

Východiská pre aplikáciu zákona o službách vo verejnom záujme pre oblasť kultúry

Vypracovala: Zuzana Ivašková

Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (ÚSV ROS) vypracoval návrh legislatívneho zámeru Zákona o službách vo verejnom záujme. Tento zákon nemá nahradiť existujúce mechanizmy štátnej politiky, má ich vhodne doplniť. Zámer predstavuje nový systémový prvok, ktorý by umožňoval objednať si štátom služby u neštátneho (vrátane MNO) prostredia formou kontraktu (výber by prebiehal na základe výzvy – výberu podľa stanovených kritérií) a týkal by sa služieb, ktoré verejný orgán – v prípade kultúry MK SR – určí za služby, ktoré si chce/potrebuje objednať (tzn. musí najskôr prebehnúť analýza a na ňu nadväzujúca koncepcia (po rezortoch) toho, čo a v akej kvalite štát vie vo verejnom záujme zabezpečiť, čo nevie, prípadne nevie dostatočne efektívne. Základnou otázkou je prioritizácia, nakoľko štát dnes nedokáže efektívne financovať (ani pokrývať) potrebné verejné služby a to vo všetkých sektoroch – bude možné aplikovať len na vybrané služby (potreba pilotovania).

Téma úzko súvisí s mechanizmom financovania profesionálnych neštátnych poskytovateľov kultúrnych služieb, v situáciách kedy tieto subjekty naplňujú verejný záujem – prenáša debatu od toho, kto je ako a kým zriadený/založený k tomu, kto verejný záujem naplňa a ako naplňa – tu by mala byť uprednostňovaná kvalita, dostupnosť a cenová prístupnosť verejných kultúrnych služieb v zmysle pozitívnych spoločensko-ekonomických dopadov na verejnosť, bez ohľadu na zriaďovateľa. Cieľom EÚ je presadzovať modernizáciu verejnoprospešných služieb, aby všetkým občanom zabezpečili prístup ku kvalitným službám upraveným pre ich potreby a požiadavky. Princíp autonómie členských štátov vo výbere politik verejnoprospešných služieb podľa vlastného uváženia sa týka aj ich financovania. Mechanizmy financovania používané členskými štátmi zahŕňajú priamu finančnú podporu zo štátneho rozpočtu. Pravidlá by mali zabezpečiť prevádzkovateľom najvyššiu možnú právnu istotu a predvídateľnosť v prípade naplnenia kritérií. Praktická aplikácia tohto pravidla je však momentálne zložitá.

CIEĽ: Vytvorenie efektívneho mechanizmu spolupráce medzi štátom a súkromným, predovšetkým verejnoprospešným sektorom pri poskytovaní služieb vo verejnom záujme

Základnými cieľmi návrhu zákona o službách vo verejnom záujme, ktoré sú popísané v ďalších častiach legislatívneho zámeru, sú najmä¹:

- i. klasifikácia služby vo verejnom záujme,
- ii. špecifikácia subjektov oprávnených vykonávať služby vo verejnom záujme,
- iii. vytvorenie Registra služieb vo verejnom záujme,
- iv. vytvorenie Zoznamu poskytovateľov služieb vo verejnom záujme,
- v. určenie spôsobu výberu poskytovateľov služieb vo verejnom záujme,
- vi. financovanie poskytovania služieb vo verejnom záujme,
- vii. dohľad nad financovaním služieb vo verejnom záujme.

