OBRAZAC

|  |  |
| --- | --- |
| IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA | |
| PREDLAGAČ PROPISA | **Ministarstvo finansija/Agencija za nadzor osiguranja** |
| NAZIV PROPISA | **Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju** |
| 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)? | |
| |  | | --- | | Razlozi za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju su prije svega obaveza usaglašavanja domaće regulative osiguranja sa regulativom osiguranja Evropske unije. Pored navedenog razloga, prepoznata je i neophodnost usklađivanja ovog zakona sa pojedinim odredbama Zakona o osiguranju koji će stupiti na snagu danom ulaska Crne Gore u EU, kao i terminološko unaprjeđenja ovog propisa .  Izmjene koje sadrži ovaj predlog predstavljaju usaglašavanje sa Direktivom (EU) 2021/2118 Evropskog parlamenta i Vijeća od 24. novembra 2021. godine o izmjeni Direktive 2009/103/EZ u odnosu na osiguranje od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila i izvršenje obaveze osiguranja od takve odgovornosti.  Predlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju vrši se usaglašavanje i sa pojedinim odredbama Zakona o osiguranju koji će stupiti na snagu danom ulaska Crne Gore u EU. Ovo naročito ako se uzme u obzir da su predložene izmjene i dopune Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju predviđene kao odložena primjena čime se ne dovodi u pitanje da će dva propisa koja će stupiti na snagu danom ulaska Crne Gore u EU biti u koliziji.  Pored usaglašavanja sa regulativom EU i važećom domaćom regulativom, dosadašnja praksa je pokazala kako su prilikom primjene važećeg zakona uočene izvjesne terminološke nejasnoće, te su predloženim izmjenama i dopunama iste preformulisane i precizirane u cilju nedvosmislene primjene zakona u praksi.  Ustavni osnov za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju sadržan je u odredbi člana 16 stav 5 Ustava Crne Gore kojim je propisano da se zakonom u skladu sa Ustavom uređuju i druga pitanja od interesa za Crnu Goru.  Predložene izmjene treba da riješe problem usklađenosti sa Direktivom (EU) 2021/2118 Evropskog parlamenta i Savjeta od 24. novembra 2021. godine o izmjenama i dopunama Direktive 2009/103/EC koja se odnosi na osiguranje od građanske odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila i izvršenje obaveze osiguranja od takve odgovornosti. Takođe, predloženim izmjenama vrši se usaglašavanje i sa pojedinim odredbama Zakona o osiguranju koji će stupiti na snagu danom ulaska Crne Gore u EU. U dijelu izmjena odredaba koje se odnose na Garantni fond, ističemo da iste imaju za cilj samo usaglašavanje zakona sa faktičkim stanjem, a to je da svi troškovi poslovanja Garantnog fonda moraju padati na teret sredstava Garantnog fonda.  U dijelu izmjena odredaba koje se odnose na uspostavljanje sistema za automatsku razmjenu dokumentacije, između organa uprave nadležnog za unutrašnje poslove i Udruženja Nacionalni biro osiguravača, ističemo da je cilj istog da se obezbijedi brža i pouzdanija obrada odštetnih zahtjeva osiguranika.  Uzroci problema su trenutna djelimična neusaglašenost važećeg Zakona o obaveznom osiguranja u saobraćaju sa Direktive (EU) 2021/2118 Evropskog parlamenta i Savjeta od 24. novembra 2021. godine o izmjenama i dopunama Direktive 2009/103/EC u pogledu osiguranja od građanske odgovornosti u vezi sa korišćenjem motornih vozila i izvršenje obaveze osiguranja od takve odgovornosti. Rezimirajući prethodno navedeno, uočeno je sljedeće:   * neusklađenost izraza: vozilo, upotreba vozila i matična država članica; * neusklađenost pitanja naknade štete nastale od priključnog, odnosno vučnog vozila; * potreba uređenja pitanja osiguranja od autoodgovornosti za isporučena vozila iz države članice EU; * neusklađenost visina najnižih osiguranih suma u slučaju štete zbog smrti, tjelesne povrede i oštećenja zdravlja kao i najnižih osiguranih suma u slučaju uništenja ili oštećenja stvari; * propisivanje načina na koji se vrši provjera međunarodne isprave o osiguranju; * potreba uređenja pitanja prava oštećenog lica u slučaju otvaranja postupka likvidacije i stečaja nad društvom za osiguranje sa sjedištem u Crnoj Gori i zaštita oštećenih lica sa prebivalištem u Crnoj Gori kad je odgovorni osiguravač nesolventno društvo za osiguranje iz druge države članice.   