

IZVJEŠTAJ O ANALIZI UTICAJA PROPISA

**MINISTARSTVO ILI
REGULATORNO TIJELO
PREDLAGAČ**

Ministarstvo kulture i medija

NASLOV PROPISA

Nacrt Zakona o kulturi

Odjeljak 1: Definisanje problema

- ✓ Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- ✓ Što su uzroci problema?
- ✓ Što su posljedice problema?
- ✓ Ko je oštećen, na koji način i koliko?
- ✓ Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Koje probleme treba da riješi predloženi akt?

Važeći Zakon o kulturi predstavlja osnovni sistemski propis u oblasti kulture, međutim njegova dugogodišnja primjena ukazala je na potrebu njegovog cjelovitog normativnog unapređenja radi uspostavljanja savremenog i funkcionalnog sistema kulture. U praksi su uočeni brojni problemi koji se odnose na nedovoljno precizno uređene institute, neujednačenu primjenu pojedinih zakonskih odredaba, kao i nepostojanje pravnog osnova za uređivanje novih oblasti koje su od posebnog značaja za razvoj kulture. Postojeći zakon ne uređuje na sveobuhvatan način pitanja kulturnih i kreativnih industrija, digitalne transformacije u kulturi, upravljanja kulturnom infrastrukturuom, posebna udruženja u kulturi, razvoja međunarodne kulturne saradnje, niti pojedine mehanizme finansiranja programa i projekata od javnog interesa. Takođe, u dijelu koji se odnosi na javne ustanove kulture pokazala se potreba za preciznijim uređivanjem upravljanja, rukovođenja, odgovornosti organa ustanove, kao i jasnijim definisanjem njihovih međusobnih odnosa, te odnosa sa organima koji vre nadzor nad radom javnim ustnova, kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou.

Što su uzroci problema?

Uzroci postojećeg stanja ogledaju se prije svega u činjenici da je važeći zakon donijet u bitno drugačijem društvenom, institucionalnom i tehnološkom okruženju. Tokom njegove primjene razvili su se novi modeli kulturnog stvaralaštva, savremeni oblici kulturnih i kreativnih industrija, digitalni načini stvaranja, čuvanja i prezentacije kulturnih sadržaja, kao i nove potrebe u oblasti međunarodne saradnje i mobilnosti umjetnika. Istovremeno, praksa je pokazala da pojedina zakonska rješenja nijesu dovoljno precizna, što je dovelo do različitih tumačenja u njihovoj primjeni. Dodatno, razvoj kulturne politike i strateških dokumenata ukazao je na potrebu uspostavljanja modernijeg normativnog okvira kojim će se obezbijediti efikasnije ostvarivanje javnog interesa u kulturi.

Što su posljedice problema?

Posljedice postojećeg normativnog okvira ogledaju se u:

- neujednačenoj primjeni pojedinih zakonskih odredaba;
- otežanom upravljanju javnim ustanovama kulture;
- nedovoljno razvijenom sistemu konkursne podrške;
- nedovoljno razvijenim kulturnim i kreativnim industrijama;
- sporijem procesu digitalizacije u kulturi;
- smanjenoj pravnoj sigurnosti učesnika u kulturnom sistemu;
- otežanom ostvarivanju ciljeva definisanih nacionalnim strateškim dokumentima u oblasti kulture.

Ko je oštećen, na koji način i koliko?

Posljedice postojećeg zakonskog okvira osjećaju:

- javne ustanove kulture, zbog pojedinih nedovoljno razrađenih pravila upravljanja i rukovođenja;
 - jedinice lokalne samouprave, zbog potrebe za jasnijim razgraničenjem pojedinih nadležnosti;
 - organizacije i privredni subjekti koji djeluju u oblasti kulture i kreativnih industrija, zbog nedovoljno razvijenog regulatornog okvira;
 - građani, kroz ograničene mogućnosti za unapređenje dostupnosti i kvaliteta pojedinih kulturnih sadržaja.
- Negativni efekti nijesu izraženi u vidu neposredne materijalne štete, već kroz ograničeno ostvarivanje potencijala kulturnog sistema i sporiji razvoj pojedinih oblasti kulture.

Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Zadržavanjem postojećeg zakonskog okvira nastavila bi se primjena rješenja koja više ne odgovaraju u potpunosti potrebama savremenog razvoja kulture.

Postojeće nepreciznosti u primjeni zakona ostale bi prisutne, a pojedine nove oblasti od značaja za razvoj kulture i dalje ne bi bile normativno uređene, te bi se time usporilo sprovođenje strateških ciljeva kulturne politike, razvoj kulturnih i kreativnih industrija, digitalna transformacija kulture i unapređenje institucionalnih kapaciteta javnih ustanova kulture.

Odjeljak 2: Ciljevi

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

Koji ciljevi se postižu predloženim propisom ?

Donošenjem novog Zakona o kulturi ostvaruju se sljedeći ciljevi:

- uspostavljanje savremenog i cjelovitog normativnog okvira za oblast kulture;
- unapređenje ostvarivanja javnog interesa u kulturi;
- unapređenje sistema upravljanja i rukovođenja javnim ustanovama kulture;
- jasnije definisanje prava, obaveza i odgovornosti subjekata u oblasti kulture;
- stvaranje uslova za razvoj kulturnih i kreativnih industrija;
- unapređenje sistema finansiranja programa i projekata od javnog interesa u kulturi;
- razvoj digitalizacije u oblasti kulture i unapređenje dostupnosti kulturnih sadržaja;
- jačanje međunarodne kulturne saradnje i mobilnosti umjetnika;
- unapređenje transparentnosti i odgovornosti u radu institucija kulture;
- stvaranje uslova za ravnomjerniji razvoj kulture na teritoriji Crne Gore.

Navesti dosljednost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Predloženi zakon usklađen je sa Nacionalnim programom razvoja kulture 2023–2027. (Strateški cilj 1: Uspostaviti profesionalan, efikasan, umrežen i stabilan javni sektor u kulturi i Strateški cilj 2: Osnažiti vaninstitucionalni sektor kulture, međusektorsku, međuresornu i međunarodnu saradnju i razvoj publike), Nacionalnom strategijom održivog razvoja do 2030. godine (Strateški cilj 2.6: Unaprijediti značaj kulture kao temeljne vrijednosti duhovnog, društvenog i ekonomskog razvoja koja znatno unapređuje kvalitet života građana), Srednjoročnim programom rada Vlade Crne Gore 2024–2027. (Prioritet 3: Zdravi i obrazovani pojedinci kao temelj prosperitetnog i solidarnog društva, Cilj 16: Kultura kao način života), dok je utvrđivanje Predloga zakona o kulturi predviđeno Programom rada Vlade za 2026. godinu (ND 117) i Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji (26. Obrazovanje i kultura, 1.2, B, 2).

Donošenje novog zakona predstavlja osnov za sprovođenje strateških ciljeva kulturne politike i stvaranje uslova za dalji razvoj kulturnog sektora u skladu sa savremenim evropskim praksama.

Odjeljak 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 pravnog djelovanja).
- ✓ Obrazložiti preferiranu, tj. izabranu opciju.

Opcije za rješavanje problema

Opcija 1: Status quo

Zadržavanje postojećeg Zakona o kulturi.

Ova opcija ne bi omogućila rješavanje uočenih problema u primjeni važećeg zakona, niti bi omogućila uvođenje novih instituta i unapređenje sistema kulture, jer bi se zadržavanjem postojećeg stanja nastavile postojeće nepreciznosti u normativnom okviru.

Opcija 2: Neregulatorna opcija

Unapređenje postojećeg sistema putem organizacionih mjera, internih procedura, smjernica i podzakonskih akata, bez donošenja novog zakona. Ova opcija nije dovoljna, jer se najveći broj uočenih problema odnosi na pitanja koja zahtijevaju zakonsko uređivanje. Podzakonskim aktima nije moguće urediti osnovna prava i obaveze subjekata u kulturi, status pojedinih kategorija učesnika u kulturnom sistemu, niti uspostaviti novi institucionalni okvir.

