

ДИСКУСИЈА

КАРАКТЕР ДЕЛАТНОСТИ ОСИГУРАЊА И УПРАВЉАЊЕ ОСИГУРАВАЈУЋИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА

Прилог дискусији о Предлогу основног закона о осигурању и осигуравајућим организацијама

После дужих припрема и дискусија у појединим скупштинским одборима, Савезно извршно веће поднело је Савезној скупштини Предлог основног закона о осигурању и осигуравајућим организацијама. Наведени предлог је проистекао из оцене да постојећа организација осигурања не прати промене у друштвено-економским односима те да није у складу са привредним системом. Закон о осигуравајућим заводима и заједницама осигурања од 1961, који је данас на снази, а којим је извршена децентрализација бившег јединственог Државног осигуравајућег завода (ДОЗ-а), као и Закон од 1965. којим је извршено усаглашавање са Уставом и овај закон претворен у основни, мада корак даље у односу на бивши ДОЗ, задржао је у основи административне методе регулисања односа осигурања који су карактеристични за превазиђени период управљања привредом. Ово се нарочито огледа у томе што: мада је основан велики број самосталних завода ови имају територијални монопол (искључиво право да послују на територији за коју су основани); обавезно се удружују у покрајинске и републичке заједнице осигурања, а ове у Југословенску заједницу осигурања; обавезно спроводе осигурања која су уведена закључком Југословенске заједнице осигурања и то по јединственим правилима и тарифама премија које утврђује Скупштина ове заједнице (а то су практички сва осигурања која се данас спроводе); што постоји велики број обавезних осигурања која заводима путем законске принуде обезбеђује велики број осигураника без довољно поштовања економских мотива ових односа; што постоји обавезно аутоматско реосигурање осигуравајућих завода код заједница, а ових код Југословенске заједнице осигурања.

Овакав систем који није довршио деататизацију односа у осигурању дошао је у сукоб са привредним системом и кретањима која захтева привредна реформа.

Измене које садржи Предлог основног закона о осигурању и осигуравајућим организацијама иду за тим да укидањем административних елемената регулисања односа осигурања омогуће дејство економских начела у овој области. Отуда, за разлику од постојећег Закона, Предлог полази од принципа добровољног осигурања укидања територијалног монопола завода, самосталности завода да одређују којим ће се врстама осигурања бавити и да заводи утврђују правила (опште услове) и тарифе премија, као

и од система уговорног реосигурања уместо садашњег аутоматског законског реосигурања.

Јавна дискусија и дискусија у одборима и телима Скупштине позитивно је оценила основну концепцију Предлога која полази од уклањања превазиђених административних елемената у односима осигурања. Међутим, нека предложена решења постала су предмет живе дискусије. За наш прилог овој дискусији изабрали смо питање које је изазвало најживљу реакцију и које ће свакако и у Скупштини бити у средишту пажње: Ко треба да управља осигуравајућим заводима, радници у осигурању и осигураници са оснивачима, као што предвиђа Предлог или радници у осигурању и оснивачи али без осигураника?

Питање је интересантно јер задире у основне концепције нашег вредног система. У чему је разлика у схватањима и решењима која се предлажу?

Према сада важећем Закону средствима осигурања и пословима осигуравајућег завода од посебног друштвеног интереса управљају представници осигураника, друштвено-политичке заједнице и радне јединице завода, а свим осталим пословима чланови радне заједнице завода (чл. 7). Одредбе које даље развијају ова начела, кроз одређивање надлежности стављају у надлежност скупштина осигуравајућих организација (завода и заједница), које се јављају као мешовити органи представника осигураника, друштвене заједнице и радника у осигурању, сва важнија питања везана за управљање фондовима (резервама) осигурања и за пословну политику (утврђивање правила за поједине врсте осигурања и тарифа премија — чл. 37, 43, 66 и 81 непречишћеног текста). Отуда и сам начин финансирања завода утврђен је тако што се премија осигурања коју плаћају осигураници састоји из два дела: функционалне премије из које се образују резерве за намирење обавеза према осигураницима и режијског додатка из кога се покривају трошкови спровођења осигурања и образује доходак чланова радне заједнице (поглавље III Закона).

