

УДК 005.334:368.029(4-672ЕУ)

doi 10.7251/PR7125509C

Прегледни научни чланак

САНАЦИЈА ДРУШТАВА ЗА ОСИГУРАЊЕ И РЕОСИГУРАЊЕ - са освртом на реорганизацију -

Проф. др Владимир Чоловић¹

Анстракт: Поступци који омогућавају наставак рада друштава за осигурање и реосигурање у случајевима инсолвентности нису регулисани у законодавству Републике Србије. Но, у актима законодавства у ЕУ су они дефинисани као реорганизација и санација. Акти који регулишу наведене институте су Директива Солвентност II која регулише реорганизацију друштава за осигурање и реосигурање, као и Директива ЕУ бр. 1/2025 о која регулише опоравак и санацију ових друштава. Да би поступак санације био успешан, надзор над радом друштава за осигурање и реосигурање мора бити ефикасан у смислу откривања проблема која та друштва имају. У раду се посвећује пажња, пре свега, најважнијим карактеристикама санације, с тим што се посебно анализирају овлашћења тела која спроводе овај поступак, а посебно садржина плана санације који је кључан документ у овом поступку. Осим тога, аутор поклања пажњу и надзору над радом друштава за осигурање и реосигурање, а кратко се осврће и на нека питања везаних за реорганизацију тих друштава.

Кључне речи: осигурање, реосигурање, санација, опоравак, реорганизација.

¹ Редовни професор, научни саветник; Правни факултет Универзитета Унион Београд; mail: vladimir.colovic@pravnofakultet.edu.rs; <https://orcid.org/0000-0002-2016-1085>.

1. УВОД

Пословање друштава за осигурање и реосигурање, везано је за посебности које чине и саму делатност осигурања. Те посебности су везане и за ситуације, када су та друштва у финансијским тешкоћама, које могу довести до инсолвентности, а, самим тим, и до стечаја, односно њиховог „гашења“. Но, да ли свака инсолвентност мора да доведе до престанка рада и брисања из регистра? Да ли би та друштва могла да наставе да раде уз испуњење услова, као што је то случај са другим привредним друштвима која, у поступку реструктурирања и реорганизације, могу да испуне своје обавезе и наставе даље да обављају своју делатност? У законодавству Републике Србије нису регулисани поступци „оздрављења“ друштава за осигурање и реосигурање (даље: друштва). Оно не регулише реструктурирање, реорганизацију, као ни санацију ових друштава, што значи да не регулише ни један модел наставка пословања тих друштава. У Републици Србији се посебним законом регулише стечај и ликвидација друштава за осигурање.² Истим законом се регулише и стечај и ликвидација банака и давалаца финансијског лизинга. Но, овај акт не регулише ниједан од поступака који доводи до наставка рада друштава. Он, чак, не дефинише шта су друштва за осигурање, што, наравно, чини статусни закон. На примјер, кад је у питању овај законски акт, тек из одредаба о исплатним редовима се може видети на која друштва се он примењује.³ Међутим, обзиром на чињеницу да је, пре свега, у праву ЕУ донесен акт који регулише опоравак и санацију друштава, ми ћемо, у овом раду, пре свега да посветимо пажњу основним карактеристикама санације, али и поступку реорганизације која је регулисана у Директиви „Солвентности II“ (даље: Солвентност II).⁴ Наравно, нећемо детаљно говорити о свим аспектима санације друштава, које је предвиђено у законодавству ЕУ, али ћемо се осврнути на најбитније карактеристикете-ла који спроводе поступак санације, затим аката у овом поступку, као и самог поступка санације. Такође, имајући у виду да је надзор над радом

² Закон о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање, *Сл.гласник Р.Србије* бр. 14/2015и 44/2018 – др.закон.

³ J.Lepetić, „Poseban režim stečaja društava za osiguranje“, *Tokovi osiguranja* br. 3/2024, Beograd 2024, 601.

⁴ Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II) (recast) *Official Journal* L 335, 17.12.2009, p. 1–155.

друштва кључан код уочавања и дефинисања проблема у раду истих, па самим тим и финансијских тешкоћа, посветићемо се и овој области.

1.1 Потреба за регулисањем санације друштава

Санација није непознат појам у праву Републике Србије. Раније је овај институт био регулисан у неколико законских аката. Наравно, санација се није односила на друштва која обављају делатност осигурања. Поменућемо само Закон о санацији престанку организација удруженог рада из 1980, који је био на снази до 1986. године.⁵ Санација је имала за циљ спречавање покретања стечајног поступка. Санација је била правило, а стечај изузетак. Иначе, овај Закон је познавао пет поступака санације.⁶

Данас кад говоримо о санацији у осигурању, морамо имати на уму да друштва имају, несумњиво, значајну позицију у свим развијеним тржишним привредама, али и у привредама у транзицији, како са аспекта покрића ризика, тако и са аспекта положаја тих друштава на финансијском тржишту и све израженију улогу као институционалних инвеститора. Због тога сенамеће неопходност увођења санацијеи реорганизације друштава.⁷

Оно што представља доказ да је регулисање ових института потребно је значајан раст интерних трошкова, пореза, као и бруто зараде и накнаде. Раст тих трошкова доприноси сужавању простора за смањење премија осигурања, чиме се ствара монополска конкуренција, у којој друштва не смањују своје трошкове и не повећавају своје финансијске приходе. Осим тога, повећање интерних трошкова доводи до тога да маргина солвентности буде на вишем нивоу, чиме се пословање доводи до ивице ликвидности, што доводи до исплате мањих накнада осигураницима, као и повећања резерви за неисплаћене штете.⁸

⁵ *Zakon o sanaciji i prestanku organizacija udruženog rada, Sl. list SFRJ*, br. 41/80, 25/81, 60/81, 9/86 i 43/86.

