

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Anja Kosovel
mentor: izredni prof. dr. Gregor Tomc
asistent: Vesna Čopić

POMEN DECENTRALIZACIJE ZA
PRIMORSKO DRAMSKO GLEDALIŠČE

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2002

KAZALO

1. UVOD	5
2. OPREDELITEV TEME	7
3. NAMEN IN CILJI NALOGE	9
4. POSTAVITEV HIPOTEZ	11
5. POLOŽAJ KULTURNIH JAVNIH ZAVODOV V DANAŠNJEM SISTEMU KULTURNE POLITIKE	12
5.1. Pristojnosti ključnih akterjev in njihove opcije	13
5.2. Pravne podlage za ureditev javnih zavodov	15
5.2.1. Državni javni zavodi na področju kulture	15
5.2.2. Občinski javni zavodi na področju kulture	15
6. RAZKORAK MED USTANOVITELJSTVOM IN FINANCIRANJEM OBČINSKIH KULTURNIH JAVNIH ZAVODOV	18
6.1. Področje gledališke dejavnosti (sistem financiranja)	20
7. DECENTRALIZACIJA	22
7.1. Opredelitev pojma	22
7.1.1. Decentralizacija v širšem pomenu besede	22
7.1.2. Decentralizacija na področju kulture	23
7.2. Decentralizacija v preteklih obdobjih slovenske kulturne politike	23
7.2.1. Prvo obdobje poveljne prenove – decentralizacija v senci indoktrinacije	24
7.2.2. Drugo obdobje – uresničevanje načela decentralizacije	25
7.2.3. Tretje obdobje samoupravljanja	27
7.2.4. Zadnje obdobje po osamosvojitvi Slovenije	29
7.3. Decentralizacija v drugih evropskih državah	30
7.4. Potreba po decentralizirani kulturni politiki in obstoječe ovire	33
7.5. Povzetki splošnih usmeritev za uspešno izvedbo decentralizacije	36
8. REŠITVE, KI JIH V PRIMERJAVI Z VELJAVNIM ZAKONOM O URESNIČEVANJU JAVNEGA INTERESA NA PODROČJU KULTURE PREDPISUJE NOV KROVNI ZAKON	37
9. POMEN DECENTRALIZACIJE ZA PRIMORSKO DRAMSKO GLEDALIŠČE	40
9.1. Polpoklicno Mestno gledališče Nova Gorica	40
9.2. Profesionalizacija gledališča	41
9.2.1. Radikalno leto 1999	44

9.2.2. Ponovna uvedba centralnega financiranja	45
9.2.3. Financiranje PDG danes	48
9.3. Umestitev PDG v širši okvir kulturnega dogajanja na goriškem	49
9.3.1. Razmerje med institucionalno in neinstitucionalno kulturo	51
9.3.2. Pomen PDG za Mestno občino Nova Gorica	52
9.4. Državni javni zavod PDG	53
9.5. Decentralizacija ali poddržavljanje	56
10. ANALIZA POSTAVLJENIH HIPOTE	59
11. ZAKLJUČEK	64
12. LITERATURA	68
13. PRILOGE	

1. UVOD

V predlogu slovenskega nacionalnega kulturnega programa iz leta 2000 - čas ministrovanja mag. Rudija Šeligo (Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije, 2000) - je zapisano, da je vloga kulturnih institucij v sleherni kulturi izjemna. Javne oblasti se zato v okviru svojih pristojnosti in zmožnosti aktivno udeležujejo pri zagotavljanju osnovnih pogojev njihovega delovanja z raznimi finančnimi, organizacijskimi, kadrovskimi,...in drugimi instrumenti.

V okviru svoje diplomske naloge, ki nosi naslov Pomen decentralizacije za Primorsko dramsko gledališče, sem se odločila podrobneje analizirati enega od specifičnih problemov slovenske kulturne politike, ki se nanaša na nejasen položaj občinskih javnih zavodov glede razmerja med njimi in občinami, ki so jih ustanovile. Obravnavala bom decentralizacijo financiranja oziroma prenos finančnih pristojnosti od države na raven občin, ki naj bi v bodoče prispevala k razreševanju današnjega razkoraka med ustanoviteljstvom in financiranjem občinskih javnih zavodov na področju kulture.

Problem je v tem, da sredstva za njihovo delovanje namesto ustanoviteljev zagotavlja država in tako preprečuje izpolnjevanje osnovne karakteristike javnih zavodov - to je, da sredstva za njihovo delovanje zagotavlja ustanovitelj. Poleg nacionalnih javnih zavodov se namreč iz državnega proračuna financira 38 občinskih institucij. Med njimi ni knjižnic in kulturnih domov, ker je njihovo financiranje ostalo v pristojnosti občin. Medtem, ko država prevzema nase predvsem obveznost financiranja, so občinam v celoti ostale vse ustanoviteljske pravice. Opisana situacija terja od države visoke finančne izdatke, brez možnosti vplivanja na delovanje javnih zavodov.

Omenjeni razkorak je danes že pretirano moteč, saj ovira tako normalno delovanje občin na področju kulture, kot javnih zavodov v teh občinah. Aktualen je bil ob koncu osemdesetih let, ko je država prevzela financiranje vseh večjih občinskih javnih zavodov, z namenom zavarovati jih pred nevarnostjo, da bi jih občine zaradi pomanjkanja sredstev in privilegiranja potreb komunalne infrastrukture zanemarile. V devetdesetih letih je postala taka zasilna rešitev primerna zaradi drugega razloga, to je preobrazbe lokalne samouprave. Namesto prejšnjih 66 občin se je njihovo število povečalo na skoraj 200 naslednic, ki so postale soustanoviteljice občinskih javnih zavodov. Država je prevzela njihovo financiranje, saj bi se moralo v nasprotnem primeru tudi po 30 občin soustanoviteljic usklajevati glede finančnih

obveznosti do javnega zavoda. Po desetih letih tranzicije se sistem stabilizira in rešitve, ki so bile v preteklosti utemeljene, postajajo danes absurde.

Tudi Primorsko dramsko gledališče Nova Gorica (v nadaljevanju PDG) je primer javnega zavoda, katerega delovanje ovirajo nejasnosti med občino ustanoviteljico in državo, ki ga financira. Na tem konkretnem primeru sem si lažje izoblikovala predstavo o tem, kako izboljšati današnji položaj občinskih javnih zavodov na področju kulture in s katerimi ukrepi zmanjšati finančne obveznosti ministrstva. V nalogi podrobneje analiziram, kako bi prenos finančnih pristojnosti iz državnega na nižji nivo lokalne organiziranosti posameznih občin vplival na javne zavode in posebej na odnos med njihovimi ustanovitelji in financerji. In seveda kako bi se situacija razpletla v nasprotnem primeru poddržavljanja pomembnejših institucij, kakršno je PDG. Statusna preobrazba javnih zavodov v nacionalne institucije je namreč druga možna rešitev, ki pa je izvedljiva samo v nekaterih primerih. Ali je v bodoče za uspešno delovanje PDG ustrežnejši status nacionalnega ali občinskega javnega zavoda (ki bi bil vključen tudi v proces decentralizacije financiranja), bom poizkusila odgovoriti v okviru nadaljnjega analiziranja.

Upravljanje in razvoj gledališkega odra severno-primorske regije je pritegnilo moje zanimanje že v tretjem letniku študija kulturologije, ideja o ponovnem in bolj poglobljenem obravnavanju omenjenega gledališča z vidika finančnih in upravljalških pristojnosti, pa je do svoje realizacije zorela vzporedno z mojim počasnim poglobljanjem znanja s področja kulturne politike. Že pred začetkom pisanja naloge o razkoraku med financerji in ustanovitelji javnih zavodov, pomenu decentralizacije pri razreševanju omenjenega problema in njenih vplivih na PDG, sem bila seznanjena s težavnostjo izbrane tematike, vendar pa mi takšna svarila takrat niso predstavljala večjih ovir. Šele kasneje sem ugotovila, da sem v veliki meri podcenjevala zahtevnost izpostavljenе problematike, še posebej za nekoga, ki na tem področju nima večjih izkušenj. Celo v krogu strokovnih delavcev je namreč ostalo o tem fenomenu še marsikaj nejasnega in nedorečenega, zahtevnost njenega razumevanja in kompleksnost njene izvedbe pa potrjujejo tudi vsi dosedanja neuspeli poizkusi decentralizacije na področju kulture, o katerih bom govorila v nadaljevanju.

Mogoče sem na katerem mestu zaobšla samo bistvo naloge in jo tako po nepotrebnem razširila z vsebinami, ki se ne navezujejo neposredno na izpostavljeno problematiko, vendar pa je bila vsaka izmed njih ključnega pomena za moje razumevanje tega, tako zapletenega poglavja slovenske kulturne politike. Težko je namreč analizirati razmere v katerih deluje določena institucija iz pozicije nekoga, ki vanjo ali v širše kulturno politične strukture ni neposredno vključen.

2. OPREDELITEV TEME

Slovenska kulturna politika prakticira danes močno centraliziran sistem financiranja kulture. Ker pristojnosti države in lokalnih skupnosti do občinskih javnih zavodov v preteklosti niso bile dovolj natančno opredeljene, povzroča razkorak med njihovim ustanoviteljstvom in financiranjem mnoga nezaželeni razhajanja in polemike. Neskladja med občinami ustanoviteljicami in državo, ki javne zavode financira so težko sprejemljiva predvsem za ministrstvo. Država zagotavlja potrebna sredstva, ustanoviteljice pa niso angažirane za izpolnjevanje svojih dolžnosti.

Zaradi teh protislovij se kot možne rešitve vedno bolj glasno izpostavljajo tudi ideje o decentralizaciji financiranja občinskih javnih zavodov na področju kulture in po preobrazbi nekaterih izmed njih v nacionalne institucije. Po neuspešnih poizkusih decentralizacije v preteklosti, se ponovno pripravlja teren za nove ukrepe v smeri prenašanja finančnih obveznosti na raven občin ustanoviteljic.

V širšem pomenu besede vključuje proces decentralizacije prenos pristojnosti iz višjega na nižji nivo lokalnih skupnosti, v konkretnem primeru občinskih javnih zavodov na področju kulture pa se nanaša na prenos pristojnosti financiranja od države na raven posameznih občin. Decentralizacija javne uprave na področju kulture je trend večine zahodno evropskih držav. Nekateri so se tega lotili bolj, druge manj uspešno. Proces, ki poteka že od sedemdesetih let naprej (najprej kot geografska in šele kasneje kot politična decentralizacija), je pripeljal do nekaterih zanimivih rešitev in upoštevanja vrednih izkušenj.

Vsi načrti o uvedbi decentraliziranega modela financiranja občinskih javnih zavodov v Sloveniji, se danes kljub dolgotrajnemu zavedanju o nujnosti sprememb in zaradi neprijetnih izkušenj iz preteklosti, še vedno nahajajo na zelo majavih in nestabilnih tleh. Kot vsakokrat, ko so na preizkušnji interesi in prioritete nasprotnih si polov, ki ju v tem primeru posebej država na eni in občine na drugi strani, pa prihaja tudi tokrat med glavnimi akterji do trenj in nesoglasij. V okviru izpostavljenega problema je za ureditev vseh nejasnosti nujno potrebno ponovno natančno opredeliti pristojnosti ustanovitelja do vsakega posameznega javnega zavoda. V ta namen pa ustrezno dopolniti obstoječi zakon o javnem interesu in proces decentralizacije uskladiti tudi z zakonom o financiranju občin. V kolikšni meri si Ministrstvo za kulturo prizadeva za izboljšanje razmer na področju javnega sektorja, priča nov predlog

Zakona o uresničevanju javnega interesa na področju kulture, ki je bil predstavljen v začetku leta 2002 (prva obravnava)¹. Ta posveča posebno pozornost tudi omenjenemu procesu decentralizacije financiranja in statusni preobrazbi občinskih javnih zavodov.

Aktualne kulturno politične razmere v Sloveniji kličejo po ukrepih stroke v smeri analiziranja preteklih potez in snovanja novih rešitev. Sprostitev razprav in polemiziranj na to temo pa je dobra podlaga za uspešno konstruktivno razreševanje problemov v prihodnosti. Potreben je temeljit premislek, predvsem pa učinkovito in nadzorovano ukrepanje, preden se položaj občinskih javnih zavodov v vmesni sferi med "dvema ognjema" še poslabša. Malo bolj kritično je potrebno vzeti pod drobnogled domače navade in ustaljene prakse ter si na podlagi njihove analize in izkušenj ostalih evropskih držav, prizadevati za iskanje najbolj produktivnih rešitev. Osnovati na papirju nekaj sklepov, ki naj bi izboljšali pogoje delovanja in tako prispevali k ustrezni statusni ureditvi ustanov, zahteva vsekakor manj napora, kakor ga je potrebnega, da se zastavljeni cilji tudi dejansko uresničijo.

¹ Trenutno je aktualna druga obravnava novega krovnega zakona na področju kulture.

3. NAMEN IN CILJI NALOGE

Položaj PDG in ostalih občinskih kulturnih javnih zavodov v vmesni sferi neurejenih odnosov med financerji na eni in ustanovitelji na drugi strani, zahteva natančno analizo vseh ključnih dejavnikov, ki prispevajo k današnjemu neurejenemu stanju. Na podlagi lastnih ugotovitev in argumentov različnih avtorjev bom poizkusila poiskati ustrezne rešitve, bodisi v prid financerja ali ustanovitelja. Ovrednotila bom relevantne razloge za in proti decentralizaciji, kot eni izmed reorganizacijskih potez in preučila tudi drugo možnost, poddržavljanje nekaterih občinskih javnih zavodov.

V prvem, analitičnem delu naloge, bom natančno opredelila širši in ožji pomen besede decentralizacija ter omenjeni fenomen umestila še v slovenski, kulturno-zgodovinski okvir. Z veliko natančnostjo je namreč potrebno vzeti pod drobnogled tudi na videz nepomembne pretekle situacije, ki so v obdobjih po 2. svetovni vojni², različno intenzivno zaznamovale decentralizacijske procese na področju kulture. Problemi in neskladja, s katerimi se soočamo danes, so med drugim prav gotovo tudi odraz preteklih ukrepov slovenske kulturne politike.

Analizirala bom vzroke in posledice preteklih, pa tudi načrtovanih procesov decentralizacije financiranja, ki naj bi prispevali k zmanjšanju razkoraka med ustanovitelji in financerji občinskih javnih zavodov. In ker predstavlja analiza posameznega, izbranega primera tisto področje, ki naknadno razjasni in dopolni manjkajoče elemente splošnega teoretičnega problematiziranja, bo teoretskemu delu naloge sledila študija konkretnega primera, občinskega kulturnega javnega zavoda PDG. Kakšne so posledice razkoraka med soustanoviteljicami in financerjem omenjenega zavoda, kako je ta občutil pretekle poizkuse decentralizacije financiranja, kako bi se nanje odzival v prihodnje, kje vidi njene prednosti in slabosti in katere so morebitne druge potencialne rešitve za PDG v naslednjih letih,...so tista vprašanja, ki jih bom podrobneje obdelala. Še posebej me zanimajo vzroki in posledice leta 1999 in leta 2000 izpeljane decentralizacije financiranja ter posledice, ki bi jih pri ponovnem prenašanju finančnih pristojnosti na občine ustanoviteljice občutilo PDG danes.

Pomanjkljivo urejen sistem financiranja kulturnih javnih zavodov bi lahko učinkovito reševali z zgledovanjem po strategijah kulturnih politik nekaterih drugih evropskih držav, ki so se s podobnimi problemi soočile na veliko bolj konstruktiven način. V nalogi bom zato na

² Zgodovinski pregled je namreč omejen na obdobje po 2.sv. vojni, med drugim tudi zaradi časovne in prostorske omejitve naloge, predvsem pa zato, ker menim, da je to obdobje ključnega pomena za razumevanje današnjih neskladij na področju financiranja občinskih javnih zavodov.

kratko predstavila tudi ključne poteze modernizacije javnega sektorja (del katerega je tudi decentralizacija) v državah EU.

Tako prvi - teoretski, kot tudi drugi - praktični del naloge, ki se nanaša na konkretno študijo primera, sta plod kvalitativnih raziskovalnih metod. Pri analiziranju obstoječih okoliščin kulturnih javnih zavodov izhajam iz Zakona o uresničevanju javnega interesa na področju kulture iz leta 1994 (Uradni list RS, št. 75-2680/94 z dne 2. decembra 1994) in Zakona o zavodih iz leta 1991 (Uradni list RS, št. 12-481/91 z dne 22. marca 1991, 8-379/96 z dne 12. februarja 1996), Šeligov predlog Slovenskega nacionalnega kulturnega programa (Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije, 2000) in predlog novega krovnega zakona pa sem uporabila kod vodilo pri načrtovanju prihodnjih ukrepov za izboljšanje današnje situacije. Poleg tega se v nalogi sklicujem tudi na nekatere druge zakone (Zakon o financiranju občin – Uradni list RS, št. 80/94 z dne 23. decembra 1994; Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin – Uradni list RS, št. 56/98 z dne 7. avgusta 1998;...) odločbe, sklepe, programe, predloge, razne komentarje, članke, poročila... in ostale publikacije.

Sklicujem se na izkušnje, ugotovitve in stališča številnih avtorjev, ki se ukvarjajo z opisano problematiko. Opravila sem intervju z aktualnim direktorjem PDG in s svetovalko za kulturo na oddelku za družbene dejavnosti Mestne občine Nova Gorica. Polstrukturirani obliki intervjujev sta obsegali tako informativna, kot tudi izkustvena in mnenjska vprašanja. Pri pisanju naloge so bili zame še posebej dragoceni tudi vsi ostali neformalni razgovori in nasveti vseh, ki so kakorkoli povezani z delovanjem PDG. Največja zahvala pa gre seveda mentorici Vesni Čopič, ki je potrpežljivo vztrajala pri prebiranju mojega teksta, me na podlagi svojih dolgoletnih izkušenj usmerjala pri pisanju in mi pomagala pri razumevanju izpostavljenega problema.

O zapletenosti omenjenega razkoraka med državo in občinami ustanoviteljicami občinskih javnih zavodov sedaj, po dolgotrajnem prebiranju in proučevanju gradiva, ki mi je bilo na voljo, ne dvomim več. V urejeni in kar se da smiselni celoti bom poizkusila na nekaj straneh predstaviti današnjo situacijo, opisati posledice preteklih ukrepov in analizirati možne rešitve v prihodnosti.

4. POSTAVITEV HIPOTEZ

Razkorak med ustanoviteljstvom in financiranjem občinskega javnega zavoda PDG, posledice decentralizacije financiranja, ki bi jo gledališče občutilo v primeru ohranitve statusa občinske institucije in pomen njegove preobrazbe v državni javni zavod v nasprotnem primeru, bom poskusila analizirati na podlagi naslednjih trditev. In ker so hipoteze pot k teoriji, ki morajo vzdržati dolgotrajen postopek preverjanja (Južnič, 1992), bom v skladu z ugotovitvami, do katerih bom prišla skozi nalogo, tu izpostavljene hipoteze na koncu bodisi potrdila ali ovrgla.

1. Razkorak med ustanoviteljem in financerjem PDG je za delovanje zavoda neugoden, za državo pa predstavlja takšna situacija predvsem dodatno obremenitev.
2. Lokalna skupnost predstavlja tisto teritorialno enoto, ki lahko najbolj učinkovito zagotavlja uresničevanje javnega interesa na svojem področju. Vendar pa je v primeru PDG ustrežnejše zagotavljanje njegovega delovanja na širši državni ravni.
3. Uresničitev procesa decentralizacije financiranja bi za občino Nova Gorica pomenila predvsem več obveznosti in odgovornosti.
4. PDG je glede deleža javnih sredstev, ki jih dobiva, eden od pokazateljev razkoraka med institucionalno in neinstitucionalno kulturo v občini Nova Gorica.

5. POLOŽAJ KULTURNIH JAVNIH ZAVODOV V DANAŠNJEM SISTEMU KULTURNE POLITIKE

Zakon o uresničevanju javnega interesa na področju kulture iz leta 1994 je podprl potrebo po preobrazbi kulturnopolitičnega modela, ki se je uveljavil v družbenopolitičnem sistemu iz začetka devetdesetih let. Del tega zakona je tudi delovanje javnih zavodov na področju kulture. Današnja polemiziranja in razprave v zvezi s problemom, ki ga sedanji zakon ni razrešil, pa utemeljujejo potrebo po dopolnjevanju.

Obstoječi položaj kulturnih institucij v Sloveniji je problematičen iz različnih vidikov. Enega od večjih problemov, ki mu posvečam tudi vsebino pričujoče diplomske naloge predstavlja prav njihovo financiranje. Aktualna kulturna politika zaradi svoje ureditve še vedno bremeni predvsem proračun države, ki je morala interevenirati zaradi ne-angažiranosti občin. Nekaterim država zagotavlja sredstva v celoti, drugim delno, tretjim pa nudi finančno podporo samo v primeru posameznih projektov. Čopičeva navaja zanimiv in strah vzbujajoč podatek, da je Ministrstvo za kulturo ustanovitelj le majhnega deleža institucij izmed vseh tistih, ki jih tudi financira (Čopič, 1997:110)³.

Mitja Rotovnik, aktualni direktor Cankarjevega doma, opredeljuje položaj javnih zavodov na naslednji način. Po njegovem mnenju so v Sloveniji vsi kulturni zavodi "finančno podhranjeni", saj se prav nobeden izmed njih "ne valja v denarju, finančna stiska je približno enaka povsod in vsi se morajo zelo potruditi, da vsako leto zvožijo program z denarjem, ki jim je na voljo". V nadaljevanju pojasnjuje, da *"videti vzrok za neugoden finančni in sploh gmotni položaj v obstoju in delovanju javnih zavodov, ki so jih kot logično posledico zgodovinskega razvoja slovenske kulture in umetnosti ustanovile občine, mesto in republika, pomeni razmišljati provincialno. Popolnoma jasno je, da so ustanovitelji kulturne zavode dolžni financirati in vsaj približno dovolj"*. Potrebe po denarju namenjenemu kulturi presegajo dejansko stanje. *"Proračunskega denarja bi moralo biti vsaj toliko, da bi, potem ko bi vsi ustanovljeni javni zavodi dobili najnižjo vsoto denarja za izvedbo določenega programa v aktih o njihovih ustanovitvah, ostalo še dovolj denarja za podporo"* ostalim *"najzanimivejšim programom"*. (Rotovnik, 2002: 15)⁴

Poleg že omenjenega Zakona o uresničevanju javnega interesa na področju kulture naj bi položaj in razvoj javnih zavodov učinkoviteje opredeljeval tudi Nacionalni kulturni program,

³ Država je ustanovitelj le 20% vseh tistih institucij, ki jih tudi financira.

