

NVO Expeditio, Kotor

(ime i prezime fizičkog lica/naziv organa, organizacije ili udruženja koji dostavlja primjedbe, predloge i sugestije, kontakti)

Ministartstvo kulture i medija

(naziv ministarstva kojem se dostavljaju primjedbe, predlozi i sugestije)

PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE

NACRT ZAKONA O KULTURI

(naziv nacrtu zakona, odnosno strategije na koji se odnose primjedbe, predlozi i sugestije)

Primjedba/predlog/sugestija 1:

Predlaže se izmjena člana 83 Nacrta zakona o kulturi brisanjem odredbi kojima se nevladinim organizacijama uskraćuje pravo učešća na konkursima i javnim pozivima Ministarstva, kao i nadležnih organa lokalne uprave.

Predlog za formulaciju člana 83:

Pravo učešća na konkursima i pozivima Ministarstva nemaju ~~nevladine organizacije~~, javne ustanove i drugi subjekti čiji se rad finansira iz budžeta Crne Gore sredstvima planiranim za kulturu.

Pravo učešća na konkursima i pozivima nadležnog organa lokalne uprave nemaju ~~nevladine organizacije~~, javne ustanove i drugi subjekti čiji se rad finansira iz budžeta opštine sredstvima planiranim za kulturu.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 1:

Isključivanje nevladinih organizacija iz javnih konkursa na nacionalnom i lokalnom nivou predstavlja **diskriminaciju na osnovu pravnog oblika organizovanja** i nije zasnovano na kvalitetu programa, referencama, iskustvu ili javnom interesu projekta.

NVO treba omogućiti **ravnopravno učešće na konkursima, dok se izbor projekata treba vršiti na osnovu jasno definisanih i transparentnih kriterijuma.**

Ovakvo rješenje u Nacrtu je u **suprotnosti sa preporukama iz dokumenta „Analiza primjene i potrebe inoviranja Zakona o kulturi“, koji je naručilo Ministarstvo kulture i medija (oktobra 2025), a usvojila Vlada Crna Gore.** Njime se ukazuje na značaj formalnog priznavanja uloge civilnog društva i nezavisne kulturne scene, kao i **„stvaranja jasnog i podsticajnog pravnog okvira i mehanizama za njihovo finansiranje i organizacioni razvoj“.**

 Ključne preporuke za primjenu uključuju:

- **Preciziranje definicija i pojmova** kako bi se izbjegla pravna nejasnoća i osigurala jasna kategorizacija svih ključnih kulturnih subjekata, uključujući kulturne centre i nevladine organizacije koji trenutno nisu dovoljno prepoznati.
- **Uključivanje civilnog društva i nezavisne kulturne scene** putem formalnog priznavanja njihove uloge, stvaranja jasnog pravnog okvira za njihovo finansiranje i organizacijski razvoj, što jača njihovu ulogu kao aktivnih učesnika kulturnog života.
- **Jačanje participativnih modela donošenja odluka** kroz obavezne konsultacije sa umjetnicima, strukovnim organizacijama, nevladinim sektorom i lokalnim zajednicama pri kreiranju Nacionalnog programa kulture i lokalnih kulturnih planova, što osigurava transparentnost i demokratičnost procesa.

Iz Analize koju je naručilo Ministarstvo, a usvojila Vlada Crne Gore (oktobar 2025) - traži se stvaranje jasnog pravnog okvira za finansiranje i organizacioni razvoj nezavisne scene

Dosadašnji tretman nezavisne scene ogleda se u **stanju nezavisne kulturne scene u Crnoj Gori**¹, kojem je, u značajnoj mjeri, doprinio upravo član 71 važećeg Zakona o kulturi koji je na snazi od 2012. godine, a čije se sporno rješenje sada prenosi u član 83 Nacrta zakona.

