

IV. Анализа ефеката закона

ПРИЛОГ 2:

Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже

1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?

У области се прати ниво и квалитет уређености заштите покретних културних добара – музејске грађе, у погледу услова за обављање делатности заштите покретних културних добара – музејске грађе, институционалне изграђености и уређености области музејске делатности. Након што се остваре све претпоставке за функционисање заштите покретних културних добара – музејске грађе сагласно циљевима због којих се уређује, као показатељи који би били праћени у контроли реализације су: очување, проучавање, тумачење, вредновање и представљање јавности музејске грађе као дела целовитог културног наслеђа.

Према подацима Републичког завода за статистику и Завода за проучавање културног развоја у Републици Србији има укупно **149** музеја.

2) Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.

У предметној области се није спроводио документ јавне политике или пропис, с тога није могуће представити резултате спровођења истих.

3) Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?

Важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже су: Закон о култури и Закона о јавној својини. Значај предложене промене се огледа у томе што Закон о култури даје правни основ за системско уређење музејске делатности кроз унапређење оквира деловања музејских установа, увођење стандарда који се односе на услове оснивања, чувања, проучавања, заштиту и презентовање музејске грађе, а Закон о јавној својини даје основ за уређивање области заштите покретним културним добрима са становишта својине.

4) Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема.

С обзиром на то да већина установа заштите културних добара у Републици Србији обавља своју делатност у веома тешким условима, са недовољним простором, недостатком стручног кадра, застарелом опремом и проблемима финансирања, доношењем Закона о музејској делатности ће бити створене системске основе за обезбеђивање услова неопходних за обављање делатности заштите покретних културних добара – музејске грађе и равномеран развој и унапређење рада музеја.

Највећи број музеја због проблема у вези са недовољним финансирањем од стране локалних самоуправа није у могућности да на одговарајући начин обавља своју редовну делатност а при том је и број запослених у њима, упркос повећању обима послова услед доношења бројних нових закона из различитих повезаних области константно смањиван па

су поједине установе доведени на ивицу издрживости. Недостатак простора за смештај културних добара је међу водећим проблемима који директно утиче на њихово пропадање.

Осим тога, садашњи законски оквир је делимично застарео и не уређује бројна питања која су од значаја за рад и примену добре праксе из света на коју треба да се угледамо.

Законско уређивање обавеза ималаца и држалаца културних добара, евиденцију свих културних добара наше провинијенције, на територији Републике Србије и ван њене територије, питања права и обавеза музеја, њихову делатност, стварање мреже музеја, вођење документације, категорисање и утврђивање културних добара, утврђивање јединствених мера превентивне заштите, надзор над применом закона и инспекцијски надзор и бројна друга питања су важна ради стварања јединственог система за очување и заштиту покретних културних добара – музејске грађе Републике Србије.

5) Која промена се предлаже?

1. Стварање законског оквира који ће обезбедити потпуну заштиту и очување музејске грађе као покретних културних добара на јединствен начин, без обзира на облик у којем настаје и где се налази један је од основних циљева који ће се постићи доношењем овог закона. Уређивање ове материје законом ће утицати и на развој свести о важности очувања музејске грађе као покретних културних добара и наше баштине за будуће генерације, односно свести да се најважнији предмети материјалног и елементи нематеријалног културног наслеђа морају заштитити од уништења јер они представљају својеврсно материјално сведочанство о постојању, организацији и функционисању друштва и државе;
2. Заокруживање правне регулативе која се односи на покретна културна добра – музејску грађу изворно насталу у материјалном или нематеријалном виду и то на начин који ће гарантовати њено „преживљавање“ кроз време, односно очување података које она садржи;
3. Уређивање правног основа за коришћење и заштиту музејске грађе;
4. Побољшање услова за рад музеја како би могли да се пуним капацитетом посвете заштити покретних културних добара – музејске грађе за које су надлежни;
5. Јасно дефинисање обавеза музеја и оснивача музеја;
6. Регулисање централне и матичних функција музеја, као и уређење територијалне надлежности у оквиру мреже музеја;
7. Уређење мреже музеја;
8. Уређивање стручних звања у области музејске делатности;
9. Пооштравање казнене политике које ће допринети заштити и очувању покретних културних добара – музејске грађе;
10. Евиденције музеја којима се обезбеђује доступност различитих података у обављању музејске делатности:
 - Евиденција добара под претходном заштитом (члан 11. ст. 1. тач. 4)
 - Евиденција музеја (члан 32)
 - Евиденција власника и држалаца музејске грађе од интереса за Републику Србију (члан 41. ст. 1. тач. 4)
 - Евиденција о културним добрима страног порекла која су од интереса за Републику Србију (члан 41. ст. 1. тач. 11)