⁶ I. Tošić, B. Stjepanović, „Razvoj stečajnog prava Srbije u periodu od 1945.-1989.godine“, *Zbornik Vek i po regulisanja stečaja u Srbiji*, Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd 2019., 57.

⁷ S. Ostojić, „Neophodnost restrukturiranja osiguravajućih društava u Srbiji“, *Privredna izgradnja*, XLVII: 1-2, 2004, 86-87.

⁸ S. Ostojić, 92-93.

2. Надзор над радом друштава

Рекли смо, напред, да је немогуће дефинисати мере које друштво у финансијским тешкоћама треба да предузме без одговарајућег надзора. Због тога је веома битно дефинисати, пре свега, ко врши надзор, а и мере које надзорни орган може изрећи друштву. У поступку надзора се могу приметити неадекватно пословање друштва, неизвраћавање обавеза по уговорима о осигурању и реосигурању, непоштовање закона, итд. Кад је у питању Република Србија, материју надзора над радом друштава, као и изрицање мера према њима регулише Закон о осигурању (даље: ЗО)⁹. Иначе, у Србији надзор над осигурањем обаља Народна банка Србије, док је у другим земљама различита ситуација. Нпр. у скандинавским земљама постоји интегрисан надзор, због добро развијеног финансијског сектора. Надзор обавља Агенција за осигурање, а Министарство финансија посредно контролише њихов рад. Финска је једина која нема јединствен надзор. У Финској, надзор врши Министарство за здравље и социјална питања.¹⁰ Са друге стране, у Белгији, надзор обавља Биро за интегрисани надзор и Комисија за осигурање.¹¹ Надзор у Француској врше Комисија за контролу осигурања и Комисија за организацију осигурања.¹² У другим земљама је присутан традиционални концепт надзора у осигурању. Углавном, надзор врши Министарство финансија, Централна банка (ретки случајеви) или Агенције за осигурање. У Бугарској надзор обавља Управа за надзор која доноси одлуке везане за пословање осигуравајућих друштава и Национални савет осигурања, који даје и одузима дозволе за рад осигуравајућим друштвима. У Чешкој, надзор врши Министарство финансија. У Словенији надзор обавља Агенција за осигурање.¹³ Важно је што смо поменули који органи врше надзор, обзиром на њихову значајну улогу у поступку санације. Наравно, морамо имати на уму и мере које надзорни органи могу изрицати. Но, ми ћемо се, на овом месту, ослонити само на оне које су предвиђене у законодавству Републике Србије.

⁹ Закон о осигурању, *Службени гласник РС*, бр. 55/2004, 70/2004 – испр., 61/2005, 61/2005 – др. закон, 85/2005 – др. закон, 101/2007, 63/2009 – одлука УС, 107/2009, 99/2011, 119/2012, 116/2013 и 139/2014 – др. закон

¹⁰ M. Balaban, „Nadzor u osiguranju“, sl. 12, доступно на адреси: http://www.swot.ba/dokumenti/pdf_20090717105911.pdf, 3.04.2016.

¹¹ *Ibid.*

¹² М. Балабан, сл. 13.

¹³ М. Балабан, сл. 14 и 15.

Наиме, Народна банка Србије може предузети одређене мере према друштвима уколико се утврде неправилности у њиховом раду.¹⁴ Пре свега, може се упутути писмена опомена, која је најблажа мера и која се изриче, ако се утврде неправилности које нису утицале на финансијско стање друштва, стабилност тржишта осигурања и права и интересе осигураника и корисника осигурања.¹⁵ Затим, следећа мера се односи на могућност јавног објављивања информације о неизвршавању обавеза друштва или о пословању друштва, које се одвија супротно прописима.¹⁶ Следеће, може се изрећи мера којом се налаже отклањање незаконитости или неправилности у пословању друштва. Следеће, надзорни орган може изрећи меру због непоступања у складу са правилима о управљању ризиком.¹⁷ Најзад, могу се изрећи привремене мере, ако је угрожен интерес потрошача, односно осигураника. Привремене мере могу бити различите мере које се односе на забрану располагања својом имовином, забрану закључивања нових уговора о осигурању, забрану проширивања покрића осигурања по већ закљученим уговорима, забрану спровођења одлука скупштине и надзорног одбора без претходне сагласности Народне банке Србије, итд.¹⁸ Морамо имати у виду да се ове мере изричу када пословање друштава прети њиховом сопственом бојитету, па, самим тим, и извршавању обавеза по уговорима о осигурању. Сигурно је да од спровођења мера које изрекне надзорни орган зависи и даља судбина ових друштава, што значи да може наступити њихова инсолвентност, која може довести до њиховог престанка. Но, ове мере, у случају регулисања реорганизације или санације, могу бити путоказ ка дефинисању оних мера које треба спровести у тим поступцима. Оне морају да буду такве да побољшају отпорност сектора осигурања и помогну спречавање да се финансијске тешкоће и проблеми развију у системски ризик за цело тржиште, односно не само тржиште осигурања.¹⁹

¹⁴ Члан 161 ЗО; В.Чоловић, „Реорганизација осигуравајућих друштава по Директиви „Солвентност II“, *Право и привреда* бр. 7-9/2016, 550.

¹⁵ N. Petrović Tomić, *Pravo osiguranja Sistem*, knjiga I, Beograd 2019, 229.

¹⁶ *Ibid.*, 230.

¹⁷ *Ibid.*, 231.

¹⁸ *Ibid.*, 232.

¹⁹ IAIS, IAIS welcomes the release of the FSB's first list of insurers subject to resolution planning standards consistent with the FSB Key Attributes, <https://www.iais.org/2024/12/iais-welcomes-the-release-of-the-fsbs-first-list-of-insurers-subject-to-resolution-planning-standards-consistent-with-the-fsb-key-attributes-2/>, приступ 29.5.2025.

