



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

**PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST**
www.esfcr.cz

Závěrečná zpráva RIA k návrhu zákona o kultuře

1. DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE

1.1. Název: Návrh zákona o kultuře

1.2. Definice problému:

Předmětem zvažované úpravy je poskytnout základní zákonné zakotvení pro oblast kultury. Zvažovaná úprava má ambici interpretační normou vymezit význam kultury, vymezit úkoly ministerstva a krajů v oblasti kultury, upravit zákonem tvorbu kulturních politik, upravit konzultační orgán v podobě Rady pro kulturu a vytvořit mechanismus pro efektivnější alokaci rozpočtových zdrojů do oblasti kultury.

Základní cíle navrhované úpravy:

1. Poskytnout legislativní základ (zastřešující zákon)
2. Vymezit význam kultury (interpretační norma)
3. Vymezit působnost ministerstva a krajů
4. Upravit Radu pro kulturu
5. Upravit tvorbu kulturních politik
6. Upravit alokaci rozpočtových zdrojů do kultury

1.2.1. Potřeba zastřešujícího zákona

V oblasti kultury existují zákony upravující jednotlivé oblasti kultury (viz bod 1.3), ale v českém právním řádu není obecná zastřešující norma, která by odpovídala zákonu č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje, resp. zákonu č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu. V českém právním řádu tedy není na úrovni zákona obecně vyjádřeno, že kulturu stát podporuje, přestože v jiných oblastech takové normy existují (výzkum a vývoj, sport). Jeví se jako žádoucí, aby byl právní řád symetrický. Pokud stát prostřednictvím norem mimo jiné formuluje společenské zájmy, mělo by se takové vyjádření týkat nejen některých zájmů, ale i kultury.

1.2.2. Potřeba interpretační normy

Listina základních práv a svobod chrání kulturní a jiné bohatství a zaručuje právo na přístup k těmto hodnotám, srov. čl. 34 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Na toto vymezení v ústavním právu nenavazuje obecná zákonná úprava, kterou by se naplňovala práva občanů a formulovaly závazky veřejné moci. Zvažovaná úprava by doplnila do českého právního řádu všeobecné ustanovení, interpretační normu, kterou by se mohl řídit výklad práva při výkonu veřejné správy a případně v soudním a správním řízení.

1.2.3. Působnost ministerstva a krajů

Úkoly veřejné moci v oblasti kultury mají státní, krajskou a obecní rovinu. Ve stávajícím právním řádu je rámcově vymezena působnost Ministerstva kultury v § 8 zákona č. 2/1969 Sb. („kompetenční zákon“), není však zákonem upravena vzájemná působnost ministerstva a krajů, případně obcí. Zvažovaná úprava působnosti veřejné moci by rozvíjela toto základní vymezení a v těchto úrovních by stanovila hlavní úkoly veřejné moci.

1.2.4. Rada pro kulturu

Zvažovaná úprava navrhuje vytvořit Radu pro kulturu („Rada“) jako konzultační orgán. Jednou z hlavních rolí Rady je vytvořit platformu pro konzultaci a vzájemnou koordinaci kulturních politik na státní a krajské úrovni. Současně se zvažuje, zda mohou být výstupy Rady východiskem při přípravě státního rozpočtu, čímž by se zajistil efektivnější a strukturovaný nástroj pro alokaci rozpočtových zdrojů do oblasti kultury.

Vytvoření Rady je částečně inspirováno srovnatelnými legislativními odvětvími. V oblasti vědy a výzkumu existuje Rada pro vědu a výzkum, jejíž výstup, tj. národní program vědy a výzkumu, je i východiskem při přípravě státního rozpočtu. V právním řádu existují další konzultační orgány dle potřeby (srov. při ministerstvu školství radu pro uznávání výsledků dalšího vzdělávání ve smyslu zákona č. 179/2006 Sb., § 24). Zvažuje se tedy ekvivalentní právní úprava pro oblast kultury.

1.2.5. Kulturní politiky

Kulturní politika je koncepčním nástrojem veřejné správy, jehož prostřednictvím tato plní svou roli v oblasti kultury. Zvažuje se její zákonná úprava, a to na státní i krajské úrovni. I nyní, bez zákonné úpravy, se vytvářejí státní i krajské kulturní politiky, vykazují však na krajské úrovni různou míru strukturovanosti a často nebývají aktualizovány. Dále není nikde řešena vzájemná vazba státní politiky a krajských politik, přitom by na sebe tyto měly navazovat a do určité míry vycházet jedna z druhé.

1.2.6. Alokace rozpočtových zdrojů do kultury

Závazku státu podporovat oblast kultury by měla odpovídat i finanční podpora této oblasti. Finanční zajištění významu kultury lze zajistit závazkem státu přidělit do oblasti kultury určitou část státního rozpočtu. Tato zpráva zvažuje možné modely, jak takový závazek státu formulovat.