У односу на изнета решења, Предлог новог закона уноси следеће новине:

Делатност осигуравајућих завода и завода за реосигурање проглашава се у целини за делатност од посебног друштвеног интереса (чл. 1 ст. 1 и чл. 3 став 2). Осигуравајућим заводима управљају осигураници, оснивачи и радна заједница (чл. 6). Значи, нема више представника друштвене заједнице, али зато у управљању учествују и оснивачи. Подела надлежности између скупштине осигуравајућег завода (заједнице се укидају) која је мешовит орган и радничког савета, који је састављен искључиво од представника радне заједнице завода, у односу на сада постојећу поделу надлежности, претрпела је промене тако што Предлог оставља скупштини одлучивање о начелима тарифне политике, политике улагања средстава резерви о превентивним мерама, обухвату осигурања, као и одобравање завршног рачуна (чл. 51). Радничком савету (ранијем савету радне заједнице) дато је да доноси правила осигурања, тарифе премија, да одлучује о улагању средстава резерви, једном речи да одлучује о свим пословним

питањима и питањима уређивања радних односа и расподеле дохотка (чл. 53).

У складу са поделом надлежности уређен је и начин финансирања. Резултати пословања у делу техничке премије (што одговара садашњим функционалним средствима) и у делу који се уноси у приход осигуравајућег завода (што одговара ранијем режијском додатку) међусобно су повезани.

Значи, можемо да закључимо да Предлог закона задржава учешће осигураника у управљању осигуравајућим заводима, али га ограничава на начелна питања, препуштајући пословне одлуке у целини радној заједници завода. Мада Предлог иде у прилог јачања положаја радне заједнице, у односу на постојећа решења, критика није задовољна и захтева још радикалнију промену.

Спор који је у дискусији око Предлога закона настао око овог питања је у томе што се оспорава концепција Предлога да је осигурање делатност од посебног друштвеног интереса. У складу са овим оспоравањем захтева се да се положај осигуравајућих завода у потпуности изједначи са општим положајем предузећа. То значи, према овом схватању, да није оправдано учешће осигураника у управљању заводима. Осигураници су „купци“ сигурности коју им осигуравајући завод пружа кроз осигурање од ризика који им прете наношењем штете односно изазивањем несрећног случаја. Отуда, њихов интерес се изражава и окончава у уговору о осигурању који закључују са осигуравајућим заводом. Сагласно томе, премија коју плаћају осигураници јесте „цена“ те услуге (сигурности) коју им пружа завод, а прибављена средства путем премија постају средства завода те нема места двојењу техничких средстава од такозованих „режијских“ средстава и обезбеђивању било каквог утицаја осигураника на она прва, чак ни путем утврђивања начела тарифне политике и политике пласмана средстава. Другим речима, осигурање је „роба“ као и свака друга а ван уговорних односа нема неког посебног друштвеног интереса, односно интереса осигураника који треба обезбедити. Додаје се, да је искуство протекле четири године показало слаб интерес осигураника за рад скупштина завода, да осигураници „не сметају“ радницима осигурања у скупштини, али да предложено решење ствара варљиву слику да осигураници нешто одлучују, а да ипак кроз одобравање завршног рачуна и кроз начела тарифне политике могу неекономски утицати на одређивање премија. Отуда, према овом схватању, недоследно је и предвиђање система јединствене (bruto) премије који доходак радника у осигурању чини зависним од резултата у техничким премијама (у ствари делу премије из кога се образују средства за покривање штета и исплату накнада код осигурања лица). По овом схватању мешовитом систему управљања одговара разликовање функционалне (netto) премије од режијског додатка, а не систем јединствене (brutto) премије коју, бар у начелним решењима, усваја Предлог закона.

