

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

30.04.2009. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о култури садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005)

У складу са чланом 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 100/ 2005) даје се

МИШЉЕЊЕ

Образложење Нацрта закона о култури, који је Савету за регулаторну реформу привредног система поднело на мишљење Министарство културе, под бројем: 011-00-8/2008-12 од дана 24.04.2009. године, САДРЖИ НЕПОТПУНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Савету за регулаторну реформу привредног система (у даљем тексту: Савет) је Министарство културе доставило на мишљење Нацрт закона о култури, са образложењем, прилогом „Анализа ефеката Закона о култури“ и Извештајем о одржаној јавној расправи.

У прилогу „Анализа ефеката Закона о култури“ обрађивач прописа је одговорио на питања формулисана у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005) и у том смислу је испунио формалне услове прописане наведеним одредбама. Поред тога, обрађивач прописа је јасно идентификовао проблеме које доношењем овог закона жели да реши и прецизно дефинисао циљеве које тиме жели да постигне. Међутим, у оквиру прилога „Анализе ефеката Закона о култури“, обрађивач прописа није предочио податке о резултатима анализе ефеката предложених решења, ако је та анализа уопште и вршена.

Савет има у виду да је Нацрт закона о култури припреман дужи временски период, па управо из тог разлога износи примедбу да је анализа ефеката предложених решења морала бити предочена на начин који би заиста обезбедио увид у предности и недостатке разматраних решења, као и разлоге због којих се обрађивач прописа определио за предложена решења, а не за решења која су разматрана као алтернативна.

Обрађивач прописа није предочио неке од основних података, неопходних да би се могао сагледати квалитет вршене анализе, и то пре свега актуелне податке о броју:

- лица која се самостално обављају уметничку или другу делатност у области културе;
- лица која су до сада стекла статус истакнутих уметника, односно стручњака у култури;
- репрезентативних удружења, и сл.

Није јасно ни на основу којих података и процена је обрађивач прописа навео да примена Закона неће створити додатне трошкове грађанима и привреди.

Обрађивач прописа није предочио процене финансијских средстава која ће бити издвојена из буџета аутономне покрајине, односно буџета јединица локалне самоуправе, а по основу исплате средстава за уплату доприноса за пензијско и инвалидско осигурање и доприноса за здравствено осигурање лицима која су стекла статус лица која самостално обављају уметничку или другу делатност у области културе (што је предвиђено **чланом 69. Нацрта закона**). Иста примедба Савета односи се и на процену средстава за уплату доприноса за пензијско и инвалидско осигурање и доприноса за здравствено осигурање за лица која су стекла статус истакнутог уметника, односно истакнутог стручњака у култури из буџета Републике Србије (што је предвиђено **чланом 68. Нацрта закона**).

У погледу транспарентности поступка израде Нацрта закона, Савет указује на то да се „Извештај о јавној расправи о Нацрту закона о култури“, који је обрађивач прописа доставио Савету, односи на јавну расправу спроведену током 2007. године. Обрађивач прописа није образложио да ли се и у којој мери достављени текст Нацрта закона разликује од текста Нацрта закона из 2007. године, у вези са којим је одржана јавна расправа. Ако се стари и нови текст Нацрта закона не разликују, те нова јавна расправа није одржана из тог разлога, обрађивач прописа је то требало и да наведе.

Савет указује и на то да у образложењу достављеном уз Нацрт закона није успео да нађе ни један додатни податак који би упућивао на то да је током израде прописа вршена анализа ефеката разматраних решења, па имајући у виду горе поменуте недостатке прилога „Анализе ефеката Закона о култури“ није могуће сагледати квалитет анализе ефеката која је вршена током израде прописа.

Имајући у виду наведено, Савет је покушао да у самом тексту идентификује решења која могу имати негативне ефекте и на њих ће указати у даљем тексту овог мишљења, уз оградом да због недостатка времена (текст Нацрта закона је достављен Савету пре три дана) није било могућности за детаљнију анализу прописа.

Савет скреће пажњу на следеће чланове Нацрта закона:

1) Члан 8. Нацрта закона дефинишу се појмови „културне делатности“ (став 1.) и „уметничке делатности“ (став 2.).

