



VIZIUNE STRATEGICĂ ȘI COERENTĂ PENTRU SECTORUL CULTURAL COD SIPOCA: 709/ MYSMIS2014+: 129541

Analiza cadrului normativ relevant pentru domeniul culturii *Sinteză*

Introducere

Prezentare generală a cadrului de reglementare - din perspectiva ierarhiei actelor normative. Tipuri de acte normative care reglementează domeniul culturii



MINISTERUL CULTURII



Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!



Analiza cadrului normativ abordează: prezentarea generală a cadrului de reglementare - din perspectiva ierarhiei actelor normative, tipurile de acte normative care reglementează domeniul culturii, cadrul de reglementare existent pentru domeniul culturii, principalele probleme identificate în urma analizei legislației specifice domeniului cultural, beneficiile unei legi de sistem, precum și misiunea teoretică și practică a Ministerului Culturii.

Metodologie

Metodologia include analiza de conținut a diverselor clasificări, definiții și normative, analize pe baza chestionarelor completate de instituții publice și organizații private, precum și observații recurente sintetizate de grupurile de consultare ex-ante organizate de INCFD pe sub-domenii de activitate.

Analiză

Sistemul de drept românesc este unul ierarhic, construit pe principiul forței actelor juridice. Forța juridică superioară aparține Constituției, legea fundamentală a statului, în care sunt consemnate principiile de bază ale organizării acestuia, drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor.

Capitolul II al Titlului II din Constituția României cuprinde drepturile și libertățile fundamentale, iar la Articolul 33 regăsim accesul la cultură.

Articolul 33 din Constituția României - fundamentul legislației culturale

„Articolul 33. Accesul la cultură

(1) Accesul la cultură este garantat, în condițiile legii.

(2) Libertatea persoanei de a-și dezvolta spiritualitatea și de a accede la valorile culturii naționale și universale nu poate fi îngădită.

(3) Statul trebuie să asigure păstrarea identității spirituale, sprijinirea culturii naționale, stimularea artelor, protejarea și conservarea moștenirii culturale, dezvoltarea creativității contemporane, promovarea valorilor culturale și artistice ale României în lume.”

Prevederea constituțională este succintă, dar suficientă pentru a arăta atât drepturile cetățenilor, cât și îndatoririle statului în domeniul culturii. Acest drept are un caracter complex și cuprinde, pe de o parte, libertatea persoanei de a-și dezvolta spiritualitatea și de a accede la valorile culturii naționale și universale, libertate care nu poate fi îngrădită (art. 33 alin. 2), iar pe de altă parte, obligațiile statului pentru realizarea acestei libertăți (art. 33 alin. 3).

Prevederile art. 33 trebuie interpretate integrat, existând o strânsă legătură între drepturile și libertățile fundamentale; acestea trebuie înțelese în mod complex și complementar. Plasarea accesului la cultură alături de libertatea de conștiință, de libertatea de exprimare și de accesul la învățământ arată fără niciun dubiu că acest domeniu este unul primordial în a crea perspectiva dezvoltării spirituale a cetățenilor.

Astfel:

- **Responsabilitatea de reglementare a domeniului cultural aparține statului;**
- **Caracterul culturii este unul public, esențial pentru dezvoltarea individuală și socială;**
- **Rolul statului este să se asigure că toți cetățenii au posibilitatea de a avea acces la formele de manifestare a culturii, indiferent sub ce formă.**

Ministerul Culturii - autoritatea de reglementare în domeniu

Responsabilitatea statului de reglementare a domeniului culturii poate fi și trebuie adusă la îndeplinire prin intermediul Ministerului Culturii - organ de specialitate al administrației publice centrale, cu rol de a reglementa și structura întreg domeniul culturii.

Legat de atribuțiile pe care Ministerul le are, autorii „Strategiei Sectoriale din Domeniul Culturii și Patrimoniului Național 2014 - 2020” utilizează formula „*palierele pe care el poate și trebuie să acționeze*”. Având în vedere că în prezent atribuțiile Ministerului Culturii sunt aceleași, palierele identificate și enumerate rămân la fel de actuale. De altfel, nu este vorba despre altceva decât zonele în care un minister funcțional „poate și trebuie să acționeze”, în acord cu prevederile constituționale și legale deja existente.

În activitatea administrativă extrem de complexă a unui minister, o asemenea sinteză a atribuțiilor, chiar fără a fi exhaustivă, poate constitui o metodă de a nu scăpa din vedere aspecte extrem de relevante. Rolul ministerului declinat în aceste atribuții, ne readuce la sensul constituțional al administrării culturii într-un stat democratic.

- Coordonarea activităților de elaborare și de implementare de strategii sectoriale precum și de politici publice pentru diferitele sub-sectoare sau activități cu relevanță pentru propriile domenii;
- Inițierea și, după caz, coordonarea întregii activități de reglementare specifică a sectorului culturii, în toate componentele sale;
- Participarea la configurarea cadrului normativ general cu incidență asupra sectorului, cu accent pe preservarea diversității formelor de expresie culturală, a identității culturale în beneficiul cetățenilor;
- Coordonarea unor sectoare extrem de importante din punct de vedere economic și social, alături de rațiunile culturale, precum drepturile de autor și drepturile conexe;
- Coordonarea întregii activități de negociere de specialitate și de participare la construirea cadrului normativ european și internațional în domeniile sale de responsabilitate;
- Realizarea, alături de ICR și de MAE, a ansamblului de acțiuni din domeniul diplomației culturale;
- Coordonarea strategică a formării profesionale a personalului din sectorul culturii - fără a avea însă competențe în ceea ce privește configurarea programelor de educație artistică și vocațională din sistemul formal de învățământ;
- Elaborarea cadrului de referință, prin consultare cu autoritățile sectoriale competente, în ceea ce privește salarizarea, respectiv condiția socială a artistului și specialistului angajat și a celui liber-profesionist;
- Stabilirea parteneriatului cu sectorul non-profit, sub multiplele sale forme de organizare, pentru a asigura accesul și participarea acestuia la dezbaterile de inițiativă, strategice, programatice și de reformă sistemică;
- Organizarea, reformarea, finanțarea și controlul administrativ asupra sistemului instituțional al culturii compus din instituțiile publice aflate în subordinea sa;

- Susținerea intereselor și obiectivelor esențiale ale culturii, cu precădere în ceea ce privește protejarea, din toate perspectivele, a patrimoniului cultural național sub multiplele sale ipostaze, atât prin sistemul de instituții de specialitate de la nivel național și prin organismele consultative de specialitate, cât și, mai ales, prin serviciile sale deconcentrate, care au această principală menire;
- Susținerea (într-o măsură variabilă în funcție de perioada de referință) a ofertei culturale a tuturor operatorilor culturali (atât instituții publice, cât și sector privat) direct, și prin finanțările acordate de instituțiile sale specializate (CNC, AFCN, CNDB);
- Crearea unui cadru favorabil dezvoltării libere a talentului și creativității, a unei oferte diversificate de bunuri și servicii culturale, indiferent de natura juridică a producătorului acestora.

Distinct de atribuțiile strict administrative care se regăsesc în *H.G. nr. 90/2010*, rolul ministerului în domeniul culturii excedează strict procedurile birocratice. Fiind principala instituție responsabilă de îndeplinirea obiectivelor constituționale, inclusiv de respectarea angajamentelor referitoare la propășirea spirituală a poporului, confundarea acestui rol cu atribuțiile formale **este o eroare sistemică**. Tratarea instituțiilor de cultură în logica administrației publice are un efect negativ și asupra modului în care este înțeles rolul Ministerului Culturii atât în cadrul guvernului, cât și în domeniul de resort.

De altfel, primul punct amintit, referitor la strategiile și politicile publice de domeniu este unul esențial pentru ca ministerul să se debaraseze de modul de funcționare strict administrativ la care s-a rezumat în prezent.

Menirea acestui minister, dincolo de atribuții, este de a da un cadru coerent și clar întregului domeniu de resort, nu doar de a controla și monitoriza instituțiile din subordine. Ca instituție centrală de resort, rolul ministerului este acela de a formula strategii și politici publice la nivel național, pentru toate instituțiile de cultură și nu doar pentru cele din subordine. Din acest punct de vedere, activitatea ministerului este prin statut și nivel, cea corespunzătoare unui *minister de specialitate* care emite reglementări ce trebuie înțelese, asumate și respectate la nivel național, de toate autoritățile administrației publice locale.