1.3. Popis existujícího právního stavu

Hlavní normy

Listina základních práv a svobod (usnesení č. 2/1993 Sb.), čl. 34 odst. 2 (*právo na přístup ke kulturnímu bohatství*)

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (*vymezení působnosti Ministerstva kultury*)

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (*vymezení krajského a obecního zřízení*)

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

Zákon č. 203/2006 Sb., o některých druzích podpory kultury

Další vybrané právní předpisy

Zákon č. 239/1992 Sb., o Státním fondu kultury ČR

Zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy

Zákon č. 101/2001 Sb., o navrácení nezákonně vyvezených kulturních statků

Zákon č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

Zákon č. 121/2000 Sb., autorský zákon

Zákon č. 257/2001 Sb., knihovní zákon

Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání

Zákon č. 37/1995 Sb., o neperiodických publikacích

Zákon č. 46/2000 Sb., tiskový zákon

Zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů

Nařízení vlády č. 98/2002 Sb., kterým se stanoví podmínky a způsob poskytování dotací ze státního rozpočtu na aktivity příslušníků národnostních menšin a na podporu integrace příslušníků romské komunity

Nařízení vlády č. 5/2003 Sb., o oceněních v oblasti kultury, udělovaných Ministerstvem kultury

Popis

Zákon č. 203/2006 Sb. o některých druzích podpory kultury je nekomplexní norma, která se ukazuje jako fungující operativní řešení některých otázek v oblasti kultury. Nepředstavuje však obecný základ právní úpravy v dané oblasti. Stejně tak další předpisy upravují pouze vybrané otázky.

1.4. Identifikace dotčených subjektů

Vzhledem k zastřešující a interpretační povaze navrhované normy jsou případně dotčenými subjekty především Ministerstvo kultury a kraje, zprostředkovaně však i obce, obecně fyzické a právnické osoby, příspěvkové organizace, neziskové organizace. Jde o normu s obecným dopadem.

Dopad normy lze rozlišit podle řešených otázek takto:

Otázka / Dopad	Primárně	Zprostředkovaně
Zastřešující zákon	Obecný dopad	
Interpretační norma	Obecný dopad	
Působnost ministerstva a krajů	Ministerstvo kultury, kraje	Obecný dopad
Rada pro kulturu	Ministerstvo kultury, kraje	Obecný dopad

Tvorba kulturních politik	Ministerstvo kultury, kraje	Obecný dopad
Alokace rozpočtových zdrojů	Obecný dopad	

1.5. Popis cílového stavu

Cílem zvažované normy je dosáhnout stavu:

- kdy je oblast kultury koncepčně upravena zákonem, a to symetricky (ekvivalentně) k jiným srovnatelným oblastem (sport, věda a výzkum); případně po vzoru vybraných mezinárodních úprav;
- kdy je zákonem vyjádřen význam kultury, aby se tak poskytlo interpretační vodítko správním a samosprávným orgánům při výkonu veřejné moci, a dále soudům a správním orgánům při řešení soudních a správních sporů;
- kdy jsou postaveny najisto úkoly ministerstva a krajů v oblasti kultury, a kdy jsou kulturní politiky vytvářeny koncepčně a ve vzájemné vazbě;
- kdy je vytvořen efektivní mechanismus koordinace a konzultace kulturních politik na platformě Rady pro kulturu;
- kdy jsou rozpočtové zdroje alokovány do oblasti kultury efektivně a koncepčně, a to na základě výstupu Rady.

1.6. Zhodnocení rizika

Rizika spojená s neřešením problému

Při nepřijetí zvažované úpravy hrozí tato rizika:

- oblast kultury nebude upravena koncepčně a srovnatelně s jinými oblastmi;
- úkoly ministerstva a krajů nebudou jasně vyjádřeny;
- kulturní politiky budou vytvářeny bez vzájemné vazby a bez definované koncepce;
- bude chybět koordinační a konzultační mechanismus pro tvorbu koncepcí v podobě kulturních politik;
- rozpočtové zdroje do oblasti kultury budou alokovány bez věcného podkladu v podobě výstupu Rady.

2. NÁVRH VARIANT ŘEŠENÍ

2.1. Zastřešující zákon

V oblasti kultury existují zákony upravující jednotlivé oblasti kultury (viz bod 1.3), ale v českém právním řádu není obecná zastřešující norma, která by odpovídala zákonu č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje, resp. zákonu č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu. V českém právním řádu tedy není na úrovni zákona obecně vyjádřeno, že kulturu stát podporuje, přestože v jiných oblastech takové normy existují (výzkum a vývoj, sport). Jeví se jako žádoucí, aby byl právní řád symetrický. Pokud stát prostřednictvím norem mimo jiné formuluje společenské zájmy, mělo by se takové vyjádření týkat nejen některých zájmů, ale i kultury.

Jako inspirace zde může sloužit i mezinárodní srovnání. Za užitečný vzor systémového řešení v oblasti kultury bylo v evropském prostředí považováno Nizozemí, kde od r. 1993 zákonou úpravu představuje zákon o kulturní politice, který vyjadřuje koncepční cíle holandské kulturní politiky a stanovuje povinnosti veřejné moci v oblasti kultury.

Varianty: a) nulová, b) přijetí zastřešující normy.