Са овим критикама Предлога се не слажемо. Питања које покреће дискусија је начелне, системске природе. Критика Предлога тежи да изједначи осигурање са сваком другом робом, односно услугом. Отуда, по-

риче се присутност посебног друштвеног интереса у осигурању. Оваква схватања не воде рачуна о природи односа осигурања и воде упрошћавању ствари карактеристичном за неразвијене правне системе који све односе у промету теже да подведу под куповину и продају.

Пре свега, каква је суштина односа осигурања и шта је осигурање? Битна карактеристика односа осигурања је да лица која су изложена истој опасности, истом ризику како се то каже језиком осигурања, траже економску заштиту од последица остварења ових ризика путем улагања релативно малих износа средстава да би се образовали фондови из којих ће се накнадити штета, односно исплатити одређени новчани износ оном међу њима кога такво остварење ризика погоди. У хиљаду предузећа сваке године се у десет полеме машине, од хиљаду кућа у једном граду у току једне године десет се запале (ово примера ради и не одговара стварној статистици). Свих хиљаду предузећа, односно хиљаду власника зграда, уплатом релативно малих премија, стварају средства да се десеторици међу њима, који још нису познати у моменту уплата премија, које погоди опасност којој су изложени, накнади штета (у датом примеру лом на машинама, штета од пожара). Значи, у суштини односа осигурања лежи узјамност. Лица изложена истом ризику издвајају део својих средстава да би створили фондове из којих ће се накнадити штета оном између њих кога погоди. Значи, средства која се стварају у осигурању јесу нека врста резерви које стварају осигураници код осигуравајућих завода, путем премија које уплаћују. Маркс, излажући о подели целокупног друштвеног производа такође говори о потреби одвајања средстава за „резервни фонд“ или фонд „осигурања“ и о нужности „осигуравајућег фонда“ и после укидања капиталистичких односа производње (1). Не улазећи овом приликом у спорно питање шта све Маркс подразумева под фондом осигурања, несумњиво је да су ту и средства осигурања у ужем смислу речи и да им Маркс даје карактер резерви.

Остаје, међутим, чињеница да, посматрано изоловано однос једног осигураника и осигуравајућег завода, исти може да се сведе на уговор, алеаторне природе, у коме се исцрпљује однос осигурања. Гледајући међусобна права и обавезе из једног уговора, то би било и тачно. Код имовинских осигурања осигураник годишње плаћа премију и ове постају средства завода, може да мења завод, деси ли се „осигурани случај“ (штета или несрећа), он стиче права на накнаду. Осигураник не јамчи за обавезе завода. Истина, он ризикује да не добије накнаду ако завод лоше послује те нема резерви, али то се може десити и код других уговора.

Овакво упрошћавање односа осигурања од кога полази критика Предлога закона не води рачуна о осигурању као делатности. Осигурање увек рачуна на трајност односа у дужем периоду времена. Премије се израчунавају на дуже временске периоде, на основу статистичких података о испољавању штета у појединим областима, односно код појединих опасности (ризика). Годишња премија је израз просека који је тако добијен.

(1) Капитал, св. III, стр. 782 и св. II, стр. 350 (издање 1934): „Одређену количину мора да захтева осигурање од непредвиђених случајева“; Критика готског програма, стр. 2, Београд, 1948.