3. Реорганизација друштава

Поменули смо да је један од поступака који доводи до наставка рада друштава реорганизација. Законодавство Србије не познаје термин „реорганизација друштава”, док се под институтом реорганизација правних лица подразумева другачији поступак са другачијим циљем, у односу на институт који се користи у Солвентности II, а који се регулише стечајним законодавством. Најједноставнија дефиниција реорганизације је да она представља поступак за наставак рада осигуравајућег друштва, када се предузима низ мера, које треба да доведу до тога да дужник настави са пословањем.²⁰ Главни узрок покретања ових поступака је неадекватно управљање ризицима и средствима од стране друштава. Покретање поступка реорганизације, који може довести до изрицања мера против друштава, може, али и не мора бити само знак претеће или постојеће инсолвентности.²¹ Веома је битно адекватно управљање ризицима, које делимо на: 1) ризике осигурања или техничке ризике, који морају указати на износ средстава резервидруштава, који морају бити довољни за извршавање обавеза и покриће штета или дугова; 2) ризике имовине или ризике, којима су осигуравајућа друштва изложена приликом улагања слободних средстава резерви и којима та друштва морају стално управљати и 3) нетехничке ризике, који су узроковани понашањем управе, као што је намерно одређивање нижих премијских стопа, како би се остварио брзи продор на тржиште и преузео већи тржишни удео, што као последицу има мањак средстава за исплату штета и трошкова пословања.²² У сваком случају, под мерама реорганизације подразумева се било које деловање надлежних органа које је намењено очувању или поновном успостављању стабилне финансијске ситуације у осигуравајућем друштву. Наведено се односи и на претходна права и односи се и на мере које подразумевају могућност обуставе плаћања, одлагање мера спровођења, као и смањење потраживања.²³ Иначе, по одредбама Солвентности II, само надлежни органи матичне државе чланице имају право да донесу одлуку о мерама реорганизације у односу на друштво, а

²⁰ V.Čolović, *Osiguravajuća društva, Zakonodavstvo Srbije, pravo EU, uporedno pravo*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2010, 193.

²¹ В.Чоловић(2016), 542.

²² L.Jauković, V. Kašćelan, „Nova regulativa solventnosti osiguravajućih kompanija u EU – projekat Solventnost II“, *Montenegrin Journal of Economics* No 5, 2007, 79.

²³ Члан 268 Солвентност II.

што има дејства и на филијале истог.²⁴ Што се тиче мера реорганизације, оне укључују интервенције надлежних државних органа које имају за циљ очување или обнављање финансијског статуса друштва, а које утичу и на постојећа права уговорних страна и осталих субјеката у односу осигурања и не ограничавају се само на мере које укључују могућност обуставе плаћања, обуставу извршења мера или смањење потраживања.²⁵ Реорганизација представља комплекснији и захтевнији процес од санације у смислу предузимања мера која се тичу и статуса друштва.

4. Регулисања санације друштава у праву ЕУ

Пре дефинисања потребе свеобухватног регулисања питања опоравка и санације друштава, Европско надзорно тело за осигурање и струковно пензијско осигурање (ЕИОПА) је 2017. године објавило своје мишљење о хармонизацији оквира за опоравак друштава, а 2019. је издало консултативни документ о одредбама Солвентности II.²⁶ Према ЕИОПА, ниво минималне хармонизације укључује оквир који се састоји од четири елемента: - припрема и планирање; - рана интервенција; - давање решења; и – прекогранична сарадња.²⁷

Почетком 2025. године, тачније 8. јануара, Европски парламент и Савет ЕУ су усвојили Директиву 1/2025 о успостављању оквира за опоравак и санацију друштава за осигурање и друштава за реосигурање (даље: Директива 1/2025)²⁸, чија је сврха усклађивање правила и поступка за са-

²⁴ Члан 269 Солвентност II.

²⁵ K. Noussia, P. Underwood, S. Frastanlis, „Restructuring, Winding-Up & Portfolio Transfer of Insurance Companies in Distress“, *The Governance of Insurance Undertakings*, Corporate Law and Insurance Regulation, AIDA Europe Research Series on Insurance Law and Regulation, vol. 6, Springer 2022, 188.

²⁶ M. Siri, A. Van den Hurk, „Recovery and Resolution of Insurance Companies and Director's Duties“, *The Governance of Insurance Undertakings*, Corporate Law and Insurance Regulation, AIDA Europe Research Series on Insurance Law and Regulation, vol. 6, Springer 2022, 148.

²⁷ M. Siri, A. Van den Hurk, 155.

²⁸ Directive (EU) 2025/1 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2024 establishing a framework for the recovery and resolution of insurance and reinsurance undertakings and amending Directives 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2007/36/EC, 2014/59/EU and (EU) 2017/1132 and Regulations (EU) No 1094/2010, (EU) No 648/2012, (EU) No 806/2014 and (EU) 2017/1129, *Official Journal L*, 2025/1, 8.1.2025.

нацију наведених друштава.²⁹ Посветићемо пажњу најбитнијим одредбама Директиве 1/2025, имајући у виду сложеност овог поступка, као и ситуације у којој се може наћи једно друштво, пре доношења одлуке о санацији. Директива 1/2025 предвиђа и обавезну реакцију надлежних органа држава чланица, ако се питање функционисања друштава постави и на прекограничном нивоу. Основни циљ санације ових субјеката је заштита осигураника, али и самих друштава. Наравно, поступком „оздрављења“ друштава, доприноси се и стабилности привреде и финансијског система једне земље.