- Евиденција о кадровским, просторним и техничким ресурсима (члан 47. ст. 1. тач. 4)
- Евиденција власника и држалаца културних добара од интереса за Републику Србију на својој територији (члан 47. ст. 1. тач. 10)
- Евиденција брисаних односно исписаних музејских предмета из Инвентарне књиге (члан 69).

6) Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Доношење закона је неопходно и једино могуће решење за свеобухватно регулисање система заштите покретних културних добара – музејских предмета као и поставање система, организације и функционисање музејске делатности ако имамо у виду да се не могу на други начин решити актуелни проблеми са којима се свакодневно суочавају музеји у обављању делатности.

Имајући у виду значај музејске грађе као дела културног наслеђа и врсте покретних културних добара у савременом свету који их је препознао и као један од битних елемената покретача привредног раста, туристичке понуде једне земље и битног услова за разумевање прошлости и будућности једне земље, неопходно је сва питања у вези настанка музејске грађе као покретних културних добара, чувања и заштите као и друга питања у вези надлежности и рада установа заштите покретних културних добара – музејске грађе и обавеза и права власника и држаоца, уредити законом којим ће поставити и системски уредити музејску делатност.

7) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.

Нацрт закона ће утицати на Министарство културе и информисања, у оквиру ког функционише систем републичких установа заштите, на установе заштите - музеје, на кориснике услуга, на специјализована правна и физичка лица који нису део јавног сектора.

8) Да ли постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена и о којим документима се ради?

Не постоје важећи документи.

9) Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?

Не.

10) Квантитативно (нумерички, статистички) представити очекиване трендове у предметној области, уколико се одустане од интервенције (status quo).

У случају недоношења закона систем заштите покретних културних добара – музејске грађе не би био свеобухватно регулисан и уређен у делу постављања система, организације и функционисања музејске делатности ако имамо у виду да се не могу на други начин решити актуелни проблеми са којима се свакодневно суочавају музеји у обављању основне делатности.

11) Какво је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, односно локалних самоуправа (ако је реч о јавној политици или акту локалне самоуправе)?

У правним системима европских земаља постоје слични модели уређења заштите покретних културних добара – музејске грађе, нарочито ако се имају у виду обавезујући прописи ЕУ.

ПРИЛОГ 3:
Кључна питања за утврђивање циљева

**1) Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва?
(одговором на ово питање дефинише се општи циљ).**

Стварање законског оквира који ће обезбедити потпуну заштиту и очување покретних културних добара – музејске грађе на јединствен начин, без обзира на облик у којем настаје и где се налази један је од основних циљева који ће се постићи доношењем овог закона. Уређивање ове материје законом ће утицати и на развој свести о важности очувања покретних културних добара – музејске грађе и наше баштине за будуће генерације, односно свести да се најважнији предмети и елементи нематеријалног културног наслеђа морају заштитити од уништења јер они представљају својеврсно материјално сведочанство о постојању, организацији и функционисању друштва и државе.

2) Шта се предметном променом жели постићи?

(одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доведе до остварења општег циља.

У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).

