

UGOVOR O OSIGURANJU I RASPISIVANJE JAVNE NABAVKE ZA USLUGE OSIGURANJA

Donošenjem Zakona o javnim nabavkama¹ u praksu je, kao obavezan, uveden postupak nabavke dobara i usluga putem javnog tendera za sledeće naručioce: državne organe, organizacije, ustanove i druga pravna lica koji su korisnici budžetskih sredstava ili čiji je akcionar, odnosno vlasnik udela u većinskom delu korisnik budžetskih sredstava, ili su na neki drugi način povezani sa korisnicima budžetskih sredstava. Odredbama ovog zakona je utvrđeno da se, između ostalih, kao predmet javne nabavke javlja i usluga osiguranja.² Zaključivanje ugovora o osiguranju putem tendera su, pored firmi kojima je to zakonska obaveza, prihvatile i u praksi realizovale i mnoge druge firme kojima to nije zakonska obaveza.

Osnovno pitanje koje se postavilo je da li ugovor o osiguranju zbog svoje pravne prirode može biti tretiran na ovaj način, odnosno da li osiguravači treba da budu svrstani u grupu dobavljača - pružaoca usluga na način na koji ih tretira Zakon o javnim nabavkama. O ovoj temi su vođene mnoge rasprave i iskristalisala su se dva stava.

Po mišljenju pojedinih autora Zakon o obligacionim odnosima imperativnim normama reguliše ugovor o osiguranju i način njegovog zaključenja. Specifičnost delatnosti osiguranja sastoji se, između ostalog, i u tome da se saglasno odredbama ZOO, opšti i posebni uslovi osiguranja i tarife premija, koje svaki osiguravač donosi i u obavezi je saglasno odredbama Zakona o osiguranju da ih dostavi nadležnom nadzornom organu u cilju kontrole poslovanja, mogu na određen način smatrati opštom ponudom.³ Zakonodavac predviđa u odredbama ZOO da zainteresovano lice može dati ponudu osiguravaču za zaključenje ugovora o osiguranju, a nije posebno regulisao davanje ponude osiguravača i njena dejstva. Javni poziv koji upućuju zainteresovana lica osiguravačima putem tendera radi zaključenja ugovora o osiguranju ne mogu se smatrati ponudom za zaključenje osiguranja saglasno odredbama ZOO. Ugovor o osiguranju kao formularni ugovor podrazumeva da opšti i posebni uslovi osiguranja obavezuju osiguravača i da on ne može odstupiti od istih prilikom prijave na pojedini tender. Ukoliko to učini, organizacija za osiguranje može izgubiti dozvolu za rad ukoliko nadležni nadzorni organ utvrdi da je takvo poslovanje suprotno Zakonu o osiguranju i propisima donetim na osnovu njega.

U praksi se formulisalo i drugo gledište po kome nema zakonskih smetnji da se ugovor o osiguranju zaključi putem tendera. Primedbe koje imaju zastupnici ovakvog tumačenja, odnose se na tretman usluge osiguranja u zakonskom tekstu i u praksi prilikom raspisivanja javnih oglasa. Naime, prilikom donošenja Zakona o

* Diplomirani pravnik, direktor preduzeća "Titar" d.o.o. Beograd.

¹ Zakon o javnim nabavkama, „Službeni glasnik RS“ br. 39/2002, 43/2003.

² Videti član 97. Zakona o javnim nabavkama.

³ Član 33. ZOO.

javnim nabavkama nije se vodilo računa o specifičnostima delatnosti osiguranja i odredbama ZOIL-a tada, kao *lex specialis* zakona za ovu delatnost. Potrebno je da se, bilo izmenom samog zakona ili donošenjem podzakonskih akata otklone uočene nepravilnosti i da se sadržaj javnog poziva i dokumentacija čije se dostavljanje traži, usaglase sa propisima koji regulišu delatnost osiguranja.

Na osnovu diskusija koje su vođene formulisani su argumentovani zahtevi da se izvrše određene izmene i dopune u Zakonu o javnim nabavkama koje podrazumevaju njegovo usklađivanje sa odredbama Zakona o osiguranju ili da se ugovor o osiguranju ne zaključuje na ovaj način.