Савет скреће пажњу да **није дефинисана разлика између ова два појма**, а у даљем тексту није примећено да се појам „уметничка делатност“ поново употребљава. Иако се можда ради само о термиолошкој недоследности, оваква норма може да створи забуну о правима лица која по основу обављања делатности остварују права по овом закону. Ако се пак ради о различитим делатностима, није нам јасно у чему је разлика?

2) Члан 14. став 1. Нацрта закона прописује да Влада може доделити признање у виду доживотног месечног новчаног примања уметнику, односно стручњаку у култури за врхунски допринос националној култури. **Став 2.** истог члана прописује да ближе услове и начин доделе ових признања утврђује Влада.

Савет сматра да је требало у закону прописати бар основне услове за доделу овог признања, као и поступак за доделу. Наиме, ради се о врло значајној награди, која подразумева доживотну апанажу уметника и стручњака у култури, па сматрамо да је неопходно законом прописати бар: ко Влади предлаже доделу тог признања (струковно удружење, САНУ, група грађана или ко други?); који су основни услови које неко треба да испуни да би му овакво признање могло бити додељено; како се то признање може одузети, односно доживотна апанажа укинута; као и транспарентност поступка доделе таквог признања. Врло је битно још једном нагласити да се овде не ради о једнократној накнади која се исплаћује из буџета, већ о доживотној апанажи коју на крају ипак плаћају порески обвезници.

3) Чл. 15-18. Нацрта закона предвиђају образовање Националног савета за културу, састав истог и начин избора чланова, као и послове и задатке које ће то тело обављати.

Иако је обрађивач прописа у образложењу достављеном уз Нацрт закона поменуо слична тела која постоје у другим земљама, пропустио је да да основне податке о истим, укључујући и састав и уобичајени број чланова. **Намеће се питање да ли ће Национални савет за културу, који ће имати скоро 40 чланова, моћи да буде оперативно тело, способно да обавља послове и задатке из члана 17. Нацрта закона.**

Такође, нису јасни ни **разлози за предложени састав** Националног савета за културу, који треба да чине један или више представника наведених тела и институција. Намеће се и питање из којих средстава ће се финансирати образовање и функционисање овог савета.

Такође, Савет скреће пажњу на то да није прописан начин на који ће се обезбедити транспарентност рада Националног савета за културу (члан 18. Став 2. Нацрта закона само прописује: „Рад Савета је јаван“).

4) Члан 27. Нацрта закона предвиђа да се на права, обавезе и одговорности запослених у установама примењују општи прописи о раду, ако законом није другачије одређено.

Сугеришемо да је реч „законом“ вероватно омашком остала са малим словом, а вероватно се мислило на овај закон (Закон о култури), а не на све важеће законе.

5) Члан 29. Нацрта закона предвиђа да установе културе стичу својство правног лица уписом у судски регистар.

Сматрамо да ово решење није одговарајуће.

Савет сматра да је обрађивач прописа требао да размотри могућност да се надлежност за вођење регистра установа културе пренесе у надлежност Агенција за привредне регистре, која већ води Регистар привредних субјеката, који је максимално транспарентан, јер су подаци о уписаним правним лицима доступни јавности преко Интернет стране Агенције за привредне регистре у сваком моменту. Такође, од маја месеца Агенција за привредне регистре ће постати једношалтерски систем за оснивање привредних субјеката, јер ће се и ПИБ добијати у Агенцији. У том смислу би и оснивање установе у култури било много једноставније, брже и јефтиније када би тај посао био пренет у надлежност овој Агенцији. Подсећамо обрађивача прописа да се у Регистар привредних субјеката региструју и јавна предузећа, чији је власник РС. Наравно да би се тај регистар могао звати Регистар установа у култури, иако нема неке разлике у подацима који се региструју у Регистар привредних субјеката, од података које наводите као обавезне елементе статута (члан 28. Нацрта закона)

Наглашавамо да би преношењем надлежности за регистрацију установа културе на Агенцију за привредне регистре и Министарство стекло целовит преглед свик установа културе на територији Републике Србије. На тај начин би постао излишан члан 30. Нацрта закона, па би се министарство ослободило непотребног посла вођења интерне евиденције, а надлежни органи аутономне покрајине и локалне самоуправе трошкова обавештавања Министарства ради вођења те евиденције. Наравно, Министарство културе би могло задржати надлежност надзора над вођењем тог регистра, као и надлежност за вођење другостепеног поступка по правном леку, а на начин како то чини Министарство економије и регионалног развоја за Регистар привредних субјеката.

