

## NĚKTERÉ TENDENCE VZTAHU STÁTU KE KULTUŘE V EVROPSKÝCH ZEMÍCH

*Josef Žák*

Obsahové vymezení prvního tématického bloku Společnost a knihovny je pro to čím se zabývá tento příspěvek příliš široké ve své první části a poněkud úzké v části druhé. Vždyť pojem „společnost“ označuje do značné míry všeobjímající, ale velmi složitě strukturovaný jev, zatím co „knihovny“ představují jen jeden z typů vysoce formalizovaných kulturních institucí, které v mnoha ohledech sdílejí podobné osudy s řadou jiných a to nejen kulturních institucí. Aby bylo možné alespoň částečně dostát tématickému vymezení a zároveň využít snad obecněji zajímavých informací, se na jedné straně uchylují k redukci společnosti na stát a na druhé k rozšíření z knihoven a knihovnictví na kulturní instituce a kulturu.

Dlouholetý předmět odborného zájmu katedry kulturologie FF UK v Praze, t.j. vztahy státu ke kultuře, vyústil díky podílu na splnění objednávky MK ČR ve vypracování studie „Vztah státu ke kultuře, kulturní politika evropských zemí“ spíše známé jako „bílá kniha“.

I když studie vzbudila překvapivý zájem, nemohla se vymknout z podmínek svého vzniku. Je založena především na studiu materiálů v nichž kulturně politický management jednotlivých evropských států nebo jejich integračního sdružení formuluje své představy nebo analyzuje dosažené výsledky. Druhým zdrojem informací jsou výsledky expertních studií nezávislých odborníků, podávajících zprávu o kulturních politikách členských zemí Evropské unie, Rady Evropy nebo Evropského parlamentu. Jen v omezeném rozsahu se bylo možné opřít o důkladnější osobní zkušenosti členů zpracovatelského týmu. Podmínky studovaných zemí jsou značně rozdílné a proto nemusí být některá zjištění přesně interpretována. Stejnou obezřetnost vyžadují i pokusy o aplikaci některých, velmi lákavě vyhlížejících opatření, postupů, uspořádání a norem. Přes tato omezení se mi zdá vhodné presentovat některé z poznatků, které se mi jeví jako zajímavé pro diskusi odborné veřejnosti a případně i pro formulování strategie kultury, kulturní politiky pro nejbližší období.

Prvním podstatným zjištěním je, že většina zkoumaných evropských zemí i Evropská unie považují kulturní politiku nikoliv za relikv socializmu, ale za plně legitimní součást globální politiky společenství a jednotlivých států.

Pojetí kulturní politiky se přes velkou rozdílnost nevytéká z vymezení přijímaného v rámci UNESCO. Kulturní politika je tu chápána jako působení na kulturní procesy, především prostřednictvím jejich podmínek. Ovlivňování podmínek je míněno v zásadě pozitivně i když nejsou místy vyloučeny ani některé omezující postupy. Jen výjimečně, například v dokumentech „Kulatého stolu Helsinky 1993“ (instituce spolupracující s Radou Evropy), je program kulturní politiky odvozován od lidských práv, konkrétně od práva na kulturu, tak jak je formulováno ve Všeobecné deklaraci lidských práv a zejména v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

Navzdory tomu jsou kulturní politiky evropských zemí prostoupeny regulačními prvky směřujícími k demokratizaci kultury cestou odbourávání nebo zmírňování bariér, které brání reálnému naplnění těchto práv. Jde především o bariéry časové a prostorové, které znevýhodňují obyvatele menších míst s horší infrastrukturou a vzdálenějších od kulturních center (nejčastěji podporou distribuce kulturních statků), bariéry ekonomické omezující možnosti kulturního života některých sociálně slabých skupin (především regulací výše vstupného nebo multiplikací jinak ekonomicky obtížně dostupných statků), sociokulturní bariéry, spočívající především v sociálně podmíněné nedostatečné kulturní kompetenci účastnit se na kultuře (především usnadněním průpravy zvyšující kompetenci) nebo smyslové a mentální bariéry (především překonáváním sociální izolovanosti takto hendikepovaných jedinců a vytvářením specifických příležitostí umožňujících adekvátní účast na kultuře).