Po mišljenju autora ovih redova, zaključenje ugovora o osiguranju pretpostavlja specifičan odnos poverenja, sličan onom koji se uspostavlja između pacijenta i lekara. Takav odnos podrazumeva međusobnu neposrednu komunikaciju, uvid u poslovanje i potrebe osiguranika od strane osiguravača, davanje sugestija i predloga od strane osiguravača koji mogu pomoći osiguraniku da zaštiti svoju imovinu i zaposlene na efikasniji i adekvatniji način od standardno uobičajenog a u skladu sa finansijskim i drugim mogućnostima osiguranika. Osiguranik ovakav tretman može dobiti i angažovanjem posrednika specijalizovanog za poslove posredovanja u osiguranju, koji je u stanju da stručno i kvalitetno sagleda sa jedne strane potrebe osiguranika i mogućnosti i uslove koje nude s druge strane osiguravači i da predloži svom klijentu da zaključi ugovor sa određenim za njega najpovoljnijim osiguravačem. Praksa je pokazala da kada se ugovor o osiguranju zaključuje putem javnog tendera ovakav odnos nije realizovan s obzirom da se budući osiguranici uglavnom ne oslanjaju na posrednike, a između osiguravajućih organizacija se javlja nadmetanje u kome se na takve finese ne može računati.

U našem društvu delatnost osiguranja još uvek nema mesto koje joj po značaju pripada i koje ima u svetu, mada se u tom pogledu u poslednje vreme učinio značajan pomak nabolje. Razlog za to je nedovoljna informisanost mogućih osiguranika, nasleđen odnos prema osiguranju iz prošlosti, slaba kupovna moć u društvu kako fizičkih tako i pravnih lica, kao i nedovoljno angažovanje osiguravajućih organizacija i još uvek skromna ponuda osiguranja. Ugovorom o osiguranju moguće je obezbediti veću sigurnost pojedinca kao individue, preduzeća i njegovog poslovanja kao i preduzetnika zaključenjem osiguranja od odgovornosti, koje kod nas jos uvek nije zaživelo. To pokazuje i činjenica da, prema saznanju autora ovih redova, budući osiguranici i ne traže osiguranje od odgovornosti, a osiguravači ga ne nude u svojim oglasima.

1. Sadržaj javnog poziva i tenderska dokumentacija

Dokumentacija koja se prilikom raspisivanja javnih oglasa - tendera u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama zahteva, dobrim delom nije primećena u slučajevima kada se traži najpovoljnija ponuda za zaključenje ugovora o osiguranju. Kroz dosadašnju praksu su se, u pojedinim elementima, usaglasili zahtevi budućih osiguranika za dostavljanje dokumentacije, s tim što se i dalje zahteva veliki broj potvrda i papira koji praktično nemaju suštinski značaj za zaključenje ugovora o osiguranju.

Naime, jedan deo tenderske dokumentacije koji se od osiguravača zahteva, odnosi se na dokumentaciju koju svaka osiguravajuća kuća, u skladu sa odredbama Zakona o osiguranju mora da poseduje i bez koje ne bi dobila dozvolu za rad.

Specifičnost delatnosti osiguranja nameće potrebu da se ovim poslovima bave posebne organizacije za osiguranje koje su specijalizovane za ovu vrstu poslova i imaju dozvolu izdatu od strane nadležnog organa saglasno zakonu. Uslov za poslovanje, odnosno dobijanje dozvole za obavljanje poslova određene vrste osiguranja je da visina osnovnog kapitala uvek mora biti na određenom nivou dinarske protivvrednosti eura propisanoj u članu 28 Zakona o osiguranju

