



Crna Gora

DECENIJA
OBNOVE
NEZAVISNOSTI
HILJADU GODINA
DRŽAVNOSTI
2016



Da je vječna Crna Gora

**VLADA CRNE GORE
MINISTARSTVO FINANSIJA**

Broj: 01-18845/1

Podgorica, 21.12.2016. godine

MINISTARSTVO KULTURE
-n/r ministra, Prof. mr Janka Ljumovića-

Na osnovu Vašeg akta, broj: 01-3879 od 09. decembra 2016. godine, povodom *Predloga odluke o osnivanju JU Filmski centar Crne Gore*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Članom 4 Predloga odluke definisano je da će se sredstva za obavljanje djelatnosti Filmskog centra, pored prihoda iz budžeta Crne Gore, donacija, međunarodnih fondova, sopstvenih prihoda i drugih izvora u skladu sa zakonom, obezbjeđivati i iz Filmskog fonda. S tim u vezi, napominjemo da je Ministarstvo finansija i u proceduri donošenja važećeg Zakona o kinematografiji posebno ukazivalo na negativne posljedice uvođenja novih fiskaliteta, a u cilju finansiranja Filmskog fonda. Obveznici plaćanja i visina nameta definisani su članom 36 Zakona o kinematografiji ("Sl. list Crne Gore", br. 42/15): pravna i fizička lica koja se bave djelatnostima prometa, distribucije, prikazivanja, iznajmljivanja, kablovskog, satelitskog i internet prenosa i distribucije kinematografskog djela, kao i drugim vidovima korišćenja kinematografskog djela.

U skladu sa postupkom osnivanja javnih ustanova, propisanim Zakonom o kulturi, Vlada Crne Gore je na sjednici održanoj 28. jula 2016. godine usvojila Elaborat o osnivanju javne ustanove Filmski centar i istovremeno zadužila Ministarstvo kulture da do kraja 2016. godine pripremi osnivački akt.

Uvidom u dostavljeni tekst i izvještaj o analizi uticaja propisa u djelu procjene fiskalnog uticaja, utvrđeno je da za sprovođenje ove odluke nisu potrebna dodatna finansijska sredstva iz Budžetu Crne Gore. Javna ustanova Filmski centar je ustanovljena kao posebna potrošačka jedinica (Organizacioni kod 40819) u Budžetu Crne Gore i finansirati će se iz sredstava opredjeljenih za kulturu u skladu sa članom 93 Zakona o kulturi (Sl. list Crne Gore", br. 49/08).

Nacrtom budžeta za 2017. godinu planirana su sredstva za početak rada Filmskog centra Crne Gore.

Takođe, Filmski centar Crne Gore će za ostvarivanje djelatnosti od javnog interesa, prihodovati sredstva shodno članu 36 Zakona o kinematografiji, to jest od obveznika izdvajanja sredstava za filmski fond.

Implementacijom predmetnog propisa stvaraju se preduslovi za ostvarivanje prihoda u budžetu Crne Gore po osnovu povećanja broja inostranih producenata koji će snimati na teritoriji Crne Gore, valorizaciju turističko - kulturnih potencijala itd.

U skladu sa navedenim, kao i na značaj kinematografije i potrebe za njenom revitalizacijom, Ministarstvo finansija je sa aspekta budžeta saglasno sa *Predlogom odluke o osnivanju Javne ustanove Filmski centar Crne Gore*.

S poštovanjem,



IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo kulture

NAZIV PROPISA

Odluka o osnivanju Javne ustanove Filmski centar Crne Gore (Predlog)

1. Definisane probleme

- 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)?

Ono što se u dosadašnjoj praksi pokazalo kao osnovna slabost na planu revitalizacije kinematografije jeste to što u Crnoj Gori ne postoji institucija koja bi se sistematično i konzistentno bavila pitanjima njenog unapređenja, nedovoljna finansijska ulaganja u filmsku produkciju i druge segmente kinematografije i nedostatak mjera za privlačenje inostranih producenata za snimanje u Crnoj Gori.

