



Crna Gora
Ministarstvo kulture

Br. 01 - 2540/3

Datum: 16.10.2015

VLADA CRNE GORE

PODGORICA

Na Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kulturi, koji su Skupštini Crne Gore podnijele poslanice prof.dr Jelisava Kalezić i doc. dr Branka Bošnjak, Ministarstvo kulture daje sljedeće

MIŠLJENJE

Članom 1 Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kulturi, predlažu se izmjene člana 2 Zakona o kulturi ("Službeni list CG", br. 49/08, 16/11 i 38/12), koji se odnosi na pojam kulture.

U odnosu na predložene izmjene, ističemo da se istima suštinski ne mijenja pojam kulture, a kako je navedeno u samom obrazloženju Prijedloga zakona, pojam kulture je veoma složen fenomen i teško ga je u potpunosti definisati. Cijenimo da ponuđeno rješenje predstavlja pitanje terminologije, a ne i suštinskog promišljanja pojma kulture. Pored toga, iz postojećeg člana 2 Zakona o kulturi, Prijedlogom zakona je predloženo brisanje "usluge od neposrednog značaja za ostvarivanje kulturno-umjetničkog stvaralaštva". Usluge su od suštinskog značaja za cjelovito ostvarivanje svih djelatnosti u kulturi, zbog čega one moraju biti i sastavni dio pojmovnog određenja kulture. U skladu sa navedenim, smatramo da postojeće rješenje člana 2 Zakona o kulturi na sveobuhvatniji način definiše pojam kulture.

Članom 2 Prijedloga zakona predlaže se dodavanje novog člana 2a kojim bi se definisale oblasti i djelatnosti u kulturi.

Kultura je kompleksna oblast, te smatramo da predložena dopuna nije prihvatljiva jer bi svaka kategorizacija unutar oblasti kulture bila ograničavajući faktor u odnosu na različite forme koje proizilaze iz slobode stvaralaštva, zaštite i očuvanja kulturnih dobara i uopšte izgradnje i unapređenja sistema kulture.

Članom 3 Prijedloga zakona predlaže se dopuna člana 3 Zakona o kulturi koji definiše načela ostvarivanja i razvoja kulture, tako što se dodaju nove tačke koje se odnose na otvorenost i dostupnost kulturnih sadržaja, očuvanje kulturne baštine kao integralnog dijela životne sredine i ravnomjernog statusa svih subjekata u kulturi.

U odnosu na navedeno, ističemo da su predložene dopune već sadržane u članu 3 stav 1 tač. 1, 2, 3 i 6 Zakona o kulturi, kao i da predstavljaju samo detaljniju razradu već navedenih tačaka.

Članom 5 Prijedloga zakona predlaže se dopuna člana 5 stav 1 Zakona o kulturi, tako što se nakon tačke 14 dodaje osam novih tačaka koje treba da predstavljaju javni interes u kulturi, a koje se odnose na izgradnju jedinstvenog informacionog sistema u oblasti kulturne baštine, regulisanje tržišta umjetničkih djela i antikviteta, podsticanje djece i mladih u kulturi, podsticanje kulturnog turizma, kulturno obrazovanje i obrazovanje kadrova za sve pozive u oblasti kulture, intersektorsku saradnju institucija kulture sa relevantnim subjektima iz drugih oblasti, aktivnije učešće u evropskim projektima koji su usmjereni ka unapređivanju, poznavanju i širenju kulture i istorije evropskih naroda i jačanju organizacija vaninstitucionalne kulture.

Takođe, ističemo da predložene dopune jednim dijelom ne pripadaju resoru kulture, već resorima Ministarstva ekonomije, Ministarstva prosvjete, Ministarstva održivog razvoja i turizma, i da su kao takve već implementirane u njihovu legislativu i strateška dokumenta. Takođe, jedan dio navedenih aktivnosti već je sadržan u članu 5 Zakona o kulturi i sprovodi se kroz prioritete, mjere i aktivnosti utvrđene Nacionalnim programom razvoja kulture i Godišnjim programom zaštite i očuvanja kulturnih dobara.