Иако ћемо се, пре свега, посветити санацији, дефинисаћемо план опоравка који се односи на могућност наставка рада, иако постоје финансијске тешкоће, а који се спроводи на унутрашњем нивоу, без учешћа спољних тела. Код санације се укључују и спољни надлежни органи и спроводе се управљачке и друге мере, које укључују смањење обима пословања, као и друге мере.³⁰ Код санације се ради о тежем финансијском положају друштва.

4.1. Поглед на Директиву 1/2025

Касније ћемо детаљније да се посветимо најважнијим одредбама Директиве 1/2025, а пре тога ћемо навести кратки преглед целог овог акта, како би се стекла слика о овом акту. Директива 1/2025 дефинише именовање тела која ће спроводити санацију, као и надлежних државних органа, односно министарстава у овој области. Тим телима и државним органима морају да буду омогућени одговарајући ресурси. Уколико именовано тело обавља и друге послове, мора се донети одлука о одвајању тих послова од послова који су повезани са санацијом друштава.

Поменућемо и опоравак друштва коме овај акт посвећује значајну пажњу. Наиме, друштва морају да израде превентивни план опоравка, који ће морати сходно потребама да ажурирају. Надзорна тела имају следећа овлашћења: - дефинисање плана опоравка ускладу са величином друштва, њиховог пословног модела, профила ризика, међусобне повезаности, важности за привреду, евентуалних прекограничних актив-

²⁹ Иначе, скраћеница ове Директиве је IRRD, али због писма које се користи у овом раду, користићемо класичну скраћеницу овог акта.

³⁰ KPMG, A resolution framework for insurers – what can industry expect?, July 2022, 4; <https://kpmg.com/xx/en/our-insights/regulatory-insights/a-resolution-framework-for-insurers.html>, приступ 28.5.2025.

ности, итд; и - рад на обезбеђивању одговарајућег обима тржишта осигурања, тј. да најмање 60 %, како тржишта животног, тако и неживотног осигурања и реосигурања државе чланице подлеже захтевима превентивног плана опоравка. Наведено не важи за мала друштва (по обиму пословања), осим ако та друштва представљају посебан ризик како на националном, тако и на регионалном нивоу. Планови се морају ажурирати на сваке две године.³¹ Планови опоравка морају да буду подргнути темељној процени од стране надзорних органа, а што се односи на садржину тих планова, тј. шта они обухватају у спровођењу опоравка, као и да ли постоји шанса да се они спроведу. То се односи на процену вероватности да ће се спровођењем аранжмана који су предложени у плану у одговарајућем периоду одржати финансијски положај друштва.³²

Са друге стране, тела која спроводе санацију дужна су да израде планове за друштва за која процене да би, у односу на друга друштва, санација успела, као и да би мере које се примењују у том поступку, биле у јавном интересу у случају пропасти друштва, односно за које процене да обављају кључну улогу у санацији. Тела која спроводе санацију су дужна да обезбеде да најмање 40% тржишта животног и тржишта неживотног осигурања државе чланице подлеже плану санације. Ова тела морају да процене у којој мери је могуће да код тих друштава санација буде спроведена са успехом, без претпоставке било какве јавне финансијске помоћи.³³ Циљеви санације су следећи: - заштита заједничких интереса уговарача осигурања, корисника осигурања и подносилаца захтева за накнаду штете; - одржавање финансијске стабилности и тржишне дисциплине; - заштита јавних финансијских средстава, тако да се ослањање на јавну финансијску помоћ сведе на најмању могућу меру.³⁴

Затим, санација се мора спровести у складу са следећим правилима: - акционари друштва први морају да сnose губитке; - повериоци друштва у санацијисносе губитке након акционара; - орган руковођења друштва и његов надзорни орган се замењују у поступку санације, осим

³¹ HANFA, Direktiva (EU) 2025/1 o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju društava za osiguranje i društava za reosiguranje (IRRД), <https://www.hanfa.hr/vijesti/direktiva-eu-20251-o-uspostavi-okvira-za-oporavak-i-sanaciju-drustava-za-osiguranje-i-drustava-za-reosiguranje-irrd/>, приступ 27.5.2025.

³² KPMG, Resolution regime for insurers, <https://kpmg.com/xx/en/our-insights/regulatory-insights/resolution-regime-for-insurers.html>, приступ 27.5.2025.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

ако се задржавање свих или појединих чланова наведених органа сматра потребним; и - сва физичка и правна лица која учествују у раду друштава имају и грађанску и кривичну одговорност за инсолвентност друштава.

У случају прекограничног обављања делатности осигурања, тела која спроводе санацију (даље: тела за санацију) оснивају санационе колегијуме. Ако друштво из треће земље или матично друштво из треће земље има друштво ћерку у ЕУ са седиштем у две или више држава чланица, односно ако има филијалу у тим земљама, тада се могу основати колегијуми за санацију у наведеним државама чланицама, како би се спровео овај поступак.

Иначе, Директива 1/2025 је ступила на снагу 28. јануара 2025., а мора се имплементирати у законодавство држава чланица најкасније до 29. јануара 2027.

5. Битне одредбе Директиве 1/2025

Како смо рекли, посветићемо пажњу само најбитнијим одредбама Директиве 1/2025 које се односе на санацију друштава, имајући у виду сву сложеност овог поступка, а што се односи како на дефинисање надлежности тела која спроводе санацију, тако и на саму садржину планова за санацију друштва.

Тела за санацију могу бити централне националне банке, надлежна министарства, органи јавне управе и органи којима су поверени послови јавне управе. Свака чланица именује једно министарство као надлежно. Чланице морају да обезбеде успостављање одговарајућег механизма за координацију са другим именованим министарствима. Уколико наведено тело није министарство, оно мора без одлагања да обавести надлежно министарство о одлукама које се доносе на основу Директиве 1/2025, као и да не спроводи одлуке које имају директно финансијско дејство, док не добије одобрење надлежног министарства. Ако чланица именује више тела, тада се о томе морају обавестити и Комисија и ЕИОПА, како би се образложила та одлука и како би се дефинисало распоређивање надлежности између тих тела.³⁵

Обзиром да од успеха спровођења плана опоравка друштва зависи и покретање поступка санације, надзорна тела ће бити дужна да доставе телима за санацију све превентивне планове опоравка. Тела за са-

³⁵ Члан 3 Директиве 1/2025.

