

PRACOVNÁ SKUPINA

Zmena podmienok pre subjekty – Zákon o kultúre

Vypracovala: Zuzana Ivašková

Východiská:

Na úrovni EÚ neexistuje jednotná legislatívna úprava kultúry ako celku. Pri uplatňovaní kultúrnych politík (sústava cieľov, zásad, pravidiel a nástrojov) sa využíva princíp subsidiarity, ktorý primárnu zodpovednosť prenáša na členské štáty. Legislatívu tak majú v gescii jednotlivé členské štáty, ktoré si upravujú zákonné normy v oblasti kultúry. Na Slovensku nemáme jednotnú legislatívnu úpravu pre celé prostredie kultúry a KKP, chýba strešný zákon. Legislatívne je kultúra zakotvená v Ústave Slovenskej republiky¹, základnom zákone štátu. Po roku 1989 sledujeme opakované tendencie vedúce k prepojeniu kultúrnych politík s cieľom lepšej systematizácie prostredia.

Zásadné zmeny politických a spoločenských podmienok po novembri 1989 priniesli nové podmienky aj pre existenciu kultúry. Zámerom zmien bolo predovšetkým vrátiť kultúre ako významnému prejavu občianskej slobody, aktivity a kreativity jej demokratickú podobu. Jedným z prvoradých cieľov v tejto etape bolo vytvorenie legislatívnych, organizačno-inštitucionálnych a personálnych podmienok na zabezpečenie demokratickej existencie kultúry ako systému. V praxi sa napíňal v prvom rade prehodnotením a inováciou existujúcej legislatívy. Súbežne sa transformovala aj pôsobnosť jednotlivých stupňov (orgánov) štátnej správy a inštitucionálna sieť štátnych kultúrnych inštitúcií. Za jednu zo základných zmien daného obdobia treba aj v kultúre považovať oddelenie samosprávnych funkcií obcí od výkonu štátnej správy a vznik samosprávnych obcí, neskôr v roku 2001 samosprávnych krajov spojené s prechodom vybraných kompetencií, vrátane zriaďovateľskej na samosprávu. Spolu s prenesením zriaďovateľskej kompetencie na obce sa však neuskutočnil prechod príslušného objemu finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu. V dôsledku toho obce prišli k značnej redukcii ich činnosti, personálneho vybavenia, využívania ich majetku, ale aj celkového počtu².

V roku 2005 sa v Správe o stave kultúry³ deklaruje snaha presunúť kultúru z okraja do centra spoločenského záujmu a potreba zrovnoprávnenia tzv. štátnej a neštátnej kultúry. Zdôrazňuje sa tiež potreba vytvorenia štandardných podmienok pre podporu a rozvoj kultúry - otvoreného a dlhodobo udržateľného prostredia prostredníctvom funkčného viaczdrojového systému financovania a potreba reflexie obrovského množstva sociálno-ekonomických zmien, reformy verejnej správy a územnej samosprávy a ich dopadu na prostredie kultúry. Správa upozorňuje, že prechod zriaďovacích kompetencií na VÚC nerieši komplexné fungovanie inštitúcií, najmä čo sa týka ich vzťahu k štátnej stratégii v oblasti kultúry. Pokiaľ nebude existovať právna úprava (napr. zákon o kultúre), ktorá bude regulovať fungovanie decentralizovaných kultúrnych inštitúcií, ich financovanie a transformáciu, môže sa stať, že samosprávy postupne obmedzia, či úplne zastavia ich fungovanie a budú ich majetok využívať komerčne výnosnejším spôsobom, uvádza sa v správe.

Vláda SR sa v roku 2004 zaviazala, že pripraví zákon o financovaní kultúry ako výraz verejného záujmu na podpore kultúry v Slovenskej republike. Zákon mal ustanoviť hlavné smery, druhy a zdroje financovania kultúrnych aktivít, ako aj mechanizmus rozdeľovania, kontroly a monitorovania účelnosti vynakladania verejných zdrojov. Zákon nebol predložený.