Z analýzy realizovanej ÚSV ROS vyplýva², že štát, mestá a VÚC zabezpečujú všeobecne prospešné služby vo vybraných oblastiach prevažne interne. MNO však rozširujú kapacity verejnej správy pri poskytovaní konkrétnych všeobecne prospešných služieb. Zároveň MNO poskytujú všeobecne prospešné služby nad rámec tých typov,

¹ Návrh Legislatívneho zámeru zákona o službách vo verejnom záujme, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti/MV SR, 2023, neverejný materiál

² Analýza stavu poskytovania služieb, v ktorých MNO nahrádza, dopĺňa alebo spolupracuje so subjektami verejnej správy, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti/MV SR, 03/2023 – 05/2023

ktoré zabezpečuje verejná správa. “Aktuálna silná politická preferencia interného zabezpečovania služieb je potenciálnou prekážkou pre efektívne zabezpečovanie všeobecne prospešných služieb a zmysluplného zvažovania spolupráce s MNO v konkrétnych všeobecne prospešných službách v oboch prípadoch – pri plánovaní a zabezpečovaní opakovaných typov verejno-prospešných služieb, ako aj pri generovaní a testovaní nových služieb. Budúca právna úprava služieb vo verejnom záujme nemá ambíciu nahradiť existujúce finančné mechanizmy, ktoré sa uplatňujú v praxi na základe osobitných právnych predpisov v rôznych spoločenských oblastiach (sociálne služby, školy, šport, zdravotníctvo a iné). Navrhovaný nový spôsob financovania má byť ale flexibilným a dynamickým doplnkovým nástrojom vo všetkých oblastiach služieb vo verejnom záujme” (tamtiež).

Poznámky pre oblasť kultúry

V kultúre môže priniesť pre vybrané subjekty novú formu investície do kultúrnych služieb z verejných zdrojov, špecificky môže priniesť možnosť inštitucionalizácie a profesionalizácie (v zmysle budovania kapacít pre poskytovanie služieb) pre tie subjekty, ktoré verejné služby určené ako prioritné a nedostatočne pokryté sieťou verejných (štátnych) poskytovateľov poskytujú (to nemení nič na potrebe viaczdrojového financovania). Treba však pomenovať aj riziká – príspevok zo štátneho rozpočtu znamená administratívnu – byrokraticko-kontrolnú záťaž pre dané subjekty. Subjekty, ktoré by príspevok získali, musia mať na zvládnutie tejto záťaže vybudované kapacity (to otvára rad otázok ohľadom pripravenosti subjektov – napr. pilotne by sa malo uvažovať nad takými subjektami a službami, kde sa práve cez fondy a iné financovanie preukázala vitalita a stabilita poskytovateľov – samozrejme, potrebné je diskusia). Tak ako potrebujeme zdefinovať verejný záujem v kultúre, potrebujeme pomenovať a systematizovať kultúrne služby vo verejnom záujme, ďalej kritériá, podľa ktorých sa bude vyberať poskytovateľ a vyhodnocovať kvalita služby – k tomu bude potrebné definovanie právnických a fyzických osôb v kultúre, naviazanie na registre a verifikáciu.

Tému je potrebné otvárať v súvislosti s existenciou podporných fondov ako napr. FPU – systémového nástroja, ktorý sa snaží fungovať v nesystémovom prostredí – to spôsobuje okrem iného problémy z hľadiska nárokov aktérov kladených na fondy, očakávajúcich že sa fondy postarajú o systémové nastavenie udržateľnosti, profesionalizácie a inštitucionalizácie neverejných subjektov v oblasti kultúry. Táto úloha nemôže byť saturovaná fondami, ale len v kooperácii s inými doplnkovými mechanizmami, ktoré však potrebujú najskôr diskusiu o tom aké služby a prečo máme financovať z verejných zdrojov, akú hodnotu majú prinášať.

V čom by bol tento systém nový pre prostredie kultúry?