În ceea ce privește anumite funcții ale sale, precum cea de cercetare în domeniul culturii, de formare profesională continuă a specialiștilor din domeniu, de sprijin pentru dezvoltarea domeniului culturii prin finanțările acordate producătorilor de bunuri culturale, Ministerul Culturii a optat pentru „externalizarea” acestora, înființând în subordinea sa în acest scop instituții cu caracter special:

- **Institutul Național pentru Cercetare și Formare Culturală (INCFC);**
- **Institutul Național al Patrimoniului (INP);**

- **Administrația Fondului Cultural Național (AFCN)**
- **Centrul Național al Cinematografiei (CNC).**

Cultura este un domeniu național care, cel puțin în prezent, pare un mozaic illogic cu multe piese lipsă, cauza fiind tocmai lacuna unei viziuni la nivel de domeniu.

Or, această viziune nu își poate avea originea în altă parte decât în cadrul Ministerului Culturii. Acesta are și modalitățile de îndeplinire a acestei meniri, respectiv **poate coordona, controla și monitoriza ceea ce se întâmplă cu instituțiile de cultură indiferent de subordonare.**

Doar prin aceste strategii și politici publice ministerul poate veni în sprijinul autorităților locale care sunt și ele autorități ale instituțiilor de cultură. Având în vedere faptul că sunt puține autoritățile locale care pot avea în cadrul aparatului propriu personal cultural calificat și care să poată formula într-un mod integrat la nivel național cerințele managerilor din diversele instituții subordonate, îndeplinirea acestui rol este unul esențial pentru a da coerență proiectelor culturale. Autonomia locală, invocată de fiecare dată de către instituțiile locale, nu este încălcată prin existența unor strategii sau politici publice de domeniu.

Oferirea instrumentelor necesare pentru ca autoritatea locală să poată garanta accesul la cultură, conform propriilor atribuții, nu este decât îndeplinirea unei atribuții a ministerului. Înțelegerea faptului că domeniul culturii este unul național ar avea un punct de sprijin în această activitate care trebuie să devină una continuă. Acest fapt este necesar deoarece doar emiterea unor acte nu este suficientă, ele trebuind comunicate, discutate, monitorizate în implementare, modificate sau actualizate dacă este necesar.

Din punct de vedere legislativ și normativ, activitatea Ministerului trebuie să cunoască o schimbare majoră de exercitare a atribuțiilor acestuia. În prezent, având în vedere o aparentă retragere a ministerului din zona legislativă, acest rol a fost preluat exclusiv de către Parlament. Cunoscând faptul că Parlamentul este instituția legislativă, ne referim la **inițierea de proiecte de lege de către Minister, prin Guvern.**

Una din cauzele încremenirii Ministerului Culturii în unicul rol de autoritate superioară pentru instituțiile culturale subordonate este **lipsa personalului cultural calificat**. Atitudinea instituțională de tip administrație a dus la selectarea personalului pentru îndeplinirea acestui rol, respectiv la preferarea personalului cu profil de funcționar public. Fără a diminua necesitatea acestei categorii în cadrul unei instituții publice, la acest moment există domenii neacoperite de persoane cu studii de profil în cadrul Ministerului. Deși la nivelul Ministerului există compartimente dedicate domeniilor de activitate culturală, dimensionarea acestora este insuficientă.

Un capitol la care Ministerul de resort este deficitar este și coordonarea eforturilor de realizare a diplomației culturale prin instituțiile subordonate. Așa cum am arătat, diplomația culturală este o obligație constituțională pentru instituțiile publice, iar aceasta nu poate fi realizată doar prin intermediul Ministerului Afacerilor Externe, acestuia lipsindu-i atribuțiile asupra instituțiilor culturale interne. Așa fiind, Ministerul Culturii este instituția care trebuie să coordoneze această componentă, iar acest lucru nu se poate rezuma doar la instituțiile din subordine. În acest domeniu, considerăm că ministerul este obligat ca, împreună cu Ministerul Afacerilor Externe, prin Institutul Cultural Român, să elaboreze o strategie, iar, mai apoi, să coordoneze implementarea măsurilor necesare pentru îndeplinirea acesteia.

Referitor la **cadru de finanțare** pe care Ministerul Culturii îl oferă, incluzând aici și instituțiile subordonate - evocate *supra* -, acesta trebuie inclus în viziunea strategică elaborată. Un cadru integrat de finanțare, care să țină de cont de specificitatea fiecărui domeniu de activitate culturală, de etapa de dezvoltare a proiectelor sau a beneficiarilor, de răspândirea geografică a acestora, dar și de rezolvarea aspectelor ce țin de posibilitatea constituirii bugetelor multianuale, ar putea genera un impact major la nivel național.

Odată cu decizia de a reda caracterul național activității Ministerului Culturii, trebuie ca și deconcentratele acestuia să intre într-un proces de analiză. Având în vedere că în prezent multe dintre Direcțiile Județene de Cultură sunt lipsite de personalul competent necesar, de logistică și de posibilitatea de a acoperi măcar județele, fără a reface infrastructura acestora va fi imposibilă această misiune. În prezent, majoritatea acestor direcții au ca principală activitate avizarea intervențiilor la monumentele istorice sau a construcțiilor din ariile de protejare a acestora. Readucerea lor în discuție trebuie pornită de la atribuțiile acestora, de centralizare la nivel județean a tuturor elementelor ce țin de domeniul culturii. Chiar și în județe în care Ministerul Culturii nu are alte entități subordonate, direcțiile de cultură trebuie să fie instituțiile care să cunoască și să medieze ofertele culturale existente, publice sau private. De asemenea, acestea pot redeveni un sprijin profesionist pentru toate celelalte instituții locale care au în subordine instituții de cultură.

Ca reprezentanți ai Ministerului în teritoriu, direcțiile trebuie să aibă un rol fundamental în toate etapele de elaborare și implementare a strategiilor stabilite la nivel național de către Minister. **Or, la acest moment, majoritatea direcțiilor de cultură au un rol decorativ, fiind lipsite de personalul necesar măcar la nivel critic, de finanțare și, prin aceasta, de atribuții.** Unul din pilonii necesari pentru ca Ministerul să redevină cu adevărat o instituție națională este ca rețeaua acestor direcții județene să fie una funcțională.

Abia odată cu transformarea M

inisterului într-o instituție activă în domeniul de resort, acesta va putea determina și dezvoltarea culturii prin depășirea inerției instituționale.

Rolul Ministerului Culturii în raport cu instituțiile publice de cultură - în cadrul analizei privind performanța instituțiilor publice de cultură, reprezentanții acestora au fost rugați să evalueze oportunitatea implicării Ministerului Culturii în procesul de avizare a înființării sau reorganizării instituțiilor publice de cultură, în sensul stabilirii prin lege de sancțiuni în absența avizului eliberat de Ministerul Culturii. Din răspunsuri putem identifica faptul că poziția Ministerului Culturii a suferit o serie de modificări în raport cu instituțiile publice de cultură, în sensul că **poziționarea, principalele funcții și roluri pe care le are, nu mai sunt la fel de clare pentru instituțiile publice.** Slăbirea percepției privind rolul și importanța Ministerului Culturii este evidentă și din procentele foarte mari de respondenți care nu știu - dacă și în ce fel - Ministerul Culturii mai este sau ar mai trebui implicat în aspecte decizionale, care afectează și modelează activitatea instituțiilor de cultură din teritoriu.

Actele normative care alcătuiesc cadrul normativ existent

Principalele acte normative care guvernează domeniul culturii sunt legile (organice sau ordinare) și ordonanțele de Guvern (simple sau de urgență) - denumite *lato sensu legi*. Acestea sunt:

- a) **Legi cu incidență asupra întregului domeniu al culturii** - ex.: *Legea nr. 8/1996 privind dreptul de autor și drepturile conexe*¹; *OUG nr. 189/2008 privind managementul instituțiilor publice de cultură*²; *OG nr. 51/1998 privind îmbunătățirea sistemului de finanțare a programelor, proiectelor și acțiunilor culturale*³.

- b) **Legi având ca obiect de reglementare alte domenii, dar cu aplicabilitate importantă în domeniul culturii**, precum: *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice* - guvernează sistemul de finanțare a instituțiilor publice de cultură; *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale*; *Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice*; *Codul administrativ*; *Codul muncii*; și altele. *Legea nr. 31/1990 privind societățile comerciale*, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *O.G. nr. 26/2000* cu privire la asociații și fundații și *O.U.G. nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate (PFA), întreprinderile individuale și întreprinderile familiale* - acte normative în baza cărora se organizează și funcționează entitățile de drept privat care activează în domeniul culturii, având în vedere inexistența unor dispoziții speciale cu privire la aceste entități de drept privat în actele normative specifice.