	Náklady	Přínosy
Nulová varianta	Nesourodost právního systému Absence promítnutí LZPS Nekoncepční přístup	Úspora legislativního procesu
Zastřešení v zákoně	Legislativní proces	Symetrie právního systému Promítnutí LZPS Koncepční přístup

Dotčené skupiny: Zvažovaná úprava má mít obecný dopad na všechny uživatele právního systému, tedy na Ministerstvo kultury a kraje, zprostředkovaně však i na obce, obecně pak na fyzické a právnické osoby, příspěvkové organizace i neziskové organizace.

Dopad na dotčené skupiny: Za přínos zvažované úpravy lze považovat zpřehlednění právního systému a celkově koncepční přístup k zákonné úpravě v oblasti kultury.

Vyhodnocení přínosu ve srovnatelných oblastech:

Za srovnatelné oblasti považujeme ty, kde existuje zákon ekvivalentní zvažované úpravě (tedy zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje; zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu). Nelze tvrdit, že sama existence zákonů č. 130/2002 Sb. a č. 115/2001 Sb. implikuje zásadně odlišnou podporu výzkumu a vývoje, resp. sportu. Lze však tvrdit, že koncepční úprava těchto oblastí má pozitivní efekt v podobě přehlednější a ucelenější právní úpravy. Tento přínos považujeme za obtížně kvantifikovatelný.

2.2. Interpretační norma

Listina základních práv a svobod chrání kulturní a jiné bohatství a zaručuje právo na přístup k těmto hodnotám srov. čl. 34 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Na toto vymezení v ústavním právu nenavazuje zákonná úprava, kterou by se naplňovala práva občanů a formulovaly závazky veřejné moci.

Zvažovaná úprava by doplnila do českého právního řádu všeobecné ustanovení, interpretační normu, kterou by se mohl řídit výklad práva při výkonu veřejné moci a při rozhodování sporů v soudním a správním řízení.

Varianty: a) nulová, b) vyjádření významu kultury v zákoně.

	Náklady	Přínosy
Nulová varianta	Absence vyjádření významu kultury Chybějící interpretační norma	Úspora legislativního procesu
Vyjádření významu kultury	Legislativní proces	Vyjádření významu kultury. Interpretační norma při řešení soudních a správních řízeních

Dotčené skupiny: Zvažovaná úprava má mít obecný dopad na všechny uživatele právního systému, tedy na Ministerstvo kultury a kraje, zprostředkovaně však i na obce, obecně na fyzické a právnické osoby, příspěvkové organizace i neziskové organizace.

Dopad na dotčené skupiny: Zvažovaná úprava by průřezově pro všechny uživatele právního systému doplnila do tohoto systému interpretační vodítko, které se může projevit jako užitečné a) při vyvažování kulturních zájmů s jinými zájmy při tvorbě státní, krajské či obecní politiky; b) při výkonu veřejné moci obecně; a c) při výkladu právního systému v soudním či správním řízení, kde i prosazování kulturních zájmů by mělo oporu v zákoně.

Právní srovnání:

Zákon o podpoře sportu (č. 115/2001 Sb.) vymezuje postavení sportu ve společnosti jako veřejně prospěšné činnosti (§ 1).

Zákon o podpoře vědy a výzkumu (č. 130/2002 Sb.) vymezuje formy podpory, nemá však ambici definovat společenský význam výzkumu a vývoje.

Další zákony, které koncepčně upravují srovnatelné oblasti (ochrana zdraví, vzdělání, ochrana rodiny a rodičovství, ochrana životního prostředí) obecně nestanoví společenský význam daného zájmu, ale poskytují nástroje ochrany toho kterého zájmu.

2.3. Stanovení povinností dotčených subjektů

Úkoly veřejné moci v oblasti kultury mají státní, krajskou a obecní rovinu. Ve stávajícím právním řádu je rámcově vymezena působnost Ministerstva kultury v § 8 zákona č. 2/1969 Sb. („kompetenční zákon“), není však zákonem upravena vzájemná působnost ministerstva a krajů, případně obcí, ve vztahu k rozvoji a uchování kultury. Zvažovaná úprava působnosti veřejné moci by rozvíjela toto základní vymezení a v těchto úrovních by stanovila hlavní úkoly veřejné moci. Cílem zvažované úpravy je přitom plně respektovat autonomii krajů a obcí (krajské a obecní zřízení).

Varianty: a) nulová, b) vymezení působnosti ministerstva a krajů.

	Náklady	Přínosy
Nulová varianta	Absence formulované působnosti ministerstva a krajů	Úspora legislativního procesu
Působnost dotčených subjektů	Legislativní proces	Vymezení působnosti ministerstva a krajů

Dotčené skupiny: Primárně Ministerstvo kultury a kraje, zprostředkovaně obecný dopad.

Dopad na dotčené skupiny: Potenciální přínos zvažované úpravy spočívá v lepší právní jistotě co do vymezení role ústřední a krajské správy v oblasti kultury a předcházení kompetenčním a jiným sporům. Beneficienty lepší právní jistoty by byli i veškerí uživatelé právního systému, neboť by existovala jasná identifikace subjektu, který má v působnosti dané úkoly kulturní politiky.