Iskustvo ukazuje na mnoge probleme u crnogorskom kinematografskom sektoru koje je nemoguće prevazići trenutnom institucionalnom organizacijom. Ministarstvo kulture po prirodi svoje djelatnosti ne može obavljati sve poslove koji proizilaze iz oblasti kinematografije, a ne posjeduje ni dovoljne kadrovske kapacitete za sve neophodne aktivnosti iz ovog domena. Takođe, jedina ustanova u oblasti kinematografije u Crnoj Gori - Crnogorska kinoteka, obavlja djelatnost filmskog arhiva, odnosno pribavlja, čuva, restaurira i promovira filmsko nasljeđe, pa njena organizaciona struktura podliježe propisima koji se odnose na kulturnu baštinu i kulturna dobra.

Zbog nepostojanja posebne ustanove sa primarnom funkcijom razvoja i unapređenja kinematografije u Crnoj Gori, ne može se obezbijediti adekvatna saradnja sa takvim ustanovama u inostranstvu, promocija potencijala na međunarodnom nivou i korišćenje različitih fondova. Pored članica Evropske unije, u svim zemljama regiona postoje takve institucije (Hrvatski audiovizuelni centar, Slovenački filmski sklad, Filmski centar Srbije, Filmski fond Makedonije, Albanski nacionalni centar za kinematografiju)

U tom kontekstu, Zakonom o kinematografiji iz 2015.godine utvrđena je potreba revitalizacije kinematografije u Crnoj Gori, a kao osnov za rješavanje tog problema propisano je osnivanje državne javne ustanove sa primarnom funkcijom realizacije razvojnih prioriteta, mjera i aktivnosti.

Posljedice aktuelnog stanja crnogorske kinematografije sa trenutnim nerazvijenim institucionalnim okvirom karakterišu sljedeće posljedice:

- nizak nivo ulaganja sredstava od strane države, zbog čega se projekti podržani od strane Ministarstva ne realizuju planiranom dinamikom,
- nedostatak strateškog planiranja u kinematografiji i problemi u realizaciji razvojnih prioriteta,
- nizak nivo sredstava iz alternativnih izvora za finansiranje kinematografije,
- neophodnost jačanja regionalne saradnje,
- nedostupnost filmskog fonda Eurimages, kao i drugih međunarodnih fondova,
- nezadovoljavajuća kadrovska obučenosť za korišćenje međunarodnih fondova i učešće u međunarodnim programima saradnje,
- nizak nivo zapošljavanja u sektoru,
- evidentni infrastrukturni i tehnički nedostaci u svim djelovima kinematografskog lanca,
- loše stanje u crnogorskim bioskopima i nedostatak osnovnih infrastrukturnih kapaciteta u prikazivačkoj djelatnosti,
- nedovoljni nivo privatne inicijative u prikazivačkoj djelatnosti i distribuciji,
- nedovoljna iskorišćenost prirodnih i ambijentalnih uslova za privlačenje inostranih snimanja u Crnoj Gori.

Takvo stanje dovelo je do:

- stagnacije i nerazvijenosti kinematografskog sektora;
- nekonkurentnosti crnogorske kinematografije na regionalnom i evropskom tržištu;
- stihijskog i sporadičnog korišćenja crnogorskih kapaciteta za inostrana snimanja, pri čemu se nacionalni potencijali veoma često koriste kao prezentacija potencijala drugih država regiona;
- nemogućnosti ostvarivanja ciljeva razvoja kulture, utvrđenih Zakonom i Programom razvoja kulture 2016-2020.
- dovođenje u pitanje održivosti i funkcionisanja kinematografskog sektora u kulturi.

2. Ciljevi

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

Osnovni cilj zbog kojeg se donosi navedeni akt, odnosno osniva Filmski centar jeste unapređenje kapaciteta i okolnosti u kojima se razvija kinematografija u Crnoj Gori. U tom smislu, osnivanje Filmskog centra ima za cilj obavljanje poslova koji proizilaze iz utvrđenog javnog interesa u kinematografiji, a odnose se na:

- podsticanje proizvodnje domaćih kinematografskih djela i unapređenje koprodukcione saradnje,
- međunarodnu promociju sektora,
- povećanje korišćenja alternativnih izvora finansiranja,
- stvaranje uslova za podršku mladim i talentovanim stvaraocima i deficitarnom kadru u kinematografiji,
- uvođenje podsticajnih mjera za povećanje inostranih snimanja u Crnoj Gori, ali i unapređivanje donatorstva, sponzorstva i javno-privatnog partnerstva,
- stvaranje uslova za razvoj filmskog turizma,
- modernizaciju i razvoj tehničke baze kinematografije,
- podršku ostvarivanju komplementarnih djelatnosti,
- širenje znanja o crnogorskom filmskom stvaralaštvu,
- sprovođenje mjera zaštite djece i mladih od neprimjerenih kinematografskih sadržaja,
- povećanje dostupnosti kinematografskih djela licima sa invaliditetom i sl.
- realizacija aktivnosti za unapređenje komplementarnih djelatnosti;
- formiranje i vođenje baze statističkih podataka za oblast kinematografije i
- obavljanje i drugih poslova koji proizilaze iz utvrđenog javnog interesa u kinematografiji, u skladu sa zakonom i aktom o osnivanju Filmskog centra.

Donošenje ovog akta usklađeno je sa sljedećim dokumentima:

- Zakon o kinematografiji ("Sl. list CG", broj 42/15), član 14

- Program razvoja kulture 2016-2020 (Prioritet 2. Unapređenje institucionalnog okvira) – Vlada usvojila u martu 2016. godine.

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).**
- **Objasniti preferiranu opciju?**

Donošenje predloženog osnivačkog akta, odnosno osnivanje ove javne ustanove, definisano je Zakonom o kinematografiji i Elaboratom o osnivanju JU Filmski centar Crne Gore, te druge opcije nijesu adekvatne shodno zakonskoj obavezi.

Očekivane koristi i domet donošenja ovog akta, odnosno osnivanja Filmskog centra, su nesporni. Zadržavanje opcije "status quo" dovelo bi do daljeg urušavanja sektora kinematografije, odnosno pitanja njegovog opstanka.

U odnosu na kompleksne zadatke koje bi ova ustanova trebalo da realizuje, nije moguće ostvariti adekvatne efekte drugim, neregulatornim opcijama.

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.**

Rješenja u predloženom propisu imaće više direktnih i indirektnih uticaja:

- Stvaranje adekvatnog institucionalnog okvira za razvoj i unaprjeđenje kinematografske djelatnosti, što Crnu Goru svrstava u red svih zemalja regiona i Evrope, koje te poslove ostvaruju preko posebne institucije.
- Prednosti ovakvog modela organizacije su mnogostruke, o čemu svjedoče uspjesi rumunskih i bosanskih filmova na najvećim svjetskim festivalima, kvantitet hrvatske i srpske produkcije, gostovanja i snimanja holivudskih produkcija u Mađarskoj i Bugarskoj i drugim okolnim teritorijama, atraktivnost i značaj regionalnih festivala (Sarajevo Film Festival, Motovun)
- Očekuju se veći budžeski prihodi uvođenjem podsticajnih mjera koje ova ustanova treba da sprovodi radi povećanja inostranih snimanja u Crnoj Gori. Naime, koristeći iskustva drugih zemalja, Zakonom je, pod određenim uslovima, propisana mogućnost povraćaja jednog dijela sredstava koja inostrani producenti potroše snimajući u Crnoj Gori, kao vid podsticaja ovog kinematografskog segmenta koji je odavno zaživio u regionu, ali i većini evropskih zemalja.
- Organizaciona konsolidacija i razvoj sektora kinematografij i savremene umjetnosti, pozicioniranje kinematografije unutar multifunkcionalnog društveno-ekonomskog sistema kao prepoznatljiv, održiv i relevantan razvojni faktor, koji stvaranjem povoljnih uslova za ostvarivanje njenih djelatnosti može da donese benefite državi u smislu bolje iskorišćenosti postojećih kapaciteta, povećanjem konkurentnosti crnogorske kinematografije na regionalnom i evropskom tržištu, povećanju i stručnom usavršavanju kadrovskih potencijala, unaprjeđenju međunarodne saradnje, međunarodnoj promociji Crne Gore i crnogorske kulture.
- Formiranje Filmskog fonda i realizacija programa podrške sektoru i komplementarnim djelatnostima
- Proširenje programskih sadržaja i ponude kinematografije, uz obezbjeđenje komercijalne komponente i samofinansiranja.
- Stvaranje pretpostavki za osnivanje eksternih filmskih studija
- na umjetnike i stručnjake u kinematografiji, usljed stvaranja adekvatnih institucionalnih preduslova za unaprjeđenje i podsticaj umjetničke produkcije i prezentacije.