Nezavisnu scenu, dakle, karakterišu **izražena institucionalna i finansijska nestabilnost, ograničeni ljudski kapaciteti i nedostatak stabilnih izvora finansiranja**. Veliki broj organizacija nema stalno zaposlene, a značajan broj ljudi angažovanih u nezavisnoj kulturi ostvaruje vrlo niske ili nikakve prihode od rada u ovom sektoru (prosječan mjesečni prihod bio je 255€, što ih stavlja iza Albanije, Sjeverne Makedonije i Srbije). U takvim okolnostima, dodatno isključivanje nevladinih organizacija na polju kulture iz javnih konkursa i poziva ne samo da ne doprinosi unapređenju njihovog položaja, već naprotiv, **produbljuje postojeću neravnopravnost i njihovu finansijsku nesigurnost**. Posebno su ugrožene **savremene kulturne prakse**. Novi zakonski okvir bi, stoga, trebalo da kreira mehanizme koji će omogućiti stabilnije i ravnopravnije finansiranje nezavisne kulturne scene, u skladu sa njenim **stvarnim potrebama i preporukama Analize koju je naručilo Ministarstvo kulture i medija**.

U kontekstu tolike zapuštenosti i zanemarenosti nezavisne scene, postavlja se pitanje: **zbog čega se nevladine organizacije koje djeluju na polju kulture iznova unaprijed isključuju iz prava učešća na lokalnim i nacionalnim javnim konkursima samo zbog svog pravnog oblika, umjesto da se njihovi programi i projekti vrednuju prema kvalitetu, referencama, iskustvu i doprinosu javnom interesu. Koji se javni interes ostvaruje potpunim zakonskim isključivanjem NVO iz mogućnosti da apliciraju za sredstva namijenjena razvoju kulture?**

¹ Predrag Cvetičanin NEZAVISNE KULTURNE SCENE U JUGOISTOČNOJ EVROPI, Prvo izdanje, Niš, 2020.

Takođe, zbog čega se novim zakonskim rješenjem ograničenje **ne zadržava samo na nivou konkursa Ministarstva, već se dodatno proširuje i na konkurse nadležnih organa lokalne uprave?** Umjesto unapređenja položaja civilnog sektora i kreiranja mehanizama za njegovo finansiranje, kako preporučuje Analiza koju je naručilo Ministarstvo kulture i medija, predloženo rješenje dodatno sužava mogućnosti nezavisne kulturne scene za pristup javnim sredstvima.

Posebno ističemo **kontradiktornosti člana 78 Nacrta, koji omogućava upis NVO u Registar udruženja u kulturi, dok im se istovremeno članom 83 uskraćuje pristup ključnim mehanizmima javnog finansiranja.**

Dodatno je problematično zbog čega se pitanje konkretnog položaja „udruženja u kulturi“ ostavlja za **naknadno uređivanje**, čime se umjesto jasnog pravnog priznanja **uvodi dodatni sloj administrativnog postupanja i neizvjesnosti za aktere civilnog sektora tj. nevladine organizacije u kulturi**. Nakon više od decenije ukazivanja na problem isključivanja², civilnom sektoru nije potrebna nova procedura **kojom će se obećavati da će njegov položaj biti uređen naknadno**. Potreban mu je **jasan zakonski status i jasno utvrđena prava**. Ovdje se radi o pitanju **jednakosti u pristupu javnim resursima**.

Ukupno ovakvo postupanje u Nacrtu, proizvodi suprotan efekat od onoga što je, prema dokumentu „Analiza primjene i potrebe inoviranja Zakona o kulturi“, trebalo postići reformom. Jedna od ključnih preporuka ove Analize je **"Uključivanje civilnog društva i nezavisne kulturne scene putem formalnog priznavanja njihove uloge, stvaranja jasnog pravnog okvira za njihovo finansiranje i organizacijskih razvoj, što jača njihovu ulogu kao aktivnih učesnika kulturnog života"**.

Dakle, umjesto da se nakon dugogodišnje marginalizacije nevladinih organizacija u kulturi njihov položaj konačno jasno uredi zakonom, Nacrt uvodi model u kojem se **status prvo formalno ustanovljava, a njegova stvarna sadržina odlaže za kasnije**. Posebno je problematično što se ovakav model uvodi **istovremeno sa eksplicitnim isključivanjem NVO iz konkursa na nacionalnom i lokalnom nivou**.