Opcija 3: Regulatorna opcija (preferirana)

Donošenje novog Zakona o kulturi predstavlja najefikasnije rješenje za ostvarivanje postavljenih ciljeva. Novim zakonom omogućava se:

- sistemsko uređivanje oblasti kulture;
- otklanjanje nedostataka postojećeg zakonskog okvira;
- uvođenje novih instituta značajnih za razvoj kulture;
- unapređenje upravljanja javnim ustanovama;
- razvoj kulturnih i kreativnih industrija;
- stvaranje uslova za savremeniji i efikasniji sistem kulture.

Obrazložiti izabranu opciju

Kao najpovoljnija izabrana je regulatorna opcija, odnosno donošenje novog Zakona o kulturi. Imajući u vidu obim i značaj potrebnih izmjena, parcijalne izmjene postojećeg zakona ne bi omogućile cjelovito rješavanje uočenih problema.

Novi zakon predstavlja osnov za uspostavljanje modernog sistema kulture koji odgovara savremenim potrebama kulturnog razvoja, unapređuje pravnu sigurnost svih učesnika i omogućava efikasnije ostvarivanje javnog interesa u kulturi.

Odjeljak 4: Analiza uticaja

- ✓ na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - Nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne
- ✓ kakve troškove će primjena propisa stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima),
- ✓ da li su pozitivne posljedice donošenja propisa takve da 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.

Na koga će i kako najvjerojatnije uticati rješenja u propisu?

Primjena novog Zakona o kulturi imaće uticaj na:

- Javne ustanove kulture

Pozitivan uticaj ogleda se u jasnijem uređivanju njihovog položaja, organa upravljanja, odgovornosti i načina rada.

- Umjetnike i stručnjake u kulturi

Očekuje se unapređenje njihovog položaja kroz preciznije uređivanje statusa i prava koja ostvaruju u okviru sistema kulture.

- Nova udruženja u kulturi

Uređivanje položaja udruženja u kulturi predstavlja jedno od novih sistemskih rješenja Predloga zakona, kojim se popunjava pravna praznina u dosadašnjem normativnom okviru i stvaraju uslovi za snažnije uključivanje civilnog sektora u razvoj kulture, uz jasno definisanje njihovog mjesta i uloge u sistemu kulture Crne Gore.

- Organizacije i privredne subjekte u oblasti kulture

Zakon će doprinijeti stvaranju povoljnijeg okvira za razvoj kulturnih i kreativnih industrija i uključivanje različitih subjekata u kulturnu produkciju.

- Građane

Pozitivan uticaj ogleda se u većoj dostupnosti kulturnih sadržaja, kvalitetnijim programima i unapređenju kulturne ponude.

- Jedinice lokalne samouprave

Očekuje se unapređenje saradnje sa državnim nivoom i jasnije definisanje uloga u razvoju kulture.

Mogući negativni uticaji odnose se prvenstveno na period prilagođavanja novim zakonskim rješenjima i usklađivanje postojećih akata i procedura.

Kakve troškove će primjena propisa stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)?

Primjena predloženog zakona neće stvarati nove finansijske obaveze građanima, niti će uvoditi dodatna administrativna opterećenja za privredne subjekte. Za subjekte koji djeluju u oblasti kulture i kreativnih industrija očekuje se pozitivan uticaj kroz jasnije definisan regulatorni okvir, unapređenje mogućnosti za učešće u programima podrške i stvaranje uslova za razvoj novih kulturnih proizvoda i usluga. Mogući troškovi mogu se odnositi na usklađivanje rada pojedinih subjekata sa novim zakonskim rješenjima, ali se očekuje da će oni biti ograničenog obima i opravdani koristima koje zakon donosi.

Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti?

Da.

Troškovi primjene zakona odnose se prvenstveno na aktivnosti organa državne uprave i javnih ustanova kulture, u cilju sprovođenja novih zakonskih rješenja.

Koristi koje se očekuju donošenjem zakona odnose se na unapređenje sistema kulture, veću efikasnost rada institucija, transparentnije upravljanje javnim sredstvima, razvoj kulturnih i kreativnih industrija i povećanje dostupnosti kulturnih sadržaja građanima.