Čl. 6 do 9 Prijedloga zakona predlažu se izmjene i dopune čl. 8, 9 i 11 Zakona o kulturi koje se odnose na način donošenja Nacionalnog programa razvoja kulture, nadležnosti i obrazovanje Nacionalnog Savjeta za kulturu i imenovanje opštinskih savjeta za kulturu, i to tako što bi Nacionalni program donosila Skupština Crne Gore. Takođe, propisuju se pitanja kojima bi Nacionalni savjet trebalo da se bavi i definiše struktura, odnosno članstvo Nacionalnog savjeta i način njihovog izbora, te propisuje da se donošenje akta o obrazovanju opštinskih savjeta za kulturu stavlja u nadležnost Skupštine opština, kao i imenovanje opštinskog savjeta.

Smatramo da postojeće odredbe u Zakonu u kulturi, na efikasniji i racionalniji način rješavaju navedena pitanja. Takođe, budući da je kultura jedna od izvornih nadležnosti Vlade Crne Gore koja je ujedno i osnivač nacionalnih ustanova kulture, logično je da se strateškim pitanjima razvoja i unapređenja ovog sektora bave Ministarstvo kulture i Vlada. Pri tome postojeći način izrade, donošenja i implementacije Nacionalnog programa je u cjelini dostupan javnosti i usklađen je sa obrazovanjem nacionalnih savjeta u drugim resorima.

S obzirom na to da Ministarstvo kulture smatra da ne bi trebalo prihvatiti navedene izmjene i dopune, nema osnova za prihvatanje čl. 21, 23 i 24 Prijedloga zakona kojima se predviđaju novi rokovi za donošenje Nacionalnog programa razvoja kulture i opštinskih programa, za izmjena statuta skupština opština, javnih ustanova i institucija, kao i novi rokovi za imenovanje Savjeta javnih ustanova.

Članom 10 Prijedloga zakona predlaže se brisanje riječi “neprofitna” u članu 12 stav 1 Zakona o kulturi i istovremeno dodaje novi stav kojim se definiše obaveza Ministarstva da najmanje jednom u dvije godine utvrdi da li ustanova kulture ispunjava uslove zbog kojih je osnovana.

U odnosu na predložena rješenja, ističemo da bi brisanjem riječi “neprofitna” u članu 12 stav 1 Zakona o kulturi, javne ustanove kulture morale biti organizovane na drugačiji način, bliže

definisan Zakonom o privrednim društvima ("Službeni list RCG", broj 6/02 i "Službeni list CG" br. 17/07, 80/08, 40/10 i 36/11), odnosno na taj način bi resor kulture bio sistemski potpuno drugačije uređen. Takođe, u stavu 2 ovog člana obezbijeđeno je profitno djelovanje organizacija kulture, s tim što ono mora biti komplementarno sa djelatnostima za koju je ustanova osnovana i mora biti od značaja za ostvarivanje te djelatnosti. Što se tiče prijedloga novog stava koji se odnosi na to da Ministarstvo kulture jednom u dvije godine preispituje ispunjenost uslova rada javnih ustanova kulture, rješenje smatramo nepotrebnim, s obzirom na to da tu obavezu Ministarstvo utvrđuje svake godine kroz godišnje izvještaje i programe rada Ministarstva i javnih ustanova iz njegove nadležnosti, kao i sprovođenjem nadzora u institucijama nad kojima, u skladu sa Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Službeni list CG", br. 5/12, 25/12, 61/12, 20/13, 17/14 i 6/15) i Zakonom o državnoj upravi ("Službeni list RCG", broj 38/03 i "Službeni list CG", br. 22/08 i 42/11), vrši nadzor.

