

Zápis z okrúhlych stolov: Definícia právnických osôb v kultúre¹

Vypracovali: Michaela Rudyjová, Žaneta Turnerová, Zuzana Ivašková, Zuzana Borošová
28. 9. 2023

Deň: 19. 9. 2023

Miesto konania: Vodárenské múzeum, Bratislava

Úvodná prezentácia: Marcel Čas, Zuzana Ivašková, Zuzana Borošová odprezentovali výstupy pracovnej skupiny (2B), ktorej cieľom bolo zdefinovať „kultúrnu inštitúciu“ (tzv. právnické osoby činné v KKP), navrhnúť spôsob verifikácie a udeľovania štatútu kultúrnej inštitúcie a posúdiť vhodnosť právnych foriem pre kultúrne inštitúcie. (V prílohe viď prezentáciu)

Facilitátorka: Alexandra Poláková Suchalová

Zúčastnení: Marcel Čas, Zuzana Ivašková, Michaela Rudyjová, Petra Macková, Zuzana Borošová, Žaneta Turnerová, Dalibor Maťko, Jana Vozárová, Juraj Heger, Silvia Stasselová, Mária Beňačková-Rišková, Vladislava Fekete, Ondrej Látka, Valéria Závadská, Monika Ondrušová, Monika Lopušánová, Emília Antalíková, Peter Kadlec, Klúčarová, Tomáš Hudák, Beáta Lányová, Barbora Končeková, Ivana Rumanová, Andrej Petrovič, Roman Malatinec, Peter Černek, Jana Očenášová, Jaroslav Dorciar, Miroslava Mikulášová, Monika Kozelová, František Malík, Rastislav Marko, Miriama Benková, Róbert Špoták

Problém, ktorý PS rieši: V súčasnosti nie je možné dôsledne identifikovať všetkých aktérov a aktérky pôsobiacich v kultúre, čo výrazne sťažuje prijímanie opatrení špecificky zameraných na celý sektor kultúry a kreatívneho priemyslu. V rámci lepšej prípravy na krízu, akou bola pandémia, je potrebné vymedziť, ktoré fyzické a právnické osoby možno považovať za aktérov a aktérky v kultúre a kreatívnom priemysle. V rámci zriadenej aj nezriadenej kultúry sú identifikované bariéry rozvoja kultúrnych organizácií, pričom chýba povedomie, ktoré obmedzenia vyplývajú z právnych foriem, a ktoré súvisia s nedostatočným využitím príležitostí súčasných právnych foriem.

Diskusia bola štruktúrovaná prostredníctvom 3 hlavných tém okrúhlych stolov, pričom prebehla formou “rotácie” účastníkov. Hlavné zistenia z diskusie:

2.1 Hlavné zistenia z okrúhleho stola “Registre”, gestor: Marcel Čas:

Otázka 1: Čo funguje dobre a čo treba zlepšiť / zmeniť?

Registre a ich správcovia potrebujú mandát, legitimitu a dostatočne definované pridané benefity, resp. eliminované hrozby, ktoré by vstup do registra subjektom prinášal. Subjekty musia vidieť zmysel prečo do registra vstúpiť. Inak je to podobné ako súčasne málo využívané registre umelcov FPU.

Problém zle zaradených subjektov s súčasných registroch a ich nefunkčnosť a nejasná zákonná povinnosť - treba vyriešiť zefektívnením registrov a ich následnou legitimitou, v troch bodoch:

1. definícia - špecificky definovať konkrétne oblasti registrov, na základe hlavnej činnosti kultúrneho subjektu (podľa hlavného príjmu).
2. kontrola - treba definovať oblasti kontroly, gestora a spôsoby kontroly
3. aktualizácia - na základe kontroly aktualizovať registre

Je možnosť využiť register mimovládnych neziskových organizácií (RMNO), ktorý už teraz obsahuje všetky subjekty, ale nie je ľahké v nich filtrovať subjekty KKP, predtým bolo treba zlepšiť špecifickosť oblastí KKP v rámci tohto registra.