нацију испитују те планове како би се утврдиле могуће мере из плана које би могле негативно да утичу на санацију друштва, а у вези са тим достављају надзорном телу одговарајуће препоруке.³⁶ Уколико надзорна тела закључе да у плану постоје битни недостаци који спречавају његово спровођење, они ће о томе обавестити друштва од којих ће захтевати да у року од два месеца поднесу ревидирани план.³⁷

Што се тиче планова за санацију, њих израђују тела за санацију након одговарајуће комуникације са надзорним телима и то за свако друштво посебно. План санације садржи мере које тео за санацију предузима, ако друштво испуњава услове. Поменућемо само неке од битних елемената плана санације:³⁸ - опис најбитнијих елемената плана; - опис најважнијих промена у друштву које су наступиле од задњих информација о санацији; - опис начина на који би се кључне функције пословања могле правно и економско одвијати од других функција, како би се осигурао континуитет у случају пропасти друштва; - имовина која би била употребљена у поступку санације; - процена периода у коме се може спровести сваки појединачни аспект плана; - опис могућности санације; - финансирање санације, без ванредне јавне финансијске помоћи; - дејство плана на запослене у друштву; итд.³⁹

Ако тело за санацију закључи да мера санације може бити у јавном интересу, оно предузима следеће: - дефинише одговарајућу меру која се може применити у постизању циља санације у односу на структуру друштва; - процењује да ли та мера може да се примени у одговарајућем временском периоду; - процењује дејство те мере на финансијски систем и тржиште осигурања у односној земљи.⁴⁰ Уколико тело за санацију процени да постоје битне препреке у примени тих мера, оно о томе мора да обавести односно друштво које треба да предузме одговарајуће мере у том погледу.⁴¹ Тела за санацију морају да обезбеде да се све мере санације предузимају на основу вредновања, с тим да се истовремено мора

³⁶ Члан 6, ст. 2 Директиве 1/2025.

³⁷ Члан 6 ст. 4 Директиве 1/2025.

³⁸ Lex Go, EU has adopted the Insurance Recovery and Resolution Directive (IRRDR), <https://www.lexgo.be/en/news-and-articles/14092-eu-has-adopted-the-insurance-recovery-and-resolution-directive-irrd><https://www.lexgo.be/en/news-and-articles/14092-eu-has-adopted-the-insurance-recovery-and-resolution-directive-irrd>, приступ 29.5.2025.

³⁹ Члан 9 Директиве 1/2025.

⁴⁰ Чл. 13, ст. 2 Директиве 1/2025.

⁴¹ Члан 15, ст. 1 и 2 Директиве 1/2025.

израдити праведна, реална и логична процена имовине, као и права и обавеза друштва.⁴²

Инструменти спровођења санације су следећи: –инструмент солвентног истека портфеља осигурања; - продаја пословања; - формирање прелазног друштва; - одвајање имовине и обавеза; - отпис или конверзија дуга.⁴³ Код првог инструмента, рећи ћемо да тело за санацију одређује обуставу активности друштва и забрану преузимања обавеза по новим уговорима.⁴⁴ Код другог инструмента тело за санацију обезбеђује да се пренесе имовина, права и обавезе на једног или више субјеката за управљање имовином и обавезама. Тај субјект мора да испуни услове по Директиви 1/2025.⁴⁵ Код продаје пословања, тела за санацију имају овлашћење да на купца, који не сме бити прелазно друштво, пренесу акције или друге власничке инструменте које је издало друштво у санацији, као и сву или поједину имовину, права и обавезе друштва у санацији.⁴⁶ Иначе, Директива 1/2025 дефинише које друштво може имати статус прелазног друштва.⁴⁷ Тела за санацију могу именовати посебног управника који ће заменити управљачко или надзорно тело друштва у санацији. Посебни управник мора да има одговарајуће квалификације, знање и способност како би извршавао дужности у поступку санације.⁴⁸

Поменућемо и да Директива 1/2025 у глави IV регулише и санацију у случају преограничног обављања делатности осигурања и реосигурања, чему нећемо посвећивати пажњу.

5.1. Осврт на поједине одредбе Директиве 1/2025

Анализираћемо неке од дилема које се постављају у вези санације друштава. Прва дилема је дефинисање тела које ће спроводити санацију. Да ли би то било надлежно министарство или надзорни орган који већ врши контролу у сектору осигурања или Агенција за финансијски надзор, односногарантни фонд у осигурању, банкарски гарантни фонд, и сл. Од чега треба поћи да би се донела одлука о томе. Пре свега, од

⁴² Члан 23, ст. 1 Директиве 1/2025.

⁴³ Члан 26, ст. 3 Директиве 1/2025.

⁴⁴ Члан 27, ст.1. Директиве 1/2025.

⁴⁵ Члан 30, ст. 1 и 2 Директиве 1/2025.

⁴⁶ Члан 31, ст.1 Директиве 1/2025.

⁴⁷ Члан 32 Директиве 1/2025.

⁴⁸ Члан 44 ст.1 Директиве 1/2025.