Právní srovnání:

Zákon o podpoře sportu (č. 115/2001 Sb.) vymezuje úkoly veřejné moci na úrovni ministerstva (§ 3), ostatních orgánů státní správy (§ 4), krajů (§ 5) a obcí (§ 6).

V oblasti správního práva obecně je obvyklým mechanismem v dané oblasti úpravy stanovit úkoly veřejné moci na jednotlivých úrovních (ústřední, krajské a obecní), příkladmo zákon o ochraně veřejného zdraví (č. 258/2000 Sb.), vodní zákon (č. 254/2001 Sb.), školský zákon (č. 561/2004 Sb.) apod.

Vymezit ve vzájemné vazbě úkoly státní a krajské, příp. obecní správy je tedy standardní nástroj při úpravě ochrany daného společenského zájmu.

2.4. Rada pro kulturu

Zvažovaná úprava navrhuje vytvořit Radu pro kulturu („Rada“) jako konzultační orgán. Jednou z hlavních rolí Rady je vytvořit platformu pro konzultaci a vzájemnou koordinaci kulturních politik na státní a krajské úrovni (viz bod 2.5). Současně se zvažuje, zda mohou být výstupy Rady východiskem při přípravě státního rozpočtu, čímž by se zajistil efektivnější a strukturovaný nástroj pro alokaci rozpočtových zdrojů do oblasti kultury.

Vytvoření Rady je částečně inspirováno srovnatelnými legislativními odvětvími. V oblasti vědy a výzkumu existuje Rada pro vědu a výzkum, jejíž výstup, tj. národní program vědy a výzkumu, je i východiskem při přípravě státního rozpočtu. V právním řádu existují další konzultační orgány dle potřeby veřejné správy (srov. při ministerstvu školství radu pro uznávání výsledků dalšího vzdělávání ve smyslu zákona č. 179/2006 Sb., § 24). Zvažuje se tedy ekvivalentní právní úprava pro oblast kultury.

Varianty: a) nulová, b) vytvoření Rady pro kulturu. Další subvarianty při zřízení Rady: a) Rada jako odborný a poradní orgán vlády, b) Rada jako odborný a poradní orgán ministerstva kultury, c) samostatný orgán (po vzoru např. Rady ČT).

Základní varianty

	Náklady	Přínosy
Nulová varianta	Absence poradního orgánu Chybějící koordinace kulturních politik	Úspora legislativního procesu Úspora provozních nákladů Rady
Vytvoření Rady	Legislativní proces Provozní náklady Rady	Poradní orgán Koordinace kulturních politik Potenciální podklad pro přípravu státního rozpočtu

Subvarianty

	Dodatečné náklady	Dodatečné přínosy
Odborný a poradní orgán vlády	0 – v závislosti na koncepci Rady (viz 3.2.2)	Silnější prosazování zájmů kultury ve vládě ČR
Odborný a poradní orgán ministerstva	0 – v závislosti na koncepci Rady (viz 3.2.2)	Jednodušší řízení ze strany ministerstva díky organizačnímu navázání na MK
Samostatný orgán	0 – v závislosti na koncepci Rady (viz 3.2.2)	Silnější samostatnost a nezávislost Rady

Dotčené skupiny: Vláda ČR, MK, kraje, zprostředkovaně obecný dopad.

Dopad na dotčené skupiny:

Důsledkem zřízení Rady by byla posílená institucionální kapacita při tvorbě a koordinaci kulturních politik, zprostředkovaně silnější prosazování zájmů kultury.

Právní srovnání:

V českém právním řádu existuje řada poradních orgánů, podle kterých lze modelovat koncepci Rady.

Poradní orgán	Zákon	Základní vymezení
Rada pro vědu a výzkum	130/2002 Sb.	Odborný a poradní orgán vlády
Rada pro uznávání výsledků dalšího vzdělávání	179/2006 Sb.	Poradní orgán ministerstva školství pro oblast kvalifikací
Rada pro centrální evidenci sbírek	122/2000 Sb.	Poradní orgán MK pro zápisy sbírky do centrální evidence
Rada České televize	483/1991 Sb.	Nezávislý orgán, jímž se uplatňuje právo veřejnosti na kontrolu ČT

Koncepční vymezení Rady pro kulturu by se mělo řídit účelem Rady. Pokud má jít o konzultační orgán pro tvorbu a koordinaci kulturních politik (viz bod 2.5), jeví se jako vhodné řešení zřídit takto poradní orgán ministerstva. Rada České televize má typově jiné poslání a pro koncipování Rady pro kulturu se proto nejví jako vhodný model.

Z příkladu Rady pro centrální evidenci sbírek (§ 5 zákona č. 122/2000 Sb.) je patrné, že na základě zkušenosti je namístě i poradní orgány ministerstva vymezit zákonem z důvodu právní jistoty, neboť takové poradní orgány pak mají jasný právní základ a nepodléhají politickým změnám (změna ministra), což umožňuje jejich dlouhodobou a koncepční práci.