¹ Poznámka k výstupu: Texty neprešli jazykovou úpravou. Formulácie o zhode na záveroch sú vyhodnotené na základe posúdenia vypracovateľa, najmä ak nebol vyslovený nesúhlas v rámci diskusií. Na aktivitu boli pozvaní viacerí interní a externí zástupcovia, na základe princípu vyvážených strán - aj za zriadenú, aj nezriadenú kultúru - najmä členovia poradných orgánov ministerky, Platformy KKP, členovia pracovnej skupiny č. 2 na prípravu Zákona o kultúre, štatutári a štatutárky zriadených organizácií MK SR, prípadne experti, ktorí sa danej téme dlhodobo profesijne venujú.

Dodatočné pripomienky na zamyslenie:

- dobre fungujúce registre môžu byť užitočné aj pri zisťovaniach KULT.
- dôležitá pri zavádzaní registrov je "osveta" - vysvetľovanie dôležitosti, zníženie strachu zo zapísania do registra, vysvetlenie, že je možné kedykoľvek z registra vystúpiť.
- dôvera vs. kontrola pri vyhodnocovaní splnenia vstupných podmienok do registra.

Otázka 2: Čo by prinieslo spojenie do jedného registra?

Kvôli rôznorodosti nezriaďovanej kultúry podľa činnosti je podľa niektorých účastníkov lepšia možnosť 1 registra pre všetkých.

Na druhej strane pri spájaní do jedného registra sa treba zamyslieť nad rôznymi antagonizmami v rámci kultúry ako skôr podporujú smerovanie k viacerým registrom, ide o:

1. amatér vs. profesionál - oba typy môžu mať zriadené napr. o.z., za profesionálov sú považovaní tí, ktorým majú príjmy z danej činnosti - každej skupine majú vyplývať iné kritériá a podmienky na vstup do registrov a iné benefity z nich.
2. zriaďovaná vs. nezriaďovaná kultúra - iný princíp má byť uplatňovaný
3. otázka naplnenosti zoznamov, napr. za oblasť "múzeí" existujú organizácie, ktoré sa rozhodli neregistrovať sa - napr. Nedbalka, alebo Danubiana sa rozhodli, že sa neregistrujú v Registri múzeí a galérií (je spojené so vstupnými kritériami a s povinnosťami ohľadom ochrany zbierok).

2.2 Hlavné zistenia z okrúhleho stola "Právnické osoby - legislatívne zmeny"; gestorka: Zuzana Ivašková

Otázka 1: Aké bariéry pre rozvoj organizácie pociťujete, ktoré súvisia s právnou formou, a ako by ste ich preferovali zmeniť - výhody / nevýhody, s dôrazom na legislatívne zmeny

Medzi hlavnými bariérami v napojení na právnu formu boli účastníkmi okrúhleho stola identifikované: štátna pomoc (tu bolo vysvetlené, že rovnako subjekty verejného práva ako súkromného môžu mať hospodársku činnosť a napĺňať kritériá štátnej pomoci / pomoci de minimis), financovanie (administratívna náročnosť a záťaž s tým spojená pri zriadených organizáciách), oprávnenosť žiadať o financie pre niektoré typy organizácií (bariéra napr. pre verejné či súkromné subjekty), zamestnávanie (zamestnanci a mzdové výdavky na nich nie sú uznávané v rámci dotácií ako oprávnené výdavky - napr. v prípade FPU), tabuľkové platy v príspevkových organizáciách - vnímané ako bariéra cez limity na počet zamestnancov a nepružnosť, na druhej strane ako istota (ochrana) základu, verejné obstarávanie, chýbajúce metodiky a chýbajúce merateľné ukazovatele v prípade zriadených organizácií (napr. pre knižnice).

Vyššie popísané bariéry sa však rôznia u jednotlivých organizáciách aj na základe ich sektorového členenia. V prípade organizácií, ktoré sú správcami majetku (častokrát budov zapísaných ako NKP) je problémom kumulovanie funkcií nad rámec zákonom stanovených činností, potrebné sú rekonštrukcie veľkých priestorov (múzeum, galérie, hrady), chýbajú však financie a kapacity.