Jedan od uočenih problema u praksi predstavljaju odredba važećeg Zakona o obaveznom osiguranja u saobraćaju koja se odnosi na troškove Garantnog fonda, koje je potrebno uskladiti sa faktičkim stanjem stvari.  Takođe, u praksi je primijećeno da postupci za naknadu štete iz osiguranja od autoodgovornosti traju vremenski dugo iz razloga što društva za osiguranje često čekaju dopunu dokumentacije kao što su zapisnici o uviđaju saobraćajne nezgode, službene zabilježbe i druga dokumentacija sačinjene prilikom vršenja uviđaja, te se u cilju skraćenja trajanja navedenih postupaka predlaže uspostavljanja sistema za automatsku razmjenu dokumentacije, između organa uprave nadležnog za unutrašnje poslove i Udruženja - Nacionalni biro osiguravača u cilju brže i pouzdanije obrade odštetnih zahtjeva osiguranika.  Posljedice navedenih problema odražavaju se na građane, kroz niži nivo zaštite trećih lica, oštećenih u saobraćajnim nezgodama, te se ovim izmjenama nastoji obezbijediti nivo zaštite koji je obezbijeđen građanima Evropske unije. Prije svega, kroz povećavanje visine najnižih osiguranih suma, kroz zaštitu lica u slučaju otvaranja postupka likvidacije i stečaja nad društvom za osiguranje, garantovanje višeg nivoa zaštite ličnih podataka u postupku provjera međunarodne isprave o osiguranju, kroz uređenje građansko pravne odgovornosti u slučaju štete nastale od priključnog, odnosno vučnog vozila, kroz osiguranja od autoodgovornosti za isporučena vozila iz države članice EU kao i kroz efikasniju obradu odštetnih zahtjeva osiguranika.  Oštećeni subjekti su građani Crne Gore budući da trenutno uživaju manji nivo prava u odnosu na građane Evropske unije, na način što se važećim Zakonom o obaveznom osiguranju u saobraćaju propisuju najniže osigurane sume u slučaju štete zbog smrti, tjelesne povrede i oštećenja zdravlja do iznosa od 6.070.000 eura po štetnom događaju, bez obzira na broj oštećenih lica i u slučaju uništenja ili oštećenja stvari do iznosa od 1.220.000 eura po štetnom događaju bez obzira na broj oštećenih lica. Predloženim izmjenama prethodno navedeni iznosi se uvećavaju do iznosa od 6.450.000 eura, odnosno 1.300.000 eura.  Bez promjene propisa važeći Zakon o obaveznom osiguranja u saobraćaju bi ostao neusaglašen sa pomenutom EU direktivom što bi onemogućilo zatvaranje pregovarčkog poglavlja 9 – Finansijske usluge za pristupanje Crne Gore u EU. Pored ovog, bez unaprjeđenja terminološke preciznosti pojedinih normi i ostalih predloženih unaprjeđenja osiguravajuća društva, Udruženje – Nacionalni biro osiguravača Crne Gore i osiguranici, bi ostali uskraćeni za transparentnije regulatorno okruženje i brže I pouzdanije rješavanje odštetnih zahtjeva. | | |
| 2. Ciljevi   * Koji ciljevi se postižu predloženim propisom? * Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo. | |