Organizacije za osiguranje su u obavezi da dostavljaju nadležnom nadzornom organu odmah po usvajanju, sva svoja akta, a to podrazumeva sve uslove i tarife, kao i njihove izmene i dopune sa mišljenjem ovlašćenog aktuara, godišnji obračun i izveštaj o poslovanju sa mišljenjem ovlašćenog aktuara, kopiju izveštaja o obavljenoj reviziji, izveštaj o sprovođenju politike saosiguranja i reosiguranja sa mišljenjem ovlašćenog aktuara, podatke o promenama koje se odnose na direktora i o promenama u pogledu kadrovske politike i tehničke osposobljenosti. Na osnovu dostavljene dokumentacije i po potrebi uvida u druga akta i poslovne knjige društva, nadležni organ utvrđuje, saglasno ovlašćenju koje na osnovu zakona ima, da li organizacija za osiguranje posluje u skladu sa zakonom. Nadzorni organ je ovlašćen da oduzme dozvolu za rad organizaciji za osiguranje ako utvrdi da ne posluje u skladu sa odredbama zakona i akata donetih na osnovu njega.

Za ocenu boniteta osiguravača od uticaja je nalaz i mišljenje revizora i mišljenje ovlašćenog aktuara koji saglasno Zakonu o osiguranju i Pravilnicima⁴ sadrže elemente koji ocenjuju pravilnost rada osiguravača i poštovanje zakonskih odredbi i akata samog osiguravača.

Iz svega napred navedenog proističe da organizacije za osiguranje koje posluju na tržištu osiguranja, podležu kontroli od strane državnog organa i u odnosu na preduzeća koja pružaju druge vrste usluga imaju specijalan tretman. Saglasno tome treba prilagoditi i sadržaj javnog poziva i tendersku dokumentaciju.

Ukoliko se ostane pri sadašnjem rešenju koje predviđa Zakon o javnim nabavkama, bilo bi višestruko korisno da se, od strane nadležnog državnog organa, kriterijumi ujednače i prilagode specifičnostima delatnosti osiguranja čime bi se omogućilo da se postupak sprovede u skladu sa zakonom, a prilikom ocene i vrednovanja ponude da se cene kriterijumi koji su u skladu sa pravilima osiguranja i interesima budućeg osiguranika.

U tenderskoj dokumentaciji budući osiguranik treba da dâ sve podatke koji su od uticaja na pravilnu procenu rizika i zaključenje ugovora koji će biti najpovoljniji za osiguranika. Od značaja je delatnost kojom se budući osiguranik bavi, vrsta i raspored imovine, opasnosti kojima je izložena, način rukovanja i čuvanja imovine, starost i struktura zaposlenih i drugo, što se za svaki konkretan slučaj mora opredeliti.

Da bi se na taj način formirala dokumentacija, lice koje radi na njenoj izradi mora biti poznavalac delatnosti osiguranja kako bi mogao da sa pozicije struke sagleda potrebe budućeg osiguranika. Većina velikih firmi ima zaposlene koji se bave i poslovima osiguranja, tako da za njih u ovom delu ne bi trebalo da bude problema, ali praksa pokazuje da i u najvećim firmama zaposleni imaju nedovoljno

⁴ Pravilnik o sadržaju izveštaja o obavljenoj reviziji računovodstvenih izveštaja organizacija za osiguranje, "Sl. list SRJ", br. 76/99, 1/00. Pravilnik o sadržaju mišljenja ovlašćenog aktuara, "Sl. list SRJ", br. 76/99.

znanja o osiguranju, tako da je preporuka da firme svakako angažuju stručne konsultante posrednike, koji bi im mogli u ovom poslu pomoći.

U praksi su uočeni slučajevi saradnje budućeg osiguranika sa osiguravajućom organizacijom koja daje sugestije i predloge za formiranje tenderske dokumentacije i pri tom favorizuje kroz date predloge poziciju svoje kuće, jer su u pitanju najčešće veliki osiguravači, što predstavlja vid nelojalne konkurencije. Pri tom, što je za budućeg osiguranika od značaja, vodi se više računa o interesu konkretnog osiguravača da dobije konkretni tender, a manje o interesu samog osiguranika da zaključi ugovor o osiguranju koji će biti u skladu sa njegovim potrebama i mogućnostima.

Skrećemo pažnju i na sledeće.