Naročito zabrinjava tendencija da Ministarstvo ovakvim modelom povećava prostor **za administrativnu i institucionalnu kontrolu civilnog sektora**. Što je više uslova, registara, posebnih kategorija, naknadnih procedura i podzakonskih pravila, to je veći broj tačaka na kojima organizacija zavisi od odluke administracije, a **procedure se mogu odužiti u nedogled**. Za male organizacije nezavisne kulturne scene, koje prema podacima iz istraživanja o stanju scene, već karakterišu izrazita finansijska i kadrovska nestabilnost, ovakav teret može predstavljati **prepreku ne samo u radu, već i u opstanku**.

² 2016. godine, 115 udruženja i pojedinaca iz Crne Gore uputilo je tadašnjem ministru kulture, g-dinu Pavlu Goranoviću, zahtjev da se izmjeni član 71 Zakona o kulturi kojim se NVO uskraćuje ucesce na konkursima Ministarstva

Ukoliko Ministarstvo ima čvrste razloge za uspostavljanje posebnog **Registra udruženja u kulturi**, ili su u pripremi Nacrta prepoznate dobre prakse iz drugih evropskih zemalja koje opravdavaju takvo rješenje, taj proces se može nastaviti. Međutim, postojanje registra ne smije biti razlog za isključivanje nevladinih organizacija iz javnog finansiranja, posebno imajući u vidu da se donošenje podzakonskih akata i uspostavljanje Registra mogu odužiti u nedogled i time u praksi odložiti ili obesmisлити podršku civilnom sektoru.

Moguće je, u perspektivi, određene konkurse i programe namijeniti organizacijama koje ispunjavaju uslove za upis u Registar, dok druge konkurse treba otvoriti za sve organizacije koje svojim programima dokazuju da doprinose ostvarivanju javnog interesa u kulturi. Primjer za to mogu biti konkursi usmjereni na jačanje kapaciteta aktera u kulturi, na kojima uslov za učešće ne bi trebalo da bude upis u Registar.

Ponavljamo, da li neka organizacija zaista doprinosi javnom interesu u kulturi ne treba unaprijed određivati njenim pravnim statusom, već kvalitetom programa, ostvarenim rezultatima, referencama i jasno definisanim kriterijumima konkretnog konkursa.

Ako u članu 83 ostane prva stavka: „Pravo učešća imaju fizička lica sa prebivalištem u Crnoj Gori, odnosno pravna lica sa sjedištem u Crnoj Gori **registrovana za obavljanje djelatnosti kulture**, kao i udruženja u kulturi registrovana u skladu sa ovim zakonom“, a brišu se zabrane učešća nevladinih organizacija iz drugog i trećeg paragrafa, ne postoji rizik da NVO budu isključene iz budućih konkursa **samo zato što se proces uspostavljanja Registra udruženja u kulturi oduži ili ostane neuređen u dužem periodu nakon usvajanja novog zakona.** NVO koje u svom statutu dokazuju da djeluju u oblasti kulture i dalje bi imale pravo učešća kao “pravna lica registrovana za obavljanje djelatnosti kulture”. Na taj način Ministarstvo može istovremeno razvijati Registar udruženja u kulturi, po cijenu i da se taj proces oduži, ali paralelno obezbijediti ravnopravan i transparentan pristup javnim sredstvima svim relevantnim akterima u kulturi uključujući NVO.