- c) **Legi speciale aferente fiecărui Sector Cultural și Creativ (SCC):**

PATRIMONIU/ MUZEE/ MONUMENTE ISTORICE/ SITURI ARHEOLOGICE:

- *Legea nr. 182/2000 privind patrimoniul cultural mobil*⁴;

¹ Republicată în M.O. Partea I nr. 489/14.06.2018

² Publicată în M.O. Partea I nr. 817/5.12.2008, aprobată prin Legea nr. 269/2009, cu modificările și completările ulterioare

³ Publicată în M.O. Partea I nr. 296/13.08.1998, aprobată prin Legea nr. 245/2001, cu modificările și completările ulterioare;

⁴ Republicată în M.O. Partea I nr. 259/09.04.2014

- *Legea nr. 26/2008 privind protejarea patrimoniului cultural imaterial*⁵
- *Legea nr. 422/2001 privind protejarea monumentele istorice*⁶;
- *Legea nr. 5/2000 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea a III-a - zone protejate*⁷;
- *O.G. nr. 21/2006 privind regimul concesionării monumentelor istorice*⁸;
- *O.G. nr. 43/2000 privind protecția patrimoniului arheologic și declararea unor situri ca zone de interes național*
- *Legea muzeelor și colecțiilor publice nr. 311/2003*⁹

BIBLIOTECI ȘI ARHIVE:

- *Legea bibliotecilor nr. 334/2002*¹⁰;
- *Legea Arhivelor Naționale nr. 16/1996*¹¹;

CARTE ȘI PRESĂ:

- *Lege nr. 186 din 9 mai 2003 privind promovarea culturii scrise*¹²;
- *Legea nr. 111/1995 privind Depozitul legal de documente*¹³.

ARTE VIZUALE/ ARTE PLASTICE/ FOTOGRAFIE/ DESIGN

Acest sector nu beneficiază decât de prevederile Legii nr. 8/1996 - dar care nu reușește să ofere și un context în care să se prevadă statutul din punct de vedere administrativ al acestei categorii.

ARTELE SPECTACOLULUI/ MUZICĂ/ DANS/ CIRC/ ALTE SPECTACOLE:

⁵ Publicată în M.O. Partea I nr. 168/05.03.2008

⁶ Republicată în M.O. Partea I nr. 938/20.11.2006

⁷ Publicată în M.O. Partea I nr. 152/12.04.2000

⁸ Publicată în M.O. Partea I nr. 83/30.01.2006

⁹ Republicată în M.O. Partea I nr. 207/24.03.2014

¹⁰ Republicată în M.O. Partea I nr. 132/11.02.2005

¹¹ Republicată în M.O. Partea I nr. 293/22.04.2014

¹² Republicată în M.O. Partea I nr. 929/16.11.2006

¹³ Republicată în M.O. Partea I nr. 755/7.11.2007

- *O.G. nr. 21/2007 privind organizarea și funcționarea instituțiilor de spectacole și concerte¹⁴, aprobată prin Legea 353/2007, cu modificările și completările ulterioare.*

AUDIOVIZUAL ȘI MULTIMEDIA/ FILM/ RADIO/ TV/ ÎNREGISTRĂRI AUDIO-VIDEO/ OPERE MULTIMEDIA:

- *Legea audiovizualului nr. 504/2002¹⁵;*
- *Decizia CNA nr. 220/2011 privind Codul de reglementare a conținutului audiovizual¹⁶;*
- *Legea nr. 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune¹⁷;*
- *O.G. nr. 39/2005 privind cinematografia¹⁸.*

ARHITECTURĂ:

- *Legea nr. 184/2001 privind organizarea și exercitarea profesiei de arhitect¹⁹.*

PUBLICITATE:

- *Legea audiovizualului nr. 504/2002;*
- *Decizia CNA nr. 220/2011 privind Codul de reglementare a conținutului audiovizual.*

MEȘTEȘUGURI ȘI ARTIZANAT:

- *O.U.G. nr. 118/2006 privind înființarea, organizarea și desfășurarea activității așezămintelor culturale²⁰;*
- *Legea nr. 26/2008 privind protejarea patrimoniului cultural imaterial.*

Pentru punerea în aplicare a tuturor actelor normative esențiale de mai sus, sunt emise acte normative subsecvente - norme, regulamente, ordine de ministru, hotărâri ale autorităților administrației publice locale, instrucțiuni și alte asemenea - fie de

¹⁴ Publicată în M.O. Partea I nr. 82/02.02.2007, aprobată prin Legea nr. 353/2007

¹⁵ Publicată în M.O. Partea I nr. 534/22.07.2002

¹⁶ Publicată în M.O. Partea I nr. 174/11.03.2011

¹⁷ Republicată în M.O. Partea I nr. 636/27.12.1999

¹⁸ Republicată în M.O. Partea I nr. 704/04.08.2005

¹⁹ Republicată în M.O. Partea I nr. 470/26.06.2014

²⁰ Publicată în M.O. Partea I nr. 1038/28.12.2006, aprobată prin Legea nr. 143/2007

către Ministerul Culturii - principala autoritate de reglementare în domeniul culturii, fie de către autoritățile administrației publice locale.

Principalele probleme ale cadrului de reglementare existent pentru domeniul culturii identificate

Cu privire la **legile cu caracter transversal** sunt evidențiate următoarele aspecte care necesită atenție și îmbunătățiri legislative:

- *autonomia locală* reglementată la art. 3 din Legea nr. 215/2001, este frecvent greșit percepută ca fiind încălcată prin existența unor strategii sau politici publice de domeniu și duce la ignorarea deliberată tocmai a rolului exponențial, absolut, al Ministerului Culturii de a formula strategii și politici publice la nivel național, pentru toate instituțiile de cultură și nu doar pentru cele din subordine și, totodată, de a coordona activitatea tuturor instituțiilor de cultură, indiferent de subordonare. Existența unor dispoziții disparate în aceste acte normative de aplicabilitate locală referitoare la „serviciile publice” generează confuzie la nivelul autorităților administrației publice locale, practici care nu sunt în acord cu dispozițiile actelor normative emise de Ministerul Culturii, ceea ce impune necesitatea unei armonizări legislative.
- ceea ce se asigură prin accesul la cultură, astfel cum a fost enunțat în precedentul capitol referitor la textul constituțional, **nu este un serviciu public în sensul dispozițiilor legii administrației publice locale sau al Codului administrativ**. Cultura și toate activitățile cu caracter creativ sau de preservare a creației, prin care entitățile cu rol activ în domeniul culturii asigură accesul la cultură, **nu se încadrează în noțiunea de *serviciu public* pentru că nu beneficiază de o cerere constantă și nici nu acoperă o nevoie identificabilă la nivel național sau local**. Cultura este un domeniu producător de bunuri culturale, care își generează propria cerere prin crearea de orizonturi de așteptare estetică, pentru fiecare formă de expresie. Consumul acestor forme, care se diversifică și se auto-generează permanent, sunt în principiu condiționate de un tip de educație acoperită tot în interiorul domeniului cultural. Practic, Cultura preia ceea ce produce Educația și duce mai departe construirea comportamentului cetățenilor, construindu-și propriul mecanism de difuzare și consum. Chiar dacă imaterialitatea unora dintre bunurile generate în procesul de producție culturală poate îmbrăca forma unor servicii, acestea rămân în paradigma unui domeniu care nu poate fi standardizat pe logica administrațiilor publice.

- pachetul legislativ dedicat cadrului de reglementare incident în domeniul achizițiilor publice nu conține derogări semnificative cu privire la activitatea instituțiilor publice de cultură, cu toate că acestea se impun în anumite privințe, raportat la specificul acestor activități²¹.
- Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, republicată, nu distinge natura specială a ocupațiilor și condițiilor pentru activitățile culturale sau pentru cele de preservare a memoriei culturale, avansarea pe funcții condiționate de vechimea în muncă, precum și normarea pe timp de lucru, fiind complet incompatibilă cu formularea și dezvoltarea domeniului cultural. De asemenea, regula încheierii în instituții și organizații a contractelor de muncă pe durată nedeterminată, inclusiv pentru funcțiile de conducere, este extrem de restrictivă și are efecte nocive pentru întreg domeniul culturii, segregând personalul de specialitate, într-un domeniu în care autoritatea este exclusiv profesională. Aplicarea acesteia fără excepții generează mutarea personalului de specialitate cu autoritate recunoscută, în rândul funcțiilor de conducere, ceea ce văduvește compartimentele de profesioniști.
- Legea - cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice - nu ține cont de specificul profesiilor sau gradul de profesionalizare necesar. În plus, se constată existența unor mari și nefirești discrepanțe între salarizarea personalului instituțiilor aflate în subordonare centrală față de cele aflate în subordonare locală, fără nicio motivare sau precizare legală, discrepanțe care se impun a fi corectate pe baza unor criterii reale. O asemenea salarizare, corect fundamentată, poate constitui, de asemenea, un reper pentru salarizarea personalului din entitățile private care activează în domeniul culturii.

