

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo kulture

NAZIV PROPISA

Prijedlog zakona o kinematografiji

1. Definisanje problema

- 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)?

Kinematografske djelatnosti predstavljaju veoma kompleksnu oblast kulture koja anticipira široku paletu mogućnosti i to ne samo u oblasti filmske produkcije, već i u oblasti međunarodne promocije Crne Gore, boljeg i cjelovitijeg korišćenja njenih atraktivnih prirodnih potencijala za inostrana snimanja, animiranja mladog i talentovanog crnogorskog stručnog kadra i sl. Obaveza Ministarstva kulture je da obezbjeđuje uslove za unapređenje i razvoj sektora kulture kojem pripada i kinematografija.

Ono što se u dosadašnjoj praksi pokazalo kao osnovni problem na planu obavezne 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.

Primjena Zakona o kinematografiji iz 2008.godine, koji je sadržao predloge rješenja jednog dijela navedenih problema, nakon brisanja odredbi o izvorima finansiranja i njihovog proglašavanja biznis barijerom, u cjelini je obesmišljena, jer su utvrđene razvojne mjere, organizacija i funkcionalnost ovog sektora bile utemeljene upravo na tim zakonskim odredbama.

Zbog toga je postalo neophodno da se donese novi zakon kojim bi ova oblast bila normirana na način na koji je to urađeno u svim zemljama okruženja, ali i u najvećem broju evropskih zemalja i koji bi u tom kontekstu obezbijedio ne samo neophodni kontinuirani razvoj ove oblasti, već i integraciju crnogorske kinematografije u regionalne i evropske tokove.

Ukratko, aktuelni problem crnogorske kinematografije mogli bi se definisati na sljedeći način:

- neadekvatna zakonska regulativa;
- nedostatak institucionalnog okvira za konzistentno vođenje politike razvoja u kinematografiji;
- nedovoljna finansijska ulaganja u kinematografski sektor;
- nedovoljna i neadekvatna iskorišćenost kapaciteta za međunarodnu promociju Crne Gore kao atraktivne destinacije za inostrana snimanja;
- limitiranost za učešće Crne Gore u programim koje nudi EU i SE;
- nedovoljna iskorišćenost mladog i talentovanog crnogorskog stručnog kadra.

Takvo stanje dovelo je do:

- stagnacije i nerazvijenosti kinematografskog sektora;
- nekonkurentnosti crnogorske kinematografije na regionalnom i evropskom tržištu;
- stihijskog i sporadičnog korišćenje 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 Nacionalnim programom razvoja kulture 2011-2015.
- dovođenje u pitanje održivosti i funkcionisanja kinematografskog sektora u kulturi.

2. Ciljevi

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

Predloženim propisima treba da se postignu sljedeći ciljevi:

- revitalizacija kinematografskog sektora u Crnoj Gori;
- institucionalni razvoj kulture;
- bolja iskorišćenost kapaciteta za inostrana snimanja u Crnoj Gori i animiranje inostranih producenata za ovaj vid saradnje u kinematografiji, koji treba da rezultiraju i pozitivnim ekonomskim efektima na nacionalnom nivou, odnosno prilivom novih sredstava u budžet;
- stvaranje uslova za finansiranje kinematografije iz drugih izvora, a ne samo državnog budžeta;
- implementiranje pozitivnih regionalnih i evropskih iskustava i standarda u oblasti kinematografije;
- međunarodna integracija crnogorske kinematografije;
- sprovođenje programa koji proizilaze iz članstva Crne Gore u programima EU i SE;
- unaprjeđenje uslova za čuvanje i zaštitu kinematografije i kinematografske građe;
- stvaranje uslova za podršku mladim i talentovanim stvaraocima, kao i deficitarnom kadru u kinematografskoj djelatnosti.

Predloženi ciljevi su usklađeni sa Nacionalnim programom razvoja kulture i Strategijom razvoja javnih ustanova iz oblasti kulturno-umjetničkog stvaralaštva u periodu 2013-2018. Oba dokumenta imaju strateški karakter i usvojila ih je Vlada Crne Gore.

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).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

Opcija "status quo" nije adekvatna u ovoj situaciji, s obzirom da su očekivane koristi i domet predmeta regulacije, nesporni. Zadržavanje opcije "status quo" dovelo bi do daljeg urušavanja sektora kinematografije, odnosno pitanja njegovog opstanka.

