

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA	Ministarstvo ekonomskog razvoja
NAZIV PROPISA	Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkim kreditima

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)?

- Predloženim aktom rješavaju se problemi koji proizlaze iz potrebe za unapređenjem i potpunijim uređenjem zaštite potrošača u oblasti potrošačkog i stambenog kreditiranja, kao i usklađivanjem nacionalnog zakonodavstva sa relevantnim pravom Evropske unije. Posebno se uređuju pitanja transparentnosti kreditnih proizvoda, informisanja potrošača, odgovornog kreditiranja i procjene kreditne sposobnosti, zaštite od prezaduženosti, oglašavanja kreditnih proizvoda, postupanja prema potrošačima koji imaju poteškoće u plaćanju, prava na prijevremenu otplatu i jednostrani raskid ugovora, kao i zaštite potrošača kod automatizovanog donošenja odluka i korišćenja podataka o ličnosti.

Predloženim aktom dodatno se uređuju prava potrošača u odnosu na kreditore i kreditne posrednike, jačaju pravila poslovnog ponašanja i nadzora, uvode mehanizmi za rano prepoznavanje finansijskih teškoća i uspostavlja javna služba za savjetovanje o otplati dugova.

- Uzroci problema su prvenstveno potreba za usklađivanjem postojećeg pravnog okvira sa novim pravilima Evropske unije u oblasti potrošačkih i stambenih kredita, kao i potreba za preciziranjem i proširenjem postojećih mehanizama zaštite potrošača. Postojeći propisi ne obuhvataju u dovoljnoj mjeri nova pitanja koja proizlaze iz razvoja digitalnih kreditnih usluga, automatizovane obrade podataka i donošenja odluka, potrebe za snažnijim pravilima odgovornog kreditiranja i sprečavanja prezaduženosti, kao i potrebe za sistemskim uređenjem podrške potrošačima koji imaju poteškoće u otplati obaveza.

Dodatni uzrok predstavlja potreba za jasnijim uređenjem obaveza kreditora i kreditnih posrednika u pogledu informisanja, oglašavanja, procjene kreditne sposobnosti, postupanja prema potrošačima u finansijskim teškoćama i pružanja savjetodavne podrške.

- Posljedice postojećeg stanja mogu se ogledati u nedovoljnoj transparentnosti pojedinih uslova kreditiranja, otežanom poređenju kreditnih ponuda, većem riziku donošenja odluka o zaduživanju bez potpunih informacija i povećanom riziku od prezaduženosti potrošača. Poseban rizik postoji kod potrošača koji koriste digitalne kanale, kod automatizovane obrade podataka i kod potrošača koji se suočavaju sa poteškoćama u plaćanju svojih obaveza.

Postojeći regulatorni okvir takođe ne obezbjeđuje u potpunosti sve mehanizme predviđene novim pravilima Evropske unije za zaštitu potrošača, uključujući mehanizme za rano prepoznavanje finansijskih teškoća, mjere olakšanja otplate i javno dostupno savjetovanje o otplati dugova.

Najdirektnije su pogođeni potrošači koji koriste ili namjeravaju da koriste kreditne proizvode, posebno potrošači koji se prvi put zadužuju, potrošači koji koriste digitalne kanale za pristup kreditima i potrošači koji se suočavaju sa poteškoćama u otplati obaveza. Oni mogu biti izloženi riziku nedovoljne informisanosti, otežanog poređenja ponuda, neadekvatne procjene kreditne sposobnosti i povećanog rizika od prezaduženosti.

Kreditori i kreditni posrednici takođe su obuhvaćeni postojećim problemom, jer neujednačen ili nedovoljno precizan regulatorni okvir može stvarati nejasnoće u pogledu njihovih obaveza i postupanja prema potrošačima. Istovremeno, oni će stupanjem novih pravila na snagu imati obavezu prilagođavanja svojih obrazaca, informacionih sistema i internih procedura.

Država i nadležni organi su pogođeni potrebom za unapređenjem nadzornog i institucionalnog okvira, kao i obezbjeđivanjem javne službe za savjetovanje o otplati dugova.

- Bez izmjene propisa zadržao bi se postojeći regulatorni okvir, koji ne bi u potpunosti odgovarao novim zahtjevima Evropske unije u oblasti potrošačkog i stambenog kreditiranja. Postojeće praznine i ograničenja u pogledu informisanja potrošača, oglašavanja kreditnih proizvoda, procjene kreditne sposobnosti, automatizovane obrade podataka, zaštite potrošača od prezaduženosti i postupanja prema potrošačima sa poteškoćama u plaćanju ostali bi neuređeni ili nedovoljno uređeni.