| Ciljevi koji se žele postići su:   1. Veći stepen zaštite oštećenih lica; 2. Usklađivanje osiguranih suma od dana pristupanja EU; 3. Obezbijediti bržu i pouzdaniju obradu odštetnih zahtjeva osiguranika kroz uspostavljanje sistema za automatsku razmjenu dokumentacije; 4. Preciznije definisanje izraza: vozilo, upotreba vozila i matična država članica; 5. Uređivanje pitanja naknade štete nastale od priključnog, odnosno vučnog vozila; 6. Uređivanje pitanja osiguranja od autoodgovornosti za isporučena vozila iz države članice EU; 7. Uređivanje načina na koji se vrši provjera međunarodne isprave o osiguranju; 8. Uređivanje pitanja prava oštećenog lica u slučaju otvaranja postupka likvidacije i stečaja nad društvom za osiguranje sa sjedištem u Crnoj Gori i zaštita oštećenih lica sa prebivalištem u Crnoj Gori kad je odgovorni osiguravač nesolventno društvo za osiguranje iz druge države članice; 9. Usklađivanje pitanja koja se odnosi na troškove Garantnog fonda sa faktičkim stanjem stvari, i 10. Usaglašavanje sa Direktivom (EU) 2021/2118 Evropskog parlamenta i Vijeća od 24. novembra 2021. godine o izmjeni Direktive 2009/103/EZ u odnosu na osiguranje od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila i izvršenje obaveze osiguranja od takve odgovornosti. | |
| 3. Opcije   * Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati “status quo” opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa). * Obrazložiti preferiranu opciju? | |
| Prilikom analize razmatrane su potrebe za promjenom regulatornog okvira, ali i niz opcija u vezi sa rješavanjem pojedinačnih problema.  *Opcija status quo*, odnosno odsustvo regulatorne promjene, nije prihvaćena, jer niz navedenih problema nije mogao biti otklonjen bez izmjena zakonskog okvira, dok su neki od problema direktno uzrokovani postojećim zakonskim rješenjima.  Razmotrena je *opcija izmjena i dopuna postojećeg zakona*, koja je na kraju i prihvaćena jer je procijenjeno da bi sa izmjenama postojećeg mogla se postići razumljivost i preciznost normi. | |
| 4. Analiza uticaja   * Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne. * Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima). * Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti. * Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija. * Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera. | |
| Primjena propisa će pozitivno uticati na osiguranike i treća lica. Prvenstveno, direktni pozitivni uticaji se odnose na povećanje najnižih osiguranih suma na način kako je to bliže precizirano u tački 1.4 ovog obrasca.  Naime, važećim Zakonom o obaveznom osiguranju u saobraćaju propisuju se najniže osigurane sume u slučaju štete zbog smrti, tjelesne povrede i oštećenja zdravlja do iznosa od 6.070.000 eura po štetnom događaju, bez obzira na broj oštećenih lica i u slučaju uništenja ili oštećenja stvari do iznosa od 1.220.000 eura po štetnom događaju bez obzira na broj oštećenih lica. Predloženim izmjenama prethodno navedeni iznosi se uvećavaju do iznosa od 6.450.000 eura, odnosno 1.300.000 eura.  Indirektni uticaji odnose se na bržu i pozdaniju obradu odštetnih zahtjeva osiguranika kroz uspostavljanje sistema za automatsku razmjenu dokumentacije, zaštitu lica u slučaju otvaranja postupka likvidacije i stečaja nad društvom za osiguranje, garantovanje višeg nivoa zaštite ličnih podataka u postupku provjera međunarodne isprave o osiguranju, uređenju građansko pravne odgovornosti u slučaju štete nastale od priključnog, odnosno vučnog vozila, kao i osiguranja od autoodgovornosti za isporučena vozila iz države članice EU.  Primjena propisa neće izazvati troškove građanima i privredi, niti uvodi opterećenja i barijere.  Predmetne izmjene propisa nemaju za posljedicu izmjene normi koje se eventualno odnose na stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišnu konkurenciju.  Predmetne izmjene propisa nemaju za posljedicu uvođenje eventualnih administrativnih opterećenja i biznis barijera. | |
| 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 fiskanu 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 korišćenja 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. | |
