



Crna Gora
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Broj: 02-03-sl.

Podgorica, 27.07.2021. godine

MINISTARSTVO FINANSIJA I SOCIJALNOG STARANJA
-Direktorat za finansijski sistem i unapređenje poslovnog ambijenta-

Povodom *Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osiguranju*,
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

MIŠLJENJE

Na tekst Predloga zakona i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Imajući u vidu da na osnovu dostavljenog teksta Predloga i Izvještaja o analizi uticaja propisa nije potrebno obezbijediti finansijska sredstva iz budžeta države već se predloženim izmjenama i dopunama prevashodno postiže usaglašavanje sa nacionalnim propisima i unaprjeđenje regulatornih standarda, Direktorat za državni budžet nema primjedbi na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osiguranju.

S poštovanjem,

DRŽAVNI SEKRETAR

Janko Odović



IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ PROPISA	Ministarstvo finansija / Agencija za nadzor osiguranja
NAZIV PROPISA	Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osiguranju
1. Definisane probleme - Kontekst	
<p>Osnovni razlog za izradu Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osiguranju je obaveza usklađivanja Zakona o osiguranju sa Zakonom o državnoj upravi ("Službeni list Crne Gore", br. 078/18 od 04.12.2018.), kojim je izmijenjen status Agencije za nadzor osiguranja i ista uvedena u sistem državne uprave.</p> <p>Razlog za izmjenu je takođe i praksa nadzora nad djelatnošću osiguranja, koja ukazuje na neophodnost kontinuiranog unaprjeđenja regulatornih standarda, kako bi se postupno postigao stepen zaštite interesa osiguranika, korisnika osiguranja i trećih lica adekvatan međunarodnom odnosno evropskom nivou. S tim u vezi, analiziraju se i regulatorni primjeri zemalja čija tržišta osiguranja funkcionišu na način sličan crnogorskom tržištu, a koje primjenjuju ili teže tome da primijene EU standarde supervizije.</p> <p>Takođe, postoji neophodnost izmjene određenih normi zakona jer je to pokazalo iskustvo u primjeni dosadašnjih propisa, kao i u cilju usklađivanja sa drugom domaćom regulativom (u ovom slučaju, u najvećoj mjeri sa Zakonom o upravnom postupku).</p> <p>Ustavni osnov za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osiguranju sadržan je u odredbi člana 16 stav 1 tačka 5 Ustava Crne Gore kojim je propisano da se zakonom u skladu sa Ustavom uređuju i druga pitanja od interesa za Crnu Goru.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - Koje probleme treba da riješi predloženi akt? - Koji su uzroci problema? - Koje su posljedice problema? - Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri? - Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)? 	
<p>1. Predložene izmjene će obezbijediti potpunu usaglašenost sa Zakonom o državnoj upravi kojim je propisano da će se odredbe posebnog zakona kojim je osnovana Agencija za nadzor osiguranja, uskladiti u roku od 12 mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona o državnoj upravi.</p> <p>Takođe, predložene norme treba da postupno uvedu segmente režima upravljanja društvima za osiguranje koji je od 2016. godine na snazi u EU (direktiva Solventnost</p>	

II), kao i sistem upravljanja rizicima na način kako to predviđa ista direktiva, a što će biti naknadno razrađeno podzakonskim aktima. Pored ovoga, uvedene su izmjene koje otklanjaju određene prepreke uočene u primjeni dosadašnjeg propisa, i unijete odrednice koje čine jasnijom strukturu nekih segmenata zakona. Izvršeno je usaglašavanje sa izmjenama Zakona o upravnom postupku u dijelu brisanja konačnosti akata u upravnom postupku.

2. Uzrok i neposredni povod za ove izmjene je donošenje novog Zakona o državnoj upravi sa kojim je trebalo uskladiti Zakon o osiguranju. Drugi povod je potreba za dodatnim izmjenama kojima bi se:
 - u regulatorne standarde postupno uvele obaveze koje će društva za osiguranje svakako imati u momentu pristupanja Crne Gore EU, odnosno stupanjem na snagu planiranog novog Zakona o osiguranju.
 - Izvršilo usklađivanje sa Zakonom o upravnom postupku u procesnom smislu, terminološko usklađivanje sa Zakonom o privrednim društvima i usklađivanje uslova stručne spreme za članove Savjeta Agencije (preciziranje potrebnog broja kredita)
 - Otklonili nedostaci i nejasnoće uočene u primjeni važećeg zakona

3. Bez promjene propisa, Zakon o osiguranju ostao bi neusaglašen sa Zakonom o državnoj upravi, koji u članu 87 propisuje obavezu usaglašavanja u roku od 12 mjeseci od dana njegovog donošenja.