⁴ Publikacija Jana, z dne 26.marca.2002.

ki pa zaenkrat, vsem prizadevanjem navkljub, še ni bil sprejet.⁵ Sprejetje takšnega strateškega dokumenta je nujno potrebno za nadaljnji razvoj slovenske kulture, ne samo omenjenih javnih zavodov.

Kako naj bi deloval sistem državnih javnih zavodov je v svojem delu "Javni zavodi med državo in trgom" leta 1999 zelo izčrpno opisala Helena Kamnar, zato bom v nadaljevanju dobesedno povzela njene besede:

Javni zavod mora biti prožen...Država, kot njegova ustanoviteljica, mora zato vzpostaviti tak odnos, da ga pri njegovi razvojni in poslovni politiki ne bo omejevala...Država ne bo prevzemala odgovornosti za uspešno finančno poslovanje zavoda, ne bo prevzemala odgovornosti za pokrivanje njegovih obveznosti, niti ne bo pokrivala njegovih izgub, kot je veljalo doslej. Njena naloga bo le zagotoviti opravljanje javne službe v prvotnem obsegu in preprečiti zmanjševanje vrednosti svojega premoženja, ki je vloženo v javne zavode. Zato bo treba na novo definirati lastniške, upravljalске in finančne odnose med zavodom in državo. (Kamnar,1999:173)

5.1. PRISTOJNOSTI KLJUČNIH AKTERJEV IN NJIHOVE OPCIJE

Mreža kulturnih institucij se v Sloveniji deli na nacionalne in občinske ustanove, pokrajinska raven organiziranosti pa za enkrat še ni urejena. Slednja bi s prevzemom nekaterih pristojnosti razbremenila tako manjše in šibke občine, ki same niso sposobne skrbeti za ustanove na svojem področju in zanje zagotavljati potrebna sredstva, kot tudi državo, ki bi na pokrajine tako lahko prenesla določene pristojnosti, tudi glede financiranja zavodov (ureditev te ravni predpostavlja nov krovni zakon na področju kulture).

Javno pravni akt določa, da je lahko ustanovitelj javnega zavoda bodisi država, lokalna skupnost ali katerakoli oseba javnega prava, soustanovitelj pa je lahko tudi oseba zasebnega prava. Že v 1. členu splošnih določb Zakona o uresničevanju javnega interesa na področju kulture iz leta 1994 (Uradni list RS, št.75-2680/94) je jasno izpostavljeno dejstvo, da je skrb

⁵ V obstoječemu zakonu o uresničevanju javnega interesa na področju kulture so temu posvečeni trije člani, 7., 8. in 9. člen II. poglavja. Leta 2000 je bil sestavljen nov predlog nacionalnega kulturnega programa, ki ga je vlada poslala v državnozborski postopek.

za uresničevanje javnega interesa na področju kulture tako stvar države, kot tudi lokalnih skupnosti. V nadaljevanju je nato v 3. členu med drugim podrobneje opredeljeno uresničevanje javnega interesa v okviru nacionalnega kulturnega programa in kulturnih programov lokalnih skupnosti.

Sredstva, potrebna za delovanje zavoda, se prav tako lahko zagotavljajo na obeh nivojih. V Zakonu o zavodih (Uradni list RS, št.12-481/91) je kot pogoj za ustanovitev javnega zavoda posebej izpostavljena zgolj obveza ustanovitelja, da zagotovi sredstva za začetek dela zavoda in izpolnjuje druge, z zakonom določene pogoje (7.člen), njegove nadaljnje finančne obveznosti v zvezi z zavodom pa niso natančno predpisane. Odgovornost ustanovitelja, viri, način in pogoji pridobivanja sredstev za delo zavoda ter ostale določbe... so nato opredeljene še v aktu o ustanovitvi (8.člen), vendar so javna sredstva tudi v tem primeru opredeljena samo kot eden izmed virov in ne kot primarna obveznost ustanovitelja, da potem ko enkrat zagotovi sredstva za začetek dela zavoda, redno zagotavlja potrebna sredstva tudi v nadaljevanju.

Zadnja prizadevanja, ki naj bi z ustreznim pozicioniranjem občinskih javnih zavodov na področju kulture⁶ prispevala tudi k razreševanju njihovega neugodnega položaja v vmesnem prostoru med financerji in ustanovitelji, pa gredo v smeri dveh alterantivnih rešitev. Prva je preobrazba nekaterih občinskih javnih zavodov v institucije nacionalnega značaja, katerih ustanoviteljica bi bila država, druga pa ohranitev ustanoviteljstva pod okriljem ene ali več občin. V tem primeru je potrebno najprej rešiti problem prevelikega števila majhnih občin (te zaradi svoje majhnosti pogostokrat niso dovolj usposobljene za uresničevanje javnega interesa), da bodo te lahko nase prevzele tudi določene obveznosti. Možna pa je tudi tretja, ne najbolj ugodna oblika javnih zavodov, da bi si država in občine delile soustanoviteljstvo. Prisotnost dveh gospodarjev je lahko za delovanje zavoda zelo moteča, predvsem pa obstaja velika verjetnost za pojav novih neskladij in razhajanj med obema.

⁶ Ta so bila posebej izpostavljena tudi na Kulturnih krogih, ki so se v Cankarjevem domu odvijali v začetku letošnjega leta, v okviru novega Zakona o uresničevanju javnega interesa na področju kulture.

5.2. PRAVNE PODLAGE ZA UREDITEV JAVNIH ZAVODOV

5.2.1. Državni javni zavodi na področju kulture

Nacionalni javni zavodi so tisti, ki jih zaradi širšega nacionalnega pomena ustanavlja država in prevzema nase tudi odgovornost njihovega financiranja. Nacionalne institucije delujejo kot profesionalna središča in žarišča po kriterijih kakovosti, na področju najbolj pomembnih kulturnih dejavnosti (gledališče, glasba, vizualne umetnosti, knjižničarstvo). (NKP – predlog, 2000:35)

Zaradi tega so deležne tudi številnih ugodnosti, predvsem pri financiranju programov, pri sredstvih za pokrivanje neprogramskih stalnih stroškov, pri financiranju naložb in investicijskem vzdrževanju ter pri sofinanciranju zahtevnejših projektov mednarodnega sodelovanja. Del sredstev pa zagotovi iz lastnih in drugih virov zavod sam. Obseg dejavnosti se določi s programom dela, ki ga sprejema svet zavoda, višino sredstev pa določi na podlagi javnega razpisa Ministrstvo za kulturo (oz. financer). Minister, pristojen za kulturo, določi normative in standarde za financiranje neprogramskih stalnih stroškov javnih zavodov na posameznih področjih kulturnih dejavnosti, katerih ustanovitelj je država. Država ustanavlja javne zavode v skladu z merili, določenimi v nacionalnem kulturnem programu. Akt o ustanovitvi javnega zavoda sprejme Vlada Republike,... javni zavod kot nacionalna kulturna ustanova se ustanovi z zakonom. (Zakon o uresničevanju javnega interesa na področju kulture iz leta 1994: 37., 38.člen).

Položaj državnih javnih zavodov omogoča ministrstvu boljši nadzor nad porabo javnih sredstev, v njeni pristojnosti so tako združene pravice in dolžnosti financerja ter ustanovitelja istočasno. Država bi morala javne zavode ustanavljati v skladu z merili, določenimi v nacionalnem kulturnem programu. To pa je zaenkrat nemogoče, ker slednji še vedno ni bil sprejet.

5.2.2. Občinski javni zavodi na področju kulture

Posvetimo se sedaj malo bolj natančno tisti, večinski obliki javnih zavodov, ki je pod ustanoviteljstvom občin. Skladno z 21.členom Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št.72-2629/93 z dne 31.decembra 1993, št. 57-2035/94 z dne 29. septembra 1994, in št. 14-677/95 z dne 10. marca 1995) občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena, ki

jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Država brez njihovega soglasja nanje ne more svobodno prenašati dodatnih nalog.

Zakon o uresničevanju javnega interesa na področju kulture (Uradni list RS, št.75-2680/94, 35.člen.) predpisuje, da se javni zavodi ustanavljajo za opravljanje dejavnosti, ki so kot javne službe opredeljene z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti, lahko pa jih ustanovi v sodelovanju z lokalno skupnostjo tudi država. V tem primeru država prispevala sredstva za izvajanje osnovnih programov, razen deleža, ki ga iz lastnih in drugih virov zagotovi javni zavod, občina pa zagotavlja prostorske pogoje in sredstva za neprogramske stalne stroške (36. člen). Obseg dejavnosti in večina sredstev se v takem primeru določata s programom dela, ki ga sprejema svet zavoda v soglasju z državo in sedežno občino. Druge občine lahko s pogodbo opredelijo svoj interes za delovanje zavoda. Ostale pravice, obveznosti in odgovornosti se med njima uredijo s pogodbo, ki jo po sklepu vlade sklene minister s pristojnim organom lokalne skupnosti (37. člen). *"Če zavod ustanovi več ustanoviteljev se njihove medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti uredijo s pogodbo."* (Zakon o zavodih iz leta 1991, 9. člen)⁷

Zakon iz leta 1994 je tako vseboval določbe, ki dajejo pravno podlago za ureditev ustanoviteljskih razmerij oziroma klasifikacijo javnih zavodov na državne, mešane in lokalne, vendar pa so te določbe vezane na sprejem nacionalnega kulturnega programa. Ker NKP, ki naj bi določil merila za to, kateri zavodi bi bili državni, katere bi država ustanovila skupaj s sedežno občino in kateri bi bili občinski (tako glede ustanoviteljstva kot financiranja) ni bil sprejet, se zgoraj opisane zakonske rešitve niso nikoli prakticirale. Zakon o uresničevanju javnega interesa na področju kulture iz leta 1994 je v večji meri zamrznjen in se ne izvaja, saj je vezan na določbe iz nacionalnega kulturnega programa (glej Čopič, 1997:84).

Na podlagi vladnega predloga sprememb in dopolnitev Zakona o uresničevanju javnega interesa na področju kulture je bilo v Predlogu slovenskega nacionalnega kulturnega programa (Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije, 2000:98) zapisano, da naj bi v prihodnje občinskim javnim zavodom, katerih delovanje zagotavlja usklajen razvoj Slovenije in presegajo lokalni pomen, država zagotavljala sredstva za izvajanje kulturnega programa, razen deleža, ki bi ga zagotovil zavod iz lastnih in drugih virov, v višini 50 odstotkov vrednosti kulturnega programa. Seveda pod pogojem, da bi sedežna občina zagotovila preostala sredstva za program, prostorske kapacitete in krila stalne neprogramske stroške. Obseg dejavnosti in višina sredstev bi se v tem primeru določala na podlagi pogodbe med

⁷ Uradni list RS, št.12-481/91

ministrstvom, pristojnim organom občine in javnim zavodom na podlagi javnega razpisa Ministrstva, pristojnega za kulturo.

Občinski javni zavodi danes na žalost še vedno zavzemajo pozicijo iz konca 80. let, saj so občine še vedno zgolj njihove ustanoviteljice oziroma soustanoviteljice, breme financiranja pa je preneseno na državo. Kulturna administracija na lokalni ravni posameznih občin ni zainteresirana za oskrbovanje 38 občinskih javnih zavodov, deloma tudi zato, ker jim država grozi predvsem z nalaganjem dodatnih obveznosti. V predlogu novega krovnega zakona najdemo podatek, da je za delovanje 38 občinskih javnih zavodov potrebnih kar 4,66 milijarde tolarjev⁸.

⁸ Uvod v predlog novega zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo (Prva obravnava, 15. 3. 2002).

6. RAZKORAK MED USTANOVITELJSTVOM IN FINANCIRANJEM OBČINSKIH KULTURNIH JAVNIH ZAVODOV

Omenjeni razkorak med ustanoviteljstvom in financiranjem občinskih javnih zavodov na področju kulture več kot očitno odraža današnja situacija, v kateri država zgolj financira delovanje javnih zavodov, nima pa pooblastil, medtem ko so ustanovitelji razrešeni vseh obveznosti do lastnih ustanov (tudi finančnih). Svoj delež so k današnjim neurejenim odnosom med državo in občinami ustanoviteljicami v veliki meri prispevale prakse in reorganizacijske poteze preteklih let.

Po sprejemu zakona o uresničevanju javnega interesa na področju kulture iz leta 1994 in z uveljavitvijo lokalne samouprave, pristojnosti države in lokalnih skupnosti niso bile natančno opredeljene⁹. Zato se v bistvu nadaljuje vzdušje iz konca osemdesetih, ko so bile občine ustanoviteljice, država pa financer javnih zavodov. Prenos financiranja medobčinskih javnih zavodov na državo je bila interventna rešitev, s katero je Kulturna skupnost Slovenije hotela kulturne institucije skupaj s sredstvi zavarovati pred nevarnostjo, da bi občine zaradi gospodarske krize zmanjšale podporo kulturi zaradi drugih prioritet. Po eni strani je sicer prenos financiranja na državo takrat normaliziral pogoje za njihovo delovanje, vendar pa je po drugi pripeljal do današnjega nevzdržnega razkoraka med ustanoviteljem in financerjem.

Občine ustanoviteljice prepoznavajo najpogostejše predvsem svoje pravice, odgovornost in tveganje pa prenašajo na državo in institucije. Čeprav bi bilo logično, da občinske javne zavode financirajo občine, je dejansko najpogostejša situacija, ko ima matična občina funkcijo ustanovitelja, država pa financerja (glej Čopič, 1991:14). Takšen način ravnanja ni najbolj učinkovit, saj "Prava avtonomija pomeni biti pristojen za sprejemanje odločitev in nositi zanje tveganje" (Čopič, 1997:247). Zakon o zavodih pripisuje ustanovitelju zgolj obveznost zagotovitve sredstev za začetek delovanja zavoda, v nadaljevanju pa njegove obveznosti niso natančno določene. Ker so vsi ti zavodi že ustanovljeni, za njihovo redno financiranje pa v zakonu ni posebne podlage, velja le sklep nekdanje Kulturne skupnosti Slovenije, ki je v letu 1989 prevzela obveznost financiranja teh zavodov (Ustavno sodišče, Odločba o razveljavitvi 27. člena zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin, Uradni list RS, št. 89/99).

⁹ Pristojnosti države in lokalnih skupnosti so bile natančneje dorečene samo na posameznih področjih, npr. na področju knjižničarstva, varstva kulturne dediščine, arhivske dejavnosti, ljubiteljske kulture.

Skratka v primeru občinskih kulturnih javnih zavodov v Sloveniji je napaka dvojna. S strani države jim je zagotovljena stabilna finančna podpora, o poslovanju in strokovnih potezah pa odločajo samostojno, brez prave odgovornosti. Odsotna je vsakršna vzajemna povezanost in usklajenost med financerjem in ustanoviteljem. Kovač to situacijo označuje kot klasičen primer ekonomsko neracionalnega korporativnega vodenja. Država kulturne institucije financira, te pa samostojno odločajo o poslovanju brez nadzora države (Kovač, 2001: 214).

V predlogu slovenskega nacionalnega kulturnega programa iz leta 2000 je posebej izpostavljeno dejstvo, da je v ureditvi javnih zavodov nujno potrebno na novo jasno definirati pristojnosti ustanoviteljev in financerjev javnih zavodov (Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije, 2000:80). Natančno je potrebno preučiti v katerih primerih je ustrežnejša statusna preobrazba javnih zavodov v nacionalne institucije (glej Čopič, 1997:85) in kdaj je boljše finančno skrb za izvajanje javne službe skupaj z ustanoviteljstvom prepustiti občinam. Sedanji način financiranja se mora nujno urediti, da se razreši problem kompetence in odgovornosti (glej Macur, 1996:102).

Ureditev pristojnosti financerjev in ustanoviteljev ter stabilizacija trenutnega stanja kulturnih javnih zavodov je v veliki meri pogojena tudi z dopolnitvami Zakona o financiranju občin in Zakona o zavodih. Ko bodo stvari ustrezno urejene na tej ravni, se lahko začne tudi konstruktivno razreševanje konkretnih nejasnosti glede financiranja občinskih javnih zavodov na področju kulture. Razkorak med državo in občinami bi bistveno zmanjšala tudi vloga pokrajin, ki naj bi se ustanovile v prihodnosti. Te so ključnega pomena v primeru, ko država in občine ne zmorejo najti skupnega jezika in uskladiti svojih pristojnosti. Pripomogle bi tudi k razreševanju današnjega problema številnih, majhnih občin, ki so pogostokrat nesposobne uresničevati celo najnujnejše potrebe prebivalstva na svojem področju. Z ustreznimi administrativnimi prijemi na ravni pokrajin, bi se država razbremenila obveznosti do večjih kulturnih središč, pokrajinam pa bi iz proračuna namenjala določena sredstva za financiranje institucij širšega nacionalnega pomena.

Kot že rečeno ostaja za ministrstvo omenjeni razkorak med ustanoviteljstvom javnih zavodov in financiranjem njihove dejavnosti težko sprejemljiv (glej Pezdir, 2002)¹⁰. Helena Kamnar pravzaprav ugotavlja, da sta področji lastninsko-upravljalških in finančnih odnosov

¹⁰ Delo, 30. januar 2002, št.24, str.8.

že tako ali tako normativno nedorečeni. To pomeni, da bi bili odnosi med javnimi zavodi in državo težavni, tudi če ne bi bilo omenjene anomalije med ustanovitelji in financerji. In nadalje ugotavlja, da lahko le dovolj velika mera zainteresiranosti državnih in lokalnih organov, pa tudi posameznikov, dosega po mednarodnih standardih zadovoljiv nivo kulturne politike (Kamnar, 1999:183,184).

6.1. PODROČJE GLEDALIŠKE DEJAVNOSTI (sistem financiranja)

Na področju gledališke dejavnosti država pred osamosvojitvijo ni imela pomembnejše vloge, način financiranja ni vzpodbujal kvalitete umetniškega ustvarjanja, saj je bil usmerjen predvsem na redno dejavnost, glede programskih usmeritev pa so bila gledališča pretežno avtonomna, razen v prvem agitpropovskem obdobju (glej Macur, 1996:99,100).

Za področje gledališke dejavnosti v Sloveniji velja danes večino prej opisanih karakteristik, ki smo jih pripisali širšemu področju kulturnih javnih zavodov. Gledališča sodijo v tisto skupino dejavnosti, ki še vedno ustvarijo zelo nizek delež lastnega dohodka (glej Peršak, 1997:160). Zato so finančno odvisne bodisi od matičnih občin ustanoviteljic, ali od države, ki zagotavlja sredstva za financiranje njihove dejavnosti. Mira Macur, ki je evalvacijo kulturne politike na področju gledališke dejavnosti izvedla v okviru svoje magistrske naloge pravi, da morajo biti gledališča subvencionirana, saj njihova dejavnost ne vzdrži tržne logike. Postavitev igre je predraga, prodane vstopnice pa ne pokrivajo potrebnih stroškov (Macur, 1996).

Gledališka dejavnost je posebnega pomena za slovenski prostor, kar se odraža tudi v višini javnih sredstev, ki se namenjajo temu področju. Profesionalna gledališča, ki so se v javne zavode preobrazila v devetdesetih letih, financira danes pretežno država. Sredstva za redno dejavnost nenehno naraščajo, predvsem v škodo posameznih projektov in programov, s čimer se privilegira predvsem zaposlene v kulturi. Občine ustanoviteljice javnih zavodov bi morale izvrševati tudi vlogo financerjev, seveda ob ustreznih prelivih sredstev iz državnega v občinske proračune, ne pa ignorirati te obveznosti. (glej Macur, 1996:76-77, 99). V bližnji

prihodnosti naj bi zato občutile očitne spremembe v smeri decentralizacije financiranja občinskih javnih zavodov.

"V osnovi je slovensko gledališče še vedno tipično srednjeevropsko državno ali mestno gledališče, ki je po svoji strukturi avtarkično: ob redno zaposlenem igralskem ansamblu z umetniškimi sodelavci so organizirane še pripadajoče tehnične in strokovne službe, tako da je gledališče kar najbolj neodvisno od okolja oz. od trga." (Čopič in Tomc v Macur, 1996: 99)

"V primerjavi z drugimi evropskimi državami so slovenska profesionalna gledališča res močno zaščiteni od okolja, kar ima tudi negativne posledice v manjši fleksibilnosti igralcev, zanemarjanju potreb občinstva ipd." (Macur, 1996: 99)

7. DECENTRALIZACIJA

V imenu modernizacije javnega sektorja so na področju kulture predvideni različni ukrepi, ki so tudi del vsebine novega krovnega zakona na področju kulture. V okviru problematike, ki jo izpostavljam v pričujoči nalogi, pa je poleg decentralizacije financiranja omenjenih zavodov posebnega pomena predvsem statusna preobrazba nekaterih občinskih javnih zavodov v nacionalne javne zavode. Preden se lotim analiziranja posledic, ki bi jih v vsakem od omenjenih primerov občutilo PDG, bom natančneje opredelila sam pojem decentralizacije.

7.1. OPREDELITEV POJMA

7.1.1. Decentralizacija v širšem pomenu besede

Opredelitev pomena decentralizacije je večplasten in kompleksen proces, ki ga lahko pojasnujemo tako na širši ravni državne organiziranosti, kot tudi na ravni posameznih družbenih področij, kakršno je kultura. Na splošno pomeni prenašanje določenih pristojnosti iz višje na nižjo raven organiziranosti (Veliki splošni leksikon, Ljubljana:DZS, 1997).

Ločimo dva tipa decentralizacije, geografsko ali teritorialno in politično decentralizacijo. V primeru, da država na lokalne skupnosti prenese samo izvajanje pristojnosti, ne pa tudi samega odločanja, govorimo o dekoncentraciji pristojnosti oziroma geografski decentralizaciji. Po tej teoriji decentralizacije lokalne skupnosti niso izvirni nosilci svojih pooblastil, ampak imajo ta pooblastila od države. Pri izvajanju prenesenih nalog uživajo določeno stopnjo samostojnosti (glej Šmidovnik, 1995:39). Geografska decentralizacija temelji na izvajanju politike, ki je narekovana od višje instance. Ko pa država prepusti lokalnim skupnostim tako sprejemanje odločitev, kot njihovo izvajanje, gre za politično decentralizacijo. Ta vključuje procese odločanja, kar krepi avtonomijo lokalnih skupnosti tako v finančnem, kot tudi v organizacijskem smislu. V tem primeru govorimo o izvirnih pristojnostih lokalnih skupnosti.

Pogoj uspešne decentralizacije je med drugim tudi urejena zakonodaja na področju lokalne samouprave. "Lokalna samouprava vključuje pravico in sposobnosti lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva" (Grafenauer, 2000:36). Šmidovnik pravi, da ima "šibka lokalna samouprava za posledico močno centralizirano državno upravljanje" (Šmidovnik,1995:159,160).

