjavaju zahtjeve obračuna i pokrića tehničkih rezervi, iz entitetskih Zakona i podzakonskih akata kojim se regulira osnivanje podružnica u međuentitetskom poslovanju⁷⁸ proizlazi da regulatorna agencija iz jednog entiteta ne može izreći sankciju podružnici društva registriranog u drugom entitetu, već može jedino tražiti poduzimanje mjera pojačanog nadzora od strane regulatorne agencije drugog entiteta.⁷⁹

Kako vidimo, u ovom važnom segmentu nije postignuta unutardržavna harmonizacija, što upućuje na zaključak da, ukoliko bi nakon potpune liberalizacije došlo do poremećaja na tržištu, postoji opasnost od različitog tretmana oštećenika koji ostvaruju prava po osnovu ugovora o osiguranju zaključenih u FBiH i RS.

6.3. Utjecaj novonastalih okolnosti na tržištu na proces liberalizacije.

Novi rokovi za provođenje druge faze liberalizacije ističu za manje od godinu dana, a nakon donošenja zakonskih akata kojima su ti rokovi prolongirani, na europskom i globalnom planu su se dogodile velike promjene u ekonomskom i političkom smislu. Nakon pandemije Covid-19, koja je utjecala na svjetske ekonomske tokove, usporila radne procese i usložnila lanac nabave, u 2022. godini započeo je rat u Rusiji i Ukrajini koji još uvijek traje i koji je uzrokovao pojavu visoke stope inflacije i krizu opskrbe energentima. Teško je predvidjeti koje posljedice ovih događanja možemo očekivati u bliskoj, a pogotovo u daljoj budućnosti, ali već sad svjedočimo iznimno velikom rastu cijena roba i usluga, što će se zasigurno reflektirati i na prosječnu visinu štete iz ugovora o osiguranju od autoodgovornosti.

Vidjeli smo da je u Republici Hrvatskoj nakon provođenja liberalizacije cijena premije osiguranja od autoodgovornosti pala za oko 30%. Nedavno je provedena analiza i potaknuta rasprava o adekvatnosti premije i potrebe njenog usklađenja

⁷⁸ Pravilnik o pravilima osnivanja i poslovanja podružnica društava za osiguranje u međuentitetskom poslovanju, Sl. novine FBiH, br. 71/19

⁷⁹ Čl. 24. Pravilnika o pravilima osnivanja i poslovanja podružnica društava za osiguranje u međuentitetskom poslovanju, Sl. Novine FBiH br. 71/19 i čl. 21. Pravilnika o pravilima osnivanja i poslovanja filijala društava za osiguranje u međuentitetskom poslovanju, Sl.glasnik RS, br. 77/19 i 96/19

s troškovima koji su porasli zahvaljujući inflaciji. Istaknuto je da osiguratelji neće moći obavljati svoju najvažniju socijalnu zadaću, a to je zaštita žrtava prometa, ukoliko visina premije ne bude usuglašena s obavezama osiguratelja.⁸⁰

Premija osiguranja koja je propisana važećim tarifama od strane regulatora do sada je bila dovoljna za pokriće šteta i ostalih troškova osiguravajućih društava koja u najvećem broju već godinama ostvaruju rast i posluju bez gubitaka. Ukoliko se provede liberalizacija tržišta osiguranja od autoodgovornosti u zadatim rokovima, moglo bi doći do značajnog pada premije što bi u ovako izmijenjenim okolnostima zasigurno dovelo do poremećaja na tržištu. Vežanost bosanskohercegovačke valute – konvertibilne marke za Euro valutu putem fiksnog tečaja određenog od strane Valutnog odbora Centralne banke BiH dugi niz godina je jamčio stabilnost domaće valute i nisku stopu inflacije, pa potencijalni veći pad vrijednosti Eura do kojeg objektivno može doći, zasigurno bi doveo do nesagledivih posljedica za ekonomiju BiH.

7. ZAKLJUČAK

Obaveze propisane Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju podrazumijevaju postupno usklađivanje propisa s europskom pravnom stečevinom, a jedna od obaveza u području osiguranja je uspostavljanje slobodnog tržišta i slobodno formiranje uvjeta i cjenika premije osiguranja od autoodgovornosti.