1. Стварање законског оквира који ће обезбедити потпуну заштиту и очување музејске грађе као покретних културних добара на јединствен начин, без обзира на облик у којем настаје и где се налази један је од основних циљева који ће се постићи доношењем овог закона. Уређивање ове материје законом ће утицати и на развој свести о важности очувања музејске грађе као покретних културних добара и наше баштине за будуће генерације, односно свести да се најважнији предмети материјалног и елементи нематеријалног културног наслеђа морају заштитити од уништења јер они представљају својеврсно материјално сведочанство о постојању, организацији и функционисању друштва и државе;
2. Заокруживање правне регулативе која се односи на покретна културна добра – музејску грађу изворно насталу у материјалном или нематеријалном виду и то на начин који ће гарантовати њено „преживљавање“ кроз време, односно очување података које она садржи;
3. Уређивање правног основа за коришћење и заштиту музејске грађе;
4. Побољшање услова за рад музеја како би могли да се пуним капацитетом посвете заштити покретних културних добара – музејске грађе за које су надлежни;
5. Јасно дефинисање обавеза музеја и оснивача музеја;
6. Регулисање централне и матичних функција музеја, као и уређење територијалне надлежности у оквиру мреже музеја;
7. Уређење мреже музеја;
8. Уређивање стручних звања у области музејске делатности;
9. Пооштравање казнене политике које ће допринети заштити и очувању покретних културних добара – музејске грађе.

3) Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?

Да.

4) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

Показатељ је успешније спровођење прописа којим се уређује музејска делатност, која се у бољој видљивости музејске грађе, сегмента културног наслеђа и њене интегративне заштите, као и доступности музејске грађе крајњим корисницима, пружање основа за формирање и уређење мрежа установа заштите музејске грађе, реализацију јасно дефинисаних обавеза музеја у вези са проглашавањем музејске грађе за културна добра и реализацију 149 ревизија музејске грађе.

Примена закона и подзаконских аката, као и успостављање мреже музеја, јавних и приватних, на територији Републике Србије, ниво и надлежности у оквиру обављања музејске делатности, кроз послове централне установе, матичних музеја и територијално надлежних музеја, као и стандардизована обрада података у електронској форми кроз јединствени информациони систем музеја обезбедиће свеобухватнију евиденцију различитих података од значаја за заштиту, контролу и доступност музејске грађе.

ПРИЛОГ 4:
Кључна питања за идентификовање опција јавних политика

1) Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана "status quo" опција?

У току анализе разматрана је могућности status quo – не доношење Закона о музејској делатности. Ова опција није одржива из разлога што више није могуће постојећим правним оквиром обезбедити потпуну заштиту и очување музејске грађе као покретних културних добара.

2) Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?

У току анализе разматрано је неколико релевантних могућности.

Измене односно допуне Закона о културним добрима којим би се извршила корекција дела уочених проблема не би било добро решење имајући у виду обим потребних измена, односно допуна, те је из наведених разлога целисходније доношење новог закона који би поставио јединствене основе за област заштите покретних културних добара – музејске грађе на савремен начин поставио организацију и функционисање музејске делатности.

3) Да ли су, поред рестриктивних мера (забране, ограничења, санкције и слично) испитане и подстицајне мере за постизање посебног циља?

Предвиђено је право власника односно држаоца музејске грађе: да их користи на начин који је у складу с одредбама закона и мерама утврђеним на основу закона; на стручну помоћ; по претходно прибављеном образложеном стручном мишљењу матичног музеја, на финансијску помоћ за одржавање и спровођење конзерваторских мера, у складу са законом; на правичну накнаду у случају забране коришћења или ограничења коришћења; на накнаду штете коју трпи услед мере којом је обезбеђена доступност јавности и за време извођења мера техничке заштите, ако је мером заштите ограничено или онемогућено економско искоришћавање за одобрену намену у моменту утврђене мере заштите; на ослобађање од плаћања такси, пореза и других дажбина у вези са заштитом, коришћењем и располагањем, у складу са законом.

4) Да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви?

Нацртом закона је предвиђено финансирање матичних функција матичних музеја и надлежности територијално надлежних музеја као и рад Музејског савета чиме се постижу утврђени посебни циљеви у области заштите културног наслеђа.

4) Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?

Не.

6) Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике, односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?

Могу.

7) Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција?

Да.

8) Која опција је изабрана за спровођење и на основу чега је процењено да ће се том опцијом постићи жељена промена и остварење утврђених циљева?

Опција је примена регулаторне мере односно доношење Закона о музејској делатности.