Účastníci sa zhodli, že častokrát ide pri bariérach o zvykové právo (status quo), resp. problém ktorý je možné odstrániť novou praxou, bez legislatívnych zmien. Ostávajú teda nevyužitú viaceré príležitosti existujúcich právnych foriem (PO, NO). Niektoré samosprávy dnes zakladajú subjekty súkromného práva (napr. nadácie, neziskové organizácie) aj v kultúre a postupne budujú aplikačnú prax. Čas ukáže vitalitu týchto prístupov a inšpirovať môže ďalších.

Priestor bol venovaný aj možnosti viacerých zakladateľov / zriaďovateľov ako formy zabezpečenia viaczdrojového (kooperatívneho financovania) a budovania odolnosti či udržateľnosti (existujúce príklady – krajské polikliniky a nemocnice; BBSK agentúra pre rozvoj cestovného ruchu a o.). Prevažovali riziká takéhoto prístupu spočívajúce napr. v situácii, kedy by vzniklo viacero požiadaviek (prípadne protichodné) od viacerých zakladateľov / zriaďovateľov - to si môže vyžadovať jasnejšie nastavené vzťahy a zodpovednosti. Rizikom je tiež chýbajúca aplikačná prax; ďalej politické cykly - ak je jeden zo zakladateľov / zriaďovateľov štát či samospráva - v prípade

zmeny vedenia alebo vlády môžu nastať problémy; problémom je rovnako mentalita prostredia; (ne)ochota samospráv do týchto zväzkov vstupovať (príklad ČR a verejnej kultúrnej inštitúcie, kde je o možnosť viacerých zriaďovateľov malý záujem); možné komunikačné problémy, dopad na identitu organizácií, ktorú si roky budujú, resp. v prípade nových potrebujú budovať a pod.

V prospech novej právnej formy (po vzore ČR) a štatútu verejnej kultúrnej inštitúcie hovorila možnosť, že by jednotná právna úprava znamenala "rovnakú štartovaciu čiaru". Pomohlo by to dorovnať vnímanie organizácií, preklenúť hranice v rôznom statuse organizácií. Naopak proti novej právnej forme a dopyte po jej zavedení do praxe (napr. transformáciou niektorých z existujúcich organizácií) hovoril fakt, že je ťažké (priam nemožné) zavádzať zmeny dnes. Iné by to bolo v transformačných rokoch, počas decentralizácie, kedy bol priestor na takéto reformné kroky. Priniesť to môže dezinterpretácie, systémové nedotiahnutie či odpor.

Účastníci sa zhodli, že primárnym cieľom je kvalita manažmentu a výsledkov organizácie - toho v akej kvalite službu poskytuje. Akékoľvek zmeny a nastavenie právnych foriem by mali túto potrebu odzrkadľovať a jasne argumentovať akú pozitívnu - rozvojovú - zmenu pre organizácie prinesú. To má byť skutočnou motiváciou akýchkoľvek zmien.

Ostalo neprediskutované:

Ak považujete za nevhodnú formu príspevkovej organizácie, akú inú formu právnickej osoby preferujete, príp. prečo?

2.3 Hlavné zistenia z okrúhleho stola "Právnické osoby - bariéry rozvoja"; gestorka: Zuzana Borošová

Otázka 1: Aké bariéry pre rozvoj organizácie pociťujete, ktoré súvisia s právnou formou, a ako by ste ich preferovali zmeniť - výhody / nevýhody, s dôrazom na iné formy riešení

Za zriadené organizácie:

Príspevkové a rozpočtové organizácie vnímajú problém projektového financovania, hlavne, čo sa týka dlhodobých projektov, do ktorých sa zapájajú aj so zahraničnými partnermi. V prípade projektu, kde sú zapojení partneri aj s voľnejšou formou riadenia, napríklad pri spolupráci s nezriadeným sektorom, alebo aj zahraničnými partnermi, je problémom nedostatočná flexibilita.