U tenderskoj dokumentaciji treba predvideti da uz ponudu za osiguranje, osiguravač obavezno dostavi opšte, posebne i dopunske uslove i klauzule, koji se odnose na osiguranje iz ponude.

Potvrda da ponuđač nije kažnjavan za privredni prestup ili prekršaj treba da se odnosi na poslovanje u delatnosti osiguranja koje je predmet javne nabavke, a ne na bilo koji privredni prestup.⁵ Ukoliko je osiguravač kažnjavan jer nije postupao u skladu sa zakonskim i drugim propisima u pogledu delatnosti osiguranja to ga može diskvalifikovati kao učesnika na tenderu.

Pojedini naručioci zahtevaju da im ponuđač dostavi potvrdu da protiv njega nije pokrenut postupak prinudnog poravnjanja, stečaja ili likvidacije. Ovakvu potvrdu nije moguće pribaviti i umesto nje treba tražiti potvrdu Trgovinskog suda kao registarskog suda da je preduzeće upisano u sudski registar. Izvod iz sudskog registra trgovinskog suda koji nije stariji od šest meseci sadrži u sebi potvrdu da preduzeće, odnosno organizacija za osiguranje, redovno posluje.

Izjava ponuđača - osiguravača da će obezbediti bankarsku garanciju kao garanciju za ispunjenje ugovora nije primerena prilikom prikupljanja ponuda za osiguranje, tako da istu ne treba tražiti od osiguravača, jer izaziva nepotrebne troškove. Kada se naručilac opredeli sa kim će zaključiti ugovor o osiguranju, i ako je u pitanju osiguranje na značajniju sumu osiguranja, može da od budućeg osiguravača zahteva da obezbedi uslovnu dokumentovanu garanciju na osiguranu sumu.

2. Kriterijumi za izbor osiguravača

Pri sačinjavanju tenderske dokumentacije, a posebno kod određivanja kriterijuma za bodovanje mora se voditi računa i o odredbama Zakona o osiguranju tako da se svakako ne mogu predviđati dodatni bodovi ako osiguravač ima direktno osiguranje kod stranog reosiguravača jer je to odredbama Zakona zabranjeno i praktično nemoguće.⁶ Davanje dodatnih bodova i za slučaj da osiguravač ima ugovor o reosiguranju sa domaćim reosiguravačem koji je u većinskom vlasništvu ponuđača predstavlja favorizovanje malog broja ponuđača, a za osiguranika u tome nema pogodnosti. Odnos vlasništva reosiguravajuće kuće i ponuđača nije garanci-

⁵ U Zakonu o izmenama Zakona o javnim nabavkama, članom 14. izmenjen je član 45. stav 2. ZJN u smislu da pravo na učešće u postupku ima lice koje "2) nije u roku od dve godine pre objavljivanja javnog poziva kažnjavano za krivično delo, privredni prestup ili prekršaj iz oblasti koja je predmet javne nabavke" (Sl. glasnik RS 98/2004).

⁶ Videti član 15. Zakona o osiguranju.

ja za isplatu šteta osiguraniku kada dođe do štetnog događaja, jer saglasno pravilima struke i zaključenim ugovorima o osiguranju osiguranik ima pravo da zahteva naknadu samo od osiguravača i nema mogućnosti da reosiguravaču podnosi bilo kakve zahteve. Davanje prednosti na ovaj način određenim osiguravačima budući osiguranik stavlja učesnike na tenderu u neravnopravan položaj, što je nedopušteno saglasno odredbama Zakona o javnim nabavkama.⁷

Za osiguranika je od značaja visina samopridržaja osiguravača i podatak da li planira i u kom iznosu da u konkretnom slučaju reosigura rizike koje bi preuzeo ako zaključi ugovor o osiguranju. Sve osiguravajuće kuće, u skladu sa zakonskom obavezom, imaju zaključene ugovore sa reosiguravačima i stvar je ekonomske snage svakog osiguravača i njegove poslovne politike do kog iznosa će opredeliti da samostalno nosi rizik.