Legislația specifică domeniului cultural

1. Biblioteci

- necesitatea redefinirii rolului bibliotecilor pentru societatea românească și a rolului pe care îl au la ridicarea nivelului de trai al cetățeanului prin oferirea de acces gratuit, nediscriminatoriu la informare, instruire, socializare și recreere; a introducerii de noi categorii: *bibliotecile digitale*,²² ce determină și reglementarea unor excepții în favoarea bibliotecilor în cuprinsul Legii nr. 8/1996

²¹ Singura derogare expresă de la aplicabilitatea regulilor din materia achizițiilor publice reglementate de actul normativ o regăsim pentru sectorul media, în condițiile prevăzute art. 29 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 98/2016

²² Un pas important l-ar reprezenta **elaborarea Ghidului operațional al Programului național pentru digitizarea resurselor culturale naționale și crearea Bibliotecii Digitale a României**, aprobat prin H.G. nr. 1676/2008

privind dreptul de autor și drepturile conexe²³, în privința drepturilor patrimoniale de autor privind reproducerea ori împrumutul operei, ori instituirea unui plafon minimal pentru finanțarea bibliotecilor în funcție de comunitatea locală deservită²⁴, de facilitățile pe care le oferă, pe baza unui set de indicatori de performanță și posibilitatea de alocare a unui buget multianual pentru investiții în biblioteci;

- în pofida existenței unor mențiuni exprese în cuprinsul Anexei nr. 1 a *Legii nr. 334/2002, republicată* cu privire la numărul specialiștilor obligatoriu necesar, raportat la mărimea comunităților, precum și a mărimii colecției de carte, acest domeniu de activitate a fost afectat de reducerile de personal stabilite prin diverse inițiative legislative adoptate după anul 2009, pe fondul crizei bugetare și al omisiunii reglementării unor sancțiuni pentru nerespectarea acestora;
- nerespectarea prevederilor legale privind asigurarea fondului minimal de carte, pe fondul neasigurării de către ordonatorii principali de credite a sumelor necesare achiziționării de noi titluri;
- la nivelul Sistemului Național de Biblioteci, se poate opina că actualul cadru de reglementare este unul depășit față de informatizarea surselor și de modul de lucru din biblioteci, fiind astfel prefigurat riscul ca instituțiile și resursele acestora să nu țină pasul cu dezvoltarea societății informaționale sau cu dezvoltarea sistemelor de comunicație.

2. Muze

—această lege sectorială are ca punct de referință sistemul instituțional care asigură oferta publică de servicii în domeniu, iar nu activitatea în sine, *Legea nr. 311/2003* fiind dedicată, în principal, instituțiilor publice de cultură; legea nu cuprinde dispoziții speciale privind înființarea, organizarea și funcționarea muzeelor și colecțiilor publice aflate în proprietate privată, cu excepția celor privind obligativitatea avizului favorabil al Comisiei Naționale a Muzeelor și Colecțiilor Publice la înființarea acestora și, respectiv, al acreditării acestora, prin ordin al ministrului culturii.

- nu a existat o preocupare a legiuitorului pentru definirea corectă a *colecției publice* ori pentru stabilirea unei legături directe a instituției muzeale prin raportare la publicul beneficiar, la un tip specific de organizare, la numărul minim sau maxim de specialiști din aparatul propriu corelativ cu mărimea colecției sau cu numărul ori întinderea spațiilor de vizitare;

²³ <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/7816>

²⁴ *Legea nr. 334/2002* stipulează o rată de împrumutare a colecțiilor de 50 de volume la 1000 de locuitori, însă sunt biblioteci cărora nu le-au fost alocate fonduri de achiziție de carte de peste 10 ani - vezi Secțiunea Carte și presă

- deși actul normativ a intrat în vigoare în anul 2003, până în prezent nu a fost aprobată și implementată o strategie privind patrimoniul cultural național al României;
- este necesar a fi inclusă în legea sectorială recunoașterea explicită a rolului entităților private (muzee, colecții) care activează în acest domeniu, de creatori de oferte culturale și instituirea unui minim de reguli de organizare și funcționare a acestora, precum și inserarea unei secțiuni explicite în care să se stipuleze obligațiile *muzeului/colecției* față de comunitățile de beneficiari sau publicul consumator, întrucât, în prezent, toate afirmațiile rămân la nivelul general al „facilitării accesului la cultură“, menționat în art. 33 din Constituția României.
- în plan subsecvent, este necesară reglementarea existenței unei categorii distincte - de cele clasate în categoriile Fond sau Tezaur - de *bunuri culturale comune* aflate în patrimoniul muzeal, similar celor regăsite în patrimoniul bibliotecilor, precum și a unor norme de evaluare/reevaluare pentru toate categoriile de bunuri culturale mobile, inclusiv a celor neclasate, fiind necesară, totodată, înlesnirea condițiilor de acreditare a muzeelor/colecțiilor private în vederea dobândirii statutului de muzee/colecții muzeale publice aflate în proprietate privată.

3. Instituții de spectacole și concerte

Printre *aspectele favorabile* remarcate în urma analizei cadrului legislativ actual se pot enumera:

- Prin derogare de la dispozițiile Codului muncii (art. 30, respectiv art. 82 și art. 84), reglementarea posibilității angajării directe, prin acordul părților, în cazul contractelor individuale de muncă încheiate pe perioadă determinată;
- Posibilitatea încheierii unui număr nelimitat de contracte individuale de muncă pe perioadă determinată cu același angajator, și, totodată, de a depăși pragul limitativ - 36 luni;
- Reglementarea expresă a cumulului de funcții la același angajator, cu respectarea prevederilor legale în vigoare și cu acordul prealabil al conducerii instituției;
- Recunoașterea expresă a mobilității personalului artistic, de a colabora, în baza acordului prealabil al angajatorului său, cu alte instituții de spectacole sau concerte din țară sau străinătate;
- Posibilitatea remunerării distincte a activității personalului tehnic și artistic de către organizatorul unor evenimente de gen în afara sediului (gale, festivaluri, turnee) sau chiar de către angajatorul acestora, cât și pentru desfășurarea la sediul instituției, în afara programului normat de lucru, a altor activități decât cele care fac obiectul propriilor contracte individuale de muncă, în baza unor contracte încheiate potrivit Legii nr. 8/1996, republicată sau reglementate de Codul civil.

Printre *aspectele negative* se regăsesc:

- Posibilitatea reconsiderării drept *activități dependente* a celor desfășurate în baza contractelor încheiate de colaboratori cu instituțiile publice de spectacole sau concerte, având caracter de regularitate (pe durate mari de timp, ori consecutive - e.g. per stagiiune, ori program artistic), în baza Legii nr. 8/1996, republicată sau a Codului civil;
- Lipsa cadrului sancționator cu caracter disuasiv în cazul încălcării dispozițiilor art. 5 alin. (1) pct.15 din H.G. nr. 90/2010, care instituie obligativitatea obținerii avizului favorabil al Ministerului Culturii, în cazul înființării ori reorganizării instituțiilor și a așezămintelor publice de cultură, indiferent de subordonarea acestora;
- Actuala clasificare a instituțiilor de spectacole sau concerte este aparent desuetă în raport cu realitățile social-economice actuale, tendința de consum și capacitatea organizațională a unor instituții-etalon de realizare a producțiilor obligatorii anuale, iar pe cale de consecință, Registrul Artelor Spectacolului este o formalitate;
- Inexistența unor garanții legale privind impulsivitatea sectorului privat ce acționează în domeniu, în lipsa unor criterii transparente de distribuire către aceștia a sumelor încasate de către uniunile de creație din colectarea timbrului teatral, muzical sau folcloric în baza Legii nr. 35/1994, ceea ce creează oportunitatea unei discuții în spațiul public pentru dezbateră și supunerea spre aprobare a unor inițiative legislative menite să asigure reducerea nivelului de taxare a veniturilor nete obținute din comercializarea biletelor de intrare la evenimentele culturale, generat în prezent de: valoarea timbrului cultural, valoarea taxelor datorate bugetelor locale (în special, a impozitului pe spectacole, reglementat la art. 454 lit. f, respectiv art. 480 și urm. din Codul fiscal), valoarea timbrului monumentelor istorice, valoarea taxei pentru Crucea Roșie;
- Nedefinirea în textul actual al O.G. nr. 21/2007 a instituțiilor-gazdă de spectacole și/sau concerte, sintagmă pierdută prin abrogarea expresă a legii anterioare, nr. 504/2004, dar care, paradoxal, se mai regăsește încă menționată în O.U.G. nr. 118/2006 privind înființarea, organizarea și funcționarea așezămintelor culturale, la art. 3 alin. (1);
- Absența unor inițiative legislative menite să asigure **reglementarea statutului „artistului”, „artist independent” sau a „lucrătorului cultural”**, având în vedere interesul constant menținut la nivelul Uniunii Europene, România nefiind încă interesată de implementarea Recomandării UNESCO privind Statutul Artistului din anul 1980 sau a Rezoluției Parlamentului European din 07.06.2007 privind Statutul social al artiștilor;
- Remunerația standardizată a actorilor, artiștilor lirici ș.a.m.d. în tabelele regăsite în actuala Anexă nr. III la Legea-cadru nr. 153/2017, care se acordă indiferent de numărul rolurilor dintr-o stagiune, de complexitatea acestora, de rolurile din precedentele stagiiuni și, mai important, de numărul de reprezentații programate de conducere, fapt care anulează orice tentativă de management performant în domeniu;