U odnosu na kompleksne zahtjeve koje ovaj Zakon tretira nije moguće ostvariti adekvatne efekte drugim, neregulatornim opcijama.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerovatnije 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 sadržana u Zakonu, sa stanovišta Ministarstva kulture neće imati negativnih uticaja. Očekujemo da implementacijom normi sadržanih u Zakonu, crnogorska kinematografija bude pozicionirana i prepoznata kao nezaobilazan činilac ukupnih društvenih, ekonomskih i turističkih razvojnih resursa.

Takođe, implementacijom Zakona ostvariće se organizaciona konsolidacija i razvoj sektora savremene umjetnosti, unaprijediti kultura kvaliteta i postići da unutar multifunkcionalnog društveno-ekonomskog sistema kinematografija bude pozicionirana 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 podcijajala, unapređenju međunarodne saradnje, međunarodnoj promociji Crne Gore i crnogorske kulture.

Primjena propisa neće izazvati dodatne obaveze građanima, osim za određena pravna lica - privredna društva koja će s obzirom na to da obavljanjem svojih djelatnosti koriste kinematografska djela, biti u obavezi da plaćaju Zakonom propisanu naknadu za sprovođenje mjera i aktivnosti koje u kinematografiji imaju karakter javnog interesa. Takođe, propisane podsticajne mjere za producente podrazumijevaju povećanje državnih prihoda, jer konstitusani predlog predviđa mogućnost povraćaja samo dijela utrošenih sredstava, i to bez PDV.

U tom kontekstu će pozitivni efekti implementacije Zakona višestruko opravdati ulaganja države, i to ne samo na polju državnih potencijala, već i na polju podizanja svijesti građana o ulozi kulture i njenoj misiji.

Ovim Zakonom se obezbjeđuje institucionalni okvir za razvoj i unapređenje kinematografske djelatnosti, što Crnu Goru svrstava u red svih zemalja regiona i Evrope, koje te poslove ostvaruju preko posebne institucije.

Ovaj propis ne stvara administrativna opterećenja i biznis barijere. Pri ovakvom stavu imamo u vidu činjenicu da se model finansiranja kinematografije koji sadrži ovaj Zakon primjenjuje u svim zemljama regiona i velikom broju evropskih zemalja i to kao razvojna mjera.

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 prosteći 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 implementaciju ovog Zakona nijesu potrebna dodatna sredstva iz budžeta Crne Gore izuzev izdvajanja za kulturu kako je to utvrđeno Zakonom o kulturi.

Usvajanjem Zakona predviđeno je donošenje podzakonskih akata, među kojima je i jedan akt koji donosi Vlada, a odnosi se na mogućnost i pravo producenta da traži povraćaj dijela sredstava utrošenih tokom snimanja filma u Crnoj Gori (20% bez PDV), i to pod određenim uslovima koje će utvrditi Vlada. Za sticanje ovog prava, pored drugih uslova, producent prethodno mora da potroši na teritoriji Crne Gore najmanje 100.000 eura, a pri tome potrošena sredstva ne mogu biti obezbijedena iz budžeta Crne Gore, te u tom slučaju mogu imati samo pozitivan efekat na državni budžet, o čemu nam svjedoče komparativna iskustva zemalja koje imaju propisanu ovu podsticajnu mjeru. Precizan iznos sredstava koji se do sada ostvarivao nije moguće utvrditi s obzirom na to da Crna Gora tek ovim Zakonom uvodi takvu podsticajnu mjeru, ali komparativna iskustva iz regiona i Evrope govore da su efekti te mjere veoma značajni.

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.**

Na Prijedlogu ovog zakona radili su predstavnici Ministarstva kulture, Ministarstva finansija, afirmisani crnogorski filmski radnici te predstavnici kinematografskog sektora, u okviru radne grupe.

Tokom rada na ovom dokumentu korišćena su mišljenja i sugestije koje su predstavnici zainteresovanih strana iznijeli tokom javne rasprave o Nacrtu ovog akta, koju je Ministarstvo kulture sprovelo u periodu od 14.oktobra do 23.novembra 2013.godine, a u skladu sa zaključkom Vlade br. 08-2268/4 od 10.oktobra 2013.godine, kojim je utvrdila Nacrt zakona o kinematografiji i zadužila Ministarstvo da spovede javnu raspravu. Na početku javne rasprave Ministarstvo je Nacrt zakona dostavilo u elektronskoj formi na 122 adrese zainteresovanih subjekata, a uz dnevni list Pobjeda u vidu podlistka distribuiran je i široj javnosti. U okviru javne rasprave, održan je i Okrugli sto o Nacrtu zakona, 15.novembra 2013 na Cetinju. Među učesnicima su bili filmski producenti, predstavnici organa državne uprave, nezavisnih regulatornih tijela, lokalnih samouprava, javnih ustanova kulture, tv emitera, operatora distribucije radio i tv programa, operatora javnih komunikacijskih mreža i drugi.