6) Чл. 39-42. Нацрта закона предвиђа образовање управног одбора установе, као и надлежност управног одбора установе. **Чл. 43-46. Нацрта закона** регулишу образовање и надлежност надзорног одбора установе, као и обавезу подношења оснивачу извештаја о раду, најмање један пут годишње.

Савет поставља питање из ког разлога није предвиђена обавеза и управног одбора да оснивачу подноси, на одређени период, извештај о свом раду, ако се има у виду да чланове и управног и надзорног одбора именује и разрешава оснивач.

7) Члан 40. Нацрта закона прописује да: „Састав управног одбора обезбеђује **30% представника слабије заступљеног пола**“.

Савет скреће пажњу да је ова одредба нејасна.

8) Члан 48. став 1. Нацрта закона прописује „Радни однос са лицима која обављају уметничке или програмске (стручне) послове у установи може се засновати уговором о раду на одређено време, на период до три године, са могућношћу поновног закључивања.“

Ова одредба у директној супротности са чланом 37. Закона о раду, који генерално уређује радне односе и изричито прописује да радни однос заснованна одређено време непрекидно или с прекидима не може трајати дуже од 12 месеци (у супротном прераста у стални радни однос) Није нам познато да било који закон у области који регулише прописује другачије услове за заснивање радног односа на одређено време.

9) Члан 48. став 4. Нацрта закона предвиђа да „Запослени на уметничким или програмским (стручним) пословима који су навршили више од 20 година укупног стажа осигурања (за мушкарце), односно више од 17 и по година стажа (за жене), укључујући и бенефицирани стаж осигурања, могу засновати радни однос на неодређено време“.

Ова одредба је потпуно сувишан јер без обзира на године стажа свако има право да заснује радни однос на неодређено време, па такво право не треба посебно да се прописује за лица са одређеним годинама стажа. Ако се пак прописује обавеза установе да са таквим лицем заснује радни однос на неодређено време, под условом да се то лице код у тој установи затекло са уговором о раду на одређено време, онда такву обавезу треба прецизно прописати.

10) Члан 54. став 1. Нацрта закона предвиђа да, ако у једној културној делатности постоји више регистрованих удружења, **статус репрезентативног удружења у култури, на предлог Комисије** за утврђивање репрезентативности удружења у култури (у даљем тексту: Комисија), **утврђује Министар решењем. Став 4. истог члана Нацрта закона** предвиђа да Министар прописује састав и начин рада Комисије.

Имајући у виду да се овим законом предвиђа формирање тела какво је поменута Комисија која ће имати веома важну функцију – предлагање удружења у култури у циљу добијања статуса репрезентативних удружења у култури, **Савет позива обрађивача да размотри могућност ближег дефинисања делокруга, састава и начина рада Комисије у самом тексту Нацрта закона.**

Поставља се питање из којих је разлога обрађивач прописа предвидео да највише два удружења у култури могу стећи статус репрезентативних удружења у култури, а не више од тог броја.

Такође, намеће се питање да ли, коме, на који начин и из којих разлога удружење културе, коме није признат статус репрезентативног удружења, може да се жали на решење Министра. (питање правног лека на решење министра)

11) Члан 59. Нацрта закона предвиђа да се статус лица које самостално обавља уметничку или другу делатност у области културе стиче уписом у евиденцију тих лица коју води одговарајуће репрезентативно удружење у култури.

У ставу 1. тачки 3. овог члана прописује се да је услов за упис у поменуту евиденцију да дотично лице има дозволу (лиценцу) за обављање делатности, када је таква дозвола (лиценца) прописан.

Савет напомиње да Агенција за привредне регистре води Регистар предузетника, који је по већини питања идентичан са овом евиденцијом.