оптимизације организације поступка и пословања ових тела у поступку санације. Затим, од анализе усклађености циљева санације са јавним интересом и макроекономским циљевима у једној земљи. Најзад, веома је битно и знање и искуство на тржишту осигурања, које се везује за лица која ће обављати наведене послове у оквиру тих тела. Осим тога, треба јаснодефинисати разлоге који ће бити основа за доношење одлуке којима ће се одвојити улога тела у свакодневном надзору друштава од послова санације које оно треба да обавља.⁴⁹ Ти аргументи су следећи: - избегавање потенцијалних сукоба интереса између надзора и санације; - обезбеђивање оперативне независности тела које ће обављати послове санације, - заузимање другачијег става о сталном пословању друштава и положаја у кризним ситуацијама, - минимизирање ризика да надзорна тела могу одложити одлуку о покретању поступка санације, јер се то може сматрати неуспехом, - дефинисање оперативног капацитета за коришћење одговарајућих инструмената за санацију, укључујући потребу за доношењем одлука у вези са стварањем прелазног друштва и именовањем његовог управног и надзорног одбора.⁵⁰ Поменућемо искуство у Пољској, у којој је као тело које би решавало проблеме осигураваача, одређен Банкарски Гарантни фонд (БГФ). Поменућемо разлоге који су преовладали у доношењу такве одлуке. Пре свега, искуство БГФ на банкарском тржишту. Проценило се да искуство, које БГФ има на банкарском тржишту, може послужити и на тржишту осигурања. Затим, БГФ има велико искуство у процени макроекономске перспективе субјеката финансијског тржишта. Веома је значајно и искуство које БГФ има у решавању проблема у банкама. Најзад, процењено је да нема потребе за дуплирањем администрације и инфраструктуре, односно само је требало створити посебно одељење које би се бавило решавањем проблема у осигурању, док би се искористиле већ постојеће службе у БГФ, као што су правна, ИТ, људски ресурси, рачуноводствена, итд.⁵¹ Имајући у виду наведено, у Републици Србији би то тело могла да буде само Народна банка Србије, обзиром на то да, већ више од две деценије, она обавља надзор у осигурању. Примена Солвентности II захтева и интензивирани надзор уз дефинисање посебних активности надзорног органа када

⁴⁹ D. Wiczorek-Bartczak, „Resolution model for insurance sector“, *Safe Bank, Problems and Opinions* 1(90), BFG, Warsaw, 2023, 10.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*, 11.

средства друштва падну испод износа који се захтева за солвентни капитал. Због тога је битно јасно поделити и надлежности између надзорног органа и тела која ће водити санације друштва, односно надлежности између служби у оквиру једног тела, које спроводи и санацију.⁵²

Следеће што је потребно анализирати код примене поступка санације су послови које обавља именовано тело. Ти послови се могу поделити на оне који морају да регулишу одговарајуће фазе поступка, а можемо их дефинисати као регулаторне, затим, оне који се баве садржином санације, као и оне који су оперативни.⁵³ Регулаторни послови обухватају и концепт санације. Неопходно је узети у обзир већ постојеће прописе у области осигурања, али и друге прописе којима тичу оведатности. Именовано тело мора сарађивати и са одговарајућим телима у другим земљама. То јесте дефинисано у праву ЕУ, а најважнија сарадња је са ЕИОПА. Битна је сарадња и са националним телима и агенцијама на тржишту осигурања једне земље. Оперативни ток се, осим рада на санацији, односи и на континуирану сарадњу са националним институцијама. То су нпр., министарство финансија, агенција за финансијски надзор, гарантни фонд у области осигурања. Садржински део пословања се односи на примену одговарајуће методологије за ефикасно функционисање механизма за решавање проблема, а што обухвата укључивање и искључивање друштава из обухвата планирања решавања проблема, затим моделирање циља за решавање тих проблема, развој методологије за одређивање критичних елемената у пословању друштава, развој система раног упозорења на проблеме и дефинисање елемената за „праћење“ пословања ових друштава. Веома је битно квалитетно анализирати макроекономско окружење и његов утицај на тржиште осигурања. Исто тако, битно је изградити и упоредноправну студију о решењима за наведене проблеме у другим земљама.⁵⁴

Изазов у спровођењу санације представља и стварање одговарајућег фонда за финансирање санације. Директива 1/2025 оставља државама слободу финансирања овог поступка. Државе чланице морају да обезбеде да тело за санацију има на располагању одговарајућа средства. Та средства треба да се прикупљају како од друштава за осигурање и друштава за реосигурање, тако и од филијала тих друштава која се нала-

⁵² *Ibid*, 15.

⁵³ *Ibid*, 12.

⁵⁴ *Ibid*, 13.

зе у трећим земљама. Сврха прикупљања тих средстава је финансирање исплата акционарима, осигураницима, као и другим повериоцима.

Посматрајући стабилност сектора осигурања на дужи рок, важно је не одлагати почетак прикупљања средстава, што је изузетно важно у смислу постизања равнотеже између оптималног нивоа сигурности сектора осигурања, посебно његових клијената, и финансијског стања сектора. Достизање минималног нивоа фонда ће омогућити санацију друштва којеима финансијске проблеме, али и који ће осигурати континуитет покрића осигурања, као и заштитити јавна средства и избећи потребу за коришћењем државне помоћи. Трошкове стварања и управљања овим системом мораће да сноси тржиште осигурања. У сваком случају, боље је сносити наведене трошкове који су знатно нижи од трошкова који произлазе из стечаја једне финансијске институције, као што је осигуравајуће друштво. Стечај није само скупљи, у финансијском смислу, за финансијску мрежу сигурности и субјекте из сектора, већ има и много већи утицај на здраве и добро управљане субјекте који су учесници на финансијском тржишту и тржишту осигурања.⁵⁵