- Forma garantovaného príspevku pre PO formou kontraktu s cieľom zabezpečenia kontinuity poskytovania osvedčených a opakujúcich sa všeobecne prospešných služieb, ako aj nepredvídaných a mimoriadnych udalostí.
- Vychádza z objednávky na základe výzvy príslušného orgánu verejnej správy (potreba zadaná prostredníctvom Koncepcie rozvoja služieb vo verejnom záujme)
- Odporúča sa ako viacročný finančný mechanizmus - kontrakt (závisí od poskytovateľa, cieľom je však zvrátiť prax jednoročného kontrahovania).
- Finančné prostriedky poskytnuté formou príspevku zo štátneho rozpočtu (nie dotácia).
- Do oprávnených výdavkov MNO zahrnuté aj mzdy a odvody pracovníkov MNO.
- Aj inštitucionálna podpora a podpora na rozvoj kapacít organizácií, ktorá by umožňovala uplatňovanie paušálnych výdavkov ako percento z celkových výdavkov.
- Na druhej strane prísna finančná disciplína a kontrola (dohľad nad hospodárením s príspevkom).
- Podstatou tejto charakteristiky je vlastne sústavná evaluácia poskytovaných verejných kultúrnych služieb s ohľadom na potreby užívateľov a poslanie poskytovateľov.
- Posilnenie kvality činnosti MNO cez akreditáciu vo vybraných oblastiach poskytovania služieb.

Problémové okruhy

- Uplatňované (viď. príklady z analýzy) pri nedostatkových službách z hľadiska pokrytia (na základe dopytu)
- Nedostatok zdrojov zo štátneho rozpočtu v kultúre – už dnes problém pokryť záväzok štátu cez nim priamo poskytované služby vo verejnom záujme (aj v oblasti kultúry)
- Nároky na kontrahované subjekty – inštitucionálna kondícia vedieť službu poskytnúť (ak bude záruka súčasťou výzvy, ťažko splniteľné)
- Úzky profil vzhľadom na aktuálnu verejnú sieť – nenahrádza potrebu lepšieho systémového nastavenia a predvídateľnosti v iných finančných mechanizmoch (ani nemá, len aby sa paralelne riešilo aj to)
- Vôľa ústredných orgánov „podeliť sa o poskytovanie služieb“ – potrebná spoločenská diskusia a politická vôľa (citlivé vzhľadom na postavenie MNO)
- Vytvorenie dopytu zo strany príslušného orgánu verejnej správy - akými kritériami by sa posudzovalo (naviazané na koncepciu)?
- Zavedenie vhodnej metodiky merania celkových nákladov spojených s interným a externým modelom zabezpečovania všeobecne prospešných služieb
- Potreba riešiť odklon od pravidiel verejného obstarávania z dôvodu zabezpečenia rýchleho a efektívneho výberu poskytovateľa verejnej služby, ktoré je najmä v prípade neplánovaných verejných služieb nevyhnutné,
- Potreba zohľadnenia pravidiel určených Zmluvou o fungovaní Európskej únie pre poskytovanie štátnej pomoci.

Otázky do diskusie

- Má legislatívny zámer potenciál doplniť existujúce finančné mechanizmy v kultúre? Viete si predstaviť jeho uplatnenie v praxi? Kde vidíte naopak riziká pre oblasť kultúry?
- Ktoré kultúrne činnosti spĺňajú definíciu služby poskytovanej vo verejnom záujme (ďalej kultúrne služby)?
- Ktoré kultúrne služby dostatočne pokrývajú verejné subjekty v kultúre?
- Ktoré kultúrne služby naopak nie sú dostatočne pokryté verejnou kultúrnou infraštruktúrou a inštitúciami?
- Ktoré z týchto kultúrnych služieb by (v prípade existujúceho mechanizmu financovania) vedeli lepšie pokryť MNO?
- Ktoré kultúrne služby dnes efektívnejšie zabezpečujú MNO?