Da li propis podržava stvaranje novih privrednih subjekata i tržišnu konkurenciju?

Da.

Predloženi zakon stvara uslove za razvoj kulturnih i kreativnih industrija i podstiče uključivanje različitih subjekata u realizaciju kulturnih programa i projekata.

Unapređenjem regulatornog okvira stvaraju se pretpostavke za razvoj novih poslovnih modela u oblasti kulture, povećanje konkurentnosti i jačanje uloge kreativnog sektora u ekonomskom razvoju.

Da li propis uključuje administrativna opterećenja i biznis barijere?

Predloženim zakonom nastoji se smanjiti postojeće administrativno opterećenje kroz:

- jasnije definisanje procedura;
- preciznije utvrđivanje nadležnosti;
- unapređenje evidencija i registara;
- digitalizaciju pojedinih postupaka;
- povećanje transparentnosti rada institucija.

Zakon ne uvodi nove neopravdane administrativne obaveze za građane i privredu.

Odjeljak 5: Procjena fiskalnog uticaja

- ✓ **Da li je potrebno izdvajanje finansijskih sredstava za implementaciju propisa i u kom iznosu?**
- ✓ **Da li je izdvajanje 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 prihoda za budžet Crne Gore?**
- ✓ **Obrložiti metodologiju kojom 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 inicijativu za donošenje predloga propisa?**
- ✓ **Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.**

Da li je za implementaciju propisa potrebno obezbijediti finansijska sredstva?

Za primjenu Zakona o kulturi biće potrebno obezbijediti finansijska sredstva u okviru budžeta Crne Gore, u skladu sa dinamikom sprovođenja zakona i raspoloživim fiskalnim mogućnostima, obezbijeđenim godišnjim Zakonom o budžetu.

Sredstva mogu biti potrebna za:

- sprovođenje novih zakonskih obaveza Ministarstva kulture i medija;
- unapređenje informacionih sistema i digitalizaciju;
- vođenje evidencija i registara;
- realizaciju programa i mjera podrške u kulturi;
- sprovođenje aktivnosti usmjerenih na razvoj kulturnog sektora.

Da li je izdvajanje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog prioda?

Finansijski efekti mogu biti i jednokratni i kontinuirani.

Jednokratni troškovi mogu nastati u vezi sa uspostavljanjem novih informacionih rješenja, registara i prilagođavanjem postojećih sistema.

Kontinuirani troškovi odnose se na redovno sprovođenje programa i aktivnosti predviđenih zakonom.

Da li implementacija propisa proizvodi međunarodne finansijske obaveze?

Ne.

Sam zakon ne proizvodi nove međunarodne finansijske obaveze.

Međunarodna saradnja u oblasti kulture realizovaće se u skladu sa postojećim međunarodnim sporazumima, programima i obavezama koje proizilaze iz procesa pristupanja Evropskoj uniji.

Da li su sredstva obezbijeđena u budžetu?

Sredstva za sprovođenje aktivnosti koje predstavljaju nastavak postojećih poslova i procesa, obezbjeđuju se u okviru postojećeg budžetskog okvira Ministarstva kulture i medija.

Za nove aktivnosti sredstva će se planirati kroz redovni budžetski proces.

Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihodi za budžet?

Primarni cilj zakona nije ostvarivanje prihoda za budžet.

Međutim, posredni pozitivni fiskalni efekti mogu nastati kroz razvoj kulturnih i kreativnih industrija, povećanje privredne aktivnosti u kulturnom sektoru i stvaranje novih poslovnih mogućnosti.

Odjeljak 6: Konsultacije zainteresovanih strana

- ✓ naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza 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, i kako je input zainteresovanih strana bio uzet u obzir ili zašto nije bio uzet u obzir

Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako jeste, kako.