I když deklarovaným motivem podpory kultury státem není, jak již bylo zmíněno realizace lidských práv, nejsou obvykle v programových dokumentech uváděny ani důvody převážně instrumentální. Kultura nebo spíše kultury jsou totiž nejčastěji chápány jako podstatný prvek společenského života významně přesahující tradiční zúžené chápání. Kultuře je přiznávána hodnota i smysl sám o sobě. Proto je její podpora považována za nezbytnou. Účast občanů na kultuře se pak jeví jako konstitutivní prvek stability i rozvoje společnosti s vědomím nejednoznačnosti působení kulturních vzorů a statků. Tímto argumentem je zdůvodňována především podpora multiplikace a distribuce kulturních statků, ale také podpora zájmových sdružení občanů, která umožňují a usnadňují účast na kulturním životě a zároveň svou aktivitou umožňují úsporu veřejných výdajů. Zatím co podpora občanských sdružení ve sféře kultury sleduje primárně linii aktivní spoluúčasti a plurality, podpora kulturních institucí v užším smyslu slova je motivována potřebou kontinuity a jejího užívání bez ohledu na výkyvy individuálního či skupinového zájmu o jednotlivá témata, myšlenky, regulativy, činnosti a výtvořiny. V internacionalistující se Evropě je stále větší význam připisován kulturní identitě, která vedle svého rozměru státního, národního rozměru má stále více i rozměr regionální. Velmi často je právě osobitost kultury považována

za velmi cenný vklad do integračních procesů. Poněkud překvapivě, ale zcela logicky se jeví argument zdůvodňující podporu nové tvorby. Nemluví se tu o podpoře nového, ale spíše prohlubování a rozvíjení stávajícího, tedy o kontinuitě kultury, ale nepřímou také kontinuitě státního mecenátu. S tím konečně souzní i názor, že státní péče o kulturní dědictví je nezbytností podněcující vlastníky kulturních statků k odpovědnému nakládání s nimi.

Je zřejmé, že Evropská unie i většina evropských zemí zveřejňuje strategie, programy nebo rozvojové plány v oblasti kultury. V nejrozvinutějších zemích se často setkáváme s programováním také v regionech. Zdá se, že zmíněné programy a kontrola jejich uskutečňování jsou předmětem zájmu vlád, parlamentů i samospráv.

Pozoruhodnou tendencí je ve zkoumaných zemích odstátňování a decentralisace podpory kultury, uskutečňovaná však pomaleji, promyšleněji a citlivěji než v České republice. Jednoznačně klesá počet státem zřizovaných institucí úzce propojených s resortním ministerstvem. Nejčastěji se jedná o tzv. „národní“ instituce v různých oblastech kultury. I v těchto případech je však zřejmé uvolňování svazku přechodem na veřejněprávní instituce se značnou autonomií na státu. Fakt, že stát přestává být zřizovatelem, ale většinou neznamená, že se vyvazuje z ekonomické podpory zvláště širších funkcí a aktivit těchto institucí. Zejména v severských zemích, které nepřijaly systém zvýhodnění neziskového sektoru je podpora značně rozsáhlá. Často má podobu tzv. obligatorního (povinného, závazného) grantu, poskytovaného státem na období několika let, případně stimulativního státního příspěvku, jehož výše je pozitivně odvozována od výše příspěvku obce či regionu (tedy čím více přispějí obce či region, tím vyšší je i příspěvek státu, tedy nikoliv jako u nás, kde zvýšení účasti obce je vynucováno snížením dotace regionem či státem). Existence obligatorních grantů poněkud zpochybňuje neoprávněný grantový optimismus.

Dalším příkladem odstátňování, byť ne zcela čistým a snad proto označovaným jako „zvyšování odstupu státu od rozdělování prostředků“ je zřizování více méně nezávislých odborných grémíí, nejčastěji označovaných jako „rady“, která rozdělují prostředky mezi uchazeče o státní podporu. V některých zemích jsou jejich rozhodnutí konečná a nezvratná, v jiných mají povahu spíše respektovaného doporučení. Zdá se, že jejich nakládání s veřejnými prostředky, i když není vždy přijímáno jednoznačně, působí kvalifikovaněji a důvěryhodněji než rozhodnutí komisí ministerstva kultury, či nižších samosprávných orgánů. Byl zaznamenán i experiment, kdy rozdělování státních prostředků k podpoře několika uměleckých oborů bylo svěřeno do rukou jedině, v oboru uznávané osobnosti. Důvěryhodnosti této citlivé oblasti prospívá také veřejná kontrola, kterou některé země usnadňují vydáváním velmi podrobných zpráv.

Decentralizační snahy se na jedné straně projevují již zmíněným přesunem zřizovatelské funkce ze státu na regiony a obce, ale také ustavováním lokálních pracovišť některých centrálních institucí, na něž mohou určitý vliv uplatňovat regionální samosprávné orgány. Výsledky tohoto postupu se jeví spíše rozporně.

I přes pravděpodobnou nepřesnost a obtížnou porovnatelnost užití prostředků, je možné považovat v evropských zemích za standardní vynakládání kolem jednoho procenta státního rozpočtu na kulturu. Zdá se, že odchylky od tohoto standardu souvisejí nejčastěji s tím, zda jsou z těchto prostředků financovány také rozhlas a televize.