"Težnja k državnemu centralizmu je starejša od tega stoletja in do določene mere je stalno usklajevanje med centrom, pokrajinami in kraji naravni del politične dejavnosti" (Matarasso, 2000:47). Stopnjo poseganja države in vpletenost vladnega nadzora na posamezna družbena področja določa vsaka od držav na podlagi svoje lastne politike. Ključno pa je, da decentralizacija slabi vpliv centra nekega organiziranega sistema in omogoča prenašanje pristojnosti v roke nižjih organov (glej Grafenauer, 2000:73), s čimer jim dopušča tudi več svobode pri urejanju lokalnih zadev.

7.1.2. Decentralizacija na področju kulture

Tudi na področju kulture je pri definiranju pojma decentralizacije potrebno upoštevati večplastnost omenjenega fenomena. Decentralizacija financiranja je le eno od področij decentralizacije, ki ga bom na konkretnem primeru PDG analizirala v pričujoči nalogi. Decentralizacijo v Sloveniji lahko na primer obravnavamo tako z vidika uravnoteženosti kulturnega razvoja na širšem področju države¹¹, kot tudi v smislu porazdelitve pristojnosti in sredstev med državnimi in lokalnimi ravni glede konkretnega občinskega javnega zavoda. Vsako posamezno področje lahko analiziramo glede na stopnjo njegove oddaljenosti od centralnih organov odločanja.

V kulturno-političnih krogih nosi veliko težo prepričanje, da predstavlja proces decentralizacije enega od ključnih dejavnikov uspešnega kulturnega razvoja. Zato predstavlja decentralizacija financiranja enega od osnovnih ciljev slovenske kulturne politike.

7.2. DECENTRALIZACIJA V PRETEKLIH OBDOBJIH SLOVENSKE KULTURNE POLITIKE

Preden vzamem pod drobnogled pomen decentralizacije financiranja občinskih javnih zavodov na področju kulture in položaj PDG, bom nekaj pozornosti namenila glavnim značilnostim domače kulturne politike po 2.sv. vojni. Poznavanje preteklih dogodkov je

¹¹ Slovenija dokaj enakomerno podpira kulturni razvoj tako v večjih mestih, kot tudi v odmaknjenih predelih, na obrobju države. Zato bi v tem primeru decentralizacija niti ni tako potrebna.

namreč ključnega pomena tudi za razumevanje današnje situacije. Od leta 1945 se je v posameznih obdobjih vzpostavljala takšen odnos do obstoječih strategij kulturne politike, kot je to narekovala trenutna politična usmeritev¹². V določenem trenutku so na področju kulture prevladovala težnja po centralizaciji, v drugem pa so si svoje mesto v politiki prisvajale nasprotno decentralizacijske zahteve. Pretekla kulturno-politična klima je predstavljala bojno polje različnih interesov in mehanizmov, ki so sledili aktualnemu političnemu režimu in mnogokrat tudi samovolji posameznikov.

7.2.1. Prvo obdobje povojne prenovе – decentralizacija v senci indoktrinacije

Po 2. svetovni vojni se je pospešeno, in na prvi pogled z veliko mero posluha za potrebe kulturnega razvoja, po sovjetskem modelu uveljavljala ureditev centralnega planiranja in administrativnega vodenja države. Enopartijski sistem je po sovjetskem modelu deloval v vsej svoji centralizirani, hierarhično zasnovani pojavnosti. (glej Čopič,1997:40). V povojnem obdobju vsesplošnega prizadevanja za gospodarsko obnovo, razvoj in napredek si je glavne pravice pri izvrševanju državnih nalog na gospodarskih in družbenih področjih vse do leta 1949 lastila državna uprava (glej Grafenauer,2000:266,272,273), razvoj kulture pa je pod svoje okrilje vzela Komunistična partija in jo izrabila kot lastno propagandno sredstvo. Poseben partijski aparat za agitacijo in propagando, "agitprop", je bil zadolžen za nadzorovanje dejavnosti kulturnih ustanov (glej Gabrič,1999:116). Zato imenujemo to obdobje partijske in ne državne kulturne politike. Formalno je bil izvajalec kulturne politike Ministrstvo za prosveto, dejanska moč pa je bila v pristojnosti "agitpropov".

Prenašanje oblasti na nižjo republiško in lokalno raven¹³ je v petdesetih letih zmanjšalo vpliv zvezne Jugoslovanske uprave.¹⁴ Upravljanje gledališč so na lokalni ravni prevzeli okrožni odbori, za njihovo delovanje pa so odgovarjali ministru za prosveto in ljudskemu odboru, ki je kot institucija lokalne samouprave predstavljal državi podrejen organ lokalnih enot (glej Čopič,1997:48).

V nekaj besedah bi lahko obdobje po 2.svetovni vojni opisali kot proces hitrega poddržavljanja kulturnih ustanov. Te so se do leta 1948 financirale iz zveznih sredstev, kasneje

¹² Historični pregled preteklih dogodkov, ki so narekovali razvoj kulture in vplivali na kulturno politiko, sem omejila na obdobje od konca 2.svetovne vojne naprej.

¹³ Lokalna oblast se je nadalje delila na krajevne, okrajne in okrožne ljudske odbore.

¹⁴ Upravni organ za kulturo na jugoslovanski ravni je bilo do leta 1948 Zvezno ministrstvo za umetnost in kulturo, na republiški ravni pa najprej Ministrstvo za prosveto, ki ga je leta 1949 nadomestilo Ministrstvo za znanost in kulturo.

pa neposredno iz republiškega proračuna na podlagi sistematizacije delovnih mest. S preobrazbo kulturnih ustanov v nacionalne, mestne in okrajne, se je poizkušalo na te lokalne enote prenesti tudi pristojnosti njihovega ustanavljanja in financiranja, vendar zaradi velikega vpliva državnih organov, tem še zdaleč ni bila zagotovljena samouprava v pravem pomenu besede (glej Čopič, 1997:53). V obdobju agitpropovske kulturne politike v letih od 1945 do 1953 je imela država neposreden nadzor nad kadrovsko, finančno in programsko dejavnostjo gledališč, saj so ta igrala pomembno kulturnopolitično vlogo. Država je predpisovala vsebino umetniškega ustvarjanja in nadzorovala repertoarje državnih gledališč. Kulturna politika je gledališču določala položaj, vlogo in naloge, ni pa razvila celovitega sistema ukrepov in sredstev za promocijo družbene vloge gledališča ter njegov razvoj. (Kos v Macur, 2001:100) Politični odločevalci so si prizadevali za izoblikovanje goste mreže poklicnih gledališč, ki bi umetnost približevala širšim množicam.

Poudarek naj bi bil v tem prvem obdobju predvsem na "demokratizaciji"¹⁵ kulture, ki pa je zašla bolj v smeri indoktrinacije. Decentralizacija takrat še ni bila vključena v skupino najpomembnejših ciljev aktualne kulturne politike. (glej Macur, 2001:100)

7.2.2. Drugo obdobje – uresničevanje načela decentralizacije

Razdor s Sovjetsko zvezo in ukinitve centralnega planiranja z uveljavljanjem decentralizacije ter preostalih treh načel - demokratizacije, debirokratizacije in destalinizacije, je imelo v obdobju državno vodene kulturne politike od sredine petdesetih pa do sredine sedemdesetih let en sam cilj... nadzorovati pojav elitizma in kulturnega centralizma. Z odpravo agitpropa se je končalo obdobje agresivnega vmešavanja politike v kulturo, vendar pa se Zveza komunistov ni hotela popolnoma odreči vodilnemu mestu v kulturi (glej Gabrič, 1999:118). V ospredju so bila prizadevanja za uveljavitev znamenitih štirih načel (demokratizacija, destalinizacija, debirokratizacija in decentralizacija), med katerimi je bil prav proces decentralizacije izveden najdlje po zastavljenih načrtih. "Decentralizacija oblasti, ki je potekala mimo republik, je okrepila moč nižjih upravnih enot..." (Gabrič, 1999:118).

Z uvedbo komunalnega sistema je bila opuščena praksa centralnega planiranja, določene pristojnosti pa so si priborili na občinski ravni oblikovani ljudski odbori. Jugoslavija naj bi

¹⁵ Ko je po federalnem preoblikovanju države skrb za slovenske kulturne ustanove prevzela Slovenija se je povečevalo število šolskih, umetniških in znanstvenih ustanov. V skladu z načelom demokratizacije je bil velik del prizadevanj usmerjen tudi v oblikovanje goste mreže poklicnih gledališč, ki naj bi se razširila čez večji del Slovenije.

postala nekakšna skupnost občin. Te so v komunalnem sistemu prevzele nase vse temeljne pristojnosti. Osnovni cilj komune, kot temeljnega mehanizma socialistične demokracije je bila lokalizacija nacionalnih teženj. Kulturni nacionalizem naj bi se razbil na nenevarne celice, odgovornost pa prenesla na lokalne birokrate, ki so lažje obvladljivi. (glej Čopič, 1997:53,54) "...občine so izgubile lokalno naravo in dobile naravo oblastne skupnosti" (Šmidovnik v Čopič, 1997:53). Dr. Dimitrij Rupel je ta koncept decentralizacije označil kot manipulacijo oziroma fasado, ki naj bi predvsem lokaliziral nacionalne težnje, zmanjšal nevarnost kulturnega centralizma in prenesel odgovornost na lokalne birokrate, ki so lažje obvladljivi (Rupel v Čopič, 1997:53,54).

V petdesetih letih je začela država s posebnimi zakoni regulirati poleg drugih tudi gledališko dejavnost. Zakon je z opredelitvijo profesionalnih standardov razmejil profesionalno in amatersko kulturo in določil standarde, ki naj bi jih izpolnjevalo profesionalno gledališče, pri tem pa ukinjal tista, ki teh pogojev niso uspela izpolnjevati. (glej Čopič, 1997:58)

Po letu 1955 se je uveljavila dvostopenjska organiziranost oblasti na občinski in okrajni ravni, z ukinitvijo okrajev pa so bile kasneje kulturne ustanove prepuščene na milost in nemilost občinam. Te naj bi prevzele financiranje okrajnih kulturnih ustanov, ki so se nahajale na njihovem območju (glej Čopič, 1997:61). Zaradi ukinitve okrajev so te pokrajinske ustanove postale večobčinske, pri čemer je bilo problematično predvsem usklajevanje med številnimi soustanoviteljicami. Ker financiranja v resnici zaradi finančne stiske niso zmogle zagotavljati, bi to lahko označili kot neuspeh poizkus decentralizacije. Občine so še naprej dobivale od republike vsaj polovico potrebnih sredstev (glej Čopič, 1997:58), dobile so vse temeljne oblastne pristojnosti, finančno pa so bile odvisne od republiških sredstev (Šmidovnik v Čopič, 1997:61). Ukinitvi okrajev se je v šestdesetih letih pridružilo še zmanjševanje števila občin, kot strategija za uspešno uresničevanje decentralizacijskih teženj.

Temu obdobju danes pripisujemo poteze šibke in neučinkovite kulturne politike, saj financiranja nacionalnih in večobčinskih kulturnih ustanov niso uspeli preusmeriti na lokalno raven. Občine in republike so kot ustanoviteljice financirale redne dejavnosti ustanov, Sklad za pospeševanje kulturnih dejavnosti pa je prevzemal finančno odgovornost nad posameznimi programi. Le skrb in odgovornost vsake posamezne občine bi lahko prispevala k uresničevanju na državni ravni zastavljenega procesa decentralizacije.

Eden od prednostnih ciljev tega obdobja je bil policentričen razvoj Slovenije, ki je podpiral razvejano gledališko mrežo¹⁶ (glej Macur, 1996:100). Decentralizacijski procesi petdesetih in šestdesetih let niso bili posledica kulturne politike, ampak rezultat splošne upravne ureditve Jugoslavije, ki si je prizadevala decentralizirati centralno administrativno vodeno državo, istočasno pa želela preprečiti težnje posameznih republik po izoblikovanju samostojnih nacionalnih tvorb (glej Macur, 1996:75).

7.2.3. Tretje obdobje samoupravljanja

Z novo jugoslovansko Ustavo iz leta 1974 so republike še pridobile na avtonomiji, občine pa so ohranile oblast in položaj temeljnih družbenopolitičnih skupnosti. Zopet so se v ospredje prerinile težnje po uveljavljanju policentrizma oziroma mnogosrediščnosti. "Na področju decentralizacije je komunalizacijo nadomestil t.i. policentrični kulturni razvoj, ki naj bi zagotovil uravnotežen kulturni razvoj Slovenije prek razvoja mnogih kulturnih središč in ne le centra" (Čopič v Macur, 1996:75).

Osemdeseta leta označujemo kot najplodnejše obdobje slovenskega gledališča, saj se je vzpostavila razvejana mreža neinstitucionalnih gledališč, revitaliziralo pa se je tudi institucionalno gledališče (Mladinsko, mariborsko, Mestno gledališče,...). (glej Macur, 2001:101)

Upravljanje in odločanje o javnih sredstvih, se v sedemdesetih letih, od republiških in občinskih organov z najbolj optimističnimi napovedmi vztrajno prenaša na nižje instance samoupravnih skupnosti.

Javni izdatki za kulturo so v 70. in 80. letih vključevali vzajemno financiranje republike in lokalnih enot, najprej v dokaj enakem razmerju, kasneje pa je postal delež prve večji na račun zmanjšane finančne obveznosti občin. Republika je od leta 1976 s tretjino finančnih sredstev podpirala večobčinske institucije, polovico pa je prispevala za tiste, posebnega nacionalnega pomena (glej Čopič, 1997:82). V naslednjem desetletju je situacija postajala še bolj absurda, saj se je vedno več finančne odgovornosti prenašalo na republiko, seveda ob ohranitvi ustanoviteljskih pravic občin. Te so na čelu upravljanja kulturnih ustanov ohranile veliko stopnjo izvajalske svobode, zaradi pomanjkanja sredstev pa zanemarjala njihovo financiranje.

¹⁶ V smislu uravnoteženega kulturnega razvoja na celotnem območju republike Slovenije.

Ob koncu osemdesetih let se je okrepila centralizacija financiranja na področju kulture. Na republiško raven je bilo preneseno financiranje večjega dela kulturnih institucij. Ker je bil zaradi neugodnih gospodarskih razmer, pritiskov drugačnih apetitov (komunalnih) na sredstva za kulturo in problemov glede dogovarjanja med občinami (te niso kazale posebne pripravljenosti) ogrožen sam obstoj kulturnih ustanov, je Kulturna skupnost Slovenije v celoti prevzela njihovo financiranje. Porabe dodeljenih sredstev pa seveda ni preverjala in tako omogočala razne nepravilnosti. Kako se je porabljal denar so odločali posamezniki, od njih je bilo odvisno v katero od možnih skrajnih opcij se je odvijala takratna situacija. Sredstva so lahko investirali v razvoj dejavnosti, za opravljanje katere so bile institucije ustanovljene, lahko pa so z njimi ravnali skrajno neodgovorno in jih zapravljali po neupravičeni poti. S prenosom financiranja teh javnih zavodov na državo, je Kulturna skupnost Slovenije hotela te institucije zavarovati pred nevarnostjo, da bi občine zaradi naraščajoče krize zmanjšale podporo kulturi, na račun drugih, njim pomembnejših potreb. 1986 je najprej prevzela financiranje vseh sedmih medobčinskih spomeniških zavodov in šestih medobčinskih arhivov, leta 1989 (pred ukinitvijo Kulturne skupnosti Slovenija) pa še financiranje poklicnih gledališč, muzejev in osrednjih galerij.¹⁷

Spodnja tabela prikazuje delež javnih izdatkov za kulturo, ki so se na ravni države in lokalnih skupnosti zagotavljala v različnih obdobjih. Od leta 1975 do 1980 je bilo aktualno vzajemno financiranje pomembnejših kulturnih institucij. Delež države se je v letu 1976 bistveno povečal in tako prekinil finančno krizo, ki je nastala kot posledica ukinitve okrajev in prenosa okrajnih institucij na občine. V letih 1989 in 1990 so se državna sredstva za kulturo še povečala in sicer zaradi inflacije in prehoda iz enega sistema financiranja v drugega. Do leta 1988 se je večinski delež sredstev za kulturo zagotavljal na ravni lokalnih skupnosti, po tem letu pa se je stanje obrnilo. Večji del finančnih obveznosti je prevzela država.

¹⁷ Prevzela je financiranje približno 70 kulturnih institucij, od občin pa so ostali odvisni le kulturni domovi, likovna razstavišča, knjižnice in ljubiteljska kulturna dejavnost.

Tabela 7.2.3.

Spremembe v javnih izdatkih za kulturo države in lokalnih skupnosti v obdobju od 1974 do 1994 (v odstotkih)

leto	Država	Lokalne skupnosti
1974	23,9	76,1
1975	22,5	77,5
1976	51,4	48,6
1977	47,6	52,4
1978	48,6	51,4
1979	47,5	52,5
1980	47,6	52,4
1981	45,4	54,6
1982	44,5	55,5
1983	44,0	56,0
1984	41,4	58,6
1985	39,0	61,0
1986	42,7	57,3
1987	43,9	56,1
1988	51,1	48,9
1989	65,4	34,6
1990	70,8	29,2
1991	67,1	32,9
1992	66,1	33,9
1993	68,3	31,7
1994	67,9	32,1

Vir: Statistični letopisi Republike Slovenije 1984 – 1993: Ministrstvo za finance, Ministrstvo za kulturo v Čopič, 1997:118

Obdobje samoupravljanja predstavlja torej le še enega izmed obdobj, ki ni bilo naklonjeno uresničevanju decentraliziranega modela kulturne politike. K temu so prav gotovo prispevale tudi nekatere nepravilnosti v delovanju takratnega kulturno-političnega aparata.

7.2.4. Zadnje obdobje po osamosvojitvi Slovenije

V zadnjem obdobju parlamentarne demokracije so zgodnja devetdeseta leta za Slovenijo predstavljala prehodno obdobje, ki naj bi med drugim zagotovilo tudi izboljšanje aktualne finančne politike in institucionalizacijo kulture. Družbene dejavnosti so zaživele v obliki javnih zavodov, družbena lastnina pa je prešla v roke ustanoviteljev. Z letom 1990 se je preneslo financiranje redne dejavnosti občinskih gledališč na republiko.

S 1.1.1999 se je obveznost financiranja večobčinskih javnih zavodov, vzporedno s povečanjem deleža dohodnine občinam¹⁸, zopet prenesla na matične občine, v katerih imajo ti zavodi sedeže. Vendar ne za dolgo. Odločba ustavnega sodišča št. U-I-359/98 z dne 30. 9. 1999, je razveljavila odločbo, ki naj bi pripeljala do decentralizacije financiranja. Občinski delež dohodnine, ki je zaradi tega povečan, pa je ostal nespremenjen. V zakonu o izvrševanju proračuna za leto 2000 je bila sprejeta nova rešitev, ki pa jo je ustavno sodišče prav tako razveljavilo. S 1.7.2000 je država zopet prevzela financiranje 38 občinskih javnih zavodov. Razkorak med ustanoviteljem in financerjem se je še povečal in sicer do te mere, da je prvi ohranil ves vpliv in nadzor nad delovanjem zavoda¹⁹, drugi pa predvsem obveznosti. Takratni minister Jožef Školč je z novimi ureditvami hotel aktivno poseči v obstoječo, močno centralizirano finančno strukturo, čeprav ni bilo o teh reformnih posegih vzpostavljeno nikakršno soglasje z občinami ustanoviteljicami. Omenjeni poizkus decentralizacije financiranja občinskih javnih zavodov, pri katerih je prišlo do razkoraka med ustanoviteljstvom in financiranjem natančneje opisujem v primeru PDG, v 9. poglavju.

7.3. DECENTRALIZACIJA V DRUGIH EVROPSKIH DRŽAVAH

Splošni cilji kulturne politike so si podobni znotraj večine evropskih držav, med seboj se te države razlikujejo predvsem po njihovi hierarhični razporeditvi (glej Macur, 1996:38). Tudi decentralizacija financiranja na področju kulture je del splošnega trenda reorganizacije javne administracije v številnih zahodno-evropskih državah, še posebej v severnih predelih, ugotavljata avtorja dela "State, Culture and Decentralisation" (Auli Irjala in Magne Eikas, 1995:1). Začela se je v svoji geografski različici v sedemdesetih letih, ko so države določene pristojnosti ter sredstva za uresničevanje javnega interesa prenesle na nižje lokalne ravni in se nato kot politična decentralizacija nadaljevala v osemdesetih in devetdesetih. Skandinavske države so prve začele uveljavljati načelo integralnega občinskega proračuna, ki omogoča občinam tudi samostojnost odločanja pri razporejanju sredstev.

¹⁸ Delež dohodnine, ki pripada občinam, je narasel iz 30% na 35%.

¹⁹ Ustanovitelj med drugim imenovanje direktorja in članov sveta, nadzor nad poslovanjem,...

Reforma javne uprave, ki se na področju kulture odraža tudi v smislu decentralizacije, se izvaja v vseh državah EU. Že nekaj desetletij predstavlja v Skandinaviji ta proces eno od osrednjih aktivnosti. Od nekdaj je bila decentralizacija del njihove kulturne politike, vendar je do sredine 80. let ta vključevala predvsem geografsko ali teritorialno decentralizacijo, šele pozneje pa tudi politično. V 90. letih se je proces decentralizacije osredotočil na lokalno in regionalno samoupravo, kar je imelo za posledico reorganizacijo državnih in regionalnih javnih administracij.

Zanimivo politiko praticirata Francija in Nizozemska. V preteklosti je francoski model lokalne samouprave veljal za model s sorazmerno ozkim delovnim področjem nalog. Centralistična ureditev ni bila naklonjena prenašanju državnih nalog na lokalne skupnosti, raje jih je prenašala v njihovo izvirno pristojnost. Danes se določene pristojnosti od države prenašajo na lokalne skupnosti. Problem velikega števila zelo majhnih občin, ki imajo zaradi tega nekoliko omejene zmogljivosti, razrešujejo z njihovim povezovanjem v medobčinske organizme²⁰, ki jim država v sistemu javnih financ priznava določene pravice (glej Šmidovnik, 1995:39-42). Država in občine, ki predstavljajo večja kulturna središča s skupnimi dogovori usklajujeta njihov razvoj. Ministrstvo jim iz proračuna za kulturo zagotavlja namenska sredstva, in tako preprečuje zlorabe proračuna.