- Inechitatea politicii de salarizare unitară adoptată de către Parlament care, atât în precedenta lege (nr. 284/2010), cât și în cea actuală, nu a prevăzut posibilitatea stabilirii unor grile de salarizare distincte pentru fiecare categorie de instituții publice de subordonare centrală sau locală, în schimb a reglementat grile de salarizare distincte pentru personalul de specialitate, cu excluderea celorlalte categorii de personal: tehnic și administrativ, deși cele din urmă desfășoară activități specifice;
- Omisiunea reglementării prin COR a unor profesii uzual regăsite în această industrie (e.g. tehnician de scenă, regizor tehnic, light-designer) în raport cu aria restrânsă a *Altor specialiști asimilați din domeniul artistic și cultural (cod 3435)*;
- Lipsa unui cadru normativ menit să instituie reguli minime de funcționare și de autorizare a spațiilor culturale din zona privată care să nu pună în pericol spectatorii;
- Lipsa facilităților de ordin fiscal pentru U.A.T.-uri în schimbul susținerii activității tinerilor interpreți sau organizațiilor private de spectacol;
- Necesitatea stimulării activității sectorului privat, similar celor din domeniul IT, în privința taxelor și contribuțiilor datorate bugetului de stat, întrucât sunt descurajante cotele de contribuție datorate organismelor de gestiune colectivă (e.g. 7% către U.CM.R.-A.D.A.), ori diverselor uniuni de creație recunoscute prin Legea nr. 35/1994;
- Lipsa unor programe de formare și educație profesională pentru personalul tehnic (sunetiști, luminiști, tehnicieni) din acest sector, alături de lipsa unor standarde bine definite privind conceptul de producție tehnică în domeniul artelor spectacolului.

4. Așezăminte culturale

În reglementarea anterioară²⁵, se pune un accent deosebit pe necesitatea existenței la nivel național a unui sistem centralizat al așezămintelor culturale care reunesc case de cultură, centre de cultură tradițională, ansambluri folclorice, școli populare de artă, centre culturale cu activități mixte, fiind reglementată expres existența - alături de Centrul Național pentru Conservarea și Promovarea Culturii Tradiționale - a centrelor județene pentru conservarea și promovarea culturii tradiționale.

Adoptarea O.U.G. nr. 118/2006 a marcat un regres important în această direcție, rolul exponențial al Ministerului Culturii, prin serviciile sale deconcentrate, fiind sensibil diminuat pe fondul recunoașterii exprese a obligativității existenței, la nivelul fiecărui județ, a unui singur așezământ cultural, instituție publică, în subordinea consiliului județean, care poate sprijini metodologic

²⁵ Legea nr. 292/2003 privind organizarea și funcționarea așezămintelor culturale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 473 din 2 iulie 2003

activitatea așezămintelor culturale la nivel comunal (art. 8), ceea ce limitează *ab initio* orice tentativă a organului de specialitate al administrației publice centrale de a se implica strategic și metodologic în decizia autorităților locale, de a își îndeplini misiunea de principal coordonator al activităților de elaborare și de implementare de strategii sectoriale precum și de politici publice pentru diferitele sub-sectoare sau activități cu relevanță pentru propriile domenii.

Practica existentă relevă necesitatea reînființării unei instituții publice distincte care să preia rolul de coordonator metodologic a activității așezămintelor culturale în domeniul patrimoniului cultural imaterial, inclusiv în privința conservării, cercetării, punerii în valoare a meșteșugurilor, obiceiurilor și tradițiilor, respectiv a tuturor entităților de drept public sau de drept privat, cu sau fără personalitate juridică, cu activitate în domeniu și de a compensa multitudinea sarcinilor, dar și eforturile depuse până în prezent de *Comisia Națională pentru Salvagardarea Patrimoniului Cultural Imaterial*, pentru ca aceasta să se poată concentra, cu adevărat, pe actualizarea Programului național de salvagardare, protejare și punere în valoare a patrimoniului cultural imaterial.

5. Carte și presă

Legea nr. 186/2003 nu poate fi privită drept o *lege sectorială*, întrucât aceasta este dedicată exclusiv reglementării formelor de sprijin financiar acordate de stat pentru **susținerea culturii scrise**, prin Ministerul Culturii sau AFCN. Facilitățile evocate în cuprinsul acesteia în privința: traducerii și editării în străinătate a publicațiilor ante referite, burselor și granturilor pentru rezidențe artistice, susținerea organizării în țară a unor festivaluri, târguri, saloane, expoziții de carte, presă și multimedia, difuzarea lor și diminuarea tarifelor de publicitate pentru promovarea acestora nu beneficiază, de norme metodologice de aplicare, plasând întregul demers într-o zonă abstractă, intangibilă, și complet subiectivă;

Actualul cadru legislativ nu cuprinde o reglementare consacrată sistemului de formare și perfecționare a personalului care activează în cadrul editurilor sau al librăriilor, după cum nomenclatorul profesiilor din România nu cuprinde profesii/funcții care ar putea să se regăsească în structura organizațională a acestora.

Instituirea tichetului cultural prin adoptarea adoptat *Legii nr. 165/2018* destinat pentru susținerea sectorului artelor spectacolului, al cărții, al audiovizualului, al încurajării activităților culturale, nu beneficiază încă de Norme metodologice de aplicare, precum

celelalte trei categorii vizate de legiuitor: de masa, cadou și de creșă. Reprezentanții presei scrise și online au formulat și alte propuneri de reformare a actualului cadru de reglementare:

- O nouă inițiativă legislativă menită să încurajeze donația, mecenatul ori sponsorizarea în domeniul culturii, diferită de ceea ce oferă în prezent prevederile *Legii nr. 32/1994 privind sponsorizarea, cu modificările și completările ulterioare* sau ale *Legii bibliotecilor nr. 334/2002*, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
- Încurajarea promovării artei românești în edițiile online ale publicațiilor culturale, prin modificarea actualului cadru de reglementare (Legea nr. 136/2015 pentru finanțarea revistelor de cultură reprezentative din România), fiind insuficient sprijinul financiar nerambursabil acordat în prezent de AFCN alături de nevoia imperioasă de majorare a plafonului minim de finanțare de la bugetul de stat, prevăzut la art. 1 din lege.

6. Arte vizuale

În domeniul artelor vizuale, **nu există acte normative cu caracter special.**

În mod similar altor domenii analizate, cu prilejul consultării reprezentanților sectorului cultural, deopotrivă din sistemul public ori privat, au fost relevate diverse teme de introspecție, una cu dimensiune trans-sectorială (ce implică Ministerul Educației), bazată pe nevoia de formare a publicului pentru cultură, educație vizuală, începând cu școlile, muzeele, instituțiile naționale (educație prin cultură, domeniu finanțat anual de către AFCN). Lipsesc și încadrările activităților artistice în codurile ocupaționale ceea ce reduce afirmarea și/sau recunoașterea acestor profesioniști din rândurile profesioniștilor culturii.