2.5. Kulturní politiky

Kulturní politika je koncepčním nástrojem veřejné správy, jehož prostřednictvím tato plní svou roli v oblasti kultury. Zvažuje se její rámcová zákonná úprava, a to na státní i krajské úrovni. Stávající krajské kulturní politiky vykazují různou úroveň zpracování, rozdílnou úroveň aktualizace (např. Koncepce rozvoje kultury ve Zlínském kraji je z roku 2005) a jsou různé co do koncepce (např. kulturní politika v Olomouckém kraji má zvlášť koncepci pro oblast knihovnictví). Z podkladů MK vyplývá, že aktuální koncepce podpory kultury existují v 5 krajích (Moravskoslezský, Jihomoravský, Olomoucký, Ústecký a Hl. město Praha).

Dále není nikde řešena vzájemná vazba státní politiky a krajských politik, přitom by na sebe tyto měly navazovat a do určité míry vycházet jedna z druhé.

a. Rozsah vytvářených kulturních politik

Varianty: a) nulová, b) rozsah definovaných oblastí v kulturní politice – úzká varianta, c) rozsah definovaných oblastí v kulturní politice – široká varianta (otázky zajištění příjmů z cestovního ruchu, místních poplatků, využití moderních technologií atd.)

	Náklady	Přínosy
Nulová varianta	Absence kulturních politik	Úspora legislativního procesu
Rozsah definovaných oblastí v kulturní politice – úzká varianta	Legislativní proces Dodatečné náklady tvorby kulturních politik v míře, nakolik by jejich současný rozsah neodpovídal zákonem vymezenému rozsahu	Právní jistota (daný rozsah politik) Potenciálně lepší alokace zdrojů na základě koncepčně připravených podkladů Právní jistota (jasný vztah státní a krajské politiky)
Rozsah definovaných oblastí v kulturní politice – široká varianta	Legislativní proces Dodatečné náklady tvorby kulturních politik v míře, nakolik by jejich současný rozsah neodpovídal zákonem vymezenému rozsahu	Právní jistota (daný rozsah politik) Potenciálně lepší alokace zdrojů na základě koncepčně připravených podkladů Právní jistota (jasný vztah státní a krajské politiky) Zákonný nástroj vedení ústřední i krajské správy ke koncepčnějšímu přístupu v oblasti kultury, včetně důrazu na příjmy do kultury na krajské úrovni

b. Vazba mezi státní kulturní politikou (SKP) a krajskými kulturními politikami (KKP)

Stávající stav: SKP a KKP se vytvářejí relativně nezávisle.

Teoreticky přicházejí v úvahu: a) Nulová varianta (SKP a KKP se nadále budou tvořit nezávisle), b) KKP budou vycházet se SKP: SKP bude základem při přípravě KKP, což by mohlo představovat soft-law nástroj ovlivnění KKP, c) SKP bude vycházet z KKP: teprve na základě připravených KKP se bude připravovat SKP, což by reálně znamenalo větší důraz na úroveň připravovaných KKP.

Rozbor: Vzhledem k samostatnosti krajů se jeví jako nežádoucí zákonem upravovat vzájemnou vazbu obou úrovní kulturních politik. Je třeba vzájemná koordinace a provázanost, té ale bude dosaženo konzultacemi na platformě Rady.

Dotčené skupiny: MK, kraje, sekundárně všichni aktéři v oblasti kultury.

Dopad na dotčené skupiny: Pokud bude vymezen rozsah kulturních politik, bude pro ministerstvo i kraje existovat koncepční vodítko, díky kterému bude příprava kulturních politik snazší. Koncepce bude ucelenější a bude lépe pokrývat jednotlivé oblasti kultury. Může dojít k lepší alokaci zdrojů na základě koncepčně připravených podkladů.

Z ekonomické analýzy ve vybraných oblastech kultury, zvláště v oblasti filmových pobídek a v oblasti programů pro obnovu kulturních památek, vyplývá, že koncepční podpora kultury přináší pozitivní ekonomické dopady, a to nepřímou podporu malých a středních podniků a drobných živnostníků, pozitivní dopady v oblasti lidských zdrojů, podporu rozvoje řemesel, pozitivní dopady na zaměstnanost, příliv zahraničních investic, pozitivní dopady na regionální rozvoj, synergické efekty s aktivitami na podporu turismu a propagaci ČR v zahraničí, konkurenceschopnost v rámci jednotného evropského trhu i pozitivní technologické efekty.¹

Předpokládá se, že koncepční řízení podpory kultury na platformě Rady přinese pozitivní ekonomické dopady. Z dostupných podkladů MK, které se týkají filmových pobídek a programů pro obnovu kulturních památek, lze očekávat finanční návratnost investovaných prostředků v řádu 118 – 150 %.

¹ Programy Ministerstva kultury pro obnovu kulturních památek mají rovněž multiplikační efekt, například Program regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón je postaven na principu sdružení finančních prostředků, když obnova konkrétní kulturní památky je povinně financována ze zdrojů Ministerstva kultury, vlastníka kulturní památky a obce, na jejímž území se památka nachází. Rovněž u dalších finančních památkových programů je povinné spolufinancování ze strany vlastníka. Realizování akcí obnovy zvyšuje zaměstnanost v širokém specializovaném spektru profesí a v této oblasti i vytváří nová pracovní místa v návaznosti na realizaci obnovy. Souběžně dochází k návratnosti vložených finančních prostředků formou zdanění zejména práce a materiálu. Obnovené kulturní památky se zpravidla stávají turistickými cíli, které rovněž generují další příjmy státního rozpočtu zejména v oblasti poskytování služeb v rámci cestovního ruchu.