Flexibilita chýba ROPO aj v otázkach financovania. Pri financovaní projektov sa peniaze musia minúť v danom roku, čo je problematické pri viacročných projektoch a taktiež nie je možnosť oddeliť projektové financovanie od prevádzkového. ROPO vnímajú chýbajúci mechanizmus pre rozvoj, ktorý absentuje aj v nadväznosti na nemožnosť uchádzania sa o dotácie z verejných zdrojov, keďže nemôžu požiadať o grant mimo rozpočet, ani ako spolupráca s FPU.

Spomenuté boli aj nedostatočné mzdové ohodnotenia zamestnancov, ktoré zapríčiňujú častú fluktuáciu zamestnancov, ako aj nabaľovanie úloh pre zostávajúcich zamestnancov, pre ktoré sú zamestnanci nútení vykonávať multitasking rôznych pracovných náplní. Problém je vnímaný v tom, že financie z účelových projektov nemôžu byť použité na pokrytie miezd. Vzhľadom na pracovné tempo, nadčasy, či prácu cez víkend tabuľkové platy nie sú dostatočne motivujúce pre zamestnancov a bolo by potrebné zmeniť zákon (553).

Ďalším problémom je zmena kontraktov organizácií v rámci prebiehajúceho roka. Takéto zmeny zamedzujú organizáciám dodržiavať plány, čím sa dostávajú do platobnej neschopnosti, alebo musia presunúť financie pôvodne alokované na iné aktivity. Vzniká tu aj problém plánovania do ďalších rokov a zamedzovanie rozvoja organizácie.

ÚĽUV má špecifický problém týkajúci sa platieb DPH za svoju činnosť, potrebuje podporu pri definovaní kultúrnych činností. K tejto problematike by bolo benefičné pre relevantné zriadené organizácie naprieč zriaďovateľmi zdieľať skúsenosti. Bariérou rozvoja je aj nedostatočná komunikácia medzi organizáciami v rôznej zriaďovateľskej pôsobnosti a chýbajúci priestor pre zdieľanie skúseností.

Organizácia kolektívnej správy nevnímajú bariéry rozvoja svojej právnej formy, riadia vlastnou európskou smernicou, podľa ktorej táto právna forma musí byť neziskové združenie, nevnímajú sa tu žiadne bariéry. Nezisková organizácia v tomto prípade dáva zmysel, keďže ide hlavne o to, aby sa najefektívnejšie vybrali peniaze, ktoré sa následne posielajú ďalej.

Za nezriadené organizácie:

Pre potreby inštitucionalizácie, súvisiace najmä s formulovanými požiadavkami na hradenie miezd pracovníkov v nezriadených organizáciách, v súčasnosti na Slovensku neexistuje zaužívaná trajektória podpory v oblasti kultúry. Ak chce v súčasnosti nezriadená organizácia v kultúre získať pravidelný príspevok, je potrebné dohodnúť sa s krajom, mestom, či štátom na pravidelnom príspevku (napr. Danubiana, Czmadok). Viacročné projekty poskytované FPU hradia len 10 % prevádzkových nákladov, zvyšné výdavky súvisia najmä s projektovým financovaním organizácie. Ak sa nezriadené inštitúcie v priebehu svojej činnosti inštitucionalizujú a chcú byť napojené na pravidelné financie z verejných zdrojov, je potrebné stanoviť jasné kritéria, ktoré je potrebné splniť. V prípade, ak nezriadené organizácie dostanú verejné zdroje, strácajú časť svojej nezávislosti a musia splňať byrokratické náležitosti. Za vzor takéhoto mechanizmu môžu byť aj nástroje podpory pre rôzne ľudsko-právne organizácie, ktoré čerpajú zdroje z rôznych národných aj medzinárodných schém práve na prevádzku.

Odporúčanie:

- Doplniť prehľad nástrojov podpory prevádzkových nákladov organizácií za iné oblasti a kritériá podpory