U takvim okolnostima ne bi bili uspostavljeni svi predviđeni mehanizmi za rano prepoznavanje finansijskih teškoća, olakšanje otplate i besplatno savjetovanje o otplati dugova, dok bi potreba za usklađivanjem nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom Evropske unije ostala neriješena.

2. Ciljevi

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

- Predloženim propisom postiže se unapređenje i jačanje sistema zaštite potrošača u oblasti potrošačkog i stambenog kreditiranja, kroz uspostavljanje jasnijih pravila za kreditore i kreditne posrednike i obezbjeđivanje većeg nivoa transparentnosti i informisanosti potrošača.

Posebni ciljevi su: unapređenje informisanja potrošača prije i tokom trajanja ugovora o kreditu; obezbjeđivanje jasnijeg i potpunijeg informisanja o troškovima i uslovima kreditiranja; unapređenje pravila oglašavanja kreditnih proizvoda; jačanje odgovornog kreditiranja i procjene kreditne sposobnosti; smanjenje rizika od prezaduženosti potrošača; unapređenje zaštite potrošača kod automatizovane obrade podataka i donošenja odluka; jačanje prava potrošača u slučaju prijevremene otplate i jednostranog raskida ugovora; unapređenje zaštite potrošača koji imaju poteškoće u plaćanju; uspostavljanje javne službe za savjetovanje o otplati dugova; kao i unapređenje nadzora i mehanizama za zaštitu prava potrošača.

Dodatni cilj je usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa relevantnim direktivama Evropske unije, posebno Direktivom (EU) 2023/2225 o ugovorima o potrošačkim kreditima i Direktivom 2014/17/EU o ugovorima o kreditu koji se odnose na stambene nepokretnosti.

- Ciljevi predloženog propisa u potpunosti su usklađeni sa strateškim dokumentima Vlade Crne Gore, posebno sa strateškim i operativnim ciljevima Nacionalnog programa zaštite potrošača 2025-2027, kojim se doprinosi jačanju pravne sigurnosti i institucionalne zaštite potrošača na finansijskom tržištu. Donošenje ovog zakona je predviđeno i Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji za 2026-2027 i Zajedničkom pregovaračkom pozicijom EU za Poglavlje 28 AD 27/26.

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?

- Glavna i neophodna opcija je usvajanje predloženih izmjena i dopuna zakona, imajući u vidu potrebu za unapređenjem zaštite potrošača u oblasti potrošačkog i stambenog kreditiranja i

usklađivanjem nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom Evropske unije.

- Usvajanjem predloženih izmjena i dopuna zakona unaprijediće se zaštita potrošača u oblasti potrošačkog i stambenog kreditiranja, obezbijediti veća transparentnost i informisanost potrošača, unaprijediti odgovorno kreditiranje i smanjiti rizik od prezaduženosti. Istovremeno će se obezbijediti usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa relevantnim propisima Evropske unije i unaprijediti mehanizmi zaštite potrošača koji imaju poteškoće u otplati kreditnih obaveza.

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.

- Predložena rješenja će direktno uticati na potrošače, kreditore i kreditne posrednike, kao i na nadležne organe. Pozitivni direktni uticaji na potrošače ogledaju se u većoj transparentnosti uslova kreditiranja, boljoj informisanosti, snažnijoj zaštiti od prezaduženosti, unapređenju procjene kreditne sposobnosti, većoj zaštiti kod automatizovane obrade podataka, kao i boljoj zaštiti potrošača koji imaju poteškoće u otplati kreditnih obaveza. Pozitivan indirektan uticaj ogleda se u unapređenju finansijske edukacije i odgovornijem korišćenju kreditnih proizvoda.

Na kreditore i kreditne posrednike propis će imati direktan uticaj kroz nove i precizirane obaveze u pogledu informisanja, oglašavanja, procjene kreditne sposobnosti, zaštite podataka, postupanja prema potrošačima sa poteškoćama u plaćanju i prilagođavanja internih procedura. Negativni direktni uticaji za ove subjekte mogu se ogledati u troškovima prilagođavanja obrazaca, informacionih sistema, internih procedura i poslovanja novim zahtjevima. Indirektno, unapređenje pravila i veća transparentnost mogu doprinijeti većem povjerenju potrošača u finansijsko tržište i ujednačenijim uslovima poslovanja.