Hlavním účelem schématu podpory filmových pobídek je přilákat zahraniční produkce, aby zde vytvořily svá audiovizuální díla a investovaly své finanční prostředky do české ekonomiky prostřednictvím nákupů služeb odborných filmových profesí i služeb na filmový průmysl navázaných (oděvní průmysl, kosmetický, energie, doprava, ubytovací služby a pohostinství, dřevozpracující atd.). Při výrobě celovečerních filmů je producenty odebráno velké množství služeb, které nejsou jen a pouze filmového charakteru. Služby, které jsou odebrány mají různý charakter, od nákupů v oblasti oděvního průmyslu, stavebního, dřevozpracujícího, kosmetického až po pronájmy českých hradů a zámků ve správě Národního památkového ústavu (Točnick, Hluboká, Plasy atd.). Natáčení filmů probíhá po celé ČR, a tak odběr uvedených služeb probíhá ve všech regionech, jedná se především o umělecká řemesla spojená s výrobou dekorací a filmových rekvizit. Dalším pozitivním aspektem filmových pobídek je bezesporu propagace ČR. (Filmy jako *Namie* se kromě jiného natáčely i u Pravčické brány, film *Terryho Gilliama Bratři Grimové* se natáčel právě na Točnicku, nebo *Kačíně*, stejně jako francouzský seriál *Napoleon*. Státní zámek Hluboká účinkoval ve filmu *Hartova válka a Šanghajští rytíři*.)

Dopad filmových pobídek na veřejné rozpočty lze spočítat např. metodou CBA (cost-benefit analysis). Analýza nákladů a přínosů rozšiřuje běžné finanční hodnocení projektu o veškeré socio-ekonomické (společenské) dopady projektu (externality). Tento propočet je velmi konzervativní a vypočítává pouze jednoznačný příjem státního rozpočtu a neuvažuje s přínosy firem a domácností a nevyčísľuje je. Rovněž nepočítá s nefinančními přínosy státu. V případě takového propočtu je návratnost filmových pobídek 118%. Kvalifikovaný odhad ostatních vyčíslitelných příjmů používaný v ostatních zemích (např. v Anglii je hodnocením dopadu pověřena Celní správa) se většinou počítá s celkovou (tedy nejen finanční) návratností kolem 150%.

Zdroj: Devět důvodů proč jsou filmové pobídky přínosem pro českou ekonomiku (materiál Státního fondu kinematografie)

2.6. Alokace rozpočtových zdrojů do kultury

Závazku státu podporovat oblast kultury by měla odpovídat i finanční podpora této oblasti. Finanční zajištění významu kultury lze zajistit závazkem státu přidělit do oblasti kultury určitou část státního rozpočtu. Zpráva zvažuje možné modely, jak takový závazek státu formulovat.

Je namístě uvést, že základní nastavení systému financování kulturního sektoru je nastaveno a funguje, a to jak v rovině financování z prostředků státního rozpočtu, financování prostřednictvím státních fondů, i v rovině dotací.

V této souvislosti lze dále rozlišovat mezi závazky přidělit zdroje „do oblasti kultury“ (včetně např. financování církví, chodu MK a příspěvkových organizací) a zdroje „na podporu kultury“ (tedy bez např. nákladů administrativy, bez financování církví, tedy prostředky pro podporu vlastních kulturních projektů).

Varianty: a) nulová, b) závazek přidělit do kultury určitou část rozpočtu.

	Náklady	Přínosy
Nulová varianta	Absence závazku státu	Úspora legislativního procesu
Závazek přidělit do kultury určitou část rozpočtu	Legislativní proces	Závazek státu

Dotčené skupiny: MK, kraje, obce, sekundárně všichni aktéři v oblasti kultury.

Dopad na dotčené skupiny: Případný závazek státu by byl převážně deklaratorní, obtížně vynutitelný a s problematicky odhadnutelnou efektivitou.

Právní srovnání:

Zákonná úprava podpory vědy a výzkumu neobsahuje konkrétní rozpočtový závazek, i když zákon předpokládá, že Národní program výzkumu je podkladem návrhu státního rozpočtu na výzkum a vývoj (§ 5 zákona č. 130/2002 Sb.).

Konkrétní rozpočtový závazek neobsahují ani jiné české zákony (vč. zákona o podpoře sportu, č. 115/2001 Sb.).

Okrajově lze doplnit, že ani tam, kde ČR přijala rozpočtový závazek, např. v oblasti obrany vůči spojencům NATO, tento závazek nedodrží. (Závazek je hradit 2 % HDP, v roce 2014 je přiděleno na obranu 1.1 % HDP.)