Za povšimnutí stojí zjištění, že stále více odborníků i politiků v rozvinutých zemích odmítá náklady na podporu kultury považovat za dotace či subvence. Stále důsledněji jsou užívány termíny „financování kultury“, „investice do společnosti“, „investice do kultury“. Podle změn, které s tím souvisí lze usuzovat, že nejde o účelovou hru se slovy, jak jsme na to zvyklí u nás, ale o podstatnou změnu pohledu. Podmínkou získání podpory totiž není pouhá samozřejmost existence instituce, či předložení patřičně indexovaného návrhu rozpočtu, ale nejčastěji střednědobého záměru rozvoje instituce a jejích výkonů. Prodloužení finančně plánovacího období a sepětí potřeb instituce s rozsahem a kvalitou výkonů rozhodně posiluje ekonomickou odpovědnost jednání v neziskovém sektoru. Vliv tohoto způsobu financování může dále posílit existence uznávaných standardů výkonnosti .

Jak už bylo zmíněno, rozšiřuje se v evropských zemích chápání kultury. Projevuje se stále častějším začleňováním některých tradičních i méně obvyklých aktivit do resortu kultury (sport, tělovýchova, cestovní ruch, podíl na politice trhu práce atp.). Možná právě tato spojení, spolu se snahami a potřebou racionalisovat veřejné výdaje, vede k výzkumům podílu kultury na ekonomickém rozvoji. Tyto snahy se orientují několika směry. První se soustřeďuje úzce na racionalisaci sítě podporovaných institucí, způsoby podpory, diverzifikaci zdrojů podpory atd. Výsledkem analýz bývá obvykle privatisace některých subjektů, stanovení standardů soběstačnosti, diversifikace činností atd. Podstatou druhé tendence výzkumu je analýza podílu kulturních institucí na vytváření pracovních příležitostí v souvislosti s nezaměstnaností, která představuje ve většině zkoumaných zemích závažný problém. Výzkumy se však nesoustřeďují pouze na pracovní příležitosti v kulturních zařízeních, ale všimají si také podílu na zaměstnanosti v dodavatelských organizacích. Z tohoto hlediska jsou zajímavá například nizozemská šetření návratnosti investic do rekonstrukce, údržby a využití památkových objektů, včetně jejich vlivu na trh práce a kvalifikační přípravu pracovních sil.

Třetí zaměření rozšiřuje svůj zájem vedle trhu práce také na multiplikační efekty využití kulturních statků a institucí jako cíle návštěvnických

aktivit a zejména kulturní turistiky. Je zřejmé, že v souvislosti s účastí na kulturním životě jsou vynakládány obyvatelstvem značné prostředky, které většinou několikanásobně přesahují částky odvedené ve vstupném kulturním institucím nebo distributorům kulturních statků jako jejich cena. I když se z prognózy trendů vývoje ekonomiky pro nejbližší léta, vyslovené Petrem Druckerem dozvídáme, že výhodnost investic do průmyslu volného času, jehož okrajovou část nebo spíše předpoklad sféra kulturních statků a institucí představuje, bude stagnovat nebo poklesne, domnívám se, že v České republice konjunktura v této oblasti teprve přijde. O to významnější multiplikativní efekty investic do kultury je možné očekávat. Proto považuji výzkum tohoto typu za nejvyšš potřebný. Pravděpodobně by přinesl argumenty srozumitelné ekonomům i ekonomistům, s nimiž se zatím jen těžko domlouváme.

Shromážděné poznatky snad také přispějí zrealnění očekávání spojujících se sponzoringem. Struktura příjmů kulturních institucí je silně diferencovaná podle typu a oboru činnosti, daleko méně podle jednotlivých zemí. Je možné říci, že většinu příjmů (v průměru kolem 75%) tvoří finance z veřejných zdrojů (v pořadí podle velikosti podílu obec a stát, podstatně méně region). Přibližně jednu pětinu příjmů představují v průměru příjmy od návštěvníků, případně členů zájmových sdružení, případně dalších uživatelů služeb. Sponzoři se podílejí na příjmech v průměru mezi třemi a čtyřmi procenty. Často jsou však tyto dary umísťovány do oblastí kultury s výrazně komerčními rysy a možnostmi. Proto jsou sympatické pokusy např. Francie, Velké Británie a Švédska vytvářet platformy pro orientaci sponzoringu do žádoucích oblastí.

Bílé knize i autorskému týmu je nejčastěji vytýkáno, že nepředkládají řešení pro Českou republiku. K tomuto kroku je však nezbytně důkladně poznat současný stav kulturního života a důkladněji prostudovat a otestovat modely, postupy, právní normy a opatření, která se nabízejí k využití. Věřím, že projekt bude v těchto směrech pokračovat. Již v této chvíli se jeví jako nezbytné:

1. Předložit k veřejné diskusi stručný a hutný koncept státní kulturní politiky.
2. Legislativně upravit postavení kulturních institucí, které se bude radikálně odlišovat jak od stávajícího vymezení rozpočtových a příspěvkových organizací, tak veřejně prospěšných organizací.
3. Změnit způsob financování kultury z veřejných prostředků, buď cestou reformy fiskálního systému nebo zachováním vyššího podílu státu při současném „zvýšení jeho odstupu“ od procesu rozdělování.