Návrhy pre pilotovanie podľa metodiky ÚSV ROS

- *klasifikácia služby vo verejnom záujme* - vychádzať z klasifikácie spracovanej Karlovou univerzitou v Prahe, aktualizovať v súlade so SR legislatívou a zaužívaným členením kultúrnych činností (napr. podporné fondy). Tieto služby budú vytvorené na základe dlhodobiejšieho plánu plnenia úloh vo verejnom záujme v rámci Koncepcie rozvoja služieb vo verejnom záujme, do ktorého ktoré budú zaradené služby spĺňajúce definíciu služby vo verejnom záujme. Dôležitá v tomto smere bude metodika pre výber služieb vo verejnom záujme, ktorú bude povinný vytvoriť príslušný orgán verejnej správy z hľadiska záujmov a potrieb v oblasti verejnej správy, ktorú na základe kompetenčného zákona riadi.
- špecifikácia subjektov oprávnených vykonávať služby vo verejnom záujme – otvoriť ako možnosť pre všetkých oprávnených poskytovateľov služieb (subjektom oprávneným vykonávať služby vo verejnom záujme môžu byť len právnické osoby (najmä neziskové organizácie, občianske združenia, nadácie, neinvestičné fondy, záujmové združenia právnických osôb, obce, vyššie územné celky ale aj podnikatelia) a fyzické osoby – podnikatelia, užšie kritériá aplikovať pri vyhlasovaní výziev cez osobitné podmienky, neskôr zaviesť prísnu verifikáciu (pozri analýzu francúzskej legislatívy). Pri výbere subjektov dbať na atribúty ako relevancia, účinnosť, efektivita, udržateľnosť a dopad,

- *vytvorenie Registra služieb vo verejnom záujme* – zastrešiť zo strany MK SR ako ústredného orgánu štátnej správy, naviazať na iné registre a prepojiť metodiky (potrebné pre celú oblasť),
- *vytvorenie Zoznamu poskytovateľov služieb vo verejnom záujme* – viď. poznámka vyššie, Každý subjekt zapísaný v Zozname poskytovateľov služieb vo verejnom záujme sa môže prihlásiť do výberového konania o poskytovanie služby vo verejnom záujme, pričom zákon stanoví podmienku, že pred samotným poskytnutím príspevku poskytovateľ verejných prostriedkov overí splnenie podmienok pre poskytnutie, aby sa predišlo riziku, že v čase poskytnutia tieto podmienky už nebude spĺňať.
- *určenie spôsobu výberu poskytovateľov služieb vo verejnom záujme* – naviazať na kritériá ako univerzálnosť služby, kontinuita poskytovania služby, kvalita služby, cenová dostupnosť služby, ochrana užívateľa, pluralita obsahovou, verejná ekonomická i mimo ekonomická podpora, financovanie poskytovania služieb vo verejnom záujme, dohľad nad financovaním služieb vo verejnom záujme. Výberové konanie pre poskytnutie služby vo verejnom záujme bude založené na odklone od pravidiel verejného obstarávania, výberové konanie pre poskytnutie služby vo verejnom záujme môže začať príslušný ústredný orgán štátnej správy zverejnením výzvy na predkladanie ponúk. Výzva môže byť vyhlásená len pre služby uvedené vo vládou schválenej koncepcii,
- *prostriedky zo štátneho rozpočtu určené na poskytovanie služieb vo verejnom záujme* sa poskytujú formou príspevku. Finančné prostriedky poskytnuté formou príspevku zo štátneho rozpočtu môžu byť použité len na účely stanovené budúcim zákonom.

Možné služby vhodné na pilotné spustenie:

- celoročná činnosť nekomerčných kultúrnych centier a priestorov,
- udržateľnosť dlhodobých etablovaných projektov formou zapojenia sa do nastavenia doplnkových nástrojov pre systematickú podporu inštitucionalizácie etablovaných subjektov (aktérov v kultúre a ich činnosti).

Toto odporúčanie považujeme za dôležité aj v súvislosti so skutočnosťou, že dosiaľ nie sú vytvorené žiadne relevantné systémové nástroje umožňujúce aktérom rozvojovú trajektóriu, považujeme hľadanie mechanizmov postavených na udržiavaní etablovaných subjektov za zásadné.