Finska je država, ki je decentralizacijo financiranja v kulturnem sektorju izpeljala do te mere, da zagotavlja danes le nekaj več kot 40% vseh sredstev potrebnih za kulturo. Preostali del pa morajo zagotavljati nižje samoupravne skupnosti²¹. S svojo kulturno politiko vzpodbuja strokovno usposabljanje kulturnega kadra posameznih občin.

Švedska ima dolgo tradicijo lokalne samouprave. Finančna odgovornost države je zadnjih 25 let skoraj nespremenjena in znaša okrog 40 odstotkov vseh sredstev namenjenih za kulturo. V primeru gledališč država financira tri nacionalnega statusa, mestna gledališča sofinancira v višini 29 odstotkov vseh potrebnih sredstev, pri regionalnih gledališčih pa znaša delež državne podpore 31 odstotkov. Lokalne oblasti namreč prevzemajo poleg ostalih pristojnosti tudi obveznost financiranja regionalnih kulturnih ustanov in pogostokrat same izrazijo pripravljenost za prevzem večje odgovornosti pri izvajanju lokalne kulturne politike. S posodobitvijo švedske kulturne politike naj bi administrativno financiranje nadomestilo financiranje kulture na podlagi spremljanja doseženih rezultatov. Švedska podpira naslednjo

²⁰ sindikati občin, distrikti, mestne skupnosti

²¹ departmaji, občine

metodologijo kulturno političnih reform, pred dokončno uvedbo sistemskih rešitev je namreč primerneje najprej izpeljati eksperiment, na podlagi katerega se lahko predvidijo morebitni zapleti. Omejen način vpletanja države v kulturno politiko je del švedske tradicije. (glej Irjala & Eikas,1995:85-109)

V skladu z nemško in avstrijsko pravno teorijo tvori lokalna samouprava skupaj s številnimi organizacijami, ki opravljajo javne službe, skupino nosilcev posredne državne uprave, ki so v odnosu do države deloma samostojni. Nemška občina je funkcionalno bolj povezana z državo, kot francoska (glej Šmidovnik,1995:46-50). Od francoskega modela lokalne samouprave se nemški razlikuje predvsem po bogati raznovrstnosti lokalnih skupnosti. V osnovi ima tudi slednji le dva nivoja, občino in okraj, vendar pa obstajajo trije različni tipi občin. Te se nadalje povezujejo v zveze občin. Obseg nalog, ki jih imajo je razmeroma velik, po deželnih zakonih o občinah velja zanje načelo univerzalne pristojnosti glede vseh javnih zadev. Po vojni so se vse kulturne zadeve prepustile v upravljanje deželam, zato je na zvezni ravni opaznih zelo malo pristojnosti. V nemško govorečih deželah se o javnih izdatkih za kulturo odločajo vlade in parlamenti decentraliziranih zveznih enot, še posebej lokalnih skupnosti (glej Frey,2001:173). Nemški model lokalne samouprave, ki pristaja na intenzivno prenašanje državnih nalog v okvir posameznih občin, označuje Šmidovnik kot model dejavne decentralizacije.

Deželna gledališča so del državne službe, regionalna pa so dokaj enakomerno vzajemno financirana tako s strani države, kot tudi občin, oziroma mest (glej Čopič,1991:51).

Države severne Evrope dopuščajo kulturnim ustanovam več samostojnosti in fleksibilnosti, te same prevzemajo odgovornost za uresničevanje svojega poslanstva. V odnosu do države jih zavezujejo predpisane pogodbe, pri javnem financiranju pa sodelujejo na podlagi doseženih rezultatov.

7.4. POTREBA PO DECENTRALIZIRANI KULTURNI POLITIKI IN OBSTOJEČE OVIRE

Med glavnimi strateškimi dilemami kulturne politike obravnava Matarasso Francois prav vprašanje centraliziranega oziroma decentraliziranega sistema financiranja na področju kulture. Po njegovem mnenju bi bilo primerno zmanjšati finančno vpletenost držav in spodbuditi kulturne institucije, da postanejo finančno bolj samostojne. (Matarasso,2000:47)

Da bi videli na delu učinke centralizirane kulturne politike, se nam ni potrebno ozirati v preteklost, pa tudi k sosednjim evropskim državam ne, saj prakticira Slovenija danes močno centraliziran sistem financiranja javnih zavodov na področju kulture. Helena Kamnar pravi, da država a priori financira javne zavode, kar pomeni, da vsak zaposleni prejema denar že zato, ker je tam (Kamnar, 2002).²²

Z resnejšimi in bolj vzpodbudnimi evalvacijami ter analizami zadnjih nekaj let, pa se je omenjena situacija končno začela tudi bolj resno problematizirati. Leta 1995 je bila slovenska kulturna politika izpostavljena mednarodni kritiki. S strani Sveta Evrope so bile jasno izpostavljene usmeritve za izboljšanje obstoječega stanja slovenske kulturne politike (glej Šeligo, 2000:8)²³. Razmerje med deležem državnih in občinskih sredstev pri financiranju kulture je 70% : 30%, v korist občin. V zahodnih demokratičnih državah pa je največkrat situacija ravno nasprotna. Takšnega (obratnega) razmerja pri nas zaradi majhnosti države in gospodarske šibkosti občin najbrž ne bi bilo mogoče doseči, dobro pa bi bilo, ko bi dosegli razmerje 50% : 50%. (Peršak, 1997:161,162)

Ali v Sloveniji torej potrebujemo ukrepe, kakršen je decentralizacija financiranja občinskih javnih zavodov? Glede na razkorak med njihovim financiranjem in ustanoviteljstvom, usmeritve Sveta Evrope in izkušnje drugih evropskih držav, ki so se s tem že spopadle, je odgovor vsekakor pritrdilen. Ker aktualna kulturna politika podpira močno centraliziran sistem financiranja javnih zavodov, je skrajni čas, da bi se na tem mestu sprožilo prenašanje finančnih obveznosti od države navzdol, na raven ustanoviteljic. Te bi bilo potrebno pripraviti k temu, da končno spremenijo svoj odnos do omenjenih kulturnih ustanov in nase prevzamejo več odgovornosti. Tudi v predlogu Nacionalnega kulturnega programa iz

²² Povzetek javne razprave v Cankarjevem domu o gradivu za zakon o izvajanju javnega interesa na področju kulture (30. in 31. januarja 2002).

²³ Slovenski nacionalni kulturni program, predlog: Nova revija 2000.

leta 2000 je izražena podobna zahteva, s članstvom v Svetu Evrope in z vključitvijo v njene evalvacijske procese pa obstaja veliko večja verjetnost, da te načrte kmalu dejansko uresničimo.

Že omenjeni analitik Matarasso Francois izpostavlja med prednostmi decentralizacije predvsem tesnejšo povezavo med sredstvi in lokalnimi potrebami, večje možnosti za izražanje kulturne raznolikosti ter krepitev lokalnega delovanja in sodelovanja na področju kulturnih dejavnosti (Matarasso, 2000:48). Prvo od naštetih prioritet si razlagam v smislu, da lahko lokalni organi bolj po lastnem posluhu prerazporejajo finančna sredstva na tista področja, ki so za samo lokalno skupnost večjega pomena. To pa lahko vodi do zanemarjanja kulturne, v imenu drugih (materialnih) potreb, katerim daje lokalna skupnost prednost.

Prizadevanjem ministrstva, ki želi s posegi, kakršen je decentralizacija financiranja občinskih javnih zavodov, to stanje izboljšati, nasprotujejo predvsem posamezne občine. Te zavračajo prevzemanje finančne odgovornosti nad matičnimi javnimi ustanovami, saj vidijo v procesih decentralizacije financiranja predvsem grožnjo lastnemu proračunu. Zaradi neprijetnih izkušenj iz preteklosti te bremenijo skrb, da bi jim država naložila preveliko obveznost, zato do nje vzpostavljajo nezaupljiv odnos. Če država občinam ustanoviteljicam nalaga finančne obveznosti, potem mora nujno poskrbeti tudi za povečanje deleža sredstev v proračunu občin. V nasprotnem primeru je ogrožen predvsem obstoj posameznih institucij. Ko jim je namreč v preteklosti pristojnosti odvzemala, jim je odtegnila tudi sredstva potrebna za njihovo izvajanje. Lokalnim skupnostim je bilo v okviru zakonodaje v minulih letih marsikaj odvzeto, centralizacija jim je do določene mere izpraznila posodo, iz katere bi lahko črpala sredstva za financiranje osnovnih nalog (glej Tekavčič, 2002). Brez povečanja deleža v občinskem proračunu, bodo te kulturnim javnim zavodom s težavo zagotavljale potrebna sredstva, še posebej če upoštevamo dejstvo, da je v marsikateri občini primarnega pomena zadovoljevanje drugih, ne kulturnih potreb.

Pred decentralizacijo bi bilo zato nujno poskrbeti za takšno obliko lokalne organiziranosti, ki bi podpirala manjše število večjih občin. S podpiranjem ureditve velikega števila manjših ali celo zelo majhnih občin²⁴, kar je že dolga leta trend slovenske politike, podpiramo centraliziran sistem financiranja občinskih javnih zavodov. Ker občine same niso sposobne finančno podpirati delovanja kulturnih javnih zavodov računajo predvsem na pomoč države,

²⁴ Leta 1999 smo imeli kar 192 občin, od tega 11 mestnih.

ki naj bi preprečila nazadovanje ustanov. Številčnost majhnih občin je lahko namreč resna ovira za razvoj kulture na teh področjih.

Medtem ko so marsikje v Evropi s politično decentralizacijo že odločno posegli v sistem domače kulturne politike, se v Sloveniji še vedno ukvarjamo z osnovnimi vprašanji in problemi. Naj omenim samo, da med drugim še vedno nimamo sprejetega ustreznega Nacionalnega kulturnega programa, ki po mnenju nekaterih predstavlja predpogoj uspešnega kulturnega razvoja in vseh reorganizacijskih posegov. Obstoječi zakon o uresničevanju javnega interesa pa je pomanjkljivo urejen. Za uspešno uresničevanje javnega interesa na področju kulture, je potrebna v prvi vrsti urejena zakonska podlaga.²⁵

Eno od boljših reorganizacijskih alternativ bi predstavljala naslednja rezrešitev. Ministrstvo za kulturo bi postalo ustanovitelj kulturnih institucij nacionalnega pomena, občine pa bi ohranile ustanoviteljske pravice nad institucijami lokalnega pomena. Država bi za vzdrževanje občinskih kulturnih institucij prispeva skladno s pogodbenimi razmerji tudi manjši del sredstev, katerih poraba bi se stalno preverjala, nikakor pa za njihovo izvedbo ne bi prevzemala nase odgovornosti. Finančna podpora države bi morala biti pogojena s stopnjo njihove pomembnosti za nacionalni kulturni razvoj, njihova poraba pa na vsakem koraku nadzorovana in strokovno utemeljena. Finančno podporo bi ministrstvo na podlagi razpisov zagotavljalo predvsem zaupljivim in kvalitetnim izvajalcem na področju kulture. Lokalne skupnosti bi skupaj z ustanoviteljskimi ohranile tudi lastninske pravice nad javno infrastrukturo svojega območja.

Neskladja med ustanoviteljem in financerjem bi bila tako vsaj deloma razrešena. Občine bi dejansko morale biti pristojne za lastne javne zavode, Ministrstvo za kulturo pa bi v celoti prevzelo odgovornost le nad nacionalnimi institucijami (kot vrhovni upravljalec in financer). Zaradi omenjenega razkoraka bi bilo nujno potrebno poseči v obstoječi obseg pristojnosti ustanoviteljev občinskih javnih zavodov in jih pripraviti k temu, da spremenijo svoj odnos do omenjenih kulturnih ustanov in prevzamejo v imenu uspešnega kulturnega razvoja javne službe nase več odgovornosti.

²⁵ Takšnega mnenja je na primer tudi direktor PDG (vir: intervju, 2002).

7.5. POVZETEK SPLOŠNIH USMERITEV ZA USPEŠNO IZVEDBO DECENTRALIZACIJE FINANCIRANJA

Slovenija je v času svoje samostojnosti prvi učinkovitejši in pohvale vreden korak v smeri reorganizacije obstoječega, pomanjkljivo urejenega sistema javnih zavodov naredila z evalvacijo lastne kulturne politike in posameznih področij znotraj nje. Prepoznavanje resnosti položaja občinskih javnih zavodov v vmesni sferi nerazrešenih odnosov med ustanovitelji in financerji ter seznanjenost z možnimi rešitvami obstoječega stanja sta dobra podlaga za uspešno nadaljevanje razvoja teh občinskih kulturnih institucij. Ureditev obstoječega sistema njihovega financiranja bi bistveno prispevala k urejanju neskladij med državo in ustanoviteljicami javnih zavodov.

Uspešna izvedba decentralizacije financiranja občinskih javnih zavodov na področju kulture, ki naj bi pripomogla k razreševanju omenjene anomalije, je pogojena predvsem z naslednjimi ukrepi na področju slovenske kulturne politike:

- zmanjšanjem števila majhnih občin in ustanovitvijo pokrajine, kot tretje ravni lokalne organiziranosti, ki lahko uspešneje kot občina uresničuje javni kulturni interes širšega nacionalnega pomena,
- ureditvijo področja zakonodaje: prilagoditev zakona o financiranju občin, sprejetje novega krovnega zakona,...
- zavedati se mora da je sredstva za kulturo potrebno prerazporejati in ne ukinjati, v skladu z možnostmi pa tudi povečevati
- jasnejša opredelitev odgovornosti ustanoviteljev za financiranje javnih zavodov
- določitvijo kriterijev, po katerih se bo lahko razvrščalo kulturne ustanove na nacionalne in občinske...

Lev Kreft pravi, da prvi poizkus decentralizacije verjetno ni uspel prav zaradi tega, ker v svojih rešitvah ni bil primerno zavarovan (Kreft, 2002)²⁶, v prihodnje bi bilo torej ustrezno poskrbeti za to, da bodo vse odločitve že v osnovi utemeljene in premišljene.

²⁶ Povzetek javne razprave v Cankarjevem domu o gradivu za zakon o izvajanju javnega interesa na področju kulture (30. in 31. januar 2002)

8. REŠITVE, KI JIH V PRIMERJAVI Z VELJAVNIM ZAKONOM O URESNIČEVANJU JAVNEGA INTERESA NA PODROČJU KULTURE PONUJA NOV KROVNI ZAKON (gradivo za 2. obravnavo)

Leta 1994 je bil kot normativna osnova, na podlagi katere naj bi potekala tranzicija na področju kulture, sprejet Zakon o uresničevanju javnega interesa na področju kulture (Uradni list RS, št. 75/94) ali tako imenovan "krovni zakon". Zaradi pomanjkljivosti omenjenega dokumenta, pa je danes potrebno poiskati rešitve, ki bodo nadomestile njegove nepravilnosti in na novo opredelile manjkajoče dele. Ker bi bilo potrebno popraviti veliko večino členov sedanjega zakona, je zato primerneje predlagati novega. S tem bo dosežena večja preglednost, pa tudi dovolj časa je že minilo, da se zadeve ponovno konceptualno pretehtajo in da se opravi celovita revizija.

Ti reorganizacijski načrti, prizadevanja in aktualne razprave okrog novega krovnega zakona v kulturi²⁷, so nov vir optimizma in dokaz prizadevnosti slovenske kulturniške stroke za ureditev neskladij tudi na področju financiranja občinskih javnih zavodov. Po mnenju Brankota Goropevska bi moral biti decentralizaciji financiranja posvečen poseben kulturni program (Goropevšek, 2002)²⁸. Nov predlog zakona in z njim povezane cilje je tako mogoče razdeliti v dve skupini, tiste ki se navezujejo in nadgrajujejo cilje sedaj veljavnega zakona, in na preostale, ki so odraz novih ugotovitev (uvod v predlog zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo, prva obravnava z dne 15. 3. 2002).

Iz delovnega gradiva za pripravo predloga novega krovnega zakona²⁹, ki je v postopku obravnave, povzemam predvsem tiste vsebine, ki se nanašajo na ureditev odnosov med financerji in ustanovitelji javnih zavodov, in s tem povezano decentralizacijo financiranja.

Za uspešno uresničitev decentralizacije financiranja občinskih javnih zavodov, ki so jih ustanovile občine, uvaja nov zakon neposredno povezavo med ustanavljanjem in financiranjem javnih zavodov, predvideva usposobitev lokalne administracije za prevzem novih pristojnosti in uvaja pogodbe med državo in občinami, ki so večja kulturna središča v Sloveniji. Na podlagi tega naj bi se določila skupna politika in prispevek države ter preneslo izvajanje javne službe na same občine.

²⁷ 30. in 31. januarja so v Štihovi dvorani Cankarjevega doma potekale razprave o delovnem gradivu za pripravo predloga zakona o uresničevanju javnega interesa na področju kulture.

²⁸ Povzetek javne razprave v Cankarjevem domu o gradivu za zakon o izvajanju javnega interesa na področju kulture (30. in 31. januar 2002).

²⁹ predstavljeno na spletni strani ministrstva za kulturo

Predlagatelj novega krovnega zakona v splošnih določbah izpostavlja, da bi morale biti uresničevanje javnega interesa na vsakem posameznem področju kulture zaupano tisti stopnji organiziranosti, ki ga lahko najboljše udejanja, pa naj bo to lokalna skupnost ali država. Pri tem lahko lokalne skupnosti najboljše zagotavljajo kulturne dejavnosti, ki se odvijajo na njihovem terenu. Te naj bi se izpolnjevale na ravni ene, ali več občin (v kolikor kulturni javni zavod zadovoljuje potrebe širšega področja), za uresničevanje zadev splošnega državnega pomena, pa naj bi skrbela država.

Občinam, ki izvajajo kulturno dejavnost, ki presega občinski pomen oziroma zadovoljuje tudi kulturne potrebe prebivalcev sosednjih občin, in je to v javnem interesu države, bi se zagotovilo v sistemu financiranja občin dodatna sredstva, glede na območje širšega delovanja. Javni interes države bi v tem primeru ugotovila vlada na predlog ministra, na podlagi tega pa bi se minister in pristojni organ občine v nadaljevanju dogovorila o višini sredstev države in obsegu obveznosti občine s pogodbo iz 96. člena istega predloga zakona. (69.člen) Javnemu zavodu katerega ustanovitelj je država, njegovo delovanje pa je pomembno za občino, bi občina zagotavljala ustrezna dodatna sredstva oziroma del svoje javne infrastrukture (70. člen).

Nov krovni zakon si intenzivno prizadeva spremeniti dosedanje neugodno prakso, ko so ustanovitelji zagotavljali le pogoje za začetek dela javnih zavodov, nato pa bili razrešeni sleherne finančne odgovornosti. Ustanovitelj bi moral biti dolžan zagotavljati javna sredstva na podlagi poslanstva in programskih vsebin, opredeljenih z ustanovitvenim aktom javnega zavoda³⁰. Novost naj bi med drugim bila tudi dodatna finančna pomoč za financiranje posebnih svetovalnih in povezovalnih nalog javnih zavodov, določena s sklepom ministra in soglasjem ustanovitelja.

Dosedanje prakso administrativnega načina financiranja naj bi nadomestilo večletno ciljno financiranje, osnovano torej na posebnih pogodbah in opredelitvah medsebojnih obveznosti države in lokalnih enot. Pri takšnih večletnih pogodbah bi bila osnova financiranja strateški načrt zavoda, obseg dejavnosti in višina sredstev pa bi se določala glede na merljive, uresničljive in tudi časovno opredeljive cilje.

³⁰ Besedilo delovnega gradiva za pripravo predloga zakona o uresničevanju javnega interesa na področju kulture, predstavitev tematskega sklopa Financiranje kulturnih dejavnosti (glej spletna stran ministrstva za kulturo: www.gov.si/mk/slo)

In ker predstavlja uveljavljanje novega zakona dolgotrajen postopek, tudi zaradi omenjene potrebe po dopolnitvi zakonskega področja o financiranju občin, so v predlogu zakona poleg trajnih rešitev predvidene tudi prehodne rešitve, ki se nanašajo predvsem na tistih 38 javnih zavodov, pri katerih je v preteklosti prišlo do razkoraka med ustanoviteljstvom in financiranjem.³¹

Država in občine se lahko med seboj dogovorijo o svojih dolžnostih do omenjenih javnih zavodov. Dokler pa se ne , naj bi Ministrstvo iz državnega proračuna za delovanje občinskih javnih zavodov skladno z ustreznimi mandatnimi pogodbami zagotavljalo najmanj 60 odstotkov javnih sredstev, porabljenih za financiranje javne službe v preteklem koledarskem letu, občina oziroma zveza občin ustanoviteljic pa bi morala zagotavljati ostalih 40 odstotkov in prostorske pogoje za delovanje. V primeru soustanoviteljstva pa bi sedežna občina prispevala polovico od 40% (to je 20% vseh javnih sredstev), ostale občine soustanoviteljice pa preostalo polovico. V primeru, da bi se občine soustanoviteljice dogovorile o prenosu pristojnosti na sedežno občino, v kateri se zavod nahaja, pa bi ta dobila nadomestna dodatna sredstva v višini 20% vseh javnih sredstev na podlagi zakonodaje, ki ureja financiranje občin. (136. člen)

Tudi ta sredstva države bi se zagotavljala na podlagi pogodbe iz 96. člena, ki ureja tudi vsa ostala medsebojna razmerja (določitev javnih zavodov, namen njihovega financiranja, cilje ki naj bi bili realizirani v obdobju sklenitve pogodbe, kriteriji po katerih bi se spremlja njihovo uresničevanje, prostorske ter kadrovske in tehnične pogoje ter višino in način zagotavljanja sredstev države in občine). (137. člen)

Nekateri posamezniki, ki so se v okviru kulturnih krogov v začetku leta 2002 udeležili razprav v Cankarjevem domu pa novemu predlogu zakona očitajo odsotnost kakršnekoli varovalke, ki bi narekovala nadaljnje ukrepe v primeru, če se kdo ne bi držal predpisanih pogodb.³² Omenjene novosti v zvezi s financiranjem javnih zavodov naj bi s sprejetjem novega zakona o uresničevanju javnega interesa na področju kulture začele veljati leta 2004. Seveda pod pogojem, da se do takrat uredi tudi področje zakonodaje, ki ureja financiranje občin. Nov krovni zakon o kulturi naj bi šel v parlamentarno proceduro vzporedno z zakonom o financiranju občin. Nov predlog zakona bo sprejet samo, če bo sprejet tudi ustrezen sistem financiranja.