O stanju i tretmanu nezavisne kulturne scene, kao i o odnosu Ministarstva kulture i medija prema nezavisnim akterima smo već, zajedno sa drugim organizacijama civilnog društva, obavijestili **relevantne evropske institucije, kao i regionalnu platformu Kooperativa³**, ukazujući na posljedice koje je donio sadašnji zakon, ali koje bi i ovakvo zakonsko rješenje moglo imati po razvoj nezavisne kulturne scene i položaj civilnog sektora u Crnoj Gori. Obraćanje je upućeno **Evropskoj komisiji (komesarki za proširenje Marti Kos i njenim saradnicima), Delegaciji evropske unije u Crnoj Gori, komesaru Evropske komisije za međugeneracijsku pravednost, omladinu, kulturu i sport, izjaviocu Evropskog parlamenta za Crnu Goru, organizaciji Europa Nostra, Sekretarijatu Faro konvencije pri Savjetu Evrope, kao i Sekretarijatu European Heritage Days...**

Ukoliko ovakvo rješenje bude zadržano i Zakon bude usvojen sa ovako definisanim članom 83, **bićemo prinuđeni da zatražimo i mišljenje Venecijanske komisije**, kao dodatni mehanizam međunarodne ekspertize i provjere **usklađenosti predloženih rješenja sa principima vladavine prava, ravnopravnosti i djelovanja civilnog društva.**

³ Kooperativa – Regionalna platforma za kulturu <https://platforma-kooperativa.org/hr/home-hr/>

Od Ministarstva kulture i medija **očekujemo da iz člana 83 ukloni odredbe kojima se nevladine organizacije isključuju iz javnih konkursa i poziva na nacionalnom i lokalnom nivou**, te da se, umjesto njihovog isključivanja, omogući ravnopravno učešće NVO na nacionalnim i lokalnim javnim konkursima.

Ukoliko na pragu članstva u Evropskoj uniji Ministarstvo kulture i medija smatra da i dalje treba da ograničava i institucionalno guši civilni sektor na ovaj način, onda je legitimno pitanje kakvu kulturnu politiku Crna Gora zapravo želi da gradi i kakvu poruku ovakvim zakonom šalje o ulozi civilnog sektora u demokratskom i evropskom društvu.

Primjedba/predlog/sugestija 2:

Izmjena člana 80 Nacrta zakona, kojim je predviđeno da se projekat ili program može sufinansirati **najviše do 50%** ukupnih sredstava potrebnih za njegovu realizaciju.

Imajući u vidu stanje i položaj **nezavisne kulturne scene i organizacija civilnog društva**, koje u pravilu nemaju obezbijeđeno stabilno institucionalno finansiranje, za njihove projekte i programe treba da se omogući **sufinansiranje iz javnih sredstava u iznosu do 90% ukupne vrijednosti projekta ili programa.**

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 2:

Ograničenje sufinansiranja na najviše 50% ukupne vrijednosti projekta može predstavljati ozbiljnu prepreku za NVO i organizacije nezavisne kulturne scene, koje uglavnom **nemaju stabilno institucionalno i budžetsko finansiranje** niti vlastita sredstva za obezbjeđivanje preostalog dijela troškova.

Ovakvo rješenje može biti primjenjivo na javne ustanove kulture, koje imaju obezbijeđeno osnovno finansiranje iz javnih budžeta i druge izvore kojima mogu pokriti preostali dio troškova. Međutim, za nezavisnu kulturnu scenu i organizacije civilnog društva ovakav limit je često **praktično neostvariv i predstavlja ozbiljnu prepreku njihovom učešću na konkursima.** Organizacije nezavisne kulture uglavnom funkcionišu projektno, nemaju stabilno osnovno budžetsko finansiranje i često nemaju vlastita sredstva kojima bi mogle obezbjeđiti preostalih 50% vrijednosti projekta. Istovremeno, upravo su konkursi i javni pozivi često njihov primarni, a nerijetko i jedini izvor finansiranja.

Na ovaj način, formalno jednak uslov za sve aktere u praksi proizvodi **nejednak položaj javnih ustanova i organizacija civilnog društva**, jer javne ustanove imaju sistemski obezbijeđene budžetske prihode, dok ih nezavisna kulturna scena nema. Time se dodatno produbljuje institucionalna neravnopravnost koju bi novi Zakon o kulturi trebalo da smanjuje, a ne da je reprodukuje.