3. VYHODNOCENÍ NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ

3.1. Identifikace nákladů a přínosů

K výše uvedeným variantám řešení byly identifikovány tyto náklady a přínosy:

Varianta	Náklad	Přínos
Zastřešující zákon	Legislativní proces	Symetrie právního systému Promítnutí LZPS Koncepční přístup
Interpretační norma	Legislativní proces	Vyjádření významu kultury. Interpretační norma při výkonu veřejné moci a řešení soudních a správních řízeních
Působnost dotčených subjektů	Legislativní proces	Vymezení působnosti ministerstva a krajů
Rada pro kulturu	Legislativní proces Provozní náklady Rady	Poradní orgán Koordinace kulturních politik Potenciální podklad pro přípravu státního rozpočtu
Rozsah definovaných oblastí v kulturní politice – úzká varianta	Legislativní proces Dodatečné náklady tvorby kulturních politik v míře, nakolik by jejich současný rozsah neodpovídal zákonem vymezenému rozsahu	Právní jistota (daný rozsah politik) Potenciálně lepší alokace zdrojů na základě koncepčně připravených podkladů Právní jistota (jasný vztah státní a krajské politiky)
Rozsah definovaných oblastí v kulturní politice – široká varianta	Legislativní proces Dodatečné náklady tvorby kulturních politik v míře, nakolik by jejich současný rozsah neodpovídal zákonem vymezenému rozsahu	Právní jistota (daný rozsah politik) Potenciálně lepší alokace zdrojů na základě koncepčně připravených podkladů Právní jistota (jasný vztah státní a krajské politiky) Zákonný nástroj vedení ústřední i krajské správy ke koncepčnějšímu přístupu v oblasti kultury, včetně důrazu na příjmy do kultury na krajské úrovni
Alokace zdrojů do kultury	Legislativní proces	Závazek státu

Náklady

Z výše uvedených nákladů nehodnotíme náklady legislativního procesu.

Náklady spojené s vytvořením Rady pro kulturu

Provozní náklady Rady pro kulturu se budou odvíjet od zvolené koncepce.

- a) Členství v Radě je čestné
- b) Členství v Radě je honorováno

Vzhledem k navržené působnosti Rady se jako pravděpodobné jeví varianta a) (čestné členství), neboť členy Rady budou především zástupci MK a krajů. V takovém případě není důvodem poskytovat za práci v rámci Rady honorář.

Lze uvažovat o marginálních administrativních nákladech Rady v rozsahu určité kapacity administrativního personálu.

Při MK byla zřízena Rada pro umění jako konzultační orgán bez honorovaného členství, členům byly hrazeny cestovní náklady. V roce 2009 to bylo 9924 Kč.

Náklady vyplývající z přípravy kulturních politik

Východiskem pro posouzení nákladů přípravy kulturních politik je skutečnost, že státní i krajské kulturní politiky se bez ohledu na navrhovanou úpravu již nyní zpracovávají. Přípravu kulturních politik tedy nelze chápat jako nový, dosud neexistující úkol, u něž je namístě vyčíslit administrativní náklady zpracování.

Při přípravě nových kulturních politik dále nelze předpokládat, že se tyto budou vytvářet zcela od nuly. Při přípravě nových politik, jak státní, tak krajských, se do značné míry využijí již existující koncepce, a na krajské úrovni lze rovněž očekávat určitou míru přejímání mezi jednotlivými kraji.

Navrhovaná úprava počítá s rozsáhlejší koordinací jednotlivých politik. Tu však lze jen obtížně chápat jako samostatný náklad nové úpravy. K určité míře koordinace dochází i bez zákonné úpravy, zákon si pouze klade za cíl vymezit a zčásti formalizovat tento proces koordinace.

Z tohoto důvodu hodnotíme náklady vyplývající ze zvažované úpravy přípravy a koordinace kulturních politik jako nulové oproti stávajícímu stavu.

Přínosy

Z výše identifikovaných přínosů nehodnotíme žádný jako kvantifikovatelný statistickými metodami.

4. NÁVRH ŘEŠENÍ

Nevhodnost CBA. Vzhledem k marginálním nákladům jednotlivých variant a vzhledem k objektivně nekvantifikovatelným přínosům zvažované úpravy lze jen obtížně přijmout analýzu nákladů a přínosů jako základ pro výběr nejvhodnějšího řešení.

Provázanost řešených problémů. Jednotlivé řešené problémy jsou dále provázané. Pokud např. bude zvolena varianta v zásadě přijmout zvažovanou úpravu, ale bez úpravy Rady pro kulturu (bod 2.4), bylo by třeba nově hodnotit nástroj, jak podložit požadavek na alokaci rozpočtových zdrojů do kultury (bod 2.6). Pokud bude zvolena varianta neupravovat Radu pro kulturu ani kulturní politiky, představuje zbývající část návrhu pouze minimální materii pro zákonnou úpravu (zastřešující zákon, interpretační norma, působnost ministerstva a krajů). Do určité míry je proto potřeba hodnotit zvažovanou úpravu jako celek.

Výsledek právní analýzy. Ze srovnávacího právního rozboru k jednotlivým bodům vyplývá, že

- a) zastřešující zákony ve srovnatelných oblastech existují,
- b) interpretační norma v českém právu existuje ve srovnatelné oblasti,
- c) vymezení povinností dotčených subjektů je ve správním právu běžné,
- d) v českém právu existuje řada poradních orgánů tam, kde je to třeba, a zvažovaná úprava Rady pro kulturu by byla standardním nástrojem, pro který existují precedenty,
- e) jednoznačný rozpočtový závazek v zákoně by byl zcela ojedinělý, nicméně metoda považovat koncepci (státní kulturní politiku) za východisko při přípravě rozpočtu v českém právu existuje.