În subsidiar, s-a argumentat nevoia identificării unor soluții legale, cum ar fi:

- reglementarea parteneriatului public-privat în cultură - în scopul redării unor spații/imobile publice abandonate, neutilizate către artiștii plastici, destinate asigurării spațiilor de creație ori rezidențelor artistice, cu scopul de a diminua presiunea existentă generate de insuficiența acestora ori de necesitatea depozitării de lucrări aparținând unor artiști plastici marcanți, care trebuie preluate de la moștenitorii acestora după eliberarea atelierelor la decesul artiștilor respectivi;
- recunoașterea statului și profesiilor corelative aflate în mod paradoxal în plină dezvoltare;
- inițierea unui program de granturi și rezidențe pentru artiștii individuali și colective de artiști, altele decât mecanismele de finanțare existente utilizate de AFCN;

- instituirea unui *fond național de achiziții de lucrări de artă vizuală* de la artiști și alocarea și deblocarea de bugete specifice pentru achiziții dedicate muzeelor de arte din țară - pe modelul de succes inițiat în 2007-2008 și reluat în anul 2020 de către Muzeul Național de Artă Contemporană al României, cu finanțare - de 2.000.000 lei - de la bugetul de stat, prin Ministerul Culturii, care s-a bucurat de o largă apreciere în lumea artistică;
- înființarea unui Fond Național de Dezvoltare Instituțională în domeniul Artelor Vizuale care să finanțeze, de exemplu, ridicarea unor centre de Artă Contemporană (cazul Centrului European de Artă Contemporană la Cluj), care ar putea rezolva actualele probleme consemnate la nivelul infrastructurii și la nivelul dezvoltării instituționale.

7. Audiovizual și multimedia

În domeniul audiovizual, Ministerul Culturii are constanta misiune de a se alinia la preocupările europene de actualitate privind noile reglementări în domeniu, cu precădere cele privind modalitatea, posibilitatea și limitele de introducere a unor reguli privind internetul²⁶.

De asemenea, Ministerul Culturii ar trebui să aibă constant în vedere armonizarea reglementărilor interne cu legislația europeană în materie, precum Directiva (UE) 2019/789 a Parlamentului European și a Consiliului din 17 aprilie 2019 de stabilire a normelor privind exercitarea dreptului de autor și a drepturilor conexe, aplicabile anumitor transmisii online ale organismelor de radiodifuziune și anumitor retransmisii ale programelor de televiziune și radio și de modificare a Directivei 93/83/CEE a Consiliului (Text cu relevanță pentru SEE) și Directiva (UE) 2019/790 a Parlamentului European și a Consiliului din 17 aprilie 2019 privind dreptul de autor și drepturile conexe pe piața unică digitală și de modificare a Directivelor 96/9/CE și 2001/29/CE, măsuri inițiate de minister, dar nefinalizate până în prezent. În urma focus grup-ului organizat la finele anului 2021, am sintetizat câteva idei de reformare a actualului cadru legislativ:

- Recunoașterea informației ca bun cultural, alături de celelalte producții din Audiovizual, și introducerea unor reguli de deontologie profesională elementară în toate tipurile de programe furnizate atât de instituțiile publice, cât și de cele private, pentru limitarea fenomenului fake-news;

²⁶ Spre exemplu, *REGULATION (EU) 2015/2120 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 25 November 2015 laying down measures concerning open internet access and amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services and Regulation (EU) No 531/2012 on roaming on public mobile communications networks within the Union.*

- Reluarea obligației profesionalizării personalului din domeniu prin cursuri / forme de educație specializată;
- Politica de salarizare descurajantă pentru personalul din presa scrisă și online, fiind consemnate diferențe exponențiale între cei care își desfășoară activitatea în marile orașe (București, Cluj, Iași) și cei din orașele mai mici;
- Inexistența unui regim sancționator și a unui sistem eficient de control pe linia respectării procentelor de difuzare de emisiuni culturale, educaționale sau de film românesc, conform dispozițiilor *Legii nr. 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune*;
- Nevoia de actualizare a dispozițiilor Legii nr. 41/1994, în sensul redefinirii mandatului instituțiilor publice de presă, prin instituirea de obligații corelate cu nevoile publicului cărora li se adresează.

8. Cinematografie

Întrucât la data realizării prezentei analize, INCFC nu a reușit să organizeze o sesiune de consultări cu reprezentanții domeniului cinematografiei, vor fi prezentate succint doar unele consemnări bazate pe ecurile produse în spațiul public, industria fiind marcată constant de diverse controverse, dintre care amintim:

- procedura de vânzare a acestor active către beneficiarii unor contracte de locațiune a sălilor de cinematograf aflate în patrimoniul Regiei Autonome a Distribuției și Exploatării Filmelor „România-Film”; investitorii imobiliari care au reușit în scurt timp să le transforme în restaurante sau cafenele/baruri/discoteci, în detrimentul tuturor beneficiarilor din comunitățile locale;
- cazul unei inițiative legislative - O.U.G. nr. 91/2016 pentru modificarea și completarea O.G. nr. 39/2005 privind cinematografia, a cărei expunere de motive evoca *inter alia* „disfuncționalitatea cronică a instrumentelor instituționale, financiare și legislative aflate la dispoziția acestui sector, [...] necesitând o acțiune concertată și complementară pe diversele sale paliere pentru a asigura funcționarea, dinamizarea producției cinematografice și, prin aceasta, reducerea prejudiciului material legat de patrimoniul cinematografic național și a celui de imagine a României,” alături de „nevoia imperioasă de a corecta aspecte legate de capacitatea administrativă a unor instituții și de eficiența unor mecanisme care țin de diversele componente ale domeniului cinematografic - producția cinematografică, distribuție, exploatare, arhivare și conservare a patrimoniului cinematografic, educație cinematografică, în condițiile în care se constată insuficiența și neadaptarea acestora la evoluția producției cinematografice” care a sfârșit prin a fi respinsă prin Legea nr. 141/2017.

9. Arhitectură

Nu regăsim o lege specială, exceptând *Legea nr. 184/2001 privind organizarea și exercitarea profesiei de arhitect*, alături de dispozițiile incidente din legislația transversală sau din alte legi speciale.

Sectorul (exclusiv privat și reglementat ca profesie liberală) manifestă reticență față de accesarea unui sprijin financiar al statului pentru susținerea domeniului lor de activitate. Cu toate acestea, reprezentanții asociațiilor profesionale consideră importante câteva inițiative:

- dezvoltarea diverselor forme de antreprenariat în parteneriat cu entități de drept public sau de drept privat;
- îmbunătățirea legislației incidente în domeniile de intersecție sus amintite, cu aportul substanțial al exemplelor de bună-practică din alte țări, precum Germania, Franța, Italia, Austria, Regatul Unit;
- îmbunătățirea cadrului legislativ existent prin acordarea de substanțiale forme de sprijin financiar, inclusiv sub forma unor scutiri de taxe/impozite pentru proprietarii sau titularii de alte drepturi reale asupra imobilelor monumente istorice, prin schimbarea politicii publice descurajante, adresate celor interesați de recondiționarea, restaurarea și punerea în valoare a unor astfel de clădiri.

Consultarea avută de echipa INCFC cu reprezentanții domeniului, membrii marcanți din sectorul privat ori din sistemul de învățământ, a confirmat concluziile formulate *supra*, fiind formulate câteva sugestii/recomandări punctuale, respectiv:

- schimbarea procedurii de eliberare a unei autorizații de construire, conform modelului existent în Germania în prezent, astfel încât să devină un alt instrument de autorizare, etapizat: fără autorizație, cu anunț și responsabilitate a beneficiarului, în funcție de gradul de complexitate al intervențiilor solicitate a fi autorizate;
- schimbarea abordării actuale a comisiilor de specialitate din România, în sensul adoptării unui alt tip, calitativ și contemporan, față de arhitectură, care se implementează în extinderi sau lângă monumente, adică evitarea de pastişe, prin tratarea unui monument sau unei zone protejate în juxtapunere cu ce înseamnă arhitectură contemporană;
- încurajarea campaniilor de conștientizare în privința protejării patrimoniului cultural național, dar și a celor de activare urbană, care pot avea mai multe categorii: cea de intervenții urbane combinate cu activități culturale, adică acțiuni care au ca scop crearea de evenimente și valorificarea spațiilor, elemente de patrimoniu, instrumente economice, turism, activități în aer liber în colaborare cu organizatori de evenimente sau festivaluri;
- crearea de hub-uri cultural-comunitare strategice la nivel local, cu caracter specific sau necesar fiecărei zone;

- încurajarea conceptului de co-creare, co-producție și guvernanță participativă, împreună cu toți stakeholderii și comunitatea locală, ca o garanție a împărțirii resurselor și responsabilităților cu membrii comunității.