Primjedba/predlog/sugestija 3:

Zadržati **Nacionalni program razvoja kulture kao osnovni strateški instrument** kojim se, uz obavezno učešće relevantnih aktera, utvrđuju pravci razvoja, prioriteti, ciljevi i mjere za ostvarivanje javnog interesa u kulturi.

Na lokalnom nivou, istu funkciju trebalo bi da zadrže **opštinski programi razvoja kulture**, usklađeni sa nacionalnim strateškim okvirom i potrebama lokalne zajednice.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 3:

Važeći Zakon o kulturi ostvarivanje javnog interesa u kulturi vezuje za **Nacionalni program razvoja kulture i opštinske programe razvoja kulture**. Takvo rješenje polazi od toga da se kulturna politika ne definiše pojedinačnim odlukama organa vlasti, već kroz strateške i programske dokumente kojima se, na osnovu utvrđenih potreba i prioriteta, određuju pravci razvoja, ciljevi i mjere kulturne politike na nacionalnom i lokalnom nivou.

Nacrt, međutim, **napušta ovaj koncept bez jasne logike**. Umjesto da se ostvarivanje javnog interesa i dalje vezuje za strateške programe, predviđa se da **Vlada utvrđuje pravce razvoja, prioritete i ciljeve javnog interesa u kulturi**, dok skupština opštine utvrđuje lokalne pravce razvoja, prioritete i ciljeve.

Ovakvo rješenje je posebno problematično imajući u vidu dokument „**Analiza primjene i potrebe inoviranja Zakona o kulturi**“ (u nastavku: **Analiza**), koji je naručilo Ministarstvo kulture i medija u oktobru 2025. godine, a usvojila Vlada Crne Gore. Analiza prepoznaje potrebu napuštanja tradicionalnih, vertikalnih i hijerarhijskih modela upravljanja kulturom i njihovog zamjenjivanja modelima zasnovanim na **participaciji, decentralizaciji, transparentnosti i partnerskoj ulozi države**.

Strateško planiranje upravo omogućava takav pristup koji se podstiče u Analizi: podrazumijeva analizu stanja i potreba, utvrđivanje prioriteta i ciljeva, definisanje mjera i očekivanih rezultata, uključivanje zainteresovanih aktera, kao i naknadno praćenje i evaluaciju. Nasuprot tome, formulacija prema kojoj Vlada neposredno „utvrđuje pravce razvoja, prioritete i ciljeve javnog interesa“ ostavlja prostor da se **ključni elementi kulturne politike određuju odlukama izvršne vlasti, bez procesa strateškog planiranja i participativnog procesa koji bi uključio sve relevantne aktere.**

Time se otvara rizik da se **strateško planiranje zamijeni političkim utvrđivanjem prioriteta**. Kulturna politika, međutim, treba da obezbijedi kontinuitet, stabilnost i predvidljivost, a ne da zavisi od trenutnih političkih prioriteta izvršne ili lokalne vlasti.

U skladu s navedenim, reforma Zakona o kulturi ne odnosi se samo na formalno usklađivanje s EU standardima (*acquis communautaire*), nego i potrebu za temeljnom transformacijom institucionalne i legislativne kulture u polju planiranja i sprovođenja kulturne politike. U primjeni to podrazumijeva nekoliko ključnih inovacija:

- sistemsko uvođenje participativnih metodologija u izradu strateških dokumenata,
- osiguravanje transparentnosti i odgovornosti kroz jasnije definisan sistem upravljanja i nadzora, razrada i unapređenje definicija i statusa kulturnih aktera (umjetnika, stručnjaka,

Iz Analize koju je naručilo Ministarstvo, a usvojila Vlada Crne Gore (oktobar 2025) - podstiče se uvođenje participativnih metodologija u izradu strateških dokumenata, a ne ukidanje strateških dokumenata i strateškog planiranja

Ko definiše javni interes - akteri kulturne scene ili političari?