| Donošenje propisa će imati fiskalnog uticaja na budžet budući da je u članu 2 predmetnih izmjena propisana obaveza uspostavljanja sistema za automatsku razmjenu dokumentacije, neophodnog za rješavanje odštetnih zahtjeva, kao sto su zapisnici o uviđaju saobraćajne nezgode, fotografije lica mjesta, službene zabilješke i ostala dokumentacija sačinjena prilikom vršenja uviđaja. Navedeni sistem se uspostavlja između organa uprave nadležnog za unutrašnje poslove i Udruženja Nacionalni biro osiguravača u cilju efikasne obrade odštetnih zahtjeva osiguranika. Imajući u vidu da je dosadašnja praksa pokazala da društva za osiguranje nerijetko čekaju dopunu dokumentacije u smislu zapisnika o uviđaju kako bi zahtjev bio kompletiran, odnosno kako bi mogli utvrditi pravnu osnovanost i konačno obraditi i riješiti odštetni zahtjev, smatramo da bi direktna komunikacija i profesionalna saradnja izmedu nadležnog organa MUP-a i Nacionalnog biroa osiguravača Crne Gore doprinijela, kako efikasanosti u vremenu rješavanja odštetnih zahtjeva, tako i sigurnosti u razmjeni podataka potrebnih za utvrđivanje pravog činjeničnog stanja, te pravilne primjene materijalnog prava prilikom rješavanja odštetnih zahtjeva.  Dakle, izrada i implementacija navedenog sistema će iziskivati jednokratno obezbjeđenje finansijskih sredstava, dok bi eventualno održavanje istog moglo iziskivati višekratno obezbijeđenje sredstava.  Neophodna finansijska sredstva nije potrebno obezbijediti u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, kao ni za narednu fiskalnu godinu, imajući u vidu da je rok za uspostavljanje predmetnog Sistema određen do 31.12.2026. godine.  Agencija za nadzor osiguranja kao jedan od predlagača predmetnih izmjena Zakona o obaveznom osiguranja u saobraćaju ne može predvidjeti i samim tim izvršiti obračun finansijskih sredstava potrebnih za uspostavljanje predmetnog sistema, imajući u vidu da će korisnici istog biti MUP i Nacionalni biro osiguravača Crne Gore. Dodatno, troškove nije moguće procijeniti zbog specifičnosti izrade aplikacije kao i zbog efekata inflacije na ICT usluge.  Usvajanjem propisa nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze.  Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.  Implementacijom propisa se neće ostvariti prihod za budžet Crne Gore. | |
| 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. | |
| Nije korišćena eksterna ekspertska podrška.  Radnu grupa na izradi predloženog teksta činila su predstavnici Agencije za nadzor osiguranja Crne Gore.  Planirano je objavljivanje javnog poziva svim zainteresovanim stranama: građanima, naučnoj i stručnoj javnosti i privrednim subjektima da se uključe u javnu raspravu i daju svoj doprinos u pripremi predmetnih Izmjena I dopuna Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju. (Javna rasprava). Nakon završene javne rasprave, izvještaj sa iste biće inkorporiran u RIA obrazac. | |
| 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? | |
| Prepreke u implementaciji se ne očekuju, iz razloga što usvajanjem ovog predloga, sačinjavaće usaglašen pravni okvir sa Zakonom o osiguranju ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 078/06, 019/07, "Službeni list Crne Gore", br. 053/09, 073/10, 040/11, 045/12, 006/13, 055/16, 146/21, 034/24) i Zakonom o likvidaciji i stečaju društava za osiguranje („Sl. List CG“ br. 42/15), što će omogućavati transparentniji i precizniji postupak koji će sprovoditi nadležni sud u navedenim slučajevima.  Ispunjenje ciljeva mjeriće se na osnovu indikatora, kao što je vrijeme rješavanja odštetnih zahtjeva i vrijeme provjere međunarodne isprave o osiguranju.  Za monitoring i evaluaciju primjene propisa biće zadužena Agencija za nadzor osiguranja i nadležni organi. | |

Datum i mjesto Starješina

Podgorica, 11.10.2024. \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_