³¹ Uvod v predlog zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo (Prva obravnava, 15. 3. 2002)

³² Povzetek javne razprave v Cankarjevem domu o gradivu za zakon o izvajanju javnega interesa na področju kulture (30. in 31. januar, 2002)

9. POMEN DECENTRALIZACIJE ZA PRIMORSKO DRAMSKO GLEDALIŠČE

9.1. POLPOKLICNO MESTNO GLEDALIŠČE NOVA GORICA

PDG je naslednik polpoklicnega Mestnega gledališča Nova Gorica, ki ga je v sezoni 1955/1956 ustanovil Ljudski odbor mestne občine Nova Gorica. Ta je na podlagi 32. člena in 17. točke 78. člena zakona o Ljudskih odborih mest in mestnih občin (Uradni list LRS, št. 19/52) ter 2. člena Temeljne uredbe o finančno samostojnih zavodih (Uradni list FLRJ št. 51/53) dne 26. aprila 1955 sprejel odločbo o njegovi ustanovitvi (Odločba 681/1).

V tretjem členu omenjene odločbe iz leta 1955 so natančno opredeljeni viri dohodkov zavoda. Del sredstev je pridobival iz državnega proračuna, del od vstopnine in prireditvev, od prodaje gledaliških listov, izposojevalnine garderobe in iz ostalih nepredvidenih virov. Gledališče je upravljalo s premoženjem, ki mu ga je v upravljanje dodelil ljudski odbor mestne občine Nova Gorica in s premoženjem, ki si ga je pridobil v svojem poslovanju (Odločba 681/1, 3.člen). Za zadeve in naloge zavoda pa je bil pristojen Svet za prosveto in kulturo LOMO Nova Gorica (7. člen). 13.9.1958 je bilo na podlagi določbe št. 2038/1 registrirano v registru finančno samostojnih zavodov pri ObLO (občinski Ljudski odbor) Nova Gorica³³.

Na začetku je delovalo kot tipično potujoče gledališče, saj je 75% predstav odigralo na različnih odrih goriškega, deloma pa tudi koprškega okraja. Glavno breme financiranja je nosil ustanovitelj občinski Ljudski odbor Nova Gorica, že takrat pa so se zaradi gostovanj po širšem okrožju in nepogrešljivosti njegovega obstoja tudi v sosednjih krajih, kazale potrebe po oblikovanju sporazuma med občinami, ki naj bi ga po svojih močeh finančno podprle.³⁴ Polpoklicno Goriško gledališče je takrat namreč delovalo kot edina "kulturnoprosvetna manifestacija"³⁵ tega področja.

"Mislimo, da se gledališče s svojo dejavnostjo, svojim izbranim repertoarjem in gosto razpredeno mrežo gostovanj, tudi v takih krajih, kamor nikoli kaka gledališka ali kulturno

³³ Zapisnik o izvršnem pregledu zaključnega računa za leto 1959 finančno samostojnega zavoda Mestno gledališče Nova Gorica; Pokrajinski arhiv Nova Gorica; fond: PDG, t.e. 7, a.š. 66, Zapisnik o izvršnem pregledu zaključnega računa za leto 1959 finančno samostojnega zavoda Mestno gledališče Nova Gorica.

³⁴ Nekaj podatkov o Goriškem gledališču (str. 1,3); Pokrajinski arhiv v Novi Gorici; fond: PDG, t.e.11, Nekaj podatkov o Goriškem gledališču (str. 1).

³⁵ Nekaj podatkov o Goriškem gledališču (str. 1,3); Pokrajinski arhiv v Novi Gorici; fond: PDG, t.e.11, Nekaj podatkov o Goriškem gledališču (str. 1).

prosvetna skupina ne zaide, uspešno pridružuje vsem tistim ustanovam, družbenim organizacijam, ki danes tako intenzivno skrbijo za izobraževanje najširših ljudskih množic." (Poročilo upravnika goriškega gledališča Darija Bratoša na seji upravnega odbora GG dne 9.11.1961, str.1)³⁶.

Dokumenti iz začetka šestdesetih let kažejo, da je bilo takrat gledališče "v silno težkem finančnem položaju". Skoraj polovico letnega proračuna je ustvarilo samo, povečanja deleža, ki bi mu zelo koristilo, pa novogoriška občina ni zmogla zagotavljati. S strani Upravnega odbora je bil izražen predlog, da bi se dodatno finančno podporo iskalo pri sosednjih občinah Ajdovščina in Idrija. (Zapisnik seje Upravnega odbora z dne 9.11.1961)³⁷ Finančna stiska je tako ogrozila delovanje gledališke hiše, da je vedno pogostejše prihajalo do resnih polemiziranj o tem, ali naj gledališče sploh še obstaja ali pa naj se ukine.

"Če naj še dalje obstaja, je nujno treba povečati dotok dotacij, sicer je njegova dejavnost onemogočena, kajti s sedanjimi dotacijami in lastnimi dohodki v nobenem primeru ne more kriti stroškov, da ne govorimo o nadaljnjem izboljšanju kvalitete predstav in življenjskih pogojev ljudi, ki v gledališču delujejo...Predaleč bi nas privedle primerjave materialno finančnega stanja našega gledališča z ostalimi podobnimi ustanovami v naši republiki, predaleč zato, ker se zavedamo, da ObLO Nova Gorica v nobenem primeru ni v stanju finančni položaj ustanove tako temeljito spremeniti, da bi se tudi relativno približali republiškemu povprečju....Nesorazmerje med povečanjem dotacij in povečanjem števila predstav je očitno" (Poročilo upravnika Goriškega gledališča Darija Bratoša na seji upravnega odbora GG dne 9.11.1961, str.1,2)³⁸

9.2. PROFESIONALIZACIJA GLEDALIŠČA

Do profesionalizacije gledališča je prišlo 28. 3. 1969. Na podlagi 99. člena statuta občine Nova Gorica in 12. člena zakona o poklicnih gledališčih (Uradni list SRS, št. 23/57 in 11/65)

³⁶ Pokrajinski arhiv Nova Gorica; fond: PDG, t.e. 5, a.š. 39;

³⁷ Pokrajinski arhiv Nova Gorica; fond:PDG, t.e. 5, a.š. 39;

³⁸ Pokrajinski arhiv Nova Gorica; fond:PDG, t.e. 5, a.š. 39;

je skupščina občine Nova Gorica na skupni seji občinskega zbora in zbora delovnih skupnosti sprejela odločbo o ustanovitvi Goriškega gledališča Nova Gorica kot poklicne ustanove.³⁹

V 4. členu odločbe so omenjeni naslednji viri dohodkov gledališča: dotacije občinskega sklada za pospeševanje kulturnih dejavnosti in dotacije drugih občin na Primorskem, dotacije sklada SRS za pospeševanje kulturne dejavnosti, dohodki od odkupljenih predstav, vstopnina od prireditev, drugi dohodki,...(Odločba 022-2/63)

Leta 1969 ustanovljeno profesionalno gledališče v Novi Gorici, je bilo verjetno nadomestilo ukinjenemu koperskemu gledališču (glej Tomc, 1997:165,166).

Goriško gledališče Nova Gorica, se je kasneje, 23. 10. 1969 preimenovano v Primorsko dramsko gledališče Nova Gorica. Na podlagi 99. člena statuta občine Nova Gorica je skupščina občine Nova Gorica na skupni seji občinskega zbora in zbora delovnih skupnosti dne 23. oktobra 1969 sprejela sklep o preimenovanju.⁴⁰

V obdobju od profesionalizacije do sredine sedemdesetih let je sedežna občina ustanoviteljica izpolnjevala vse pravice in dolžnosti njegovega delovanja. Imenovala je Svet zavoda, direktorja, umetniškega vodjo,...in zagotavljala potrebna finančna sredstva. V Statutu, ki ga je 15.12.1973 soglasno sprejela delovna skupnost Primorskega dramskega gledališča, je zapisano, da je PDG samostojna in samoupravna organizacija združenega dela s specifično kulturno dejavnostjo in zavod posebnega družbenega pomena (splošne določbe, 1.člen). Ustanoviteljske pravice in dolžnosti izvršuje Skupščina občine Nova Gorica, ki lahko vsako leto s pogodbo na podlagi zakona o kulturnih skupnostih prenese določene obveznosti iz ustanoviteljske odločbe na Temeljno kulturno skupnost Nova Gorica (splošne določbe, 3.člen).⁴¹

V sedemdesetih letih se je na širši kulturno politični ravni vzpostavilo vzajemno financiranje gledališč s strani republike in lokalnih enot na podlagi števila zaposlenih, števila premier, ponovitev in gostovanj ter materialnih stroškov. Čeprav ti standardi niso bili najbolj stimulatívni za razvoj gledališča, so zagotavljali minimum dejavnosti. Sredi sedemdesetih je bil s strani Kulturne skupnosti Nova Gorica podan predlog, da bi Kulturna skupnost Slovenije v pomoč prispevala 50 procentni delež potrebnih sredstev za delovanje gledališča. Od leta

³⁹ Odločba o ustanovitvi Goriškega gledališča Nova Gorica, št. 022-2/63.

⁴⁰ Sklep o preimenovanju Goriškega gledališča Nova Gorica v Primorsko dramsko gledališče Nova Gorica, št. 022-2/63.

⁴¹ Statut PDG z dne 15.12.1973; Pokrajinski arhiv Nova Gorica, fond: PDG, t.e. 11, a.š. 96;

1976 do 1989 je torej vse pravice ustanovitelja nosila mestna občina, Kulturna skupnost Slovenije pa samo dolžnost financiranja.

Konec osemdesetih se pospešeno uveljavlja centraliziran sistem financiranja. Kot večino občin tudi Nova Gorica zaradi gospodarske krize ni uspela izpolnjevati svojih finančnih obveznosti. Da bi država preprečila propad kulturnih ustanov, je Kulturna skupnost Slovenije, ki ji je od leta 1986 do 1991 predsednikoval kasnejši minister za kulturo in aktualni direktor PDG, prevzela njihovo financiranje, da bi v zaostrenih razmerah ohranila dosežen kulturni standard in usklajen kulturni razvoj.

Tudi v devetdesetih ostaja eno od osnovnih vodil kulturne politike predvsem zavarovanje obstoječega, vprašanje pa je koliko časa naj država še vzdržuje gledališki sistem, v katerem so vsi igralci državni uslužbenci. Gledališča so postala javni zavodi, občine so prevzele njihove ustanoviteljske pristojnosti, vedno mučno zagotavljanje finančnih sredstev pa je v večini primerov ostalo v pristojnosti države. Rezultat tega je velika neodgovornost gledališč,..."država financira, nima pa pooblastil, medtem ko je ustanoviteljem, razbremenjenim financiranja, za delovanje gledališč dokaj vseeno" (Tomc, 1997:167).

V skladu z določili Zakona o zavodih PDG od 1. 4. 1991 nadaljuje delo kot zavod, pod pogoji, s katerimi je vpisano v sodni register. V sodni register zavodov je vpisano pri Okrožnem gospodarskem sodišču v Kopru pod številko SGZ 211/2.⁴² Je pravna oseba s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi, ki jih določata zakon in akt o ustanovitvi.⁴³

Na podlagi 3. člena Zakona o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91) ter 8., 9. in 10. člena Odloka o začasni ureditvi vprašanj v zvezi s pristojnimi in sestavo zborov ter volitvami v zборе Skupščine občine Nova Gorica (Uradno glasilo občin Ajdovščina, Nova Gorica in Tolmin št. 1/90 in 1/94) je Skupščina občine Nova Gorica na skupni seji zbora združenega dela, zbora krajevnih skupnosti in družbenopolitičnega zbora, dne 23. junija 1994 sprejela Odlok o ustanovitvi javnega zavoda Primorsko dramsko gledališče Nova gorica. V 13. členu omenjenega odloka so opredeljeni naslednji viri, iz katerih zavod pridobiva sredstva za delovanje: Ministrstvo za kulturo, ustanovitelj, plačila za opravljene storitve in drugi viri, ki so v skladu z zakonom.

Od leta 1991 se poleg Mestne občine Nova Gorica kot soustanoviteljice udeležujejo tudi sosednje občine. Občine Šempeter-Vrtojba, Kanal, Brda, Miren-Kostanjevica, so do omenjenega javnega zavoda opredelile svoj interes, na podlagi katerega prispevajo tudi del

⁴² Prav tam

⁴³ Statut PDG, sprejet na seji dne 12. 11. 1993 (12.člen)

sredstev za izvajanje posameznih projektov. Občina Šempeter je na primer posebej zainteresirana predvsem za izvajanje opernega abonmaja in delovanje mladinskega odra, za kar prispeva tudi določena sredstva, medtem ko občini Miren in Brda dodatnega programa ne sofinancirata. Vse soustanoviteljice pa sodelujejo tudi pri imenovanju Sveta zavoda in direktorja gledališča.

Organi zavoda so direktor, svet zavoda in strokovni svet. Zastopa in predstavlja ga direktor, ki je pooblaščen, da v imenu PDG v mejah svojih pooblastil sklepa pogodbe in opravlja druga pravna dejanja, kot je to določeno v statutu.⁴⁴ Upravlja ga Svet PDG, ki ima sedem članov (4 predstavniki PDG – izvolijo jih delavci PDG po postopku, ki ga določa statut in 3 predstavniki ustanovitelja oziroma zainteresirane javnosti – imenuje jih pristojni organ ustanovitelja).⁴⁵

9.2.1. Radikalno leto 1999

Leta 1999 je sodila gledališka dejavnost poleg glasbene dejavnosti, varstva premične in nepremične kulturne dediščine in investicijskega vzdrževanja v krog tistih programskih sklopov, ki so bili deležni največjega deleža sredstev iz državnega proračuna (Slovenski nacionalni kulturni program – predlog : 2000; 89).

Istega leta je bil skladno s 27.členom Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 56/98) izpeljan poizkus decentralizacije s prenosom finančne odgovornosti nad nekaterimi kulturnimi javnimi zavodi na občine ustanoviteljice.⁴⁶ Splošne materialne stroške rednega obratovanja kulturnih javnih zavodov, sredstva za amortizacijo, sredstva za plače s prispevki in davki ter druge osebne prejemke je na podlagi sistematizacije delovnih mest, v skladu s spremembami zakona zagotavljala občina ustanoviteljica ali soustanoviteljica. In sicer v višini, ki ne sme biti nižja od skupne vrednosti proračunskih sredstev, ki so bila posameznemu javnemu zavodu zagotovljena v prejšnjem proračunskem letu (1998). V primeru, da prihodki iz povečane dohodnine ne zadoščajo za pokrivanje omenjenih stroškov zagotovi manjkajoča sredstva do določene vrednosti država.

⁴⁴ Statut PDG, sprejet na seji dne 12. 11. 1993 (15 člen)

⁴⁵ Statut PDG, sprejet na seji dne 12. 11. 1993 (37., 38. in 39. člen)

⁴⁶ Odhodke občin za financiranje opravljanja nujnih nalog (zagotovljena poraba) ugotavlja za vse občine in posamezno občino ministrstvo, pristojno za finance, na podlagi meril, ki jih določijo pristojna ministrstva, ter v sodelovanju s temi ministrstvi in občinami za vsako proračunsko leto.

Ministrstvo, pristojno za kulturo financira oziroma sofinancira programe javnih zavodov in nadzoruje izvajane vrinjenega člena zakona.⁴⁷ V 13. členu istega zakona je tudi določeno, da se delež prihodkov iz dohodnine, ki pripada občinam poveča od prejšnjih 30% na 35%.

V severnoprimorski regiji so se takrat predstavniki občin in zavodov, ki presegajo občinski pomen z uveljavljanjem na širšem regionalnem ali celo nacionalnem nivoju, nad takšnimi reformnimi posegi ogorčeno zgražali in se jim uprli. Med drugimi je izvedena decentralizacija financiranja močno prizadela tudi PDG in še posebej mestno občino Nova Gorica, ki je ob malenkostnem povišanju državnih sredstev morala kriti velik zalogaj novih stroškov. Takratni minister Jožef Školč je odločno zatrjeval, da je decentralizacija v kulturi neizbežna, 12 županov Severne Primorske, pa je temu odločno nasprotovalo. Po njihovem mnenju bi morala za omenjene institucije⁴⁸ skrbeti država, saj kot regionalni zavodi delujejo na skrajnem zahodnem robu Slovenije in tako prispevajo k ohranjanju kulturne dediščine Slovencev (glej Figelj, 2000)⁴⁹.

9.2.2. Ponovna uvedba centralnega financiranja

Mestna občina Nova Gorica je v sodelovanju z nekaterimi drugimi občinami⁵⁰ s sprožitvijo ustavnega spora uspela vrinjeni člen razveljaviti in si izboriti za delovanje zavoda potrebna finančna sredstva iz državnega proračuna. Ustavno sodišče RS je z odločbo št. U-I-359/98 z dne 30.9.1999 razveljavilo omenjeno odločbo (Uradni list RS, št. 89/99). V postopku za oceno ustavnosti je ustavno sodišče odločilo, da se 27. člen omenjenega zakona razveljavi. V obrazložitvi odločbe o razveljavitvi izpodbijanega člena je natančneje predstavljeno mnenje vlagatelj, ki so se v postopku sklicevali na določbo sedme alineje prvega odstavka 23. člena zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94). Po kateri lahko predstavniški organ lokalne skupnosti vloži zahtevo za oceno ustavnosti, kadar so z izpodbijanim predpisom ogrožene pravice lokalnih skupnosti (1. točka obrazložitve odločbe). Izpodbijani člen je po mnenju predlagatelja nasprotoval ustavnemu načelu enakosti (drugi odstavek 14. člena ustave), ker je finančno obveznost naložil samo občinam, v katerih se takšni javni zavodi

⁴⁷ 27. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin

⁴⁸ Na področju Severne Primorske so bile te ustanove Primorsko dramsko gledališče, Goriški muzej in Pilonova galerija.

⁴⁹ Primorske novice, 14.1.2000, št.4, str.5.

⁵⁰ Z občinama Celje in Idrija.

nahajajo (4. točka odločbe). Predvsem pa je člen s hitrimi rešitvami zaobšel nacionalni kulturni program, ki bi v skladu z zakonom o zagotavljanju javnega interesa na področju kulture natančneje opredelil kaj je nacionalnega, kaj regionalnega in kaj lokalnega pomena (5. točka odločbe). Po njihovem mnenju sredstva za prenesene obveznosti niso bila zadovoljivo zagotovljena, s čimer so videli kršitev tudi 140. člena ustave, ki določa da mora država pri prenosu nalog z države na občine zagotoviti tudi potrebna sredstva (6. točka odločbe).

Ker občine pri sprejemanju zakonskih sprememb niso bile vključene (8. točka odločbe), so župani predlagali razveljavitev člena, ki je občinam povzročil "nepopravljivo škodo". Po mnenju Državnega zbora pa naj bi vrinjeni člen prispeval predvsem k finančni okrepitvi občin in k njihovi avtonomnosti (10. točka odločbe). Ustavno sodišče je določbe izpodbijanega člena prepoznalo kot neskladne z ustavo, ker bi moral zakonodajalec za prenos nalog na nižjo raven občin predhodno dobiti njihovo soglasje. Vlada je v svojih pojasnilih k omenjenemu problemu kritizirala predvsem odsotnost finančne podpore institucijam, ki opravljajo naloge za več občin, s strani soustanoviteljic⁵¹.

V Zakonu o izvrševanju proračuna RS za leto 2000 je bila nato sprejeta nova rešitev. Ustavno sodišče je z odločbo U-I-71/00 z dne 15. 6. 2000 razveljavilo tudi vrinjeni 30. člen Zakona o izvrševanju proračuna za leto 2000. V 2. točki obrazložitve omenjene odločbe je zapisano, da po mnenju županov, ki so vložili zahtevo o presoji skladnosti omenjenega člena (županov občin Idrije, Bovca, Celja, Cerknice, Kanala, Kobarida, Nove Gorice,...) izpodbijani 30. člen ogroža njihove pravice⁵².

Nadalje pa je v 5. točki odločbe utemeljeno, da zakonodajalec z izpodbijanimi določbami prenaša na občine pristojnosti brez pravega predhodnega soglasja in ne da bi za to zagotovil tudi potrebna sredstva. V skladu z drugim odstavkom 140. člena Ustave lahko država takšne naloge prenaša na občino le, če je prej pridobila predhodno soglasje občine in za to zagotovila sredstva (13. točka odločbe). Delež prihodkov iz dohodnine je lastni vir, ki občinam pripada zato, da na podlagi samoupravnega razpolaganja z njimi financirajo naloge, ki jih opravljajo v skladu z Ustavo in Zakonom. Prav zato dela teh sredstev ni mogoče istočasno namenjati še za financiranje nalog, ki jih na občine na novo prenese država iz svojih pristojnosti. Sklicevanje na povečan delež občin pri prihodkih od dohodnine po njihovem mnenju ne vzdrži, saj velja za vse občine, ne glede na to, ali so udeležene pri financiranju kulturnih zavodov.

⁵¹ Te namreč ne poravnavajo svojih obveznosti v skladu z aktom o ustanovitvi (20. točka odločbe o razveljavitvi 27. člena zakona p spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin)

⁵² Sedma alineja prvega odstavka 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 15/94)

Zakonodajalec v izpodbijani določbi predpostavlja, da se naloga, ki jo prenaša na občine, financira iz občinam zagotovljenih sredstev⁵³. Poleg tega izpodbijani člen posega v predpostavke občinskih proračunov, ki so morali biti po Zakonu o javnih financah⁵⁴ pripravljeni že do 15. 11. 1999⁵⁵.

Skratka, z uveljavitvijo 27. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin⁵⁶ je prizadetim občinam povzročena težko popravljiva materialna škoda. Kršen je 142. člen Ustave, po katerem o lastnih virih financiranja občin ne more odločati ali soodločati izvršilna oblast, dodatna sredstva za financiranje občin pa se ne morejo določati po načelih in merilih, ki niso določena z zakonom, temveč prepuščena odločanju izvršilne oblasti (19. točka odločbe).

Državni zbor temu nasprotuje z utemeljitvami, da gre le za delen prenos financiranja kulturnih zavodov od države na občine in s tem občinam ni povzročena nikakršna nepopravljiva škoda (6. točka obrazložitve odločbe).

Decembra 1999 je vlada sprejela predlog, po katerem naj bi državni zbor v soodvisnosti z državnim proračunom uredil financiranje teh javnih zavodov. Določen je bil tudi rok, v katerem bi se morale občine v sodelovanju z ministrstvom uskladiti glede financiranja lastnih ustanov, v nasprotnem primeru jim je vlada grozila z odvzemom povečanih sredstev občinam⁵⁷ (glej Figelj, 2000)⁵⁸. S 1.7.2000, se je na državno raven ponovno preneslo financiranje 38 občinskih kulturnih javnih zavodov.