10. Publicitate

Pentru **publicitate** există dispoziții speciale în *Legea nr. 504/2002* și *Codul de reglementare a conținutului audiovizual*, având ca obiect definirea și clasificarea tipurilor de publicitate, stabilirea unor reguli privind conținutul acestora, a regulilor de difuzare și a sancțiunilor aplicabile pentru încălcarea acestora. Profesioniștii din domeniu provin deseori din învățământul vocațional cu specializare culturală sau Marketing, dar nu au o recunoaștere din partea domeniului culturii. Cu toate acestea rolul creativ al celor care activează în Publicitate devine tot mai important, contrazicând o definiție vetustă privind „impersonalitatea” creației publicitare.

11. Software și jocuri electronice și digitalizare

Deși există o tendință internațională de a integra acest sector integral, ca sector creativ, practica demonstrează că el este utilizat cu precădere ca suport pentru celelalte sectoare culturale și creative.

Prin formulele organizaționale, acest sector este compus eminent din companii comerciale private, a căror activitate este supusă legislației de drept comun: *Legea nr. 31/1990* privind societățile comerciale, republicată, *Legea nr. 82/1991* a contabilității, republicată, *Codul fiscal (Legea nr. 227/2015)*, *Codul de procedură fiscală (Legea nr. 207/2015)*²⁷, respectiv *Codul Muncii (Legea nr. 53/2003, republicată)*. Includerea activităților inovative IT a fost operată însă prin efectul legilor de copyright și se aplică și în România prin efectul *Legii nr. 8/1996* privind dreptul de autor și drepturile conexe, programele pentru calculator intrând sub incidența regimului de protecție al dreptului de autor. Suportul IT este vital pentru unele sectoare care își bazează întreaga dezvoltare pe noile tehnologii, dar partea efectiv creativă recunoscută de organismele internaționale nu menționează expres decât

²⁷ Acte normative care instituie și o serie de facilități fiscale pentru operatorii economici, respectiv lucrătorii în domeniu, cum ar fi: exceptarea de la plata impozitului pe salariu și a unor contribuții sociale a angajaților din acest sector.

creatorii de jocuri pe calculator. De asemenea digitalizarea, ca mijloc tehnic este folosită intensiv pentru prezervarea memoriei culturale înregistrând pe suport digital o mare parte a bunurilor culturale și a patrimoniului.

Nevoia de codificare și beneficiile unei legi de sistem pentru domeniul culturii

Una din cerințele importante ale profesioniștilor din toate sectoarele culturale și creative care produc, difuzează sau prezervă bunuri culturale, relevată ca atare și în Strategia sectorială în domeniul culturii și patrimoniului național pentru perioada 2014-2020, este **nevoia de codificare a legislației culturale.**

Din punct de vedere legislativ, între nivelul constituțional și cel legal există o verigă lipsă, respectiv **o lege a domeniului culturii.**

Privind spre alte două domenii majore, cum sunt învățământul și sănătatea, putem constata că acestea au reglementări de sistem codificate. *Legea nr. 1/2011 a educației naționale* și *Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății* sunt veritabile coduri și legi care reglementează aspecte generale ale întregului domeniu de referință.

Desigur că atât sistemul național de sănătate, cât și sistemul național de educație sunt domenii complexe, cu subdomenii cu particularități bine definite, **dar ambele și-au găsit resurse legislative care pleacă de la prevederile constituționale aplicabile.**

O similitudine între aceste domenii este aceea că ele permit activitatea actorilor publici și privați în cadrul aceluiași sistem public. Indiferent de viziunea politică asupra acestor domenii, sau a denumirii lor ca *sisteme* (ceea ce subliniază rolul statului) sau *piețe* (ceea ce subliniază rolul mediului privat), scopul trebuie să rămână același, respectiv exercitarea reală a drepturilor constituționale. Astfel, orice demers legislativ, codificat sau nu, trebuie să plece de la **această cerință constituțională prin care statul este cel obligat să creeze condițiile respectării acestor drepturi constituționale**, fie prin actori de stat, fie prin actori privați.

Structura acestor legi de domeniu este una care ține cont de aria de activitate, neputând fi suprapusă domeniului culturii. Într-o viitoare eventuală codificare este necesar să se țină cont de specificul domeniului culturii pentru a ajunge la o structură care să răspundă nevoilor acestuia. Altfel spus, nu forma este cea care trebuie să dirijeze conținutul.

Atât domeniul Educației, cât și cel al Sănătății conțin, în mod organic, codificări și prevederi referitoare la finanțarea domeniilor de resort și aspecte referitoare la formarea profesioniștilor din domeniu.

Plecând de la complexitatea domeniilor de referință, având în vedere și ierarhia actelor normative, nu există o reală piedică pentru o codificare a legislației din domeniul culturii, ci doar o lipsă de abordare sistemică, holistică pe care o poate oferi perspectiva mai largă a SCC.

Fără a diminua amploarea unui asemenea demers, trebuie să avem în vedere faptul că, la acest moment, subdomeniile culturale beneficiază de legi speciale. Trebuie însă avut în vedere și faptul că o parte dintre aceste legi sunt mai degrabă doar niște regulamente de organizare și funcționare ale instituțiilor publice de profil, decât o sursă de definire și clasificare care să fie utilizată atât de domeniul public cât și de cel privat. De asemenea, o mare parte a populației și decidenților percep domeniul culturii din perspectiva strictă a instituțiilor publice subvenționate de la bugetul de stat sau de la bugetele locale, neglijând complet existența formelor de cultură diversificate și aportul sectoarelor culturale private.

Deși s-a vorbit des în spațiul public de o schimbare de viziune asupra domeniului Culturii, ea nu a devenit niciodată o certitudine, lucru demonstrat de însăși lipsa oricărui document de Politică culturală sau a unei Strategii culturale adoptate oficial. Toate referințele la rolul, contribuția și responsabilitatea culturală s-au făcut fie în conținutul programele de guvernare, fie în strategii și politici corelative - așa cum am arătat și în capitolul destinat analizei strategiilor europene și naționale în vigoare.

Considerăm că prezentul document oferă suficiente argumente pentru o schimbare de viziune, așa cum este enunțat și în titlul proiectului.

În același timp, așa cum a fost evidențiat și mai sus, specificul domeniului culturii impune numeroase derogări de la legile transversale - e.g. de la legea administrației publice locale, Codul administrativ, Codul Muncii, legea achizițiilor publice. Or,

aceste dispoziții speciale nu își pot găsi locul decât într-o lege unică de sistem, nu disparate în legi speciale, deoarece numai ele pot crea un cadru normativ special aplicabil tuturor instituțiilor și organizațiilor din domeniul public sau privat al culturii .

De asemenea, deși nu este menționat în mod explicit în cadrul art. 73 alin. (3) din Constituția României ca fiind un domeniu care să reclame legiferarea din lege organică, există aspecte care țin de acest nivel legislativ. Cel mai facil exemplu este domeniul proprietății private, fără de care nu poate începe o discuție referitoare la patrimoniul imobil reprezentat de monumentele istorice. Pe de altă parte, putem vedea că în cazul Codului administrativ sunt reunite atât statutul funcționarilor publici, cât și organizarea administrației publice. În concluzie, forma legislativă nu este determinată de regăsirea între domeniile pentru care Constituția prevede obligativitatea legii organice.

Introducând în discuție și Codul administrativ reprezentat de O.U.G. nr. 57/2019, putem vedea că un punct comun al acestor codificări este reprezentat în structura actului legislativ de **statutul personalului care lucrează în respectivul domeniu. Necesitatea unei asemenea reglementări este dată nu de calitatea angajatorului sau de gradul de mobilitate al pieței muncii din domeniu, ci de relevanța socială a acestei munci care vine să asigure respectarea unui drept constituțional.**

Un aspect mult mai relevant este însă cel ridicat de natura juridică a contractelor încheiate de persoanele care activează în domeniul cultural, referindu-ne aici la contractele de drepturi de autor. Problema unui statut al personalului (sau lucrătorului - deși considerăm termenul neadecvat, pentru că el induce ideea de „muncă”, nu de „creativitate”) din cultură pleacă de la definirea acestui termen sub aspectul sferei juridice a subiecților pe care îi include. Dacă se va pleca de la premisa că el privește doar munca, atunci va exclude cesiunile de drepturi de autor. Dincolo de posibilele analize lingvistice, un statut al personalului din cultură va trebui să includă și modul de reprezentare al acestei categorii. Excluderea persoanelor care încheie contracte de drepturi de autor din această discuție ar fi incorectă, având în vedere că interese lor converg cu cele ale angajaților cu contract de muncă.

Odată cu deschiderea discuției despre codificarea legislației culturale, este necesar să amintim care sunt aspectele ce trebuie luate în seamă în orice proces de legiferare.