Pored toga, formulacija postojećih rješenja nije u skladu sa važećim standardima poslovanja osiguravača u EU i zadržavanje istog nivoa regulatornih standarda do stupanja na snagu novog zakona o osiguranju tj. dana pristupanja Crne Gore EU usporilo bi potrebno unaprjeđenje načina organizacije i poslovanja osiguravača, time ga zadržavajući na nivou koji je sa aspekt standarda EU nedovoljan i zastareo.

Bez promjene ovog propisa, isti zadržava pojmove koji u ovom trenutku nijesu u skladu sa sa ZUP-om, a ne bi bilo moguće ni riješiti poteškoće i pitanja primjene koje stvaraju pojedine norme. Takođe, dio normi teško se primjenjuje na pojedine specifičnosti postupka nadzora i eventualnu primjenu adekvatnih nadzornih mjera, koje bi trebalo da budu proporcionalne odgovornosti i težini učinjenog propusta. Uočeno je i da sistematika zakona u pojedinim segmentima nije adekvatna, pa bi trebalo izmijeniti položaj pojedinih odredbi.

4. Neusklađivanje ovog propisa sa važećim međunarodnim standardima u pogledu regulatornih zahtjeva i onemogućavanje razvoja supervizorskog procesa i prakse u krajnjem ne omogućava razvoj adekvatnog nadzora nad poslovanjem osiguravača, što za rezultat ima slabiji nivo zaštite osiguranika, korisnika osiguranja i trećih oštećenih lica.

5. "Status quo" opcija nije razmatrana. Ista nije moguća s obzirom na obavezu usklađivanja sa Zakonom o državnoj upravi. "Status quo" takođe nije moguće prihvatiti ni imajući u vidu potrebu primjene naprednijih regulatornih zahtjeva, kao prvo, iz razloga usmjerenja Crne Gore prema evropskim integracijama i primjeni tih standarda. Sa druge strane, naknadni nagli prelaz na potpuno nov set regulatornih izmjena stupanjem na snagu očekivanog novog Zakona o osiguranju mogao bi biti teži za primjenu i praćenje, a moguće da bi donio i zahtjev za dodatnim rokovima (od strane subjekata nadzora) za punu primjenu direktive Solventnost II, koja mogućnost u ovom trenutku ne postoji.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Ciljevi su:

- usklađivanje sa domaćim zakonodavstvom (Zakon o državnoj upravi, Zakon o privrednim društvima, Zakon o upravnom postupku, Zakon o nacionalnom okviru kvalifikacija u malom segmentu);
- postupni prelazak na način upravljanja društvima za osiguranje kakav predviđa režim Solventnost II, i koji je sastavni dio novog Zakona o osiguranju koji bi trebalo da stupi na snagu do dana pristupanja CG EU;
- unaprjeđenje regulatornih standarda i nadzora nad osiguravačima.

Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osiguranju je, Programom rada Vlade za 2021.godinu, predviđen za razmatranje i usvajanje u II kvartalu.

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

1. Pri analizi mogućih opcija, "status quo" opcija je ocijenjena kao neprimjenljiva s obzirom na obavezu usklađivanja sa Zakonom o državnoj upravi.

"Status quo" u dijelu primjene regulatornih standarda takođe nije prihvaćen, jer bi naknadni nagli prelaz na potpuno nov set regulatornih izmjena mogao biti teži za primjenu i praćenje od strane regulatora.

2. U dijelu propisa koji ne predstavlja usaglašavanje sa domaćim zakonima, razmatran je sistem Solventnosti II iz istoimene direktive EU, kao i uporedna praksa zemalja u okruženju i regionu (Hrvatska, Slovenija, Austrija, i sl.), sa akcentom na mogućnost prenošenja EU standarda (koje neke od tih zemalja već imaju u svojim propisima) na CG tržište. Ocijenjeno je da se određeni elementi mogu prenijeti uz potrebne modifikacije koje predstavljaju posebnosti CG tržišta, naročito sa aspekta organizacije akcionarskih društava prema aktuelnom Zakonu o privrednim društvima.

U dijelu uslova za izdavanje dozvola za obavljanje poslova osiguranja, ocijenjeno je da dio dokaza iz člana 30 stav 2 treba doraditi shodno izmjenama planiranim za organizaciju sistema upravljanja u društvima, i unaprijediti proceduru razmatranja dokumentacije naročito u dijelu lica koja su kvalifikovani imaoци i članovi organa upravljanja, pa je proširen pravni osnov za navedeni akt.