Још један изазов у овој области је и обезбеђење приступа подацима о осигурању. Да би се то омогућило, потребно је стварање правног основа којим ћесе омогућити размена података са надзорним органом, како друштва не би морала да израђују дупле финансијске извештаје. Битно је обезбедити све податке који су потребни за исупуњавање обавеза које произлазе из потреба санације. Приступ подацима омогућава телу за санацију да, унапред, предвиди промене на тржишту осигурања. Такође, ти подаци омогућавају да се израде планови санација и да се идентификују потенцијалне препреке у поступку санације. Неки од тих података су јавно доступни, а неки треба редовно да се пријављују надзорном телу. Навешћемо неке од примера тих података: - финансијски извештаји, као што су рачуноводствени извештаји, извештаји ревизора, итд.; - процена сопственог ризика и солвентности друштава; - резултати спроведених тестова функционисања у условима финансијских тешкоћа; - политика расподеле дивиденди. Затим, навешћемо и неке примере података који се достављају надзорном органу: - развој пословања; - предлози о преносу портфеља; - подаци о стицању акција; - подаци о престанку рада; - подаци о организацији и управљању осигуравајућим друштвом; - подаци о споровођењу препорука и одлука надзорног органа.

⁵⁵ *Ibid*, 16-17.

Тело за санацију мора имати приступ свим информацијама потребним за обављање својих обавеза у складу са потребама санације, што подразумева развој редовног, структурираног, квалитетног модела за пренос података од надзорног органа према телу за санацију.

Једно од питања које се поставља односи се и на чланове тима тела за санацију. Наиме, чланови тог тима морају да буду високо компетентни и специјализовани са знањем и искуством у сектору осигурања. У вези са тим, неопходно је наставити са стварањем и едукацијом квалификованих, професионалних стручњака за осигурање који разумеју функционисање осигуравајућих друштава у различитим областима, као што су модели осигурања, управљање ризицима, актуарско извештавање, финансијска и солвентна способност осигуравајућих друштава, итд.⁵⁶

*

* *

Шта стоји на располагању земљама, у којима није регулисана санација друштава, односно земљама које нису чланице ЕУ. Санација обезбеђује континуитет покрића осигурања, стабилност финансијског система и заштиту економије једне земље од утицаја стечаја. Да би се увела санација као институт у законодавство једне земље, потребно је, пре свега, дефинисати оквир за овај институт у складу са специфичностима тржишта осигурања једне земље. Осим тога, потребно је обезбедити да надзор врши само један надзорни орган који, како смо видели има битну улогу у поступку санације. Санација спречава кризу на тржишту осигурања, што је много ефикасније од управљања кризама до чега доводи престанак друштава. Санација омогућава спречавање и ограничавање негативних ефеката на осигуранике и друге субјекте на тржишту осигурања. Санација треба да се дефинише као модел управљања кризама у сектору осигурања.⁵⁷

Друштва су обавезна да обезбеђују ликвидност и да благовремено исплаћују штете и друге обавезе по уговорима о осигурању. Она су дужна да у пословању средствима осигурања предузимају потребне мере за обезбеђење сигурности депоновања, односно, улагања тих средстава, са циљем да се не угрози њихова реална вредност и ликвидност друштва у

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid*, 18.

извршавању обавеза из уговора о осигурању и других обавеза.⁵⁸ Такође, друштва су дужна да, на крају обрачунског периода, утврде техничке резерве за покриће обавеза из обављања послова осигурања. У зависности којом врстом осигурања се друштво бави, зависиће и начин издвајања техничких резерви.⁵⁹

6. Уместо закључка

Како смо рекли, у законодавству Републике Србије се не регулише ни један вид евентуалног наставка рада друштава у случају њихове инсолвентности, односно финансијских проблема. Што се тиче привредних друштава, стечајно законодавство предвиђа поступак реорганизације ових субјеката, који се не примењује када су у питању друштва у области осигурања, што се изричито и наводи у одредбама закона који регулише стечај. Питање наставка рада ових друштава везано је за могућност испуњења обавеза према повериоцима, али и за чињеницу да се ради о специфичној делатности. Иако су ова друштва која обављају делатност на нашој територији искључиво домаћа, морамо имати у виду да су нека од њих основана страним капиталом, па и капиталом из земаља ЕУ. То значи да је утицај аката који регулишу ову материју могућа и реална. То се односи на оба акта која смо поменули у раду, како на Солвентност II, тако и на Директиву 1/2025.

Сигурно је да би ова материја захтевала доношење посебног законског прописа, што значи да се не би могло очекивати да се санација и реорганизација регулишу статусним законом о осигурању. Такође, морало би се јасно одредити који органи би могли да се именују као тела за санацију, а главну улогу у томе би имао надзорни орган, односно Народна банка Србије. Наравно, поставило би се и питање разликовања друштава који су оновани искључиво домаћим капиталом у односу на страна друштва. Но, са друге стране и страна друштва су са становишта оснивања домаћа, што значи да би се примењивали домаћи прописи на њих. Но, морамо узети у обзир и повезаност тих друштава, као и евентуалне групе друштава, што је веома битно и за одлуку о санацији.

Да ли постоји простор у Републици Србији за регулисање могућности санације, али и реорганизације? Морамо позитивно одговорити

⁵⁸ V.Čolović (2010), 91.

⁵⁹ *Ibid*, 90.

на ово питање, не само због присуства друштава, која су основана од стране иностраних друштава, већ и због сигурности домаћег тржишта осигурања и домаћих друштава, чиме се штите и осигураници, као и сви други субјекти који учествују у односу осигурања.

Код регулисања ове материје би се морало поћи од поменутих правила, које регулишу акти ЕУ, али и од специфичности које су везане за тржиште осигурања наше земље и обим пословања домаћих друштава.