Implementacijom zakonske obaveze donošenja predmetnog akta ostvariće se rješenja i ciljevi sadržani u Zakonu o kinematografiji i sa stanovišta Ministarstva kulture neće imati negativnih uticaja.

Primjena ovog akta neće izazvati dodatne troškove građanima i privredi.

Ovim aktom se ne predviđa osnivanje novih privrednih subjekata na tržištu.

Donošenje predloženog akta ne stvaraju se administrativna opterećenja i biznis barijere. Pri ovakvom stavu imamo u vidu činjenicu da se institucionalni model koji sadrži ovaj akt primjenjuje u svim zemljama regiona i velikom broju evropskih zemalja.

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 obezbijedena 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 proisteci 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.**

Za sprovođenje ove odluke nijesu potrebna dodatna sredstva. Javna ustanova je ustanovljena kao posebna potrošačka jedinica u Bužetu Crne Gore, koja će se finansirati iz sredstava opredijeljenih za kulturu po stopi od 2,5% od tekućeg državnog budžeta, kako je to propisano Zakonom o kulturi.

Neophodna finansijska sredstva su opredijeljena u budžetu za narednu fiskalnu godinu.

Takođe, Filmski centar će za ostvarivanje djelatnosti od javnog interesa, sredstva prihodovati iz izvora utvrđenih članom 36 Zakona o kinematografiji, odnosno od obveznika izdvajanja sredstava za filmski

fond (pravna i fizička lica koja se bave djelatnostima prometa, distribucije, prikazivanja, iznajmljivanja, kablovskog, satelitskog i internet prenosa i distribucije kinematografskog djela, kao i drugim vidovima korišćenja kinematografskog djela).

Implementacijom predmetnog propisa stvaraju se preduslovi za ostvarivanje prihoda u budžet Crne Gore, uzimajući u obzir: povećanje broja inostranih producenata koji će snimati na teritoriji Crne Gore, valorizaciju turističko-kulturnih potencijala, značajnije korišćenje inostranih fondova itd.

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.

Konsultacija zainteresovanih strana u vezi sa potrebnom osnivanjem nove ustanove – Filmski centar, sprovedena je tokom javne rasprave prilikom izrade i donošenja Zakona o kinematografiji, tokom 2014. i 2015. godine. Doprinosi analizi potrebe i uticaja osnivanje Filmskog centra dali su zainteresovani državni organi, opštine, lokalne ustanove kulture, producenti i producentske kuće, mediji, operatori javnih komunikacijskih mreža, uključujući operatore pristupa internet i drugi.

Sprovedena je i analiza iskustava u regionu i Evropskoj uniji.

Javna rasprava i uporedna iskustva su potvrdili potrebu osnivanja Filmskog centra Crne Gore.

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?

U pripremi ovog akta nijesu uočene potencijalne prepreke za njegovu implementaciju.


Da bi se ispunili ciljevi predviđeni rješenjima ovog akta, sprovodiće se mjere upravnog nadzora, kao i konsultacije i saradnja Ministarstva kulture sa javnom ustanovom tokom realizacije normativnih obaveza utvrđenih novim osnivačkim aktom.

Glavni indikatori ispunjenja ciljeva donošenja ovog akta biće: imenovanje organa upravljanja i rukovođenja, donošenje neophodnih opštih akata ustanove, zapošljavanje adekvatnog kadra, realizacija definisanih djelatnosti i zadataka, povećanje crnogorske filmske produkcije i koprodukcija, pozitivni efekti na državni budžet, povećanje stručnosti i kompetencija kinematografskog sektora, pristupanje programima EU i SE.

Za monitoring i evaluaciju primjene propisa nadležno je Ministarstvo kulture, kao i organ državne uprave nadležan za inspekcijski nadzor, a mogućnost da budu uključeni imaće i predstavnici Ministarstva finansija i drugi zainteresovani subjekti, putem zakonom definisanog izvještavanja o radu i poslovanju ustanove.

Datum i mjesto

Cetinje, 9.12.2016.


MINISTAR
Prof. mr. Janko Ljumović