Tokom trajanja javne rasprave, pored okruglog stola predviđenog Programom javne rasprave, održan je još jedan okrugli sto - 04.11.2013.godine koji je inicirala Agencija za elektronske medije i privredna društva Crnogorski telekom, Total TV Monetenegro, BBM i MTEL. Na sastanku, kojem su prisustvovali predstavnici Agencije i navedenih privrednih društava, članovi radni grupe Ministarstva kulture za izradu zakona, kao i predstavnici Ministarstva za informaciono društvo, Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, RTV CG i komercijalnih emitera sa nacionalnom pokrivenošću (TV Prva, TV Vijesti), raspravljalo se o rješenjima iz Nacrta zakona kojima se uvode obaveze emitera i operatora da učestvuju u finansiranju Filmskog fonda, a u cilju obezbjeđivanja održivog modela finansiranja kinematografije u Crnoj Gori.

Takođe, u vrijeme javne rasprave, o Nacrtu zakona raspravljalo se i na Međunarodnom filmskom forumu (Montenegro Film Forum) održanom 19/20. novembra na Cetinju, kojem su prisustvovali predstavnici filmskog sektora zemalja regiona. Govoreći o iskustvima u svojim zemljama (Srbiji, Hrvatskoj, Makedoniji, Sloveniji, Albaniji, Kosovu), predstavnici filmskog sektora podržali su crnogorski Nacrt zakona, navodeći da su takva rješenja u njihovim zemljama odavno zaživjela i, što je posebno značajno, potpuno promijenila odnos prema ovoj oblasti kulture. Rješenja sadržana u Nacrtu zakona, po njihovom mišljenju, učiniće crnogorski filmski sektor respektabilnim regionalnim partnerom, doprinijeće promociji svih potencijala Crne Gore, obezbijediće značajan priliv sredstava za održivost filmskog sektora, ali će donijeti i ekonomske

benefite državi ("hrvatsko iskustvo pokazuje da je na svaka uloženu kunu, zaradena kuna i po, što pokazuje da ulaganje u filmsku industriju znači i ulaganje u privredu jedne države"). Podršku ovom Nacrtu zakona dostavili su i filmski centri zemalja regiona, kao i cjelokupan crnogorski filmski sektor.

Za vrijeme javne rasprave Ministarstvu kulture dostavljeno je 18 primjedbi, sugestija, prijedloga i mišljenja na Nacrt zakona, pretežno od obveznika plaćanja naknade za zakonom ustanovljeni Filmski fond, iz kojeg bi trebalo da se finansiraju poslovi od utvrđenog javnog interesa u kinematografiji

Uvažavajući neke od pristiglih primjedbi i sugestija, radna grupa je između ostalog, revidirala pojedine osnovice i procenat izdvajanja za Filmki fond, kao i odredbe koje se tiču licence i komercijalnog umnožavanja kinematografskih djela u cilju unaprjeđenja ambijenta za poslovanje subjekata koji se bave tom djelatnošću. Kompletan pregled svih uvaženih i odbijenih sugestija elaborarane su u Izvještaju sa javne rasprave o Nacrtu zakona o kinematografiji.

Takođe, tokom izrade Prijedloga korišćena su iskustva koja već postoje u ovoj oblasti u zenljama regiona (sve države bivšeg Yu–prostora), kao i regulative evropskih zemalja (Rumunija, Bugarska, Poljska, Njemačka, Francuska, sve Nordijske zemlje itd).

U tekst Prijedloga unijete su i određene sugestije sa bilateralnog skринinga u Evropskoj komisiji, u okviru pregovaračkog procesa sa EU.

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 propisa nisu uočene potencijalne prepreke za njegovu implementaciju.

Glavni indikatori ispunjenja ciljeva ovog akta biće povećanje crnogorske filmske produkcije i koprodukcija, povećanje zaposlenosti u ovom sektoru, pozitivni efekti na državni budžet, povećanje stručnosti i kompetencija kinematografskog sektora, pristupanje programima EU i SE.

U sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene, osim Ministarstva kulture, Crnogorske kinoteke, Filmskog centra Crne Gore i Nacionalnog savjeta za kulturu, mogućnost da budu uključeni imaće i predstavnici Ministarstva finansija i drugi zainteresovani subjekti.

Datum i mjesto

12.12.2013.godine.

Cetinje

Starješina

MINISTAR

Prof. Branislav Mićunović