Standardno se prilikom vrednovanja ponude daje najveći broj bodova za nominalno izražen najniži iznos premije. U ovakvom načinu vrednovanja se krije opasnost jer najniža premija nije najčešće i najbolja varijanta za osiguranika. Prema važećim tarifama između osiguravača koji posluju na našem tržištu nema velikih razlika i mala su odstupanja u visini premija osiguranja. Ukoliko premija značajno odstupa od aktuarski izračunate premije osiguravač ne može garantovati da će za slučaj nastupanja osiguranog rizika moći da ispuni svoju ugovornu obavezu i isplati naknadu osiguraniku. Osiguravač ima mogućnost da u pojedinim slučajevima odstupi od opštih i posebnih uslova i tarifa, ali i to odstupanje mora biti urađeno po određenim pravilima i uz proračun i mišljenje ovlašćenog aktuara. Naručilac zato može da od osiguravača zatraži mišljenje ovlašćenog aktuara o ovako formiranoj premiji osiguranja.

Ako pojedini osiguravač generalno primenjuje nižu ili višu premiju osiguranja od usvojenih tarifa radi se o nezakonitom poslovanju. Zbog toga svako uočeno odstupanje od cena drugih osiguravača treba proveriti preko nadležnog organa nadzora nad radom organizacija za osiguranje koje može dati pravu informaciju da li je došlo do odstupanja od usvojenih tarifa.

Od uticaja na izbor najpovoljnijeg osiguravača je, svakako, obim osiguravajućeg pokrića koje osiguravač daje za datu cenu. Može izgledati da je neka ponuda nepovoljnija zbog toga što je premija nešto viša od druge ponude, ali je moguće da osiguravač za nešto višu cenu daje veći obim osiguravajućeg pokrića što podrazumeva uključivanje više rizika.

Veoma retko se javlja kao kriterijum pri izboru najbolje ponude za osiguranje visina obrađenih isplaćenih šteta u prethodnoj godini za svakog osiguravača. Suština zaključenja ugovora o osiguranju je obezbeđenje, sigurnost da ako dođe do štetnog događaja osiguranik ima pravo na naknadu kojom će moći da amortizuje nastale štetne posledice, i ako ne da ih sasvim otkloni, barem da ih ublaži. Ovaj efekat se može postići ukoliko osiguravač blagovremeno i ažurno obrađuje i isplaćuje štete.

U svetu je uobičajeno da se osiguravači rangiraju i reklamiraju baš po ovom kriterijumu, jer kvalitetna i ažurna obrada i isplata šteta je najveći kvalitet osiguravača i znak da se poslovi obavljaju u skladu sa pravilima struke. Interes je bu-

⁷ Načelo obezbeđivanja konkurencije među ponuđačima ne dozvoljava diskriminatorske kriterijume, Zakon o javnim nabavkama, član 6. stav 1.

dućih osiguranika da ovaj kriterijum predvide kao jedan od najznačajnijih prilikom izbora osiguravača. Podatak o procentu obrađenih i isplaćenih šteta iz protekle godine sadržan je u mišljenju ovlašćenog aktuara.

Pogodnosti koje se daju vezano za način plaćanja premije osiguranja se, u najvećem broju slučajeva, vrednuju pri izboru osiguravača i podrazumevaju određene popuste koje osiguravači daju kada se premija plaća odjednom, ili je data mogućnost plaćanja u mesečnim ili tromesečnim ratama. Saglasno potrebama i finansijskim mogućnostima osiguranika mogu se vrednovati i ove pogodnosti, s tim da iste treba označiti kao bitne u javnom pozivu.

Vrednovanje kriterijuma učešća na tržištu osiguranja sa određenim procentom se takođe može smatrati favorizovanjem većih osiguravača, a ne znači istovremeno i viši nivo kvaliteta usluge osiguranja.

Od izuzetnog je značaja da članovi komisije koja vrši izbor najpovoljnije ponude za osiguranje, ili makar jedan član, imaju bar minimum znanja o osiguranju i pravilima struke, kako bi mogli da izaberu najpovoljniju ponudu za naručioca. Najbolje bi bilo da se za ovaj posao, kao što je napred navedeno, angažuje stručno lice koje se bavi poslovima posredovanja u osiguranju.