Завод, отуда, ствара резерве, то јест код наплате премије узима и нешто што није еквивалент ризика за ту једну годину за коју се осигураник путем уговора обезбеђује. Отуда, када су штете у једној години испод просека, односно износа наплаћених путем премија у текућој години, завод вишак уноси у резерве сигурности, а када пређу износ уплаћених премија, разлика се покрива из овако створених резерви. Другим речима, осигуравајући завод не ствара нову вредност, већ прикупља средства осигураника и образује одговарајуће резерве које ће, за дужи временски период, обезбедити покриће штета за одређену групу осигураника коју он путем уговора везује у једну ризичну заједницу. Ствар битно не мења чињеница да завод улагањем средстава резерви преко банака иста повећава за добијене камате. Суштина остаје да и текуће накнаде и резерве образују из средстава осигураника (премија). Ако се уплаћене премије покажу као трајно недовољне, јер се настале штете и несреће покажу знатно веће од убраних премија те брзо умањују резерве, добар осигуравајући завод ће на време подићи премије (у Немачкој орган контроле може то осигуравајућем друштву и да наложи). Нема другог извора средстава (успут речено то се код нас данас видно дешава код осигурања аутомобила). Значи, можемо да кажемо да по својој суштини средства осигурања (резерве) не губе у потпуности карактер средстава осигураника, без обзира на њихово правно отуђење и да, у крајњој линији, дејством узајамности, последице доброг или лошег предвиђања или пословања завода носе и сами осигураници. Постојеће дугове настале у осигурању аутомобила, код наших завода, платиће осигураници кроз будуће повећане премије, без обзира кроз какве се сложене правне облике то одвија. То је економска суштина узајамности и тако мора да буде. Посебно код нас где се осигурање не јавља као делатност у коју се може улагати финансијски капитал у виду акционарских улога. Не мења ту ни чињеница да и ми предвиђамо осниваче који обезбеђују почетне резерве сигурности (ово према Предлогу). Ова улагања не дају учешће у некој добити завода, већ највише учешће у каматама добијеним од улагања резерви.

У овом специфичном карактеру односа осигурања у чијој основи лежи узајамност, која се огледа и у карактеру средстава осигурања, лежи посебан друштвени интерес који обезбеђује одређени утицај осигураника на рад осигуравајућих завода, продужавајући на тај начин утицај непосредних произвођача на средства која су створили и спречавајући њихово потпуно отуђење. Оваквим односима свакако више би одговарала чиста узајамна осигуравајућа друштва (удружења), но неразвијеност нашег осигурања свакако диктира да се ови односи, у овом моменту, и даље одвијају кроз форму „словног“ осигурања, механизмом уговора.

Остаје други део питања: Да ли предложено решење значи сужавање „радничког управљања“ како то критика истиче? За нас, пре свега, нема места супротстављању „радничког управљања“ и „друштвеног управљања“ (термине користимо условно). За наш друштвени систем битно је самоуправљање на различитим нивоима, предузећу, комуни, итд. Оно што називамо „радничким управљањем“ јесте онај највидљивији облик испољавања самоуправљања. То је самоуправљање непосредних произвођача

за које смо пронашли одговарајуће облике кроз које се одвија. Међутим, Устав истовремено истиче да „у управљању радном организацијом у пословима од посебног друштвеног интереса могу учествовати и заинтересовани грађани и представници заинтересованих организација и друштвене заједнице (члан 9. став 3). Устав даље разрађује ову одредбу утврђујући која су искључива права радне заједнице и као таква наводи одлучивање о организацији рада и расподели дохотка (чл. 90 ст. 3). Значи Устав не супротставља радничко управљање неком друштвеном управљању. Чак, ако је у посебним законима и пракси нешто запостављено, то је баш ово друго, адекватно обезбеђење посебних друштвених интереса. Осигурање је једна од области у којој се, са мање или више успеха, спроводи овај принцип.

Да ли решење дато у Предлогу закона о осигурању и осигуравајућим организацијама представља ограничење самоуправних права радника у осигурању? Или, насупрот томе, нису ли предвиђена решења гола форма која суштински не даје ништа? У уводу смо изнели предложена решења. Да подсетимо, радници одлучују у целини о пословним питањима, одређују правила (опште услове) осигурања која су саставни део уговора, кроз иста одређују обим покрића, одређују висину премија за поједине врсте осигурања, пласирају резерве осигурања, итд. Скупштина, у којој су осигураници заједно са представницима радника завода, утврђује општа начела која обавезују раднички савет приликом доношења општих аката. Другим речима, осигураници утичу на питање какво им осигурање треба, које ризике осигуравати, како стимулирати осигуранике на боље чување осигуране имовине (кроз могућа повећања и снижавања премија сходно резултатима и предузетим мерама сваког осигураника посебно), где пласирају средства осигурања (2), итд. Међутим, која је економска „цена“ таквог осигурања, односно каква је премија потребна за стварање одговарајућих фондова, одлучују сами радници у осигурању преко радничког савета. Они искључиво доносе одлуке о употреби средстава резерви и њиховом пласирању и, као што рекосмо, доносе правила (опште услове) за поједине врсте осигурања. Какав је ту сада интерес осигураника. Шта добијају учешћем у скупштини?