Vlada je na sjednici održanoj 16. oktobra 2025. godine usvojila Analizu primjene i potrebe inoviranja Zakona o kulturi koju je izradio i dostavio Institut za razvoj i međunarodne odnose – IRMO u saradnji sa nacionalnim nezavisnim stručnjakom. Nalazi Analize ukazali su na sveobuhvatne reforme važećeg zakonodavnog okvira, kako bi se kulturni sektor Crne Gore uskladio sa savremenim društvenim, tehnološkim i evropskim standardima.

U procesu pripreme Nacrta zakona o kulturi korišćena su stručna znanja i iskustva predstavnika institucija, budući da je formirana radno tijelo čiji je zadatak bio priprema Nacrta zakona (predstavnik Zajednice opština Crne Gore, predstavnik NVO sektora, predstavnici ustanova kulture, predstavnici drugih državnih organa, kao i Ministarstva kulture i medija).

Prilikom izrade zakonskog teksta analizirana su iskustva u primjeni važećeg zakonskog okvira, potrebe kulturnog sektora, kao i savremeni modeli uređenja oblasti kulture u evropskom pravnom prostoru.

Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako?

Konsultacije su sprovedene u fazi pripreme nacrta propisa i tokom postupka javne rasprave, kroz dostavljanje komentara, sugestija i predloga za unapređenje zakonskih rješenja.

Naznačiti glavne rezultate konsultacija i način na koji su sugestije zainteresovanih strana uzete u obzir.

Tokom konsultativnog procesa zainteresovane strane ukazale su na potrebu unapređenja: sistema upravljanja ustanovama kulture, položaja umjetnika, finansiranja kulture, razvoja kulturnih i kreativnih industrija, digitalizacije i preciznijeg definisanja pojedinih instituta. Dostavljene sugestije su analizirane i u dijelu u kojem su ocijenjene kao opravdane i usklađene sa ciljevima zakona, ugrađene su u tekst propisa.

Odjeljak 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?

Koje su moguće prepreke za implementaciju propisa?

Moguće prepreke u primjeni Zakona o kulturi mogu se odnositi na:

- potrebu za prilagođavanjem postojećeg rada institucija novim zakonskim rješenjima;
- potrebu za blagovremenim donošenjem podzakonskih akata;
- potrebu za dodatnim administrativnim kapacitetima za sprovođenje pojedinih novih instituta;
- potrebu za kontinuiranom saradnjom Ministarstva, javnih ustanova kulture, lokalnih samouprava i drugih subjekata;
- obezbjeđivanje odgovarajućih finansijskih sredstava za realizaciju pojedinih aktivnosti.

Koje mjere će biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ostvarili ciljevi?

Radi uspješne implementacije zakona preduzeće se sljedeće mjere:

- donošenje potrebnih podzakonskih akata u propisanim rokovima;

- obezbjeđivanje informisanja i upoznavanja subjekata kulture sa novim zakonskim rješenjima;
- praćenje primjene zakona u praksi;
- kontinuirana saradnja sa javnim ustanovama kulture i drugim zainteresovanim stranama;
- unapređenje administrativnih kapaciteta za sprovođenje zakonom utvrđenih obaveza.

Koji su glavni indikatori na osnovu kojih će se pratiti ostvarenje ciljeva?

Ostvarenje ciljeva zakona može se pratiti kroz sljedeće pokazatelje:

- broj donesenih podzakonskih akata;
- broj javnih ustanova kulture koje su uskladile svoje opšte akte sa novim zakonom;
- broj realizovanih programa i projekata od javnog interesa u kulturi;
- broj korisnika programa podrške u kulturi;
- broj digitalizovanih kulturnih sadržaja;
- broj razvijenih programa u oblasti kulturnih i kreativnih industrija;
- stepen dostupnosti kulturnih sadržaja građanima.

Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Za praćenje primjene Zakona o kulturi biće odgovorno Ministarstvo kulture i medija, u okviru svojih zakonom utvrđenih nadležnosti.

Ministarstvo će pratiti ostvarivanje ciljeva zakona kroz izvještavanje, analizu podataka i saradnju sa javnim ustanovama kulture, jedinicama lokalne samouprave i drugim relevantnim subjektima.

Mjesto i datum:

Cetinje, 04.08.2026. godine

MINISTARKA

dr Tamara Vujović