¹ Napríklad právo prístupu ku kultúrnemu bohatstvu a právo na výsledky tvorivej duševnej činnosti či sloboda umenia garantované v čl. 43 ods. 2 Ústavy SR, ochrana a zveľaďovanie kultúrneho dedičstva v čl. 44 Ústavy SR sa zaručujú za podmienok stanovených zákonom.

² Vztah státu ke kultuře, kulturní politika evropských zemí, kol. autorů, Karlova v Praze Filozofická fakulta, 2004

³ Legislatívna, inštitucionálna a ekonomická analýza stavu kultúry na Slovensku po decentralizácii, Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky, 2005

V rokoch 2008 – 2017 boli postupne schválené a do praxe uvedené zákony o Audiovizuálnom fonde, Fonde na podporu umenia a Fonde na podporu kultúry národnostných menšín - sústava verejnoprávnych fondov transformovaných z programov dotačného systému ministerstva, aby prebrali plnú rozhodovaciu právomoc o poskytovaní finančných príspevkov a viedli k väčšiemu rozsahu podpory pre projekty v oblasti kultúry a kreatívneho priemyslu.

V roku 2020 v Analýze socioekonomického prínosu neziskového sektora a stavu a trendov rozvoja občianskej spoločnosti⁴: jej autori konštatujú, že kľúčovým pretrvávajúcim problémom kultúry je dosiaľ neuskutočnená, dôsledná, komplexná reforma kultúry vo všetkých jej oblastiach a s tým súvisiace:

- nedotiahnutá fiškálna decentralizácia vo vzťahu k uskutočnenej územnosprávnej reforme,
- pretrvávajúce asymetrické postavenie a financovanie nezriaďovanej kultúry vo vzťahu k zriaďovanej,
- nedostatok systémových nastavení umožňujúcich viaczdrojové financovanie aktérov v kultúre všeobecne,
- celkovo nízky objem prostriedkov z verejných zdrojov určených na kultúru,
- chýbajúci zákon o sponzoringu v kultúre.

Všetky zmeny v inštitucionálnej sfére kultúry možno v rámci demokratizačného procesu spoločnosti chápať ako zákonitú a nevyhnutnú. Zároveň ich treba vnímať aj ako súčasť reformy verejnej správy v oblasti kultúry, ktorá nie je doposiaľ ukončená. Slovenská republika prešla v ostatných 30 rokoch tak decentralizačnými, ako centralizačnými snahami, to všetko na pozadí vyvíjajúceho sa pohľadu na funkciu a potrebu kultúry v spoločnosti. V kontexte aktuálnych globálnych výziev, celospoločenských otrasov, ako aj v kontexte vývoja zavedených mechanizmov kultúrnej politiky a ich schopnosti obstáť v praxi, potrebujeme nadviazať na transformačné úsilie a pokračovať v zmenách smerom k transparentným a vyvažujúcim verejným politikám v oblasti kultúry.

V roku 2022 Ministerstvo kultúry SR vypracovalo dlhodobější koncepčno-realizačný dokument v podobe Stratégie rozvoja kultúry a KKP do roku 2030. V rámci strategických cieľov dokument jednoznačne pomenúva potrebu nadväzujúcich reforiem v podobe prijatia viacerých legislatívnych opatrení. Medzi nimi pripraviť a schváliť zákon o kultúre definujúci subjekty a infraštruktúru kultúry a kreatívneho priemyslu pre právnické a fyzické osoby, ktorý vymedzí aj tzv. štatút umelca, pripraviť a predložiť zákon o sponzoringu a donorstve v kultúre, či iniciovať vznik a vytvoriť podmienky pre fungovanie profesijných organizácií umelcov a profesionálov v kultúre a kreatívnom priemysle.

Cieľ pracovnej skupiny:

Cieľom pracovnej skupiny Zmena podmienok pre subjekty – zámery pre zákon o kultúre je iniciovať diskusiu o komponentoch budúceho návrhu Zákona o kultúre, s cieľom prispieť k vytvoreniu transparentného strešného systému a zlepšeniu podmienok pre zriaďovanú a nezriaďovanú kultúru. Priniesť má konkrétne výstupy k jednotlivým komponentom zákona v podobe súboru materiálov a odporúčania pre vedenie rezortu.