Литература:

Чланци, монографије:

- Jauković Lidija, Kaščelan Vladimir, „Nova regulativa solventnosti osiguravajućih kompanija u EU – projekat Solventnost II“, *Montenegrin Journal of Economics* No 5, 2007, 77-84.
- Noussia Kyriaki, Underwood Peter, Frastanlis Stergios, „Restructuring, Winding-Up & Portfolio Transfer of Insurance Companies in Distress“, *The Governance of Insurance Undertakings*, Corporate Law and Insurance Regulation, AIDA Europe Research Series on Insurance Law and Regulation, vol. 6, Springer 2022, 171-197.
- Lepetić Jelena, „Poseban režim stečaja društava za osiguranje“, *Tokovi osiguranja* br. 3/2024, Beograd 2024, 595-613.
- Ostojić Siniša, „Neophodnost restrukturiranja osiguravajućih društava u Srbiji“, *Privredna izgradnja*, XLVII: 1-2, 2004, 77-98.
- Petrović Tomić Nataša, *Pravo osiguranja Sistem*, knjiga I, Beograd 2019.
- Siri Michel, Van den Hurk Arthur, „Recovery and Resolution of Insurance Companies and Director's Duties“, *The Governance of Insurance Undertakings*, Corporate Law and Insurance Regulation, AIDA Europe Research Series on Insurance Law and Regulation, vol. 6, Springer 2022, 141-170.
- Tošić Iva, Stjepanović Bogdana, „Razvoj stečajnog prava Srbije u periodu od 1945.-1989.godine“, *Zbornik Vek i po regulisanja stečaja u Srbiji*, Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd 2019., 49-61.
- Čolović Vladimir, *Osiguravajuća društva, Zakonodavstvo Srbije, pravo EU, uporedno pravo*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2010.
- Чоловић Владимир, „Реорганизација осигуравајућих друштава по Директиви „Солвентност II“, *Право и привреда* бр. 7-9/2016, 540-554.
- Wiczorek-Bartczak Dagmara, „Resolution model for insurance

sector“, *Safe Bank, Problems and Opinions* 1(90), BFG, Warsaw, 2023, 8-20.

Прописи:

- Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II) (recast) *Official Journal* L 335, 17.12.2009, p. 1–155.
- Directive (EU) 2025/1 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2024 establishing a framework for the recovery and resolution of insurance and reinsurance undertakings and amending Directives 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2007/36/EC, 2014/59/EU and (EU) 2017/1132 and Regulations (EU) No 1094/2010, (EU) No 648/2012, (EU) No 806/2014 and (EU) 2017/1129, *Official Journal* L, 2025/1, 8.1.2025.
- Закон о осигурању, *Службени гласник РС*, бр. 55/2004, 70/2004 – испр., 61/2005, 61/2005 – др. закон, 85/2005 – др. закон, 101/2007, 63/2009 – одлука УС, 107/2009, 99/2011, 119/2012, 116/2013 и 139/2014 – др. Закон.

Извори са Интернета:

- Balaban Mladenka, „Nadzor u osiguranju”, sl.12, доступно на адреси: http://www.swot.ba/dokumenti/pdf_20090717105911.pdf, 3.04.2016.
- IAIS, IAIS welcomes the release of the FSB’s first list of insurers subject to resolution planning standards consistent with the FSB Key Attributes, <https://www.iais.org/2024/12/iais-welcomes-the-release-of-the-fsbs-first-list-of-insurers-subject-to-resolution-planning-standards-consistent-with-the-fsb-key-attributes-2/>, приступ 29.5.2025.
- KPMG, A resolution framework for insurers – what can industry expect?, July 2022, 4; <https://kpmg.com/xx/en/our-insights/regulatory-insights/a-resolution-framework-for-insurers.html>, приступ 28.5.2025.
- KPMG, Resolution regime for insurers, <https://kpmg.com/xx/en/our-insights/regulatory-insights/resolution-regime-for-insurers.html>, приступ 27.5.2025.
- Lex Go, EU has adopted the Insurance Recovery and Resolution Directive (IRR), <https://www.lexgo.be/en/news-and-articles/14092-eu-has-adopted-the-insurance-recovery-and-resolution-directive-irrdhttps://www.lexgo.be/en/news-and-articles/14092-eu-has-adopted-the-insurance-recovery-and-resolution-directive-irrd>, приступ 29.5.2025.

- HANFA, Direktiva (EU) 2025/1 o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju društava za osiguranje i društava za reosiguranje (IRRД), <https://www.hanfa.hr/vijesti/direktiva-eu-20251-o-uspostavi-okvira-za-oporavak-i-sanaciju-drustava-za-osiguranje-i-drustava-za-reosiguranje-irrd/>, приступ 27.5.2025.

Prof. Vladimir Čolović Ph.D⁶⁰

RESOLUTION OF INSURANCE AND REINSURANCE COMPANIES - with reference to reorganization -

Summary: *Procedures that enable the continuation of the work of insurance and reinsurance companies in cases of insolvency are not regulated in the legislation of the Republic of Serbia. However, in EU law they are defined as reorganization and resolution. However, in EU legislation they are defined as reorganization and rehabilitation. The acts regulating the aforementioned institutes are the Solvency II Directive, which regulates the reorganization of insurance and reinsurance companies, as well as EU Directive No. 1/2025, which regulates the recovery and resolution of these companies. For the resolution process to be successful, supervision of the work of insurance and reinsurance companies must be effective in terms of detecting the problems that these companies have. The paper focuses primarily on the most important characteristics of resolution, with a special analysis of the powers of the bodies implementing this procedure, and especially the content of the resolution plan, which is a key document in this procedure. In addition, the author also pays attention to the supervision of the work of insurance and reinsurance companies, and briefly addresses some issues related to the reorganization of these companies.*

Keywords: *insurance, reinsurance, resolution, recovery, reorganization.*

⁶⁰ Full time professor, Principal Research Fellow; Faculty of Law Union University Belgrade; mail: vladimir.colovic@pravnofakultet.edu.rs <https://orcid.org/0000-0002-2016-1085>.