ПРИЛОГ 5:
Кључна питања за анализу финансијских ефеката

1) Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року?

У предстојећем периоду неће бити значајнијих ефеката на јавне приходе и расходе, осим у делу вршења послова централне установе, матичних и територијално надлежних музеја у мрежи музеја.

2) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

Финансијске ресурсе потребно је обезбедити из буџета Републике Србије.

3) Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?

Неће утицати на међународне финансијске обавезе.

4) Колики су процењени трошкови увођења промена који проистичу из спровођења изабране опције (оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника) исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада?

За спровођење Закона о музејској делатности није потребно обезбедити додатна средства у буџету Републике Србије за 2021. годину јер је овим законом предвиђена његова одложена примена, шест месеци од дана ступања на снагу, тако да се очекује да ће се са применом Закона почети 2022. године. У складу са тим, у буџету Републике Србије за 2022. и 2023. годину средства ће бити планирана према реалним параметрима и у складу са обавезама које успоставља овај закон.

Нове обавезе су предвиђене члановима Закона који се односе на Музејски савет Републике Србије који се оснива при централној установи као стручно-саветодавно тело за обављање послова од интереса за развој и унапређење музејске делатности у складу са законом (чл. 36, 37, 38 и 39.); матична делатност према врсти музејске грађе и особености у вршењу музејске делатности која се спроводи на територији Републике Србије (чл. 42, 43, 44 и 45 закона) односно надлежностима музеја према територији која се спроводи на одређеном подручју у складу са административном поделом Републике Србије, уз стручну помоћ централне установе и матичних музеја (чл. 47, 48 и 49. закона).

Имајући у виду наведено, процењено је да се ради о износу од 30 милиона динара којим ће се подићи капацитет централних, матичних и територијално надлежних установа културе за спровођење поверених послова односно матичних функција.

5) Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз редистрибуцију постојећих средстава?

Делимично.

6) Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?

Није релевантно.

ПРИЛОГ 6:
Кључна питања за анализу економских ефеката

1) Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузрковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

Нацрт закона неће створити додатне трошкове за привреду.

2) Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цена) и на који начин?

Не.

3) Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин?

Не.

4) Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?

Не.

5) Да ли изабрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу и на који начин?

Изабрана опција утиче на увећање друштвеног богатства на начин очувања музејске грађе као покретних културних добара и дела свеукупног културног наслеђа.

6) Какве ће ефекте изабрана опција имати на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодаваца?

Није релевантно.

ПРИЛОГ 7:
Кључна питања за анализу ефеката на друштво

1) Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?

Изабрана опција неће грађанима проузроковати трошкове и користи (материјалне и нематеријалне).

2) Да ли ће ефекти реализације изабране опције штетно утицати на неку специфичну групу популације и да ли ће то негативно утицати на успешно спровођење те опције, као и које мере треба предузети да би се ови ризици свели на минимум?

Није релевантно.

3) На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, би утицале мере изабране опције и како би се тај утицај огледао (пре свега на сиромашне и социјално искључене појединце и групе, као што су особе са инвалидитетом, деца, млади, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани, незапослени, избегла и интерно расељена лица и становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе)?

Није релевантно.

4) Да ли би и на који начин изабрана опција утицала на тржиште рада и запошљавање, као и на услове за рад (нпр. промене у стопама запослености, отпуштање технолошких вишкова, укинута или новоформирана радна места, постојећа права и обавезе радника, потребе за преквалификацијама или додатним обукама које намеће тржиште рада, родну равноправност, рањиве групе и облике њиховог запошљавања и слично)?

Није релевантно.

5) Да ли изабране опције омогућавају равноправан третман, или доводе до директне или индиректне дискриминације различитих категорија лица (нпр. на основу националне припадности, етничког порекла, језика, пола, родног идентитета, инвалидитета, старосне доби, сексуалне оријентације, брачног статуса или других личних својстава)?

Није релевантно.

6) Да ли би изабрана опција могла да утиче на цене роба и услуга и животни стандард становништва, на који начин и у којем обиму?

Није релевантно.