Određivanje visine premije samo po osnovu snage motora i nosivosti vozila definitivno je prevaziđen model i zreo je za promjenu. Međutim, omogućavanje osigurateljima u Bosni i Hercegovini da samostalno određuju cijene premije i uvjeta osiguranja ne bi trebao biti jednostrani čin tijela entitetskih vlasti u svrhu dobivanja simpatija šire javnosti koja smatra da liberalizacija u pravilu podrazumijeva veću ponudu i niže cijene premije, a pritom ne vodi računa da je svrha osiguranja od autoodgovornosti zaštita oštećenika, te da se mora obezbijediti odgovarajuća visina premije koja će omogućiti izmirivanje svih obaveza iz ugovora o osiguranju.

Ranije citirana studija Svjetske banke iz 2009. godine navodi da trošak obaveznog osiguranja od autoodgovornosti predstavlja jedan od fiksnih troškova kućanstva kao što su, na primjer, režijski troškovi ili troškovi goriva. U situaciji kada veliki broj visokorazvijenih zemalja pribjegava državnom intervencionizmu u smislu fiksiranja cijena takvih troškova u cilju pomoći stanovništvu u borbi protiv inflacije, ukidanje državne kontrole u segmentu obaveznih osiguranja na jednom ekonomski nerazvijenom i politički nestabilnom tržištu čini se veoma rizičnim i nepoželjnim. Ukoliko se ipak ispoštuju zadati rokovi za drugu fazu

⁸⁰ M. Ćurković, Inflacija - ni obvezno osiguranje od automobilske odgovornosti (AO) nije iznimka: slijedi li nam povećanje premije osiguranja? www.osiguranje.hr (26.09.2022)

LIBERALIZACIJA OSIGURANJA OD AUTOMOBILSKE ODGOVORNOSTI U BOSNI I HERCEGOVINI

liberalizacije, od regulatora se očekuje provođenje adekvatne supervizije u cilju sprječavanja nedozvoljenih aktivnosti na tržištu i očuvanja solventnosti društava, sve u cilju zaštite oštećenika.

Sagledavajući aktualno stanje na tržištu Bosne i Hercegovine koje je u administrativno-pravnom i ekonomskom smislu neusporedivo s bilo kojim tržištem osiguranja u Europi, te imajući u vidu novonastale okolnosti, bilo bi poželjno da se entitetski zakonodavci ugledaju na rješenja prihvaćena u zemljama regije. Tu se podrazumijeva Hrvatska koja je potpunu liberalizaciju provela tek ulaskom u EU, te Crna Gora, Srbija i Makedonija koje su u boljem položaju u pogledu napretka na putu ka europskim integracijama, a postupak liberalizacije su prolongirale do ulaska u punopravno članstvo EU. Vrijeme do ulaska Bosne i Hercegovine u EU treba iskoristiti za kvalitetnu pripremu za liberalizaciju tržišta koja zahtijeva sinergijske aktivnosti svih aktera– osiguratelja i njihovih strukovnih udruženja, predstavnika aktuarske struke, regulatornih tijela i potrošača putem ustanova koje se bave njihovom zaštitom. Insistiranje na provođenju liberalizacije u zadatim rokovima uz izostanak aktivnog pristupa svih zainteresiranih strana može dovesti do grčkog ili albanskog scenarija čije posljedice ne bi snosili samo osiguratelji, već šira društvena zajednica.

LIBERALIZATION OF MOTOR THIRD PARTY LIABILITY INSURANCE IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

By enacting of the new entities' Laws on Mandatory Insurances in Traffic a certain level of harmonization of domestic legislation with the European *aquis* has been reached in Bosnia and Herzegovina in this matter. Rights and obligations of the contractual parties in a contract on insurance of civil non-contractual liability for damage caused to the third parties by use of a motor vehicle have been prescribed in detail. These Laws also contain numerous changes that were introduced with purpose of protection of the third parties who have the rights from this contract. Due to outstanding importance and respect of the public interest, limitation of market competition in the matter of mandatory insurances in our country is still in force. One of the most important changes is enactment of the provisions that limit the state intervention in determination of prices of the insurance premium and prescription of the policy terms and conditions. By these provisions the gradual liberalization and deregulation has to be implemented. Freedom of determination of the premium tariffs and policy terms and conditions is guaranteed by the EU legislation on insurance. Although these new Laws initially prescribed the strict deadlines for process of liberalization, by recent Amendments on the mentioned Laws these deadlines were postponed for one year. Having in mind the nowadays global changes in political and economic field, we come to a question whether the market of Bosnia and Herzegovina is ready to face with the challenges that liberalization might bring, or should this process be postponed for some more time.

Key words: liberalization, compulsory insurance, auto responsibility, Bosnia and Herzegovina