Међутим, ако обрађивач прописа има аргументе за вођење ове евиденције при удружењима културе, онда поново **скрећемо пажњу на нашу примедбу изнету у тачки 5. овог мишљења**, јер је једино **поверавањем надлежности за регистрацију установа културе Агенцији за привредне регистре, могуће формирати јединствену базу тих установа и свеобухватну електронску базу њихових чланова, тј. лица из члана 59. Нацрта закона.**

Такође, није јасно из ког разлога се оставља могућност да у неким културним делатностима буде прописана обавеза добијања дозволе (лиценце)?

12) Члан 60. Нацрта закона предвиђа да репрезентативно удружење у култури даје образложену оцену о испуњености услова за утврђивање статуса лица која обављају уметничку или другу делатност у области културе за уметнике, сарадника и стручњака из својих области културне делатности, и то свих оних који су том репрезентативном удружењу поднели захтев, без обзира на чланство у том удружењу.

Из текста Нацрта закона није јасно да ли чланство у конкретном репрезентативном удружењу подразумева и статус из члана 59. Нацрта закона или не.

13) Члан 62. Нацрта закона предвиђа да **репрезентативно удружење издаје уверења о чињеницама уписаним у евиденцију** лица која самостално обављају уметничку или другу делатност у области културе, на захтев лица која су уписана у поменуту евиденцију.

Није јасно зашто се у ставу 3. овог члана оставља могућност да се ова уверења издају у року и од 15 дана од дана подношења захтева, ако се, истовремено прописује да се ова уверења по правилу издају истог дана. Сматрамо да овај рок треба скратити јер је неоправдано дуг. Посећемо да Агенција

за привредне регистре оваква уверења издаје по правилу истог дана, а не дуже од три дана.

Такође, нису прописани рокови у којима Министарство треба да одлучи по жалби странке предвиђеној у случају из ст. 5. и 8. овог члана.

14) Члан 68. Нацрта закона прописује обавезу да се из буџета РС обезбеђују средства за уплату доприноса (пензионо и здравствено) за лица која су стекла статус **истакнутог уметника или стручњака у култури**, а **члан 69. Нацрта закона** обавезу да се из буџета АП и локалне самоуправе ти доприноси уплаћују за **широк круг лица са статусом из члана 59. Нацрта закона**.

Обрађивач прописа је пропустио да презентује податке на основу којих би се могло утврдити о коликим износима је реч.

15) Савет скреће пажњу на то да обрађивач прописа није образложио из којих разлога се определио за проценте предвиђене **чл. 75. и 76. Нацрта закона**, који регулишу финансирање и суфинансирање програма и пројеката у култури, односно суфинансирање материјалних трошкова, из буџетских средстава за текућу годину.

16) Чланом 77. Нацрта закона је предвиђена обавеза установа културе и других субјеката у култури, који се финансирају или суфинансирају из буџета Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, да у року од 15 дана по завршетку програма односно пројекта за који су додељена буџетска средства, а најкасније до краја текуће године, поднесу извештај о реализацији тих културних програма и пројеката и доставе доказе о наменском коришћењу финансијских средстава органу који је финансирао њихове програме и пројекте.

Није прописано које су последице - санкције у случају ненаменског коришћења средстава или неподношења тражених извештаја.

17) Чл.80 - 86. Нацрта закона су прелазне и завршне одредбе.

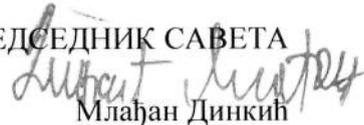
Намеће се питање како ће се преузети предмети, евиденције и архива од удружења која не буду стекла статус репрезентативног удружења у култури по одредбама овог закона, а нарочито ако статус репрезентативног удружења добију два а не једно удружење културе.

Савет скреће пажњу на то да није имао довољно времена да сам детаљно анализира бар најбитнија решења из Нацрта закона и на тај начин отклони предочене недостатке анализе ефеката прописа, коју му је доставио обрађивач прописа. Међутим, имајући у виду да је Нацрт закона већ дуже време у процесу израде, као и да обрађивач прописа до сада није достављао анализе ефеката прописа Савету на мишљење, Савет констатује да образложење Нацрта закона о култури, који је му је поднело на мишљење Министарство културе, **САДРЖИ НЕПОТУНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА** у

складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005), а позива обрађивача прописа да по могућности интервенише на текст Нацрта закона у складу са изнетим примедбама и сугестијама..



ПРЕДСЕДНИК САВЕТА



Млађан Динкић