7) Да ли би се реализацијом изабраних опција позитивно утицало на промену социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу и на који начин?

Није релевантно.

8) Да ли би се реализацијом изабране опције утицало на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања, посебно у смислу једнаког приступа услугама и правима за осетљиве групе и на који начин?

Није релевантно.

ПРИЛОГ 8:

Кључна питања за анализу ефеката на животну средину

1) Да ли изабрана опција утиче и у којем обиму утиче на животну средину, укључујући ефекте на квалитет воде, ваздуха и земљишта, квалитет хране, урбану екологију и управљање отпадом, сировине, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије?

Нацрт закона не проузрокује никакав утицај на животну средину, укључујући воду, ваздух и обновљиве изворе енергије.

2) Да ли изабрана опција утиче на квалитет и структуру екосистема, укључујући и интегритет и биодиверзитет екосистема, као и флору и фауну?

Нацрт закона не проузрокује никакав утицај на квалитет и структуру екосистема, укључујући и интегритет и биодиверзитет екосистема, као и флору и фауну.

3) Да ли изабрана опција утиче на здравље људи?

Нацрт закона неће произвести никакав утицај на здравље људи.

4) Да ли изабрана опција представља ризик по животну средину и здравље људи и да ли се допунским мерама може утицати на смањење тих ризика?

Нацрт закона не представља ризик по животну средину и здравље људи.

5) Да ли изабрана опција утиче на заштиту и коришћење земљишта у складу са прописима који уређују предметну област?

Нацрт закона не утиче на заштиту и коришћење земљишта у складу са прописима који уређују предметну област.

ПРИЛОГ 9:
Кључна питања за анализу управљачких ефеката

1) Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

Нацртом закона предвиђа се систем обављања послова централне установе, матичних и територијално надлежних музеја у мрежи музеја.

2) Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

Министарство културе и информисања има потребне капацитете за спровођење законским одредби.

3) Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести?

Није потребно.

4) Да ли је изабрана опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?

Да.

5) Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност?

Позитивно утиче на владавину права јер обезбеђује свеобухватну заштиту музејске грађе као покретних културних добара и дела културног наслеђа, и транспарентно обављање музејске делатности.

6) Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?

Повећава одговорност и транспарентност рада јавне управе, установа и ималаца и држалаца културних добара.

7) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?

Предвиђено је доношење подзаконских прописа у року од шест месеци од дана ступања на снагу Закона о музејској делатности.

ПРИЛОГ 10:
Кључна питања за анализу ризика

1) Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?

Да.4д

2) Да ли су обезбеђена финансијска средства за спровођење изабране опције? Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђено довољно времена за спровођење поступка јавне набавке уколико је она потребна?

Финансијска средства за спровођење изабране опције ће бити обезбеђена. Није потребно спровођење јавне набавке.

3) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

Не.

V. Процена финансијских средстава потребних за спровођење закона

За спровођење Закона о музејској делатности није потребно обезбедити додатна средства у буџету Републике Србије за 2021. годину јер је овим законом предвиђена његова одложена примена, шест месеци од дана ступања на снагу, тако да се очекује да ће се са применом Закона почети 2022. године. У складу са тим, у буџету Републике Србије за 2022. и 2023. годину средства ће бити планирана према реалним параметрима и у складу са обавезама које успоставља овај закон.

Нове обавезе су предвиђене члановима Закона који се односе на Музејски савет Републике Србије који се оснива при централној установи као стручно-саветодавно тело за обављање послова од интереса за развој и унапређење музејске делатности у складу са законом (чл. 36, 37,38 и 39.); матична делатност према врсти музејске грађе и особености у вршењу музејске делатности која се спроводи на територији Републике Србије (чл.42, 43, 44 и 45 закона) односно надлежностима музеја према територији која се спроводи на одређеном подручју у складу са административном поделом Републике Србије, уз стручну помоћ централне установе и матичних музеја (чл.47, 48 и 49. закона).

Имајући у виду наведено, процењено је да се ради о износу од 30 милиона динара којим ће се подићи капацитет централних, матичних и територијално надлежних установа културе за спровођење поверених послова односно матичних функција.