U dijelu upravljanja, procijenjeno je da se dio elemenata sistema upravljanja može prenijeti na podzakonske akte, kako bi se obezbijedila fleksibilnost kod eventualnih izmjena u skladu sa važećim EU standardima u toj oblasti.

U dijelu mjera nadzora, kod samog postupka nadzora ocijenjeno je da je postupak nadzora potrebno definisati metodološki radi transparentnijeg postupka samog nadzora, čime će se omogućiti i veći nivo razumijevanja supervizorskog procesa od strane samih subjekata nadzora.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

1. Primjena propisa će pozitivno uticati na osiguravače, osiguranike i treća lica.

Bez obzira na usložnjavanje organizacije osiguravača koja može slijediti kao posljedica primjene predloženih normi, norma treba da omogući adekvatnije interno funkcionisanje i adekvatniju unutrašnju organizaciju koja treba da bude osnov za zakonito obavljanje djelatnosti. Primjena propisa omogućiće dodatne vidove poslova za zastupnike i posrednike, što će umanjiti barijere u poslovanju tim licima. Pozitivan

efekat trebao bi da ima i transparentniji postupak i mjere nadzora. Očekuje se da će ukupni očekivan efekat po korisnike usluga osiguranja usljed ukupnih izmjena biti pozitivan.

2. Primjena propisa neće izazvati građanima i privredi naknadne troškove, niti će postojati druga opterećenja i barijere.
3. Propis ima isti ukupni uticaj na eventualno stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu osiguranja kao i dosadašnji zakon.

Takođe, Predlogom novog Zakona o osiguranju, shodno važećem EU standardu (prema direktivi IDD) predviđeno je da društva za posredovanje u osiguranju moraju imati u svakom trenutku osiguranje profesionalne odgovornosti na sumu od najmanje 1.300.380 eura po odštetnom zahtjevu ili 1.924.560 eura za sve štete u jednoj godini, budući da je razlika između obaveze važeće za Crnu Goru i trenutnog EU standarda izuzetno visoka, unijeta je mogućnost postupnog povećanja te osigurane sume, Odlukama Vlade, a na predlog Agencije za nadzor osiguranja.

Kod definisanja posebne naknade za izricanje mjera nadzora, koja postoji kao mehanizam kažnjavanja od 2006.godine, ocijenjeno je da ta vrsta naknade svrsishodna samo kod određenih kategorija mjera nadzora (mjere za otklanjanje nezakonitosti i nepravilnosti propisane članom 130 Zakona). Imajući u vidu potrebu principijelnijeg pristupa izricanju mjera nadzora uključujući i posebnu naknadu, imalo se u vidu i načelo proporcionalnosti kažnjavanja, te bi se predloženim odredbama omogućilo i definisanje posebnih kriterijuma za definisanje te naknade. Ovim bi se postigla i veća transparentnost rada nadzornog organa, a takođe bi djelovalo i kao stimulacija subjektima nadzora da, kod određene vrste kršenja propisa, ulože dodatni napor u cilju što bržeg otklanjanja nedostataka.

Po ovom predlogu, ta posebna naknada izrićaće se i društvima koja obavljaju poslove posredovanja ili zastupanja u osiguranju, kao i preduzetnicima zastupnicima i bankama koje se bave zastupanjem u osiguranju. Kod definisanja visine kazni, Agencija je izvršila analizu na osnovu podataka kojima raspolaže, odnosno podataka o učešću navedenih lica u bruto fakturisanj premiji osiguranja, uobičajene prihode, kao i nivo odgovornosti tih subjekata shodno obavezama propisanim Zakonom o osiguranju.

Stoga je predložen iznos posebne naknade koji ne može biti veći od 0,8% iznosa prihoda koje, za pružene usluge posredovanja odnosno zastupanja u osiguranju, ostvari društvo za posredovanje u osiguranju, društvo za zastupanje u osiguranju ili preduzetnik-zastupnik u osiguranju, odnosno fakturisanog iznosa provizije koji za pružene usluge zastupanja u osiguranju ostvari banka koja ima saglasnost za obavljanje poslova zastupanja u osiguranju, a kojima je izrečena mjera nadzora zbog utvrđenih nepravilnosti i nezakonitosti u poslovanju. Agencija je mišljenja da navedena visina posebne naknade ne može negativno uticati na

subjekte nadzora koji posluju u skladu sa zakonom, već ima karakter novčane sankcije u situacijama kada je utvrđeno poslovanje suprotno zakonu.