Осигурање је уговор по приступу (адхезиони уговор). У будућем систему осигурања уговор ће бити основни облик успостављања односа осигурања. Искључе ли се осигураници из скупштине завода, они ће се наћи у положају да прихватају, са уговором, и правима осигурања која до детаља опредељују и обим покрића и права и обавезе. Појединачно, код склапања уговора, осигураник практички може ту мало да мења. У скупштини, код доношења ових аката, као скуп, осигураници могу доста да утичу на то какво осигурање желе (не и колико ће да кошта — бар не директно). Значи, не дирајући у пословност завода и права радника, осигураници могу да заштите свој несумњиви интерес. Примећује се да ће механизам конкуренције који ће у новом систему осигурања деловати и у овој области учинити да осигуравајући заводи сами воде рачуна о наве-

(2) Осигураници имају интерес да се средства резерви пласирају као кредитна средства у грану привреде у којој они делују а осигурање има интерес да такав пласман допринесе превентивним мерама и да средства пласира тамо где ће овај интерес бити највише присутан.

деним моментима. Питамо се, да ли се механизам конкуренције у нашим условима показао као довољан регулатор у овом погледу да би се ослободили искључиво на њега? Уосталом и да је тако, шта смета ако се осигураници и осигурачи, иако уговорни партнери, претходно нађу у скупштини на заједничком послу. Много је тежа друга сумња, да ли овај механизам обезбеђује довољну заинтересованост осигураника за деловање у скупштини на начин на који је Предлог то замислио? Предлог и ту доноси новину. Осигураници учествују у скупштини са бројем гласова који је у сразмери са премијама које уплаћују, односно за осниваче у сразмери са уложеним средствима. То треба да доведе до тога да се обезбеди утицај оних који су материјално највише заинтересовани. Укидање великог броја обавезних осигурања, која су, заснивајући се на југословенском просеку штета, и великом броју осигурања обезбеђивала релативно широко покриће, довешће свакако до тенденције смањења обима покрића или до пораста премија, а чак и до тенденције за укидањем неких врста осигурања, то јест тежње завода да се не баве осигурањима која се сматрају „пасивним“. То ће свакако изазвати посебну пажњу осигураника у скупштини завода. Баш у скупштини се ова питања могу равноправно расправљати између осигураника и радника осигуравајућег завода.

Да ли ће све наведене претпоставке деловати? Наш одговор је, како где. То уосталом важи и за „радничко управљање“ у смислу радничког самоуправљања у односу на администрацију предузећа. Свакако да је субјективни елемент, понашање осигураника и њихов интерес, битан предуслов за функционисање замишљеног система управљања осигуравајућим заводима. Наше је уверење да предложена решења, теоријски оправдана, дају основе за потребну материјалну заинтересованост осигураника за учешће у скупштини завода. Тек пракса, ако Предлог буде усвојен, показаће да ли је ово уверење оправдано и да ли су предложена решења она права.

Др Владимир Јовановић

ЖАЛБА ПРОТИВ ПРВОСТЕПЕНОГ ОРГАНА УПРАВЕ ИЗНАД КОГА НЕМА ОРГАНА УПРАВЕ ВИШЕГ СТЕПЕНА

Одредбом чл. 62 Устава СФРЈ сваком грађанину зајемчено је право на жалбу или друго правно средство против одлуке судова и решења других државних органа и организација којим се решава о његовом праву или на законом заснованом интересу. А према чл. 158 Устава против решења и других појединачних аката судских и других државних органа, као и против таквих аката организације које врше јавна овлашћења, донесених у првом степену може се изјавити жалба надлежном органу. Према истој уставној одредби изузетно у одређеним случајевима може се законом искључити жалба ако је на други начин обезбеђена заштита права и зако-