

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA	MINISTARSTVO FINANSIJA I SOCIJALNOG STARANJA / AGENCIJA ZA NADZOR OSIGURANJA
NAZIV PROPISA	ZAKON O OSIGURANJU

1. Definisanje problema

- 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)?

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju Crna Gora se obavezala da će svoju regulativu usklađivati sa EU *acquis*-jem, te ima obavezu da na dan pristupanja EU ima usklađene sve propise sa odgovarajućim direktivama EU. Pregovaračkom pozicijom za Pregovaračko poglavlje 9 – Finansijske usluge, kao jedno od mjerila za zatvaranje poglavlje utvrđeno je usklađivanje Zakona o osiguranju sa Direktivom 2009/138/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 25. novembra 2009. o osnivanju i obavljanju djelatnosti osiguranja i reosiguranja (Solventnost II).

Važeći Zakon o osiguranju zasnovan je na principima direktiva iz oblasti osiguranja koje su poznate pod okvirnim imenom "Solventnost I", a koji obuhvata veći broj direktiva iz oblasti životnog i neživotnog osiguranja, reosiguranja, računovodstva osiguranja i direktivu koja uređuje postupak izlaska sa tržišta.

Zakon o osiguranju pored navedenog uređuje i uslove za obavljanje poslova posredovaja i zastupanja u osiguranju kao i uslove za pružanje drugih usluga u osiguranju, a odredbe su bazirane na Direktivi 2002/92 EC o intermedijaciji u osiguranju, koja je zamijenjena 2016.godine Direktivom (EU) 2016/97 Evropskog parlamenta i Vijeća od 20. siječnja 2016. o distribuciji osiguranja.

Stoga, kako zakon obuhvata i ovaj segment usluga vezanih za osiguranje, i ta direktiva mora biti implementirana u domaći regulatorni okvir najkasnije do pristupanja EU.

Bez prenošenja predmetnih direktiva u zakon, isti će ostati neusklađeni sa EU zahtjevima po kojima posluju osiguravači iz EU, što će za posljedicu imati da domaće tržište nema mogućnost da funkcioniše kao punopravan član jedinstvenog EU tržišta. Budući da je pristupanje Crne Gore EU uslovljeno prethodnim ispunjavanjem svih mjerila u pregovaračkim poglavljima, to ovaj zakon mora biti usklađen s navedenim direktivama, i to na način da se istim osigurava i direktna primjena delegiranih uredbi EK koje bliže uređuju pojedine segmente navedenih direktiva. Iz navedenih razloga održavanje statusa quo u domenu regulative bilo bi neodrživo.

2. Ciljevi

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

- Cilj donošenja ovog zakona je uređenje funkcionisanja tržišta osiguranja na istim polaznim osnovama i pod istim uslovima kao što posluju osiguravači sa sjedištem u državama članicama EU. Ovim zakonom na jednak način se uređuju uslovi osnivanja, pravila poslovanja, tehnički zahtjevi u pogledu upravljanja imovinom i obavezama, prekogranično pružanje usluga na nivou EU i u trećim zemljama, kao i svi navedeni uslovi za pružaoce usluga posredovanja i zastupanja u osiguranju. Takođe se uređuju pravila distribucije, način kreiranja proizvoda osiguranja, minimalne

obaveze u pogledu informisanja i način informisanja klijenata, zavisno od vrste osiguranja. Zakon uređuje i postupak vršenja nadzora nad djelatnošću osiguranja, mjere nadzora i uslove za oduzimanje dozvole za rad, kao i nadležnosti, prava i obaveze i funkcionisanje regulatora - Agencije za nadzor osiguranja.

- Utvrđivanje ovog zakona od strane Vlade predviđeno je Programom pristupanja za IVQ 2021.godine.

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?**

Prilikom analize načina usklađivanja postojećeg zakona, opcija donošenja izmjena i dopuna nije ocijenjena kao prihvatljiva iz razloga što su neophodne izmjene bile sveobuhvatne – izmjene su pokrile skoro sve odredbe postojećeg zakona, trebalo je izmijeniti sistematiku zakona, unijeti kompletna nedostajuća poglavlja i potpuno izmijeniti način organizacije kaznenih odredbi. Stoga je ocijenjeno da je izrada novog zakona jedina prihvatljiva forma.

Neregulatorna opcija za pitanja koja tretira ovaj zakon nije moguća, jer je osiguranje strogo regulisana djelatnost.

Status quo opcija nije bila moguća i prihvatljiva iz razloga opisanih pod tač. 1 ovog Izvještaja.

4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerojatnije 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.**

Primjena ovog propisa utiče i na subjekte na tržištu osiguranja ali i na korisnike usluga osiguranja.

Ovaj zakon stvorice jednake uslove za poslovanje domaćih i EU osiguravača kako na teritoriji EU tako i Crne Gore. Pošto je početak primjene ovog zakona vezan za datum pristupanja Crne Gore EU, početak važenja odredbi o prekograničnom pružanju usluga odraziće se na konkurenciju na domaćem tržištu, jer će strani (EU) osiguravači moći da svoje usluge pružaju kako preko podružnica osnovanih u CG, tako i neposredno, bez fizičkog prisustva. Crn Gora postaje dio jedinstvenog tržišta i sva pravila koja se na EU tržište osiguranja primjenjuju neposredno, primjenjivaće se i kod nas. Pozitivni efekti donošenja ovog zakona na društva za osiguranje odnose se na bolje upravljanje rizicima, uspostavljanje kapitalnih zahtjeva srazmjerno rizicima kojima su društva izložena u svom poslovanju, veću transparentnost u izvještavanju i veću dostupnost informacijama za sva zainteresovana lica.