Članom 11 Prijedloga zakona predlaže se brisanje stava 1 u članu 43, kao i izmjena st. 2 i 3 istog člana, na način da se povećava broj članova savjeta javnih ustanova čiji je osnivač država, sa propisanih pet na sedam članova, od kojih se tri imenuje na prijedlog zaposlenih stručnjaka, odnosno umjetnika. Istovremeno, stavom 3 se predlaže da savjeti javnih ustanova čiji je osnivač opština imaju najmanje tri člana od kojih većinu imenuje skupština opštine, a ostali se biraju na prijedlog stručnjaka, odnosno umjetnika.

Smatramo da su postojeća rješenja sadržana u članu 43 Zakona o kulturi efikasnija i racionalnija, a istovremeno se propisanim kriterijumima obezbjeđuje obavezna zastupljenost afirmisanih stvaralaca i afirmisanih stručnjaka u kulturi, što je sa stanovišta Ministarstva neophodno radi konzistentnog i kompetentnog razvoja kulture. Savjeti ustanova kao organi upravljanja prevashodno su zaduženi za utvrđivanje poslovne politike i programske koncepcije razvoja ustanove, usvajanje i ostvarivanje umjetničkog programa, a o tome kompetentno mogu odlučivati samo referentni stvaraoci i stručnjaci iz određene oblasti kulture. Na taj način se pitanjima kulture bavi struka i sprovodi potpuna depolitizacija ovog sektora. Takođe, mišljenja smo da se dostavljenim Prijedlogom izmjena, u dijelu koji daje pravo samo zaposlenim stručnjacima, odnosno umjetnicima u javnoj ustanovi da imenuju svoje predstavnike u savjet javne ustanove, dovode u neravnotežan položaj drugi zaposleni u ustanovama, koji ne pripadaju umjetničkom i stručnom sektoru, već su dio tehničkog, organizacionog ili pomoćnog sektora.

Prijedlogom člana 12 predlaže se izmjena člana 47 Zakona o kulturi koji se odnosi na imenovanje organa rukovođenja javnih ustanova čiji je osnivač država, odnosno predlaže se da se umjesto postojećeg rješenja po kojem direktora javne ustanove imenuje i razrješava Vlada na prijedlog Ministarstva, za imenovanje ovog organa uvede institut javnog konkursa, dok se članom 13 Prijedloga zakona predlažu uslovi za izbor kandidata za direktora ustanove.

Ističemo da su postojeće norme u Zakonu o kulturi odraz potpune depolitizacije kulture, jer je rukovođenje javnim ustanovama, čiji je osnivač država, povjereno struci i profesionalcima iz oblasti kulture. U tom kontekstu, Vlada je zakonom obavezna da na prijedlog Ministarstva kulture za direktora nacionalne javne ustanove imenuje afirmisane umjetnike i afirmisane stručnjake u kulturi, odnosno za umjetničkog direktora, umjetnika ili stručnjaka u kulturi visoke reputacije, čime je obezbijeđeno stručno i kompetentno rukovođenje javnom ustanovom.

S tim u vezi, nema osnova ni za prihvatanje člana 25 Prijedloga zakona kojim je predložen novi rok za imenovanje organa rukovođenja u skladu sa članom 12 Prijedloga.

Članom 14 Prijedloga zakona predlaže se izmjena člana 51 Zakona o kulturi koji se odnosi na definiciju stručnjaka u kulturi.

Smatramo da postojeća odredba u Zakonu o kulturi na precizniji način definiše stručnjaka u kulturi i djelatnosti kulture koje spadaju u stručni sektor.

Članom 15 Prijedloga zakona predlažu se izmjene u članu 70 st. 2 i 6 kojima bi se definisalo da se na konkursu ne sufinansiraju oblasti već djelatnosti kulture, kao i da se projekti od kapitalnog značaja mogu finansirati do punog iznosa potrebnih za njihovu realizaciju, na način što se predlaže ograničenje u tom dijelu do 20% godišnje od ukupnog iznosa budžetskih sredstava. Takođe, predloženo je i brisanje stava 3 koji propisuje da konkurs treba da sadrži kriterijume za vrednovanje projekata.