V zadnjih desetih letih je bila torej obveznost financiranja gledališča samo leta 1999 in v začetku leta 2000 v pristojnosti mestne občine Nova Gorica. V tem letu si je ustanoviteljica ravno začela pridobivati izkušnje in se zavedati odgovornosti do svoje kulturne zakladnice. Kasneje, ko se je financiranje zopet preneslo na državo, pa se je tem obveznostim z veseljem odpovedala in se prenehala poglobljati vanje.

⁵³ Kršitev določbe iz 142. člena Ustave

⁵⁴ Uradni list RS, št. 79/99)

⁵⁵ Kršitev 143. člena Ustave

⁵⁶ Uradni list RS, št. 56/98)

⁵⁷ Vzeli bi ji omenjenih 5 odstotkov dohodnine, občine pa so si prizadevale ohraniti obstoječih 35 odstotkov.

⁵⁸ Primorske novice, 14.1.2000, št.4, str.5.

9.2.3. Financiranje PDG danes

Razveljavitev izpodbijanih 27. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin⁵⁹ in 30. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije 2000⁶⁰ je po eni strani res preprečila škodo, ki bi lahko bila povzročena občinskim javnim zavodom, v kolikor jim občine ustanoviteljice ne bi dodeljevale določenega deleža finančnih sredstev. Vendar pa predstavlja rešitev, ki je sledila reformnim poizkusom decentralizacije iz konca devetdesetih let, danes za PDG zelo negotov sistem državnega financiranja, na podlagi katerega gledališče ne more dolgoročno načrtovati svoje dejavnosti.

Za uspešno delovanje bi bilo nujno potrebno vpeljati dolgoročno večletno financiranje, vsaj za dobo prihodnjih treh let. Gledališče dobiva zaradi kakovostne produkcije veliko zanimivih ponudb za sodelovanje z nekaterimi ustanovami v tujini, ki pa jih zaradi pomanjkanja finančnih sredstev ne more uresničevati. Takšni veliki mednarodni projekti zahtevajo dolgoročno načrtovanje porabe javnih sredstev, ki naj bi jih država zagotavljala za naslednjih nekaj let vnaprej. Aktualni direktor PDG pravi, da če ne veš kaj bo jutri, ali boš imel denar ali ne, tudi ne moreš dolgoročno načrtovati programa.

Od sosednjih občin soustanoviteljic, ki so do PDG opredelile lasten interes, dobiva dodatna finančna sredstva samo za delovanje amaterskega odra, predstave za najmlajše in operni abonma⁶¹, matična občina pa prispeva sredstva za vzdrževanje nepremičnin. Omenjena sredstva, ki jih mestna občina Nova Gorica prispeva s soustanoviteljicami (občinami Šempeter - Vrtojba, Miren - Kostanjevica) so namenjena dodatnim dejavnostim gledališča, za katere je zainteresirano lokalno prebivalstvo. Programski del zaradi statusa gledališča, kot ustanove širšega nacionalnega pomena, v celoti financira država.

Mestna občina Nova Gorica danes bolj ali manj intenzivno spremlja dejavnost gledališča, za nekatere dejavnosti prispeva tudi del sredstev, vendar se vanj posebej ne pogloblja. Ker pa se gledališka hiša nahaja znotraj njenega regionalnega področja, se mora vsaj minimalno udeleževati pri usklajevanju njenega delovanja. Infrastruktura je po principu sedeža last mestne občine, zato je ta hočeš - nočeš povezana z njegovim obstojem.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 56/98

⁶⁰ Uradni list RS, št. 9/2000)

⁶¹ Operni abonma sofinancirata občina Nova Gorica in Šempeter.

Od novega krovnega zakona in Slovenskega nacionalnega kulturnega programa, ki čaka na uveljavitev, pričakuje PDG, po besedah poslovnega direktorja, predvsem ureditev delovnih razmerij in nadomestitev sedanjega administrativnega financiranja z dolgoročnim programskim financiranjem in planiranjem. Predvsem pa bi bilo potrebno zmanjšati razkorak med ustanoviteljem in financerjem. "Biti med dvema gospodarjema je težko", pravi omenjeni direktor PDG (Pelhan, 2002)⁶².

9.3. UMESTITEV PDG V ŠIRŠI OKVIR KULTURNEGA DOGAJANJA NA GORIŠKEM

Za boljše razumevanje položaja, ki ga PDG danes zavzema v kulturnem okolju severne Primorske, je potrebno nekaj pozornosti, vsaj mimobežno, posvetiti tudi ostali kulturni dejavnosti na tem področju.

Mestna občina Nova Gorica je tudi ustanovitelj javnega zavoda Kulturni dom Nova Gorica, soustanoviteljica Goriške knjižnice Franceta Bevka (z občinami Brda, Kanal, Miren-Kostanjevica in Šempeter-Vrtojba) in soustanoviteljica Goriškega muzeja Nova Gorica (že omenjene štiri občine ter občine Bovec, Kobarid, Ajdovščina, Vipava, Sežana in Komen). Poleg tega pa je tudi sedežna občina Pokrajinskega arhiva Nova Gorica in Zavoda za varstvo naravne in kulturne dediščine Nova Gorica, katerih ustanoviteljica je država. Za področje ljubiteljske dejavnosti deluje območna izpostava Sklada za ljubiteljsko kulturo Nova Gorica.

V okviru dejavnosti Kulturnega doma je potrebno omeniti tako glasbeni abonma (v okviru tega tudi mednarodni cikel solistične in komorne glasbe na gradu Dobrovo - Hitove muze), kot tudi bogato izven abonmajsko dejavnost – program Glasbene mladine Slovenije⁶³, program iz Frančiškanskega samostana na Kostanjevici⁶⁴, Mednarodno srečanje saksofonistov⁶⁵ v poletnih mesecih... Kulturni dom Nova Gorica organizira koncerte različnih glasbenih zvrsti (jazz, blues, šanson,...), folklorne, plesne in baletne dejavnosti,

⁶² Intervju, ki sem ga opravila s poslovnim direktorjem PDG, g. S. Pelhanom. V nadaljevanju se vsa sklicevanja na njegovo ime, nanašajo na opravljene intervju.

⁶³ To je oblika dopolnilne glasbene vzgoje v vrtcih, osnovnih in srednjih šolah. V okviru te spoznavajo ljudsko, klasično glasbo in elemente posameznih glasbenih zvrsti – jazza,...

⁶⁴ V okviru tega se predstavljajo mladi talenti iz Goriške, zamejstva in od drugod.

⁶⁵ To organizira Kulturni dom Nova Gorica skupaj z Glasbeno šolo Nova Gorica.

poleg tega pa posreduje programe in zastopa glasbene umetnike tudi izven občine, po vsej Sloveniji in v tujini. V mali dvorani Kulturnega doma se dnevno predvajajo filmi.

Zveza kulturnih društev Nova Gorica vključuje 19 društev s 707 aktivnimi člani. Med njimi je 13 zborov (6 moških, 4 mešani, 2 ženska in 1 dekliški), aktivna je tudi instrumentalna glasbena dejavnost (4 pihalni orkestri, 3 komorne skupine,...), gledališka dejavnost pa se izvaja v okviru dveh odraslih, ene mladinske in ene otroške gledališke skupine. V okviru društev se združujejo tudi fotografi, likovniki, zgodovinarji,...

Kot samostojni ustvarjalci na področju kulture delujejo številni slikarji, kiparji, pisatelji, oblikovalci, arhitekti, glasbeniki, založniki,...ki ustvarjajo kakovostna umetniška dela. Razširjena je tudi ponudba na področju galerijske dejavnosti, načrtuje se postavitve Mestne galerije, ki zaenkrat še vedno deluje zgolj kot razstaveni prostor⁶⁶ ob strokovni pomoči Goriškega muzeja in podpori PDG. (www.nova-gorica.si)

Zavod Masovna je zavod neinstitucionalne kulture, katerega ustanovitelji so štirje klubi (Klub goriških študentov, Klub druga stran, Klub 13. brat in ŠKUC – sekcija Nova Gorica). Leta 1998 ga je občina izbrala za upravljalca prostorov Mostovna. Kako malo posluha ima občina za potrebe mladih in kako nezainteresirane so javne oblasti za podpiranje neinstitucionalne kulture nasploh, dokazuje tudi opremljenost prostorov, ki jih je zavod dobil v uporabo. Njegovi člani so se namreč potožili, da jim je občina prostore ponudila v zelo osiromašeni obliki (brez tlakov, dokončane električne napeljave,...). Mostovna je prostor za razvoj urbane kulture in spodbujanje ostalih dejavnosti mladih. Po zaprtju šempeterskega kluba CRMK in pred obnovo zapuščenega objekta so bili mladi na področju Nove Gorice in sosednjih občin nekaj časa brez prostorov za razvoj mladinske kulture. Ta je že po tradiciji (ki prevladuje na večjem delu Slovenije) pri financiranju odmaknjena na stranski tir. Prostori Mostovna nudijo ugodne pogoje za izvajanje koncertnih prireditev, kinotečne dejavnosti, gledaliških predstav, raznih razstav, delavnic, literarnih večerov,...in drugega. Prav zato bi moralo biti tudi v interesu občine prizadevanje za dokončno usposobitev omenjenih prostorov in nadaljnje podpiranje dejavnosti, ki bi se tu izvajala.

Na valovih radia Robin se enkrat tedensko predvaja oddaja Radio Mostovna, zavod pa izdaja tudi mesečno glasilo.

⁶⁶ Prevzela pa naj bi tudi strokovne naloge pri razvoju likovne dejavnosti omenjenega prostora.

9.3.1. Razmerje med institucionalno in neinstitucionalno kulturo v Novi Gorici

Mestna občina Nova Gorica podpira predvsem institucionalno, elitno kulturo, medtem ko ostaja področje mladinske kulture odmaknjeno daleč stran od interesov občinskih javnih oblasti. Ker je neinstitucionalna kultura prepuščena zakonu trga, prihajajo v Novi Gorici in okolici bolj do izraza komercialne dejavnosti diskotek, barov in predvsem med tujci zelo priljubljena zabaviščna ponudba hotelov in igralnic družbe HIT (slednja prispeva veliko sponzorskih sredstev pri podpiranju kulture v Novi Gorici in sosednjih občinah).

Sergij Pelhan, direktor PDG pravi, da si državno podporo zasluži vsaka skupina, ki je kakovostna in odmevna, bodisi institucionalna ali neinstitucionalna (Pelhan, 2001). "Kultura je vse, pa najsi se s kulturo ukvarjajo institucije, nekdo ljubiteljsko ali pa nekdo izven institucij..." (Pelhan, 1993). Vendar pa takšno mišljenje na žalost ni prisotno v krogu tistih, ki odločajo o delitvi javnih sredstev. Velik del ljudi, ki v občinah krojijo oblast, ne vidi niti čez asfalt, kakor pravi Pelhan (Pelhan, 1993), kaj šele čez institucionalno kulturo, ki zakriva potrebe neinstitucionalne. Ta ostaja zaradi takšnih in drugačnih, komunalnih ali ostalih kulturnih potreb, ki imajo prednost, prikrajšana za ustrezno finančno podporo.

Tudi v nekaterih ostalih evropskih državah (npr. Nemčiji), je visok delež državnih sredstev namenjen predvsem podpori že uveljavljenih avtorjev, pogostokrat pa se izogiba kontroverznim in manj priljubljenim avtorjem, saj javna podpora noče tvegati vloženih sredstev. Vendar pa so raziskave pokazale, da se na primer povpraševanje po popularni klasiki ne zmanjša bistveno, če se poveča cena vstopnic. Glede na te ugotovitve bi bilo pričakovati, da bi se iz javnih sredstev financirala tudi alternativna kultura in dejavnost neuveljavljenih ustvarjalcev, ki ne more živeti od povpraševanja publike, saj je še nepoznana. (glej Frey, 2002)

Tudi v Novi Gorici bi bilo potrebno nepristransko in uravnoteženo podpirati različne oblike kulturnega ustvarjanja. Država in občina bi morali biti nepristranski do duhovnih in ideoloških tokov ter usmeritev, ki se pojavljajo na tem področju, in podpirati tako tradicionalne kot eksperimentalno-avantgardne tokove, elitno in popularno kulturo. Priporočljivo bi bilo celo aktivno medsebojno sodelovanje in povezovanje obeh v primeru posameznih projektov.

9.3.2. Pomen PDG za Mestno občino Nova Gorica

PDG ponuja publiki pestro ponudbo različnih scenskih dejavnosti. Poleg dolžnosti, ki jih v okviru šestih letnih premier ter izvedbe lastnih in gostujočih predstav poklicnih gledališč izpolnjuje do države, pripravi vsako leto vsaj eno otroško predstavo in organizira ogled gledališča, ki so namenjeni seznanjanju mladih z gledališkim poklicem in delovanjem gledališke hiše. Pod njegovim okriljem več kot dvajset let deluje ljubiteljski mladinski oder, ki omogoča uveljavljanje mladih, nadarjenih vendar še nepoznanih igralcev. Pripravljenost gledališča za vzgojo mlajše generacije dokazuje tudi letošnja prva premierna predstava "Skrivni dnevnik Jadrana Krta". V njej je ob spremstvu aktualnega gledališkega ansambla glavno vlogo odigral dijak srednje šole iz Nove Gorice, ki ni član delujočega Mladinskega odra. Občina Nova Gorica ima na srednji šoli namreč umetniški razred smer gledališče.

Za najmlajše pripravi vsako leto lutkovni abonma, zaradi povpraševanja prebivalcev novogoriške in sosednjih občin pa se izvaja v zadnjih letih tudi operno-baletni abonma. Poleg tega prireja razne razstave, omeniti pa gre tudi izven gledališko dejavnost v okviru raznih simpozijev, koncertov, okroglih miz,... Publika bi gledališče rado navdušilo tudi z uprizarjanjem sodobnega plesa, vendar pa po besedah Sergija Pelhana gledalci za to obliko umetnosti ne izražajo večjega zanimanja. Direktor gledališča pravi, da izpolnjuje PDG obveznosti do države vsaj 130 odstotno (Pelhan, 2001).

Spodnja tabela prikazuje primerjavo PDG z nekaterimi gledališkimi javnimi zavodi v Sloveniji (občinskimi in državnimi) v letu 2001, upoštevajoč različne kazalce, ki se nanašajo na njihovo dejavnost.

PDG uprizori letno samo 6 premier, število izvedb premiernih produkcij je bilo lani v primerjavi z ostalimi tremi gledališči nižje, vendar pa je po številu vseh prireditev PDG presegalo tako dejavnosti SNG Drame Maribor kot SLG Celje, primerljivo pa je bilo s številom vseh prireditev nacionalne institucije SNG Drama Ljubljana. PDG je v letu 2001 opravilo 15 gostovanj, število gostujočih predstav pa je bilo precej višje, kot v ostalih treh gledališčih (tudi trikrat višje). PDG prednjači pred ostalimi tudi glede števila obiskovalcev, zasedenosti lastnih dvoran in glede števila prodanih vstopnic.

Seveda je potrebno pri takšnih primerjavah upoštevati vse vplive notranjega in zunanjega okolja (kulturne, družbene, socialne, ekonomske, gospodarske,... okoliščine), v katerem se institucije nahajajo

Tabela 9.3.2.

Nekaj podatkov o PDG v letu 2001

	PDG	Drama MB	SLG Celje	Drama LJ
Premiere	6	11	6	10
Vse javne prireditve	374	235	237	399
- izvedbe premiernih produkcij	97	142	104	161
- ponovitve iz prejšnjih sezon	86	52	82	213
- gostovanja v tujini	15	2	12	20
- gostujoče predstave	129	36	41	25
Št. obiskovalcev vseh prireditev	116.833	54.585	64.926	73.014
Št. prodanih vstopnic	97.844	-	43.055	49.869
Zasedenost lastnih dvoran (v %)	89	72,70	88	76
Št. vseh zaposlenih	76	97	70	132
Št. zaposlenih igralcev	22	25	24	43
Povprečno št. nastopov	77	31,2	78	64,75

Vir: Vsebinska poročila gledališč 2001 v Letno poročilo 2001, Ministrstvo za kulturo RS

9.4. DRŽAVNI JAVNI ZAVOD PDG

Že v času ministrovanja mag. Rudija Šeligo, je bil v leta 2000 objavljenem predlogu Slovenskega nacionalnega kulturnega programa izražen predlog o podžavljanju javnih zavodov posebnega nacionalnega pomena. Tem se je končno ponudila priložnost, da se prostovoljno opredelijo za ali proti omenjeni "preobrazbi". Pogodba o prenosu ustanoviteljstva in premoženja SNG Maribor z mestne občine na Republiko Slovenijo je že bila podpisana v letošnjem oktobru.

V letu 2003 naj bi ta status pridobilo tudi PDG v Novi Gorici. Ministrstvo za kulturo mu je ponudilo priložnost, da se izvrši preobrazba občinskega javnega zavoda v nacionalno institucijo, z vsemi pravicami in obveznostmi, ki ji kot taki pripadajo⁶⁷.

Na podlagi 19. člena statuta Mestne občine Nova Gorica (Uradne objave, št. 6/2000) je Mestni svet Mestne občine Nova Gorica izdal predlog sklepa, s katerim se mestna občina Nova Gorica odpoveduje ustanoviteljskim pravicam in obveznostim do PDG Nova Gorica z dnem prenehanja veljavnosti sedanjega Odloka o ustanovitvi javnega zavoda. S tem pristaja

⁶⁷ Pogovore na to temo je ministrica s svojo ekipo v Novi Gorici že opravila, do konca leta pa bi veljalo zaključiti tudi pogovore z župani drugih mestnih občin, za katere je tema aktualna, in izsledke dogovorov vključiti v krovni zakon o kulturi.

na prenos ustanoviteljskih pravic in obveznosti na republiko Slovenijo, ki bo postala ustanoviteljica sedanjega javnega zavoda. Pri tem morajo sklep sprejeti tudi vse občine (so)ustanoviteljice. V sklepu, ki služi kot osnova za prenos nepremičnin na Republiko Slovenijo, se mestna občina Nova Gorica odpoveduje lastninski pravici nad vsemi nepremičninami, katerih lastnica oziroma solastnica je bila do sedaj⁶⁸. (Sklep mestnega sveta Mestne občine Nova Gorica, št.:465-57/01, predlog)

1. 7. 2002 je bila na oddelku za družbene dejavnosti izdana naslednja obrazložitev. Mestni svet Mestne občine Nova Gorica je na seji dne 29. 11. 2001 sprejel sklep, v katerem se strinja, da postane PDG javni zavod državnega pomena. Temu so sledili razgovori z Ministrstvom za kulturo Republike Slovenije. Glede na to, da morajo vse občine ustanoviteljice PDG sprejeti ustrezne akte, za prenos ustanoviteljstva na državo, predlaga župan mestnemu svetu v sprejem sklep, kot ga bodo sprejele vse občine. (Obrazložitev predloženega sklepa, št.465-57/01)

V okviru prenosa ustanoviteljstva na državo je potrebno upoštevati želje in zahteve vseh vpletenih akterjev, tako države kot tudi sedežne občine in samega izvajalca. Na lokalni ravni niso opazne pretirane težnje po ohranitvi ustanoviteljskih pravic občine, najverjetneje zaradi strahu pred ponovno decentralizacijo financiranja javnih zavodov, katere neugodne posledice je ta že okusila v preteklosti (leta 1999). Zato na ravni odnosa med občino in državo ni večjih razhajanj in nasprotovanj izvedbi državnega načrta. Občina namreč ni pripravljena prispevati sredstev, potrebnih za delovanje gledališča, zato se mu bo v kratkem odpovedala in zgrabila ponujeno ponudbo države, da ta prevzame zavod v svojo last. Tudi na ravni soustanoviteljic ne bi smelo biti večjih zapletov in nasprotovanj, saj je za vodenje institucije, kakršna je PDG, potrebno veliko usklajevanj in dogovarjanj, ki pa jih je v okviru večjega števila ustanoviteljev težko izpeljevati. Dokaz za to so tudi zapleti, ki so se pojavili v zvezi z imenovanjem sveta zavoda PDG. Po podatkih Ministrstva za kulturo RS za leto 1999 zavod ni imel imenovanega novega sveta, oziroma je bil v ustanavljanju (Jež, 2001)⁶⁹. Ponavadi mine veliko časa, preden občine imenujejo svoje člane, kljub temu, da se jih o poteku mandata starega sveta opozori že prej (Pelhan, 2001). Po mnenju direktorja PDG se bodo ti problemi pojavljali dokler ne bodo razrešena vsa neskladja glede ustanoviteljstva (Pelhan, 2001).

⁶⁸ Poslovna stavba (rotunda) razen poslovnih prostorov, ki so prodani, pri tem bo galerijo v prostorih rotunde država dala mestni občini v neodplačani najem; poslovna stavba (gledališče) s pripadajočim funkcionalnim zemljiščem; skladišče, delavnice in šest stanovanj s pripadajočimi deli,...; PDG pa ohrani razpolagalno pravico na stanovanjih;

⁶⁹ Maska, št. 3-4, 2001

Kako bi prenos ustanoviteljstva PDG na državo občutila občina Nova Gorica? Izgubila bi pravico do sodelovanja pri imenovanju svojih predstavnikov v svet zavoda in imenovanju direktorja,...in drugih pristojnosti. S prenosom ustanoviteljskih pravic na državo, se matična občina odpoveduje lastništvu nad infrastrukturo javnega zavoda, saj je bil pogoj ministrice, da se v primeru podržavljenja ustanove prenese nanjo tudi premoženje.

V primeru javnih zavodov, katerih ustanovitelj bi bila država pa predlog Slovenskega nacionalnega kulturnega programa (Nova revija, 2000) predvideva, da sedežna občina, v kateri se zavod nahaja, sklene s takšnim javnim zavodom pogodbo, s katero opredeli svoj interes v odnosu do zavoda in s tem povezana sredstva, ki jih prispeva. Prav tako bi svoj interes do ponudbe zavoda lahko izrazile tudi sosednje občine.⁷⁰

Za izvajalca predstavlja podržavljanje zavoda najboljšo možno rešitev in jo zato tudi odločno podpira. Po mnenju direktorja PDG je do tega upravičeno predvsem zato, ker je njegova dejavnost širšega nacionalnega pomena (Pelhan, 2000). Nahaja se na samem državnem robu, je mednarodno aktivno, s kvaliteto svojega programa pa se uveljavlja tako v domačem, kot tudi v širšem mednarodnem prostoru in prispeva k prepoznavnosti slovenske kulture tudi zunaj Slovenije. Gledališče je pozicionirano na skrajnem zahodnem robu Slovenije, kjer z uprizarjanjem številnih slovenskih gledaliških del in z izvedbo tujih del v slovenskem jeziku ohranja slovenski jezik ob meji s sosednjo Italijo in vzdržuje umetniški nivo slovenske besede. S svojo bogato in kakovostno ponudbo se na širšem področju uveljavlja kot institucija posebnega nacionalnega pomena. O kakovosti njegove produkcije pričajo tudi številna priznanja, ki jih je gledališče prejelo v preteklosti (nagrada Borštnikovega srečanja leta 2001, Severjeva nagrada za igralske dosežke leta 1998, nagrada na Hrvaškem festivalu malih odrov, naslov žlahtnega komedianta na Dnevih komedije leta 2000, nagrada za scenografijo na Slovenskem festivalu komornega gledališča leta 2002...in druge).