V rámci konferencie formou okrúhlych stolov sa zároveň zrealizuje verejná diskusia ako rámec pre prípravu Zákona o kultúre definujúceho subjekty a infraštruktúry v kultúre, ako aj východiska pre nové formy financovania - úpravu sponzoringu a pod.

Problém ktorý PS rieši:

⁴ Analýza socioekonomického prínosu neziskového sektora a stavu a trendov rozvoja občianskej spoločnosti. Kapitola: Kultúra a duchovné hodnoty, B. Smieška, J. Kovalčík, T. Michalík, Z. Jaurová. Ministerstvo vnútra SR / Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, 2020

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. Preto je potrebné legislatívne vymedziť, ktoré fyzické a právnické osoby možno považovať za aktérov a aktérky v kultúre a kreatívnom priemysle. Zároveň je problémom financovanie - ekosystém kultúry a kreatívneho priemyslu by mal mať vytvorené podmienky pre stabilné financovanie kombináciou verejných a súkromných zdrojov. Cieľom efektívne financovanej kultúry je legislatívna úprava, ktorá by stimulovala rast týchto zdrojov do oblasti kultúry a kreatívneho priemyslu.

Rozvoj kultúry a kreatívneho priemyslu je v zásadnej miere postavený na práci a schopnostiach jednotlivcov a jednotlivkyň, ktorí v týchto odvetviach pracujú. Často vyvažujú nevyhovujúce pracovné podmienky a vytvárajú kultúrne hodnoty alebo podmienky pre ich tvorbu, šírenie a reflexiu. Okrem poskytnutia kvalitného vzdelania, ktoré ich formuje po odbornej stránke, je dôležité, aby štát zabezpečil také nastavenie systému, ktoré povedie k dôstojným pracovným podmienkam, vrátane spravodlivej odmeny za ich prácu.

V stratégii⁵ schválenej vládou SR v júni 2023 sa konštatuje:

- Nedostatok financií, súťaž o limitované zdroje, nízke finančné ohodnotenie pracovníkov a pracovníčok v kultúre, slabé zázemie pre činnosť, chýbajúce personálne kapacity pre napĺňanie potrieb, absencia mechanizmov a štandardov pre rozvoj organizácií, oslabené inštitúcie, nedocenená rola vzdelávania, zlý stav kultúrnej infraštruktúry a kultúrneho dedičstva.
- Absenciu zákona o kultúre, ktorý by prepojal celý sektor kultúry a KKP, zadefinoval subjekty v kultúre, nárokovateľnosť podpory kultúry ako verejného záujmu, či vytvoril predpoklady pre vstup ďalších zdrojov financovania.
- Kultúra by mala spájať, avšak v dôsledku stavu je kultúrna scéna rozdelená, vzťah zriaďovanej kultúry a kultúry nezriaďovanej verejnou správou napätý, v dôsledku nedostatočnej spravodlivosti pri financovaní „nezávislej“ kultúry.

Zákon o kultúre pomôže:

- vymedziť verejný záujem v kultúre, kultúrne služby vo verejnom záujme a ďalšie pojmy,
- zdefinovať osoby v kultúre - umelca a iného profesionálneho pracovníka v kultúre, kultúrne organizácie a navrhnúť spôsob ich verifikácie a udeľovania štatútu,
- upraviť náležitosti právnych vzťahov pri kultúrnej činnosti - zmluvných vzťahov a postavenia umelcov a pracovníkov v kultúre, vrátane zmluvy o sponzorstve,
- systematizovať financovanie kultúry,
- sprehľadniť pôsobnosť orgánov verejnej moci v oblasti kultúry, zodpovednosti a kompetencie štátu (rezortu kultúry a ostatných ústredných orgánov štátnej správy), samosprávy (obcí, vyšších územných celkov) a ďalších subjektov pôsobiacich v kultúre a vyššiu prepojenosť systémov na miestnej, regionálnej a celoštátnej úrovni.

Pre účely prípravy zámerov pre Zákon o kultúre bola problematika rozdelená do 4 na seba nadväzujúcich vzájomne úzko prepojených komponentov so samostatnými výstupmi.

⁵ *Stratégia kultúry a kreatívneho priemyslu Slovenskej republiky 2030*