Prilikom definisanja ove naknade, Agencija je izvršila analizu na osnovu podataka o učešću navedenih pravnih lica u bruto fakturisanom premiji osiguranja, redovnih prihoda na osnovu dostavljenih izvještaja, kao i nivo odgovornosti tih subjekata shodno obavezama propisanim Zakonom o osiguranju. Naknadu je moguće utvrditi u odnosu na prihode navedenih subjekata, te je analizom prihoda i utvrđen predloženi procenat, koji će imati istovremeno represivni i preventivni efekat, tj čija primjena ne bi izazvala prevelika finansijska opterećanja i omogućila bi svrhu nadzora.

Takođe, Nacrtom zakona se daje ovlašćenje Agenciji za nadzor osiguranja, kao regulatoru tržišta osiguranja, da može izreći mjeru zabrane ili ograničenja isplate dividendi akcionarima u slučaju da se navedenom isplatom ugrožava solventnost, odnosno kapitalna adekvatnost društva za osiguranje ili se procjeni da će isplatom dividendi biti narušena prava osiguranika, odnosno korisnika osiguranja.

Naime, vanredni tržišni poremećaji koji mogu biti uzrokovani kriznim situacijama, ali i individualnim okolnostima u poslovanju društava za osiguranje, mogu dovesti do okolnosti u kojima bi isplata dividendi akcionarima ugrozila solventnost, odnosno sposobnost društava za osiguranje da blagovremeno izmiruju svoje obaveze, čime bi došlo do narušavanja interesa i prava osiguranika i korisnika osiguranja. Stoga je ocijenjeno da je potrebno dati ovlašćenje regulatornom organu da u takvim situacijama naloži društvima za osiguranje zabranu raspodjele dobiti kroz isplatu dividendi vlasnicima, kako bi akumulirana dobit bila prioritarno usmjerena na očuvanje i jačanje sopstvene kapitalne pozicije društva za osiguranje, a sve u cilju obezbjeđenja kontinuiteta i očuvanja stabilnosti poslovanja, uz istovremeno očuvanje i zaštitu interesa i prava osiguranika i korisnika osiguranja, što je zakonom definisana uloga regulatora tržišta osiguranja.

Mogućnost ograničenja isplate dividende od strane regulatora je prepoznata i u regionu (Hrvatska i Slovenija), kao i kod regulatora bankarskog tržišta.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.

- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

Donošenje propisa nema fiskalnog uticaja na Budžet zakonom nijesu predviđeni prihodi za Budžet CG, nije predviđeno izdvajanje finansijskih sredstava za primjenu ovog propisa jer je okvir već uspostavljen, a implementacijom propisa ne nastaju ni nove međunarodne finansijske obaveze. Naknade Savjeta i zarade zaposlenih finansiraju se iz prihoda Agencije. Agencija je u potpunosti finansijski i organizaciono samostalna.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertna podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

Nije korišćena eksterna ekspertna podrška prilikom sačinjavanja Nacrta zakona.

Prvobitni Nacrt zakona je bio na javnoj raspravi, u periodu od 02.08 do 05.19.2019. godine i usvojen je na sjednici Vlade Crne Gore, od 19.12.2021.godine, ali ga Skupština Crne Gore u prethodnom sazivu nije usvojila.

Prethodne sugestije dostavljene tokom javne rasprave nisu usvojene, o čemu je i sačinjen Obrazac 5 – Izvjestaj o sprovedenoj javnoj raspravi za Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osiguranju, koji je 23.09.2019.godine objavljen na internet stranici Ministarstva finansija https://mif.gov.me/rubrike/javne_rasprave/209520/Izvjestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-na-Nacrt-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-Zakona-o-osiguranju.html

Novu Nacrtanu verziju Zakona je, početkom 2021.godine, pripremila Agencija za nadzor osiguranja, a društva za osiguranje će biti upoznata sa tekstom zakona, kroz javnu raspravu.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

1. Prepreke u implementaciji se ne očekuju, iz razloga što se usvajanjem ovog Nacrta zakona, vrši usaglašavanje sa domaćim zakonodavstvom primarno sa Zakonom o državnoj upravi ("Službeni list Crne Gore", br. 078/18 od 04.12.2018) a i sa drugim zakonima sa kojima se bilo nužno uskladiti.

2. Ispunjenje ciljeva mjeriće se u sklopu redovnog nadzora nad društvima za osiguranje, u sklopu kojeg je moguće analizirati indikatore, kao što je efikasnost postupka izdavanja dozvola, saglasnosti isl., redovno izvještavanje, adekvatnije izjašnjavanje subjekata nadzora u postupcima kontrola.

Indikatorom se može smatrati i ocjena EK o napretku u dijelu usaglašavanja sa EU zakonodavstvom u pogledu usklađivanja sa Solventnošću II.

3. Za monitoring primjene propisa biće zadužena Agencija za nadzor osiguranja.

Datum i mjesto

Starješina