Negativni efekti se u najvećoj mjeri odnose na povećanje troškova poslovanja društava za osiguranje, pa u pogledu statusa domaćih akcionarskih društava za osiguranje, budući da je riječ o momentu kad je na snazi i mogućnost prekograničnog spajanja, postoji opasnost da će se neki osiguravači transformisati u podružnice, imajući u vidu rastuće troškove poslovanja osiguravača prema zahtjevima direktive Solventnost II, a što je zabilježeno i u uporednoj praksi pri pristupanju.

Troškovi društava za osiguranje, kao i posrednika i zastupnika će biti uvećani. Iako krajnje efekte ovog zakona koji će početi da se primjenjuje danom pristupanja EU, u ovom trenutku nije moguće precizno procijeniti, sprovedena kvantitativna studija uticaja primjene direktive Solventnost II na sektor osiguranja, pokazala je da novi regulatorni okvir uvećava kapitalne zahtjeve društava za osiguranje, te da isti mogu

dovesti do zahtjeva za dokapitalizacijama postojećih društava.

Osim navedenog, na povećanje troškova uticaće i uspostavljanje obaveznih ključnih funkcija, ali i nabavka i implementacija sofisticiranih softvera za izvještavanje i obračune kapitalnih zahtjeva i tehničkih rezervacija. Povećani troškovi uslijediće donekle i za fizička lica koja obavljaju poslove zastupnika i posrednika, budući da se za ta lica uvodi obaveza kontinuirane edukacije po programu koji je uređen Direktivom o distribuciji, a u cilju održavanja kontinuirane osposobljenosti za poznavanje i nuđenje proizvoda osiguranja čija kompleksnost raste.

U pogledu korisnika usluga osiguranja, ovaj zakon daje tim licima mogućnost veće informisanosti o uslugama koje se pružaju, i usmjerava društva za osiguranje da se pri formiranju tih proizvoda koncentrišu na potrošača (*consumer-centric approach*). Takođe, otvaranje prekograničnog poslovanja, odnosno ulazak stranih osiguravača preko podružnice ili neposredno, na domaće tržište biće specifičan izazov, budući da veća konkurencija pored pozitivnih efekata u smislu veće ponude, može imati i negativne efekte imajući u vidu nizak nivo poznavanja proizvoda osiguranja od strane domaćeg stanovništva i strano pravo koje se na takve ugovore primjenjuje.

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 obezbijeđena 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 proisteci finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena 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.

Primjena ovog zakona ne utiče na Budžet Crne Gore i nije potrebno izdvojiti finansijska sredstva iz Budžeta za implementaciju propisa. Implementacijom propisa ne nastaju međunarodne finansijske obaveze, eventualno se za primjenu mogu koristiti sredstva za pribavljanje tehničke pomoći (IPA, Taix, isl), za koje bi aplicirala Agencija za nadzor osiguranja.

Implementacijom propisa neće se direktno ostvariti prihodi za budžet Crne Gore.

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.

Eksterna tehnička pomoć za izradu ovog propisa pružena je Agenciji u sklopu IPA II Assistance 2014-2020, kroz *Twinning* projekat pod nazivom Finansijske usluge: usklađivanje sa EU *acquis*-om i jačanje kapaciteta supervizora. U periodu 2018-2020 eksperti iz njemačkog regulatora BaFIN i hrvatskog regulatora HANFA pružili su ekspertsku pomoć u pogledu prenošenja i tumačenja odredbi Solventnosti II, neophodnu za izradu normi budućeg propisa i razumijevanje u pogledu njegove primjene. Posljednja verzija nacrta ovog zakona prosljeđena je *twinning* partnerima na komentare u maju 2020. godine kojom prilikom je usaglašena finalna verzija koja obezbjeđuje prenošenje navedene direktive.

U dijelu prenošenja Direktive o distribuciji, Agencija je 2019. imala jednu Taiex misiju sa ciljem identifikovanja ključnih noviteta koje donosi ta direktiva i pomoći u cilju tačnijeg prenošenja zahtjeva te direktive.

Pored ovoga, u toku 2019. godine, radna grupa za izradu zakona, koju su do tada činili zaposleni iz redova Agencije, proširena je predstavnicima društava za osiguranje, Nacionalnog biroa osiguravača i predstavnicima Ministarstva finansija. Radnoj grupi su u više navrata slate verzije zakona kako bi imali priliku da reaguju na sve nove izmjene i daju doprinos kvalitetu odredbi, pa su prihvatljivi komentari uvrštavani u zakon.

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?

Ne očekuju se prepreke u primjeni ovog zakona, s obzirom na to da su društva za osiguranje i samauključena u proces izrade, a pogotovu imajući u vidu da su sva crnogorska društva za osiguranje dio velikih evropskih osiguravajućih grupa i već dijelom ispunjavaju zahtjev prema matici u pogledu izvještavanja i organizacije zasnovano na principima Solevnosti II. Priprema će biti potrebna u dijelu distribucije proizvoda osiguranja, jer je potrebno obezbijediti upoznatost i tog dijela sektora i osigurati tranziciju na način koji ne bi izazvao poremećaje u ponudi.

Ispunjenje ciljeva mjeriće se na osnovu većeg broja pokazatelja poslovanja subjekata na tržištu osiguranja, koji se redovno (kvartalno i godišnje) prate kroz posredne kontrole poslovanja društava za osiguranje.

Za monitoring primjene propisa biće zadužena Agencija na osnovu podataka i informacija prikupljenih od osiguravajućih društava i drugih subjekata na tržištu osiguranja.

Datum i mjesto

Podgorica, 30.12.2020.

Starješina

Pantović Biljana