Mišljenja smo da postojeća rješenja u članu 70 sveobuhvatno definišu uslove za sufinansiranje projekata u kulturi. Suština konkursa nije da se sufinansiraju pojedine djelatnosti, već oblasti kulture kao širi kontekst, koji uključuje različite djelatnosti. Na taj način obezbjeđuje se dostupnost javnog konkursa širem krugu korisnika, većem broju institucija, umjetnika i stvaralaca. Smatramo, takođe, da propisivanje stavom 3 člana 70 da konkurs treba da sadrži i kriterijume vrednovanja projekata, čini sufinansiranje projekata iz oblasti kulture transparentnim.

Članom 16 Prijedloga zakona predlaže se izmjena člana 71 Zakona o kulturi na način što bi pravo učešća na konkursu imale nevladine organizacije, kao i ograničilo prava ustanova da učestvuju na konkursima koje raspisuju njihovi osnivači.

Ističemo da postojeći član 71 jasno definiše da na javnom konkursu Ministarstva, odnosno opštine, ne mogu učestvovati ustanove čiji su osnivači Vlada ili opština. Takođe, Prijedlog da se brišu riječi "osim nevladinih organizacija" je neprimjenljiv s obzirom na to da je Zakon o nevladinim organizacijama ("Službeni list CG", broj 39/11), koji se primjenjuje od januara 2012.godine, centralizovao model podrške tom sektoru, po kojem nevladine organizacije sredstva za svoj rad mogu obezbijediti samo preko Komisije za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama pri Ministarstvu finansija. Stupanje na snagu tog zakona, iniciralo je izmjene i dopune Zakona o kulturi u dijelu sufinansiranja nevladinih organizacija, pa je iz Zakona o kulturi brisana mogućnost sufinansiranja nevladinog sektora i na taj način izvršeno usklađivanje dva zakona.

Članom 17 Prijedloga zakona predviđa se promjena člana 73 stav 2 Zakona o kulturi, na način što bi bliže uslove za izbor projekata za sufinansiranje propisalo Ministarstvo kulture.

Ističemo da postojeći član 73 Zakona jasno i precizno definiše kriterijume po kojima se vrednuju projekti i programi kandidovani na javnom konkursu, uz istovremenu mogućnost da nadležni organ utvrdi i dodatne kriterijume za određene oblasti kulture, što obezbjeđuje izbor umjetnički kvalitetnih projekata značajnih za razvoj kulture.

Članom 18 Prijedloga zakona predlaže se dopuna člana 74 Zakona o kulturi novim stavom koji se odnosi na javnost rada komisija koje vrednuju projekte kandidovane na javnom konkursu.

S obzirom na to da se članom 74 stav 3 Zakona propisuje da je rad komisije javan, a da se u praksi ta javnost ostvaruje na konferencijama za medije i objavljivanjem odluka na web stranici Ministarstva i u štampanim medijima, što su usvojeni modeli komunikacije sa javnošću, cijenimo da je javnost rada zastupljena na zadovoljavajući način tokom prethodne desetogodišnje prakse. Takođe, smatramo da su rješenja sadržana u Prijedlogu zakona neprimjenljiva u odnosu na veliki broj projektnih prijava koje se kandiduju na javni konkurs.

Članom 19 Prijedloga izmjena predložena je izmjena člana 82 stav 2 koji se odnosi na nadzor nadležnih organa nad izvršavanjem obaveza o sufinansiranju projekata, na način što bi se riječ "može" zamijenila riječju "će".