⁷⁰ Sedaj zagotavljajo občine soustanoviteljice sredstva za dodatni program (operni abonma, delovanje mladinskega odra, predstave za najmlajše).

9.5. DECENTRALIZACIJA ALI PODRŽAVLJANJE

V primeru PDG je tako na strani občine, kot tudi na strani izvajalca opazen odklonilni odnos do decentralizacije financiranja občinskih javnih zavodov, saj bi to za občino pomenilo predvsem dodatno finančno obveznost, za izvajalca pa nadaljevanje neugodnega načina njegovega financiranja.

Tehtanje posledic obeh možnih rešitev, tako decentralizacije financiranja kot preobrazbe PDG v državni javni zavod, terja natančno analizo prednosti in slabosti vsake izmed njih. Stroka na lokalni in državni ravni ter razni analitiki, pa se do omenjenega opredeljujejo na podlagi lastnih izkušenj in prepričanj.

Direktor PDG, Sergij Pelhan, ki se že zelo dolgo udejstvuje na področju kulture, je prepričan, da bi decentralizacija financiranja v primeru novogoriškega odra postavila pod vprašaj kakovost ponudbe. Po vsej verjetnosti bi bili med drugim prisiljeni uprizarjati bolj komercialne predstave, po katerih povprašuje večina nezahtevnih obiskovalcev gledališč. Gledališčem, ki ne sodijo v celoti pod državno oskrbo, nudi večjo ekonomsko učinkovitost prav uprizarjanje lahkotnega žanra iger, predvsem komedij. Po njegovem mnenju je nesmiselno z ukrepi kakršen je decentralizacija rušiti sistem, ki daje dobre rezultate. (Pelhan, 2002)

V intervjuju, ki sem ga izvedla z imenovanim direktorjem gledališča, je ta na moje vprašanje o prednostih in slabostih centralnega sistema financiranja izrazil naslednje prepričanje. Po njegovem mnenju je pomanjkljivost takšne kulturne politike predvsem v tem, da lahko zaradi fizične oddaljenosti centra od ustanove daje država prednost bližje pozicioniranim javnim zavodom, ki so ji bolj na očeh. Po drugi strani pa tak sistem preprečuje uveljavljanje lokalne politike in do sedaj pogosto prakso, ko so občinski sveti predlagali svoje člane na podlagi političnih meril. (Pelhan, 2002).

S popolnim prevzemom ustanoviteljstva si bo država pridobila popoln nadzor nad delovanjem institucije in porabo dodeljenih sredstev. In ker zavzema kvalitetna ponudba oziroma uprizoritev gledaliških iger prvo mesto v definiciji njihovega poslanstva, je potrebno njeno nazadovanje preprečevati z vsemi razpoložljivimi sredstvi.

Tudi po mnenju svetovalke za kulturo mestne občine Nova Gorica, bi hipotetično rečeno, decentralizacija financiranja javnih zavodov na gledališče ne vplivala ravno najboljše. Izkušnje iz leta 1999, navaja kot dokaz za to. Mestna občina Nova Gorica ni institucije PDG nikoli

vzela za svojo in si zato tudi ni posebej prizadevala za njeno uspešno delovanje (Valentinčič,2002). Dvom v zmogljivosti občine za prevzem tako velike odgovornosti, kot bi ji jo naložila uveljavitev decentralizacije financiranja, ne izhaja toliko iz finančnih sposobnosti, ampak predvsem iz pomanjkanja ustrezno usposobljenega kadra. Kot uspešen, velik in predvsem produktiven sistem, terja tudi določene strokovne kapacitete. Za takšne reorganizacijske procese je potreben daljši čas priprav in usposabljanja, da bi bil zagotovljen dober teren za nadaljnji razvoj institucije. Zaradi zgoraj naštetih dejstev je ustanoviteljstvo z vsemi pripadajočimi pravicami in dolžnostmi bolje prepustiti državi. V nasprotnem primeru bi za uspešen dolgoročni kulturni razvoj gledališča občina morala ustrezno usposobiti pristojne organe (Valentinčič,2002).

Obsežnejši sistemi naj se zato razrešujejo na širšem državnem nivoju, lokalne dileme pa znotraj samih občin. Prepričanje svetovalke za kulturo v občini Nova Gorica je, da predstavljajo institucije, kakršna je PDG zelo zahteven sistem, za upravljanje katerih občine pogostokrat niso usposobljene ali zainteresirane. Zaradi njegovega položaja ga ni primerno prepuščati lokalni politiki. Kulturne institucije širšega regionalnega pomena so primerljivi korpusi, ki jih je lažje nadzorovati, če so vključeni v širši sistem državnega nadzorovanja in upravljanja. (Valentinčič,2002)

Gledališče si prizadeva priti v njeno oskrbo prav zaradi prepričanja, da lahko država bolje zagotavlja njegovo delovanje in skrbi za njegov razvoj, predvsem z rednim dolgoročnim zagotavljanjem potrebnih finančnih sredstev. Vendar vsaka sprememba prinese s seboj določene novosti in spremembe, ki jih ni mogoče natančno predvideti. Zato tudi ne moremo natančno vedeti, kako bi PDG decentralizacijo financiranja občutilo v današnjih razmerah. Po mnenju sedanjega ustanovitelja in predstavnikov ustanove, ga je pred tem primerneje obvarovati in zaščititi kakovost njegove ponudbe s preimenovanjem v državni javni zavod.

Prenos ustanoviteljstva na državo je logična posledica neugodnih kulturno političnih razmer, v katerih ni na nižji lokalni ravni opazen niti najmanjši interes za oskrbovanje tako pomembnih javnih zavodov kakršno je PDG. Mogoče bi bilo na tem mestu primerneje podpiranje takih institucij nadomestiti s postopnim usposabljanjem občinskih kadrov za prevzemanje odgovornosti nad lastnimi ustanovami in vplivati na prepričanje sosednjih občin soustanoviteljic, da bi tudi te pokazale večji interes do njihovega vzdrževanja. V ta namen bi morale občine ponotranjiti skrb do pomembnejših kulturnih institucij in zaživeti z njimi v harmoničnem sozvočju. Vloga države bi bila v tem primeru predvsem pomoč lokalnim

skupnostim, seveda na podlagi jasno definiranih pristojnosti tako ustanovitelja, kot tudi države.

Leta 1966 sta Baumol in Bowen v obsežni analizi uprizarjajoče umetnosti dokazovala, da stroški gledališč praviloma naraščajo hitreje kot prihodki od prodaje vstopnic. To naj bi bila utemeljitev za podporo te oblike umetnosti z javnimi sredstvi. Če tej prištejemo še druge vzroke, kot so pomembnost nekega gledališča za širše področje več občin ali za celoten narod, kvaliteta ponudbe in privdih elitizma, pa naj bi bila utemeljitev podpore z javnimi sredstvi še bolj utemeljena. (glej Frey, 2001)

Glede na zgornje utemeljitve naj bi bil novogoriški oder eno izmed tistih gledališč, ki presega regionalne potrebe in kriterije saj z uspešnim uresničevanjem svojega poslanstva prispeva pomemben delež k kakovosti slovenske kulturne produkcije. Prav zaradi tega dejstva naj bi bilo deležno tudi ustrezne državne oskrbe za svoje delovanje in obstoj.

Ker pa je takšnih institucij v Sloveniji več in ker država zaradi omejenosti razpoložljivih sredstev ne more financirati vseh, je potrebno pri selekcioniranju institucij, ki naj bi postale nacionalnega značaja, ravnati preudarno. Zgotavljanje javnega interesa na področju kulture, bodisi s strani države ali lokalnih skupnosti, naj bi določal nacionalni kulturni program. Nacionalna kulturna politika si mora prizadevati za preobrazbo pokrajinskih kulturnih ustanov v kulturna središča nacionalnega pomena, ne da bi to nujno pomenilo njihovo poddržavljanje. Predvsem pa mora preiščeno selekcionirati, katere zavode je resnično potrebno na novo pozicionirati kot nacionalne ustanove.

10. ANALIZA POSTAVLJENIH HIPOTEZ

k hipotezi 1:

Na tem mestu v celoti potrjujem prvo, na začetku naloge izpostavljeno hipotezo. Razkorak med državo, ki kot financer PDG zagotavlja sredstva za uresničevanje programa zavoda in mestno občino Nova Gorica, ki bi kot ustanoviteljica morala nase prevzeti tudi finančno odgovornost, je za delovanje PDG neugoden, za državo pa predstavlja takšna situacija predvsem dodatno obremenitev.

Po sprejemu Zakona o uresničevanju javnega interesa na področju kulture (1994) in z uveljavitvijo lokalne samouprave, pristojnosti države in lokalnih skupnosti glede posameznih javnih zavodov niso bile dovolj natančno opredeljene. Zato v položaju, v katerem se danes nahaja tudi PDG, omenjeni javni zavod ne more dolgoročno načrtovati svoje dejavnosti. V razmerah, v katerih so občine (tudi Mestna občina Nova Gorica) ohranile predvsem ustanoviteljske pravice, država pa jih zgolj financira, je izvajalec deležen mnogih neugodnih posledic razkoraka med državo in lokalnimi skupnostmi. Po mnenju direktorja PDG neurejeni odnosi med ustanoviteljem in financerjem zelo neugodno vplivajo na delovanje gledališča.

S prakticiranjem državnega financiranja, ki apriori podpira javne zavode in jim dodeljuje sredstva za zaposlene že zato, ker so ti tam nameščeni, se odlaša uresničitev ideje programskega financiranja. Slednje naj bi zavodom omogočilo večjo samostojnost pri sprejemanju poslovnih odločitev (Predlog zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo, prva obravnava z dne 15.3.2002, uvod), institucije pa bi lahko tako dolgoročno načrtovale program dela in porabo sredstev, kar je nujno potrebno predvsem pri uresničevanju zahtevnejših in večjih mednarodnih projektov. Tudi PDG dobiva iz tujine zanimive ponudbe o mednarodnem sodelovanju, ki pa jih na žalost zaradi aktualne kulturne politike ne more udejanjiti. Za uresničevanje takšnih projektov je potrebno planiranje porabe sredstev vnaprej.

Opisani problem dodatno potrjuje trditev, da je obstoječi sistem financiranja občinskih javnih zavodov, ki izhaja iz neurejenih odnosov med ustanovitelji in financerji, neugoden tudi za delovanje PDG. Mestna občina Nova Gorica prispeva le sredstva za vzdrževanje nepremičnin, soustanoviteljice pa delež sredstev za izvajanje dodatnega programa. Večji del finančnih obveznosti izpolnjuje država, in tako nadaljuje prakso iz konca osemdesetih let, ko je nase prevzela financiranje vseh občinskih javnih zavodov posebnega pomena, da bi jih tako

zavarovala pred propadom, ker jim občine ustanoviteljice niso bile sposobne zagotavljati potrebnih sredstev.

Nov poizkus decentralizacije naj bi zmanjšal finančne obveznosti ministrstva z njihovo prerazporeditvijo na druga področja. Dokler pa se ne bodo dokončno razjasnile tako pristojnosti ustanovitelja kot financerja, se bodo omenjeni problemi nadaljevali. V novem predlogu "krovnega zakona" je zato za izboljšanje te situacije predvideno udejanjanje skupne kulturne politike na podlagi pogodb, sklenjenih med državo in občinami. Država bi opredelila delež lastnega prispevka za delovanje nekega občinskega javnega zavoda, medtem ko bi bilo samo izvajanje preneseno na občine ustanoviteljice. V takšnih razmerah se bo država lahko posvetila v prvi vrsti spremljanju stanja in učinkov s pravico da poseže v financiranje, če se pogodbe ne izvajajo.

k hipotezi 2:

Lokalna skupnost predstavlja tisto teritorialno enoto, ki lahko najbolj učinkovito uresničuje javni interes na svojem področju. Vendar pa je v primeru PDG ustrežnejše zagotavljanje njegovega delovanja na širši državni ravni, kot na ožji ravni lokalne skupnosti, saj predstavlja omenjeni javni zavod institucijo širšega nacionalnega pomena.

V zvezi s prvim delom hipoteze je najprej potrebno postaviti ločnico med občinskimi javnimi zavodi lokalnega pomena in tistimi, ki so posebnega nacionalnega pomena. Upoštevajoč to razdelitev pa lahko nadalje ugotavljamo na kateri ravni (državni ali občinski) se lahko najbolj učinkovito uresničuje javni interes, zaradi katerega so bili ustanovljeni. Za pomembnejše institucije, ki presegajo občinski pomen je bolje, če se uresničujejo na državnem nivoju, lokalni interes pa naj se udejanja na nivoju posameznih občin. Te lahko z ustrezno usposobljenimi kadri in ob finančni podpori države ter sosednjih občin uspešno izvajajo manjše programe, ki so vezani na omejen prostor in pomembni predvsem za lokalno skupnost. Na tej ravni se enostavneje vzpostavlja komunikacija med zavodom in lokalno skupnostjo. Ta je veliko bolj sproščena in predvsem manj zahtevna.

Ker pa občine ustanoviteljice pogosto zanemarjajo svoje obveznosti do institucij, ki jih ustanavljajo, se mora na tem mestu vpletati država. Za uspešno uresničevanje lokalnega

javnega interesa, bi morale matične občine poleg pravic nase odgovorno prevzemati tudi določene obveznosti.

V 1. členu Zakona o uresničevanju javnega interesa na področju kulture (Uradni list RS, št.75-2680/94 z dne 2. decembra 1994) je predpisano, da so tako država kot lokalne skupnosti dolžne skrbeti za uresničevanje javnega interesa na področju kulture. To pomeni, da se tudi sredstva za uresničevanje javnega interesa zagotavljajo bodisi iz državnega proračuna ali proračunov lokalnih skupnosti (3. člen). Predvsem pa naj finančne pogoje za njihovo delovanje zagotavlja tisti, ki lahko to stori najboljše.

Tudi v 22. členu predloga novega zakona o uresničevanju javnega interesa na področju kulture je določeno, da mora javne dobrine zagotoviti tisti, ki lahko to stori na najbolj učinkovit način (bodisi država ali lokalne skupnosti). Občina mora poskrbeti za tiste dejavnosti, ki jih določa področni zakon, po možnosti (če to omogočajo objektivne okoliščine) pa prevzema odgovornost tudi nad drugimi (predlog zakona o uresničevanju javnega interesa na področju kulture, 24.člen).

Pri uresničevanju javnega interesa na področju kulture lahko torej lokalna skupnost seže samo do določene stopnje. Za dejavnosti širšega pomena, ki zadovoljujejo potrebe širšega področja (muzejska dejavnost, gledališče,...) pa je lokalna skupnost neustrezna. Te je potrebno obvarovati pred regionalnimi zlorabami in tako preprečiti pristranskost lokalne politike. Država mora torej zagotavljati pogoje za delovanje tistih zavodov, ki so posebnega pomena predvsem zato, ker pokrivajo celotno Slovenijo, imajo vodilno vlogo na posameznem področju in so pomembne za razvoj slovenskega kulturnega prostora (glej Pezdir, 2002). Institucije, ki presegajo občinski pomen, je zato tudi primerneje pozicionirati na višji državni ravni. Pomembnejša kot je za nacionalni kulturni razvoj, bolj intenzivno se država udeležuje pri zagotavljanju ustreznih pogojev njenega delovanja.

Tudi PDG je kot institucija posebnega nacionalnega pomena deležno državne finančne podpore. Zadovoljuje potrebe širšega geografskega področja na skrajnem zahodnem robu Slovenije (ob meji z sosednjo Italijo) in v zamejstvu. In ker je varstvo kulturne dediščine in jezika ob zahodni meji nacionalna skrb, naj bi se tudi financiranje zagotavljalo iz državnega proračuna.

Mnenja o tem ali naj bi PDG postalo državni javni zavod ali ne, so si različna. Aktualni direktor gledališča in svetovalka za kulturo na oddelku za družbene dejavnosti občine Nova Gorica zastopata stališče, da bi bilo tako za samo gledališče, kot mestno občino bolje, da

ustanoviteljstvo nad njim prevzame država. Kulturne institucije širšega regionalnega pomena⁷¹ so primerljivi korpusi, ki jih je lažje nadzorovati, če so vključeni v širši sistem državnega nadzorovanja in upravljanja (glej Valentinčič, 2002).

k hipotezi 3:

Uresničitev procesa decentralizacije financiranja bi za občino Nova Gorica pomenila predvsem več obveznosti in odgovornosti.

Posledice decentralizacije za mestno občino Nova Gorica ne bi bile ravno ugodne, saj bi se bistveno povečal obseg njenih finančnih obveznosti. Zaradi distance, ki jo je do sedaj gojila do omenjenega zavoda, bi bila primorana za uspešno opravljanje prenesenih nalog najprej usposobiti ustrezen kader. Poleg začetnih sredstev, ki jih je do sedaj v skladu z zakonodajo (7. člen Zakona o zavodih, Uradni list RS, št. 12-481/91 z dne 22. marca 1991) morala zagotoviti za zagon delovanja zavoda, pa bi morala iz občinskega proračuna zagotavljati tudi nadaljnja sredstva, potrebna za njegovo delovanje.

Poleg tega je za uspešno upravljanje tako velikega sistema, kakršen je PDG, na ravni občin soustanoviteljic potrebno veliko usklajevanj in dogovarjanj. Že usklajevanja o enem samem projektu so zelo težavna, kaj šele o instituciji, ki zahteva toliko sredstev, truda in izkušenj. Na tem mestu niti ni tako problematično samo vprašanje finančnih sredstev, saj bi se ta lahko prerazporejala iz drugih področij. Večji problem predstavlja kot že rečeno pomanjkljiva strokovna usposobljenost občinskih organov, o kateri dvomijo celo sami. Institucije kakršna je PDG predstavljajo zelo zahteven sistem, za upravljanje teh pa občine na žalost pogostokrat niso usposobljene. (Valentinčič, 2002)

Celo sam direktor PDG dvomi, da bi občine bile sposobne zagotavljati finančni zalogaj, ki je potreben za delovanje ustanove (glej Turel, 2002)⁷².

⁷¹ V ta okvir sodijo tudi ustanove, ki se nahajajo v občinah na skrajnem robu Slovenije (Maribor – na skrajnem vzhodu, Nova Gorica – na skrajnem zahodu,...)

⁷² Primorske novice, petek 19. julija 2002, št. 57

k hipotezi 4:

Mestna občina Nova Gorica podpira predvsem institucionalno, elitno kulturo (pri čemer je pomemben tudi delež sredstev iz državnega proračuna) medtem ko ostaja področje alternativne kulture odmaknjeno daleč stran od interesov občinskih javnih oblasti. Ljudje, ki v občini krojijo oblast ne vidijo večje potrebe po podpiranju neinstitucionalne kulture oziroma zanjo vedno primanjkuje sredstev (češ, da jih še za institucionalno kulturo ni dovolj)⁷³. Javna oblast bi morala podpirati kulturo po kriterijih nepristranskosti in uravnoteženega kulturnega ustvarjanja različnih duhovnih in ideoloških tokov ter usmeritev. Razlika med podporo tradicionalni oziroma elitni in eksperimentalni, popularni kulturi na drugi strani je v Novi Gorici vsaj tako velik problem, kot je to v ostalih slovenskih mestih.

Situacija je podobna kot v nekaterih drugih evropskih državah, kjer se visoka državna podpora dodeljuje predvsem že uveljavljenim avtorjem. Zaradi pomanjkanja sredstev v proračunu za kulturo in tveganja vloženih sredstev se javna oblast izogiba kontroverznim in manj priljubljenim avtorjem.

⁷³ Že na prejšnjih straneh naloge sem omenjala prepričanje direktorja Cankarjevega doma, Mitja Rotovnika, ki pravi, da bi morale biti proračunskih sredstev za kulturo toliko, da bi jih potem ko bi dobili določeno vsoto vsi ustanovljeni javni zavodi nekaj ostalo tudi za ostale najbolj zanimive programe (glej str.12). Neinstitucionalno kulturo se tako zopet samo po sebi postavlja na stranski tir pri tekmovanju za pridobivanje javne podpore.

11. ZAKLJUČEK

Danes nam je bolj ali manj jasnih večino pravno-organizacijskih oblik organizacij, ki se udeležujejo na področju kulture. Še vedno pa ostaja eno od odprtih vprašanj, v kolikšni meri naj država posega v sistem financiranja občinskih javnih zavodov oziroma kako urediti razhajanja med njihovimi ustanovitelji in financerji.

Položaj kulturnih institucij v Sloveniji je problematičen iz različnih vidikov. Sistem financiranja je vprašljiv predvsem zato, ker se po ustaljeni praksi še vedno bremeni predvsem proračun države, ki z lastnimi finančnimi prispevki podpira mačehovski odnos občin do lastnih kulturnih zavodov. Današnja situacija več kot očitno kaže na nepreglednost pristojnosti financerja in ustanovitelja, saj občinski javni zavodi danes še vedno zavzemajo pozicijo iz konca 80. let. Občine so kot ustanoviteljice oziroma soustanoviteljice, pogosto brez večjega občutka odgovornosti, dolžnost financiranja pa je prenesena na državo. Občinam je zagotovljena stabilna finančna podpora, brez resnejših zahtev po prevzemanju odgovornosti nad lastnimi odločitvami. Kulturna administracija na lokalni ravni posameznih občin ni zainteresirana za oskrbovanje 38 občinskih javnih zavodov.

Šele, ko bo končno sprejet dolgo pričakovani Nacionalni kulturni program, dopolnjen Zakon o uresničevanju javnega interesa na področju kulture in Zakon o financiranju občin, bodo zagotovljeni osnovni pogoji, za ureditev razkoraka med ustanovitelji in financerji javnih zavodov. Ena od možnih rešitev današnjega stanja je decentralizacija financiranja občinskih institucij oziroma prenašanje finančnih pristojnosti od države na nižjo raven lokalnih skupnosti, druga pa poddržavljanje nekaterih kulturnih institucij.