Posebno je problematično što Nacrt ne uspostavlja jasnu vezu između utvrđivanja javnog interesa i učešća kulturnog sektora. Analiza ukazuje na potrebu uključivanja umjetnika i stručnjaka, organizacija civilnog društva, neformalnih inicijativa, privatnog sektora i građana u kreiranje kulturne politike.

Nije dovoljno omogućiti njihovo učešće tek u fazi sprovođenja već donesenih odluka.

Participacija mora postojati u fazi identifikovanja potreba i definisanja prioriteta javnog interesa. U suprotnom, postoji opasnost da se participacija svede na formalnu konsultaciju, dok stvarna odluka o tome šta predstavlja javni interes ostaje u rukama organa vlasti.

Ista primjedba odnosi se i na lokalni nivo. Decentralizacija ne podrazumijeva samo prenošenje nadležnosti sa državnog na lokalni nivo, već i stvaranje uslova da lokalna zajednica, kulturni sektor i građani učestvuju u definisanju lokalnih kulturnih prioriteta.

Rješenje je u jačanju kapaciteta, ne u ukidanju programama

Razlozi za ukidanje nacionalnog i lokalnih programa razvoja kulture u Nacrtu novog zakona ostaju nejasni. Jedan od mogućih razloga mogao bi biti činjenica da značajan broj lokalnih samouprava nema izrađene ove dokumente ili ih ne sprovodi u praksi.

Medjutim, nedostatak kapaciteta za njihovu izradu, te vraćanje korak nazad, sa centralizaciji i politizaciji kulturnih politika, ne može biti opravdanje za ukidanje ovih ključnih instrumenata strateškog planiranja u kulturi.

Nedostatak kapaciteta treba rješavati njihovim jačanjem, a ne ukidanjem obaveze strateškog planiranja. Umjesto ukidanja ovih važnih dokumenata, potrebno je raspisivati javne pozive i programe za jačanje kapaciteta na nacionalnom i lokalnom nivou. Znanje i stručni kapaciteti za ovaj proces postoje, posebno u civilnom sektoru i privatnom sektoru, i mogu biti uključeni kroz partnerske mehanizme saradnje.

Na taj način bi se obezbijedilo da se strateški dokumenti kvalitetno pripremaju, donose i implementiraju, uz učešće stručne javnosti, kulturnog sektora i lokalnih zajednica.

Institucionalni kapaciteti treba da budu razlog za njihovo unapređenje, a ne za odustajanje od strateškog planiranja.

Zaključak u vezi primjedbe 3.

Zbog svega navedenog, predloženo rješenje treba uskladiti sa pravcem reforme utvrđenim Analizom koju je usvojilo Ministarstvo kulture i medija, posebno imajući u vidu da se Crna Gora **nalazi na pragu ulaska u EU.**

Ako je cilj novog zakona unapređenje upravljanja kulturom kroz **participaciju, decentralizaciju, transparentnost i partnerski odnos države prema kulturnom sektoru**, onda zakonski okvir treba da **ojača, a ne obesmisli ulogu strateških dokumenata na lokalnom i nacionalnom nivou.**

Stoga je imperativ - zadržati **Nacionalni program razvoja kulture i opštinske programe razvoja kulture kao ključne instrumente ostvarivanja javnog interesa**, uz njihovo sadržajno i metodološko unapređenje.

Umjesto da Vlada neposredno utvrđuje pravce razvoja, prioritete i ciljeve javnog interesa, primjerenije je propisati da **Vlada usvaja Nacionalni program razvoja kulture**, kojim se, na osnovu prethodno sprovedenog participativnog procesa, utvrđuju pravci razvoja, prioriteti i ciljevi javnog interesa u kulturi.

Analogno tome, trebalo bi propisati da **skupština opštine usvaja lokalni program razvoja kulture**, kojim se, u skladu sa nacionalnim strateškim okvirom i potrebama lokalne zajednice, utvrđuju lokalni pravci razvoja, prioriteti i ciljevi.

Ovakav pristup predstavlja jedini reformski, demokratski i **evropski utemeljen model.**

Potpis podnosioca primjedbi, predloga i sugestija