- primul pas - **identificarea aspectelor care reclamă o „măsurare” efortului depus în raport cu beneficiile generate.** În cazul unui demers care va presupune o codificare și o legislație complexă, prezenta analiză va reprezenta fundamentul tezelor prealabile, recunoscând realitatea efectelor pe termen lung a acțiunilor culturii, acestea fiind insesizabile în perioade scurte de

timp. Din acest punct de vedere, un eventual cod cultural ar avea o bază solidă de plecare într-o strategie națională elaborată astfel încât să explice definiția complexă a termenului, viziunea, principiile și situația actuală a domeniului activ, alături de viitoarele concluzii elaborate în urma dezbaterilor.

- unul din punctele sensibile ale legislației culturale din prezent este felul în care au fost elaborate *definițiile juridice ale diversilor termeni*. De asemenea, această definiție va trebui să aibă în vedere și vocabularul juridic european care în această perioadă reprezintă o prioritate. Și din această perspectivă, strategia se află într-o perioadă în care la nivelul Uniunii Europene se pun probleme esențiale pentru domeniul cultural, unele fiind deja enunțate mai sus, spre exemplu statutul personalului cultural. **Codificarea legislației va crea un cadru unitar și din acest punct de vedere, utilizarea unor definiții comune devenind organică.** Având un singur act normativ, definițiile utilizate vor fi aceleași, chiar dacă vor fi aplicabile în arii de activitate culturală diferite.
- **Structura unui viitor cod cultural trebuie să plece de la *principiile domeniului*, continuând cu *prevederi generale*, aplicabile întregului domeniu.** Ulterior, structura trebuie să cuprindă *diversele arii de activitate culturală*. Constatarea imediată va fi că legislația actuală existentă în domeniul instituțiilor culturale este insuficientă, iar simplică translată a prevederilor actuale într-un cod nu poate răspunde nevoilor de sistem. Pornind cu o legislație care are ca punct de referință activitățile și nu instituțiile se poate ajunge la situația normativă în care prevederile ce țin strict de instituțiile publice nu reprezintă întreaga legislație. La acest moment, plecând de la nevoia de a avea legislație pentru aceste instituții, există o lipsă de recunoaștere legală a entităților private care activează în domeniul cultural. Deși acestea există și pot funcționa, nu au o recunoaștere juridică deplină, iar acest fapt duce la o lipsă de recunoaștere a rolului acestora în cadrul culturii naționale. De altfel, demersurile entităților private de a fi recunoscute nu fac altceva decât să demonstreze caracterul de sistem public al culturii, cuprinzând entități publice și private. Tot prin acest demers, odată cu definirea și clasificarea domeniilor și subdomeniilor culturale, se vor realiza și regulile aplicabile doar instituțiilor de stat care vor putea fi grupate și vor avea un caracter normativ special.
- Unul din efectele nerecunoașterii activității culturale private ca făcând parte dintr-un sistem cu caracter public care răspunde unei obligații constituționale a statului a reprezentat o cauză pentru lipsa formelor de protecție socială a profesioniștilor privați din domeniu.
- Un alt pas necesar este de a separa prevederile legale de alte prevederi normative ce se pot emite prin act administrativ, respectiv hotărâre de guvern, ordin sau instrucțiune de ministru. Una din cauzele principale ale încremenirii domeniului cultural în legislația actuală este aducerea a aproape tuturor prevederilor la nivel legislativ.

Concluzii:

- Din punct de vedere legislativ, între nivelul constituțional și cel legal există o verigă lipsă, respectiv o **lege a domeniului culturii**. Această lege trebuie să înglobeze toate dispozițiile speciale specifice domeniului culturii, inclusiv cele derogatorii de la dreptul comun;
- Având în vedere sfera prevederilor constituționale, considerăm că în sistemul juridic român **există toate premisele pentru existența unui cadru legislativ corespunzător al domeniului culturii**;
- Orice demers legislativ trebuie să plece de la această cerință constituțională prin care statul este cel obligat să creeze condițiile respectării acestor drepturi constituționale, fie prin actori de stat, fie prin actori privați, iar această inițiativă trebuie să definească teritoriile și competențele culturale și care să conțină clasificări, definiții pentru toate sectoarele de activitate publice și private;
- Inițierea unui document programatic sau act oficial de asumare pentru recunoașterea Sectoarelor Culturale și Creative; lipsa acestui document împiedică o viziune obiectivă și acest aspect trebuie corectat de Ministerul Culturii prin includerea unei propuneri de politică publică privind recunoașterea acestora în Strategia 2023-2030;
- Înțelegerea aprofundată a domeniilor și sub-domeniilor și a caracteristicilor acestora este instrumentul necesar pentru a legifera și norma în concordanță cu realitățile existente și/sau viitoare;
- Plecând de la cele două resorturi de legiferare, respectiv: a) legiferarea situațiilor existente sau insuficient reglementate și b) legiferarea în sensul determinării apariției unor situații reale, instituțiile statului dețin prin Constituție toate atribuțiile necesare. Măsura în care fiecare subdomeniu este reglementat, finanțat sau nu din fonduri publice, ține mai departe doar de existența unor politici publice realizate prin abordări sistemice și prin consultarea permanentă cu actorii relevanți în fiecare subdomeniu.

ANALIZĂ SWOT

PUNCTE TARI:

- Existența unui parteneriat formal activ între reprezentantul MC (UMP) și INCFC.
- Existența unor specialiști în mediul instituțional și în societatea civilă cu competențe sectoriale solide.
- Existența unor studii anterioare care clarifică și validează ipotezele de cercetare (publicate de INCFC).
- Capacitatea de sinteză și competențele INCFC pentru utilizarea datelor statistice.

PUNCTE SLABE:

- Lipsa unui document programatic sau act oficial de asumare pentru recunoașterea Sectoarelor Culturale Creative - ceea ce îngreunează sarcina Strategiei.
- Lipsa unei legi de sistem care să definească teritoriile și competențele culturale și care să conțină clasificări, definiții pentru toate sectoarele de activitate publice și private.
- Abandonarea de către conducerile succesive din ultimii ani a misiunii și obiectivelor specifice Ministerului Culturii și înlocuirea responsabilității pentru domeniu cu micro-managementul instituțiilor din subordine.
- Legislație discontinuă, fragmentată, concentrată exclusiv asupra modului de organizare și funcționare a instituțiilor publice.
- Pierderea surselor informaționale și a celor de monitorizare din teritoriu (transformare inspectoratelor de cultură în direcții de patrimoniu și acceptarea transferării lor către autoritățile locale) - mișcare prin care MC va pierde complet legătura și influența asupra activităților culturale.
- Activitate normativă redusă la completări irelevante pentru aceleași legi speciale.
- Desconsiderarea și nerespectarea propriilor acte normative.
- Lipsa de interes pentru Perfecționare / Specializare / Formare pentru instituțiile subordonate.
- Autoritățile locale nu cunosc și nu respect legile domeniului din Cultură și invocă Legea administrației publice locale.

OPORTUNITĂȚI:

- Existența unui cadru formal cu o echilibrată alocare de fonduri și timp pentru elaborarea strategiei sectoriale a domeniului cultural.
- Interesul direct al autorităților locale pentru clarificarea cadrului de reglementare.
- Schimbare de atitudine față de cultură și beneficiile ei în termeni sociali și economici.
- Interesul manifest al tuturor actanților din spațiul public.

AMENINȚĂRI:

- Schimbările politice și a direcțiilor de interes, schimbarea prematură a factorilor de decizie esențiali (miniștri, secretari de stat).
- Fractura între mediul politic și realitatea culturală.
- Continuarea ignorării potențialului economic al SCC.
- Excesul de reglementare și clasificare din zona administrației publice care nu înțelege natura activităților culturale (ex: complicarea excesivă a legislației muncii, salarizării și a finanțării pentru domeniul public).
- Intervenții private la nivelul diverselor comisii de avizare în construcțiile legislative și dezechilibrarea acestora încă în etapele de dezbateră, respectiv aprobare;
- Politizarea excesivă a instituțiilor în care personalul de specialitate este înlocuit cu clientela politică fără competențe.



VIZIUNE STRATEGICĂ ȘI COERENTĂ PENTRU SECTORUL CULTURAL COD SIPOCA: 709/ MYSMIS2014+: 129541

Rezultatele detaliate ale Analizei funcționale a sectorului cultural se regăsesc în materialul integral realizat ca livrabil în proiectul Viziune Strategică și Coerentă pentru Sectorul Cultural, cod MySMIS129541/ cod SIPOCA 709, finanțat din Fondul Social European, prin „Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020”.



MINISTERUL CULTURII



Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!