- Primjena propisa neće stvarati posebne direktne troškove za građane, dok će građani imati koristi od besplatnog pružanja propisanih informacija, pojašnjenja i usluga savjetovanja o otplati dugova. Za kreditore i kreditne posrednike očekuju se troškovi usklađivanja poslovanja sa novim zakonskim obavezama, naročito u pogledu izmjene obrazaca, informacionih sistema, internih procedura, obuke zaposlenih i prilagođavanja načina informisanja i oglašavanja. Za mala i srednja preduzeća koja se pojavljuju u svojstvu kreditnih posrednika ovi troškovi mogu predstavljati dodatno administrativno i operativno opterećenje. Troškovi zavise od postojećih kapaciteta i stepena usklađenosti pojedinačnih subjekata sa važećim propisima i nije ih moguće precizno kvantifikovati na osnovu raspoloživih podataka.
- Pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove njegove primjene, imajući u vidu da se predloženim rješenjima unapređuje zaštita potrošača, povećava transparentnost kreditnih proizvoda, jača odgovorno kreditiranje i smanjuje rizik od prezaduženosti. Istovremeno, dio troškova za privredu proizlazi iz potrebe za usklađivanjem sa obavezujućim pravilima Evropske unije.
- Predloženi propis ne ograničava ulazak novih privrednih subjekata na tržište, već uspostavlja jednake i jasnije uslove za poslovanje kreditora i kreditnih posrednika. Povećanjem transparentnosti i standardizacijom pravila za pružanje kreditnih usluga doprinosi se stvaranju predvidljivijeg regulatornog okruženja i ravnopravnijem položaju učesnika na tržištu.
- Predloženi propis će povećati administrativne obaveze kreditora i kreditnih posrednika, prvenstveno zbog novih zahtjeva u vezi sa informisanjem potrošača, vođenjem evidencija, procjenom kreditne sposobnosti, automatizovanim odlučivanjem, izmjenama ugovornih obrazaca i procedura, kao i izvještavanjem i postupanjem u slučajevima finansijskih teškoća potrošača. Dodatno administrativno opterećenje očekuje se u početnoj fazi primjene propisa, zbog prilagođavanja informacionih sistema i internih procedura.

Međutim, predložena rješenja ne stvaraju značajne nove biznis barijere, već prvenstveno uređuju i

preciziraju postojeće obaveze i uvode standarde koji proizlaze iz relevantnog zakonodavstva Evropske unije. Za nadležne organe primjena propisa ne zahtijeva značajno povećanje administrativnih kapaciteta, već se predviđene aktivnosti, u skladu sa obrazloženjem, najvećim dijelom obavljaju u okviru postojećih kapaciteta.

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 proisteći 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.
- Da. Za implementaciju propisa potrebno je obezbijediti sredstva u budžetu Crne Gore za obavljanje javne službe za savjetovanje o otplati dugova. Tačan iznos sredstava trenutno nije moguće precizno utvrditi, jer će zavisiti od načina izbora pružalaca javne službe, sadržine i načina pružanja usluge, načina finansiranja i broja potrošača koji će koristiti ovu uslugu, što će se utvrditi posebnim podzakonskim aktom.
- Finansijska sredstva potrebno je obezbjeđivati kontinuirano, odnosno tokom perioda u kojem se obavlja javna služba za savjetovanje o otplati dugova. Do izbora pružaoca javne službe sredstva se obezbjeđuju u budžetu ministarstva nadležnog za zaštitu potrošača za obavljanje ovih poslova, neposredno ili preko organizacije koju ministarstvo odredi i finansira. Nakon uspostavljanja javne službe, sredstva će se planirati u budžetu za svaku budžetsku godinu, u skladu sa utvrđenim načinom finansiranja.
- Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze. Predloženi propis prvenstveno uređuje obaveze domaćih institucija, kreditora, kreditnih posrednika i drugih subjekata na domaćem tržištu, kao i usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa relevantnim propisima Evropske unije.
- Sredstva za javnu službu za savjetovanje o otplati dugova planiraće se u budžetu ministarstva nadležnog za zaštitu potrošača, nakon utvrđivanja potrebnog iznosa.
- Da. Predviđeno je donošenje propisa kojim će se urediti način i postupak izbora pružalaca javne službe za savjetovanje o otplati dugova, uslovi koje pružaoci moraju ispunjavati, način finansiranja, sadržina i način pružanja usluge, kao i način praćenja i izvještavanja o radu. Finansijske obaveze koje će proisteći iz ovog propisa zavisice od načina finansiranja i obima usluge koji će biti utvrđeni tim propisom.
- Ne očekuje se ostvarivanje direktnog prihoda za budžet Crne Gore po osnovu implementacije ovog propisa, sem eventualnih prihoda od kazni što nije moguće kvantifikovati u ovom trenutku. Predloženim propisom se prvenstveno uvode mjere zaštite potrošača i predviđa finansiranje javne službe za savjetovanje o otplati dugova.
- Finansijski izdaci nijesu mogli biti precizno obračunati u ovoj fazi, jer će visina potrebnih sredstava zavisiti od načina i postupka izbora pružalaca javne službe, sadržine i načina pružanja usluge, načina finansiranja i broja potrošača koji će koristiti uslugu. Precizna procjena potrebnih sredstava biće izvršena prilikom izrade propisa kojim će se detaljnije urediti organizacija i finansiranje javne službe.
- Da. Precizan obračun finansijskih izdataka nije trenutno moguć, jer nijesu unaprijed poznati svi elementi od kojih će zavisiti troškovi obavljanja javne službe za savjetovanje o otplati dugova, uključujući broj korisnika, način izbora pružalaca, obim usluge i način finansiranja. Zbog toga će se detaljna procjena finansijskih potreba izvršiti nakon donošenja odgovarajućeg podzakonskog