Shrnutí. Z výše uvedeného vyplývá, že rozhodnutí, zda přijmout zvažovanou úpravu nelze solidně podložit ekonomickou analýzou nákladů a přínosů. Právní analýza rovněž neposkytuje jednoznačný důvod pro ani proti přijetí úpravy jako celku. Rozhodnutí pro přijetí či nepřijetí zvažované úpravy jako celku je tedy závislé především na politickém rozhodnutí.

Varianta	Návrh	Odůvodnění
Zastřešující zákon	Dle politického rozhodnutí.	Nelze hodnotit CBA. Případný přínos je obtížně kvantifikovatelný. Srovnatelné úpravy nicméně existují.
Interpretační norma	Dle politického rozhodnutí.	Nelze hodnotit CBA. Případný přínos je obtížně kvantifikovatelný. Srovnatelné úpravy nicméně neexistují.
Působnost dotčených subjektů	V závislosti na rozhodnutí o úpravě kulturních politik.	Pokud nebude přijímána úprava kulturních politik, není zde materie, ohledně které by se dotčeným subjektům ukládaly povinnosti.
Rada pro kulturu	Dle politického rozhodnutí.	Obtížně kvantifikovatelný přínos. Náklady nicméně minimální. Případné přínosy Rady navíc zásadně závisí na budoucí implementaci a celkovém přístupu aktérů.

Rozsah definovaných oblastí v kulturní politice – úzká varianta	Dle politického rozhodnutí.	Kulturní politiky se již nyní vytváří. Případný přínos úpravy zásadně závisí na budoucí implementaci a celkovém přístupu aktérů.
Rozsah definovaných oblastí v kulturní politice – široká varianta	Dle politického rozhodnutí.	Kulturní politiky se již nyní vytváří. Případný přínos úpravy zásadně závisí na budoucí implementaci a celkovém přístupu aktérů.
Alokace zdrojů do kultury	V závislosti na rozhodnutí o úpravě kulturních politik.	Koncepčně připravené kulturní politiky mohou být užitečným podkladem při přípravě rozpočtu.

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Varianta	Implementace	Vynucování
Zastřešující zákon	Neuplatní se	Neuplatní se
Interpretační norma	Neuplatní se (resp. implementují orgány státní správy a samospráva při výkonu veřejné moci, soudy a správní orgány při výkladu)	Neuplatní se
Působnost dotčených subjektů	Ministerstvo a kraje při plnění úkolů veřejné správy	Neuplatní se
Rada pro kulturu	Ministerstvo a kraje	Neuplatní se
Rozsah definovaných oblastí v kulturní politice – úzká varianta	Ministerstvo a kraje	Ministerstvo a kraje
Rozsah definovaných oblastí v kulturní politice – široká varianta	Ministerstvo a kraje	Ministerstvo a kraje
Alokace zdrojů do kultury	Ministerstvo, Rada, MF při přípravě rozpočtu	Neuplatní se

6. Konzultace a zdroje dat

Konzultace

Ing. Pavla Petrová, ředitelka, Institut umění – Divadelní ústav (4. září 2014)

Konzultace proběhly v omezeném rozsahu vzhledem k požadovanému termínu zpracování závěrečné zprávy RIA a vzhledem k předpokládané zpětné vazbě v rámci připomínkového řízení.

Zdroje dat

Státní kulturní politika ČR 2009-2014, MK ČR

Plán implementace Státní kulturní politiky na léta 2009-2014

Výsledky účtu kultury ČR za rok 2010, ČSÚ a NIPOS

Výsledky účtu kultury ČR za rok 2012, ČSÚ a NIPOS

Komparace systémů finanční podpory kultury v ČR s vybranými vyspělými státy, Projektová a rozvojová agentura, prosinec 2008

Studie pro potřeby vytvoření Programu zmapování a analýzy potřeb umění, kulturních a kreativních průmyslů v ČR a transferu mezinárodních zkušeností, únor 2009

Postavení kultury v koncepčních materiálech krajů České republiky. Podkladová studie.

Návrh systému podpory umělecké tvorby v ČR na základě porovnání mezinárodních zkušeností, Projektová a rozvojová agentura, prosinec 2008

The Dutch Cultural System. The Ministry of Education, Culture and Science (<http://www.government.nl/documents-and-publications/leaflets/2013/06/17/the-dutch-cultural-system.html>), přístup 5. září 2014)

Devět důvodů proč jsou filmové pobídky přínosem pro českou ekonomiku (materiál Státního fondu kinematografie)

7. Kontakt na zpracovatele

JUDr. Jan Šamánek, PhD., LL.M., České družiny 25, 160 00 Praha 6

Email: jan.samanek@gmail.com

Telefon: 774 050 004

Hlínka a partneři, Na příkopě 31, 110 00 Praha 1

Email: petrhlin@gmail.com

Telefon: 602 425 757