Ističemo da su pitanja rokova realizacije projekata, izvještavanja o utrošku sredstava i namjenskog korišćenja sredstava dodijeljenih iz budžeta Crne Gore, odnosno budžeta opštine po osnovu sufinansiranja projekata u kulturi, precizno definisana čl. 77 (stav 4), 78 (stav 1) i 80 Zakona o kulturi. Navedeni članovi jasno propisuju obavezu korisnika sredstava da uplaćena sredstva vrati u slučaju nenamjenskog korišćenja ili nerealizovanog projekta i dužnost Ministarstva kulture da pod takvim okolnostima traži povraćaj sredstava. Stoga, mišljenja smo da nije potrebno mijenjati član 82 stav 2 na predloženi način, jer se time suštinski ne mijenja obaveza nadzornog organa u preispitivanju izvršavanja ugovornih obaveza.

Članom 22 Prijedloga zakona predviđeno je da se poslije člana 102 doda novi član 102a koji definiše rokove za donošenje podzakonskih akata za sprovođenje zakona, kao i nove rokove za donošenje podzakonskih akata koji nijesu donijeti u propisanom roku, utvrđenom članom 102 Zakona o kulturi.

Budući da Ministarstvo nije prihvatilo izmjene i dopune članova kojim su predlagali predviđeli donošenje novih podzakonskih akata nema potrebe za definisanjem rokova u kojim bi se sprovele izmjene i dopune. Jedan broj podzakonskih akata predviđenih Zakonom o kulturi (status reprezentativnog strukovnog udruženja, podsticanje amaterskog djelovanja u kulturi) su pripremljeni za donošenje, ali nakon usvajanja Zakona o nevladinim organizacijama nije bilo osnova za njihovo donošenje jer strukovna udruženja, kao i organizacije koje se bave amaterskim djelovanjem u kulturi, pripadaju nevladinom sektoru. Što se tiče podzakonskog akta iz člana 85 Zakona o kulturi, o bližim uslovima i kriterijumima za obezbjeđivanje radnog i stambenog prostora, riječ je o poslovima koji se mogu intersektorski rješavati i do sada su prevazilazili mogućnosti ovog resora. Ovo su pitanja koja se mogu rješavati samo u saradnji sa lokalnim samoupravama, koje raspolažu navedenim prostorima. S obzirom na to da predstoji donošenje Granskog kolektivnog ugovora za oblast kulture, kojim će biti definisano i vođenje politike u ovoj oblasti, stvoriće se uslovi i za realizaciju navedenih poslova, pa samim tim i donošenja tog podzakonskog akta.

Članom 4 Prijedloga zakona predloženo je da se doda novi član koji se odnosi na rodno osjetljivi jezik, dok je članom 20 Prijedloga zakona predloženo da se u poglavlju Finansiranje kulture, rimski broj VI zamijeni brojem VII, te u skladu sa tim i prenumeracija ostalih poglavlja.

Ministarstvo uviđa adekvatnost i cijeni predloženu dopunu koja se tiče upotrebe rodno senzitivnog jezika, ali smatramo da ne bi bilo svrsishodno sprovoditi izmjenu postojećeg Zakona zbog ove sugestije.

Što se tiče člana 20 Prijedloga zakona, s obzirom da se radi o potrebi tehničke ispravke teksta zakona, a ne o izmjenama i dopunama zakonskih normi, Ministarstvo kulture će, prema definisanoj proceduri, pokrenuti postupak ove ispravke, u neposrednoj saradnji sa Skupštinom Crne Gore koja je nadležna za ispravku zakonskih akata.

Imajući u vidu navedeno, mišljenja smo da odredbe koje su ponuđene Prijedlogom zakona u mnogome mijenjaju definisani koncept kulturne politike, pri čemu ističemo da su se postojeća rješenja u praksi pokazala sveobuhvatnijim i racionalnijim, te stoga smatramo da ne bi trebalo prihvatiti Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kulturi.

S poštovanjem,

**MINISTAR**
Pavle GORANOVIĆ