propisa. - Ne. Ministarstvo finansija nije imalo sugestija na nacrt/predlog propisa. - Nije bilo primjedbi i sugestija Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa, pa nije bilo potrebe za njihovim uključivanjem u tekst propisa.
6. Konsultacije zainteresovanih strana - Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska 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.
- Za izradu predloženog propisa je korišćena eksterna ekspertska podrška Nikole Kaluđerovića, eksperta angažovanog kroz projekat GIZ-a „EU Empower ME“. - Konsultacije zainteresovanih strana nijesu sprovedene u fazi izrade RIA obrasca, sem konsultacija sa Centralnom bankom Crne Gore. Predloženi propis biće upućen na javnu raspravu, tokom koje će zainteresovane strane imati mogućnost da dostave primjedbe, predloge i sugestije na predložena zakonska rješenja. - Konsultacije zainteresovanih strana još nijesu sprovedene, te u ovoj fazi nema rezultata konsultacija, niti predloga i sugestija zainteresovanih strana o kojima bi se moglo odlučivati. Rezultati javne rasprave, kao i stavovi o dostavljenim primjedbama, predlozima i sugestijama, biće razmotreni nakon njenog sprovođenja.
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?
- Potencijalne prepreke za implementaciju propisa mogu biti potreba za prilagođavanjem informacionih sistema, internih procedura i poslovnih procesa kreditora i kreditnih posrednika novim zakonskim obavezama, kao i potreba za dodatnom obukom zaposlenih. Dodatni izazov predstavlja uspostavljanje javne službe za savjetovanje o otplati dugova i obezbjeđivanje odgovarajućih finansijskih i stručnih kapaciteta za njeno kontinuirano funkcionisanje. - Tokom primjene propisa preduzeće se mjere usmjerene na usklađivanje podzakonskih akata i poslovanja kreditora i kreditnih posrednika sa novim zakonskim obavezama, uključujući prilagođavanje obrazaca, informacionih sistema i internih procedura. Nadležni organi će sprovoditi nadzor nad primjenom propisa, dok će se kroz finansijsko obrazovanje, informisanje potrošača i uspostavljanje javne službe za savjetovanje o otplati dugova pružati dodatna podrška potrošačima. - Glavni indikatori za praćenje ispunjenja ciljeva su: stepen usklađenosti kreditora i kreditnih posrednika sa novim zakonskim obavezama; broj izvršenih nadzora i utvrđenih nepravilnosti; broj potrošača kojima su pružene propisane informacije i pojašnjenja; broj potrošača kojima je pruženo savjetovanje o otplati dugova; broj potrošača kod kojih su primijenjene mjere olakšanja otplate; kao i podaci o kretanju zaduženosti i kašnjenja potrošača u otplati kreditnih obaveza. - Za monitoring i evaluaciju primjene propisa biće zaduženi Centralna banka Crne Gore i drugi nadležni organi u okviru svojih zakonom utvrđenih nadležnosti, uključujući i ministarstvo nadležno za zaštitu potrošača.

Datum i mjesto

02.10.2026. godine, Podgorica

MINISTAR
Nik Gjeloshaj