Decentralizacija financiranja občinskih javnih zavodov na področju kulture je večplasten in kompleksen proces, ki zahteva popolno angažiranost vseh vpletenih akterjev (države, občine ustanoviteljice in izvajalca) neke kulturne dejavnosti. Ločimo teritorialno in politično decentralizacijo, v splošnem pa pomeni prenos pristojnosti iz višje državne na nižjo lokalno raven organiziranosti. V svoji geografski različici se je decentralizacija na področju kulture začela že v sedemdesetih letih ter se nato v osemdesetih in devetdesetih nadaljevala kot politična decentralizacija. Je sestavni del reorganizacije javne administracije številnih zahodno-evropskih držav. Države severne Evrope dopuščajo kulturnim ustanovam več

samostojnosti in fleksibilnosti, od tu naprej pa nosijo same odgovornost za uresničevanje svojega poslanstva. V odnosu do države jih zavezujejo predpisane pogodbe, na podlagi doseženih rezultatov pa sodelujejo pri javnem financiranju.

Za lažje razumevanje današnjih procesov decentralizacije financiranja, si lahko v veliki meri pomagamo z analizo preteklih obdobj slovenske kulturne politike. V določenem času se je namreč uveljavljal takratnim razmeram ustrezen sistem kulturne politike, ki je na svojevrsten način vplival tudi na kasnejša dogajanja.

Medtem, ko je v prvem obdobju, po 2. sv. vojni, decentralizacija delovala predvsem v senci načela indoktrinacije, pa je bilo od sredine petdesetih let v ospredju prav uresničevanje decentralizacije. V obdobju agitpropovske kulturne politike je imela država neposreden nadzor nad kadrovsko, finančno in programsko dejavnostjo kulturnih ustanov. V obdobju uresničevanja znamenitih štirih načel (demokratizacije, debirokratizacije, destalinizacije in decentralizacije) se je praksa centralnega planiranja, prevzeta po sovjetskem modelu opuščala. To obdobje je močno zaznamoval predvsem komunalni sistem in na občinski ravni oblikovani ljudski odbori. Osnovni cilj te politike pa je bila lokalizacija nacionalnih teženj. V tretjem obdobju samoupravljanja je komunalizacijo nadomestil policentrični kulturni razvoj. Odločanje o javnih sredstvih se je v sedemdesetih prenašalo na nižje instance samoupravnih skupnosti, dokler se ni konec osemdesetih okrepila centralizacija financiranja na področju kulture. V zadnjem obdobju parlamentarne demokracije je država nase prevzela večinski delež financiranja kulturnih javnih zavodov. Centralizacija financiranja se je ustalila do te mere, da je bil iz strani Sveta Evrope, na podlagi izpeljane evalvacije slovenske kulturne politike, podan tudi predlog reorganizacije obstoječega sistema v smeri decentralizacije financiranja kulturnih javnih zavodov.

Neusklajenost in nerazumevanje glede delitve pristojnosti med državo in lokalnimi enotami je po eni strani posledica pomanjkljivo urejene zakonske podlage, po drugi pa rezultat raznih strahov in bojazni iz preteklosti. Pristojnosti države in lokalnih skupnosti v začetku devetdesetih namreč niso bile sistemsko porazdeljene. Centraliziran sistem financiranja deloma vzpodbujamo tudi s politiko podpiranja velikega števila majhnih občin, ki pogostokrat niso sposobne skrbeti zase.

Vsi načrti o uvedbi decentraliziranega modela financiranja kulturnih javnih zavodov se danes, kljub dolgotrajnemu zavedanju o nujnosti sprememb in predvsem zaradi nekaterih neuspešnih poizkusov izpeljave te reforme v preteklosti, še vedno nahajajo na zelo majavih in

nestabilnih tleh. Kot vsakokrat, ko so na preizkušnji interesi in prioritete nasprotnih si polov, ki ju v tem primeru poosebljata država na eni in občine na drugi strani, pa prihaja tudi tokrat med glavnimi akterji do trenj in nesoglasij.

Konstruktiven pristop k razreševanju neskladij predstavlja naslednja razrešitev. Ministrstvo za kulturo postane ustanovitelj kulturnih institucij nacionalnega pomena, občinam prepusti ustanoviteljske pravice nad institucijami lokalnega pomena, samo pa si pridrži v primeru pomembnejših programov še določene soustanoviteljske pravice. Za vzdrževanje občinskih kulturnih institucij prispeva skladno s pogodbenimi razmerji tudi manjši del sredstev, katerih poraba se stalno preverja, nikakor pa za njihovo izvedbo ne prevzema nase odgovornosti. Finančna podpora, predvsem tistim, ki presegajo občinski pomen, mora biti pogojena s stopnjo njihove pomembnosti za nacionalni kulturni razvoj, njihova poraba pa na vsakem koraku nadzorovana in strokovno utemeljena. Namesto sedanjega sistema administrativnega financiranja bi bilo ustrežnejše večletno programsko financiranje, ki bi temeljilo na pogodbeno dogovorjenih rezultatih in ne na podlagi vhodnih stroškov. Osnova pogodbe o financiranju za več let je strateški načrt, ki opredeli cilje zavoda, ki morajo biti relevantni, merljivi, uresničljivi in časovno opredeljeni (predlog novega krovnega zakona). Neskladja med ustanoviteljem in financerjem bi bila tako vsaj deloma razrešena, občine pa bi dejansko postale pristojne za kulturo, kot je to določeno v zakonu.

Z ureditvijo razmerij med vsemi vpletenimi subjekti in na podlagi upoštevanja specifičnih karakteristik posameznih kulturnih ustanov lahko učinkovito posežemo v njihovo upravljalno strukturo in na novo uredimo odnose med financerji in ustanovitelji. Tudi v primeru gledališč. PDG je bilo od svoje profesionalizacije, 1969 leta, deležno različnih deležev iz državnega proračuna. Zadnji rezultati pa dokazujejo večinsko prevlado državne finančne podpore. Občina Nova Gorica danes sicer spremlja dejavnost gledališča, za nekatere dejavnosti prispeva tudi del sredstev, vendar pa se vanj posebej ne pogloblja.

Če naj PDG postane državni javni zavod, se mora matična občina Nova Gorica v celoti odpovedati ustanoviteljstvu in prepustiti premoženje državi. Na lokalni ravni niso opazne pretirane težnje po ohranjanju ustanoviteljskih pravic, kar še posebej ustreza samemu izvajalcu, ki mu bo kot nacionalnemu zavodu zagotovljen bolj siguren sistem financiranja. Ker je položaj med dvema gospodarjema vedno nekoliko negotov, je zanj poddržavljanje zavoda primernejša rešitev. Kot javni zavod s kakovostno gledališko ponudbo (to potrjujejo tudi številne nagrade, ki jih je gledališče prejelo), ki se nahaja na skrajnem zahodnem robu države, je po mnenju mnogih takega statusa PDG tudi upravičeno. Je nekakšen kulturni

center, ki poleg primarne dejavnosti, zaradi katere je bilo PDG ustanovljeno, podpira tudi druge kulturne dejavnosti (sodobni ples, galerijsko dejavnost, opero in balet, vzgojo za najmlajše,...).

Aktualni direktor PDG pravi, da bi decentralizacija lahko bistveno oslabila kakovost ponudbe. Vprašljivo je tudi, kako odgovorno bi mestna občina izpolnjevala prenesene dolžnosti.

Razreševanje trenutne anomalije se torej lahko razreši bodisi v smeri decentralizacije financiranja javnih zavodov, ki bodo še naprej delovali pod ustanoviteljstvom občin ali poddržavljanja nekaterih izjem. V primeru vsake posamezne institucije, tudi PDG, pa je potrebno natančno preučiti posledice, ki bi jih pri posamezni odločitvi občutili tako javni zavodi, kot tudi posamezne občine in država. Na podlagi teh ugotovitev pa nato izbrati najboljšo možno rešitev, katere cilj je prispevati k razvoju slovenske kulture na višjem nacionalnem nivoju.

Ministrstvo za kulturo si bo še bolj prizadevalo zmanjšati vpletenost države pri financiranju občinskih javnih zavodov. Medsebojno sodelovanje, usklajevanje in dopolnjevanje pa je predpogoj uspešne nacionalne kulturne politike. Predvsem se mora v zavesti izvajalcev lokalne in nacionalne kulturne politike ustaliti prepričanje, da je ustanovitelj dolžan dejavnost tudi financirati. Šele ko bo sprejet ustrezen sistem financiranja, bo lahko sprejet tudi nov krovni zakon na področju kulture, ki ponuja mnoge rešitve za izboljšanje položaja občinskih javnih zavodov v vmesni sferi neurejenih odnosov med njihovimi ustanovitelji in financerji.

12. LITERATURA

Brezovšek, Marjan (1994): Federalizem in decentralizacija, politološki vidiki položaja in vloge federalnih enot. Karantanija, Ljubljana

Čopič, Vesna (1991): Elementi za oblikovanje nacionalne kulturne politike ter modela upravljanja in organiziranja v kulturi. Emonica, Ljubljana.

Čopič, Vesna, Gregor Tomc, Michael Wimmer (1997): Kulturna politika v Sloveniji. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana (Zbirka teorija in praksa).

Frey, S. Bruno, Werner W. Pommerehne (2001): Muze na trgu, odkrivanje ekonomike umetnosti. PAC, Pomurski akademski center, Murska Sobota, Ustanova za podjetništvo; Kranj.

Figelj, Klavdija (2000): "Decentralizacija na račun občin". Primorske novice, 14.1., št.4, str.5.

Grad, Franc (1998): Lokalna demokracija, organizacija in volitve. Založba ČZ, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.

Grafenauer, Božo (2000): Lokalna samouprava na slovenskem, teritorialno organizacijske strukture. Pravna fakulteta, Maribor.

Guzej, S. Cveta (1993): "Naj cveto vsi cvetovi". Primorske novice, 5.2., št.10, str.26.

Irjala, Auli, Magne Eikas (1996): State, Culture and Decentralisation. Edita, Helsinki.

Jež, Jedrt (2001): "Policentrizem pomeni zdravo konkurenco". Maska, pomlad, 3-4, str. 78-80.

Kamnar, Helena (1999): Javni zavodi med državo in trgom. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana (Zbirka Sophia, 1999,3).

Kocjančič, Rudi, Ciril Ribičič, Franc Grad, Igor Kavčič (1998): Ustavno pravo Slovenije. Visoka upravna šola, Ljubljana.

Macur, Mira (1996): Evalvacija kulturne politike na področju gledališke dejavnosti. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana

Matarasso, Francois, Charles Landry (2000): Iskanje ravnotežja: enajst strateških dilem kulturne politike. Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije, Ljubljana.

Nobuko, Kawashima (1997): Theorising Decentralisation in Cultural Policy: Concepts, Values and Strategies. OPA (Overseas Publishers Association), Amsterdam.

(1955) Odločba o ustanovitvi Mestnega gledališča v Novi Gorici, št. 681/1-55. Arhiv Primorskega dramskega gledališča, Nova Gorica.

(1969) Odločba o ustanovitvi Goriškega gledališča Nova Gorica kot poklicne ustanove, št. 022-2/63. Arhiv Primorskega dramskega gledališča, Nova Gorica.

(1999) Odločba o razveljavitvi 27. člena zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin. Uradni list republike Slovenije, št. 89/99, Ljubljana.

(2000) Odločba o razveljavitvi 30. člena Zakona o izvrševanju proračuna za leto 2000. Uradni list Republike Slovenije, št. 9/2000.

(1994) Odlok o ustanovitvi javnega zavoda Primorsko dramsko gledališče Nova Gorica, št. 026-2/94. Arhiv Primorskega dramskega gledališča, Nova Gorica.

Peršak, Tone (1997): Slovenija čez dvajset let. Trzin.

Pezdir, Slavko (2002): "Pred razpravami o novem krovnem zakonu". Delo, torek 29.jan., št.23, str.8.

Pezdir, Slavko (2002): "Kako zmanjšati finančni delež države?". Delo, sreda 30.jan., št.24, str.8.

Pezdir, Slavko, Milan Vogel (2002): "Politika zmanjšuje vpliv stroke". Delo, četrtek 31.jan., št.25.

Pezdir, Slavko, Milan Vogel (2002): "Krogi sklenjeni, predlagatelja čaka novo delo". Delo, petek 1. feb., št.26, str.2

Pezdir, Slavko (2002): "Decentralizacija bo sprostila denar za nujne naloge". Delo, 26. marec, št.70, str.8.

(1955) Pravila Goriškega gledališča. Pokrajinski arhiv v Novi Gorici, fond: PDG, tehnična enota 11, arhivska šifra 97.

(1995) Predpisi o lokalni samoupravi in drugi predpisi o upravi. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.

(1996) Predpisi s področja kulture. ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.

Repovž, Grega (2002): "Ko ima prav še Pavle Rupar". Delo, Sobotna priloga, 23. februar, str.1.

Rotovnik, Mitja (2002), kolumna. Jana, 19.2., št.8, str.15.

Sfiligoj, Nada (1993): Marketinško upravljanje. Fakulteta za družbene vede, Zbirka Profesija, Ljubljana.

(1969) Sklep o preimenovanju Goriškega gledališča Nova Gorica v Primorsko dramsko gledališče Nova Gorica, št. 022-2/63. Arhiv Primorskega dramskega gledališča, Nova Gorica.

(2000) Slovenski nacionalni kulturni program. Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije, Ljubljana (Zbirka Nova revija).

(1973) Statut Primorskega dramskega gledališča Nova Gorica. Pokrajinski arhiv v Novi Gorici, tehnična enota 11, arhivska šifra 96.

(1993) Statut Primorskega dramskega gledališča. Nova Gorica. Arhiv Primorskega dramskega gledališča, Nova Gorica.

(2002) Statut Mestne občine Nova Gorica. Uradne objave, št.6, Nova Gorica.

Šmidovnik, Janez (1995): Lokalna samouprava. Cankarjeva založba, Ljubljana (Zbirka Pravna obzorja, 4).

Veliki splošni leksikon: v osmih knjigah, Ljubljana: DZS, 1997

Vevar, Štefan (1998): Slovenska gledališka pot. DZS, Ljubljana.

(1994) Zakon o lokalni samoupravi. Uradni list Republike Slovenije, št. 72/93,57/94, Ljubljana.

(1998) Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin. Uradni list Republike Slovenije, št. 56/98-str.,Ljubljana.

(1994) Zakon o uresničevanju javnega interesa na področju kulture. Uradni list Republike Slovenije, št.75-2680/94, Ljubljana.

(2002) Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo, predlog za obravnavo – prva obravnavo. Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije, Ljubljana.

(2002) Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo, predlog za obravnavo – druga obravnavo. Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije, Ljubljana.

(1959) Zapisnik o izvršnem pregledu zaključnega računa za leto 1959 finančno samostojnega zavoda Mestno gledališče Nova Gorica. Pokrajinski arhiv v Novi Gorici, tehnična enota 7, arhivska šifra 66.

(1961) Zapisnik seje Upravnega odbora z dne 9. nov. 1961.leta. Pokrajinski arhiv v Novi Gorici, tehnična enota 5, arhivska šifra 39.

Zupančič, M. Boštjan (1994): Prvine (pravne) kulture. Fakulteta za družbene vede, Zbirka Teorija in praksa, Ljubljana.

Žnidaršič, K. Alenka (1996): Ekonomika in upravljanje neprofitne organizacije. Postojna.

12. PRILOGE

Priloga A

INTERVJU Z AKTUALNIM DIREKTORJEM PDG

Z aktivnim in dolgoletnim udejstvovanjem na področju slovenske kulturne politike ste si, med drugim tudi kot nekdanji minister za kulturo, gotovo pridobili veliko dragocenih izkušenj. Prepričana sem, da bi mi bila sleherna od njih v veliko pomoč pri pisanju te diplomske naloge, vendar pa bom vprašanja, ki vam jih bom zastavila v nadaljevanju, omejila predvsem na fenomen decentralizacije financiranja javnih zavodov in položaj PDG znotraj teh reorganizacijskih procesov. Cilj moje diplomske naloge je namreč analizirati pomen decentralizacije na konkretnem primeru novogoriškega gledališkega odra.

I. Vpliv kulturne politike na PDG v preteklosti

- 1.) Kakšen je bil v preteklih obdobjih, od ustanovitve gledališča leta 1969 pa do danes, odnos kulturne politike do PDG?
 - a) Kako je bila urejena delitev pristojnosti med državo, ustanoviteljico in izvajalcem?
 - b) Kako je bil urejen sistem financiranja?
- 2.) Kako so pretekli poizkusi decentralizacije financiranja javnih zavodov vplivali na PDG?

II. Umestitev PDG v današnji kulturno-politični okvir

Zakonska podlaga delovanja kulturne politike v Sloveniji je danes, po desetih letih samostojnosti in mnogih reorganizacijskih poizkusih, še vedno pomanjkljivo urejena. Na tem mestu bi rada izpostavila predvsem odsotnost ustreznega Nacionalnega kulturnega programa ter pomanjkljivosti in nepravilnosti v samem Zakonu o uresničevanju javnega interesa na področju kulture, ki počasi doživlja svojo preobrazbo.

- 3.) Kako opisana situacija vpliva na PDG in kaj od NKP ter novega krovnega zakona na področju kulture pričakujete v prihodnje?
- 4.) Kakšne so za PDG posledice razkoraka med njegovim ustanoviteljem (občino Nova Gorica) in financerjem (državo)?
- 5.) Zanima me kakšne so na področju financiranja PDG pristojnosti ustanoviteljice in kako odgovorno jih občina Nova Gorica uresničuje? Kako pa izpolnjuje ostale obveznosti?

- 6.) Ali je PDG deležno tudi finančne podpore s strani ostalih občin, katerih potrebe zadovoljuje? Kako te opredeljujejo svoj interes do gledališča?
- 7.) Statusna ureditev javnih zavodov, kot samostojnih pravnih osebnosti z lastno upravljalno strukturo, predvideva njihovo avtonomnost. Kakšno mero samostojnosti dejansko uživa PDG?
- a) V kolikšni meri lahko svet zavoda, kot najvišje strokovno telo, vpliva na upravljanje in vodenje?
- 8.) Kako uspešno organi zavoda izpolnjujejo svoje naloge, ali so zanje dovolj usposobljeni?
- 9.) Kako bi opisali odnos med PDG, kot izvajalcem javne službe in njegovo ustanoviteljico, občino Nova Gorica?
- 10.) Ali se vam zdi, da predstavlja lokalna skupnost tisto teritorialno enoto, ki lahko najbolj uspešno uresničuje javni interes na svojem področju?
- 11.) Katera strategija je po vašem mnenju bolj učinkovita, načrtovanje razvoja kulturnih ustanov na širši državni ravni ali na ožji ravni posameznih lokalnih skupnosti? Naj bi imeli pri uresničevanju lokalnih potreb glavno besedo, lokalni ali nacionalni organi upravljanja?
- 12.) Ali se strinjate s trditvijo, da so namenske in ne splošne dotacije s strani države tiste, ki zagotavljajo uspešnejše rezultate in nadzorovano porabo državnih sredstev s strani lokalne skupnosti, saj se morajo uporabljati za natančno določene namene dejavnosti, zaradi katere je bil javni zavod ustanovljen?
- 13.) Katere so v primeru PDG prednosti in slabosti centralistično urejenega sistema financiranja kulturnih javnih zavodov?

III. Pomen decentralizacije za PDG

- 14.)Kakšne posledice bi za PDG imela načrtovana reorganizacija obstoječega, centraliziranega sistema financiranja javnih zavodov v smeri decentralizacije?
- a) Ali bi vplivala na kakovost izvajanja javne službe PDG?
- 15.)Kako bi v primeru PDG decentralizacija financiranja vplivala na odnos med ustanoviteljico, državo in samim izvajalcem?
- a) Kako bi potekalo upravljanje, vodenje, financiranje, kdo bi urejal ostala strateška poglavja, ...kakšna bi bila vloga vsakega od vpletenih organov?
- 16.)Ali je po vašem mnenju občina Nova Gorica sposobna prevzeti nase takšno odgovornost, kot jo narekuje proces decentralizacije in ali sploh ima za to usposobljen kader?
- 17.)Se vam zdi reorganizacija financiranja v smeri decentralizacije ustrezna rešitev za občinske javne zavode kakršno je PDG?
- 18.)Kje vidite morebitne nevarnosti procesa decentralizacije financiranja za vaš javni zavod?
- 19.) Kaj menite o morebitnem prenosu ustanoviteljstva PDG na državo?

Priloga B

INTERVJU S SVETOVALKO ZA KULTURO NA ODDELKU ZA DRUŽBENE DEJAVNOSTI OBČINE NOVA GORICA

Proces decentralizacije financiranja javnih zavodov, ki naj bi bil realiziran v bližnji prihodnosti, je aktualen tako za PDG, kot tudi za samo občino Nova Gorica. Posegel naj bi namreč v organizacijsko strukturo tako ene, kot druge. Zato bi vam rada zastavila nekaj ključnih vprašanj, na podlagi katerih bom v svoji diplomski nalogi analizirala pomen decentralizacije za PDG. Kot njegova ustanoviteljica je občina Nova Gorica dolžna izpolnjevati z zakonom predpisane obveznosti in pri tem uveljavljati tudi nekatere svoje pravice. O načrtovanem procesu decentralizacije financiranja javnih zavodov ima gotovo izoblikovano svoje lastno mnenje, ki ga spremljajo različna pričakovanja, dvomi in mogoče tudi strahovi.

I. Vpliv kulturne politike na PDG v preteklosti

- 1.) Ali bi mi lahko na kratko opisali kakšen je bil odnos med občino Nova Gorica in javnim zavodom PDG v preteklih treh desetletjih njegovega obstoja?
- 2.) Kako so pretekli poizkusi decentralizacije financiranja javnih zavodov vplivali na ta odnos?

II. Današnji kulturno-politični okvir

Zakonska podlaga področja kulturne politike v Sloveniji je danes, po desetih letih samostojnosti in mnogih reorganizacijskih poizkusih, še vedno pomanjkljivo urejena. Na tem mestu bi rada izpostavila predvsem odsotnost ustreznega Nacionalnega kulturnega programa in pomanjkljivosti Zakona o uresničevanju javnega interesa na področju kulture, ki počasi doživlja svojo preobrazbo.

- 3.) Kako opisana situacija vpliva na odnos občine do PDG in kaj od NKP ter novega zakona pričakujete v prihodnje?

- 4.) Kakšne so za občino Nova Gorica posledice razkoraka med ustanoviteljem in financerjem PDG? Kako se te odražajo v njenem odnosu do PDG?
- 5.) Katere so v primeru PDG glavne pristojnosti občine in kako odgovorno jih opravlja?
- 6.) Ali se vam zdi takšna delitev pristojnosti ustrezna?
- 7.) Ali se vam zdi, da predstavlja lokalna skupnost tisto teritorialno enoto, ki lahko najbolj kvalitetno uresničuje javni interes na svojem področju?
- 8.) Ali se strinjate s trditvijo, da so namenske in ne splošne dotacije s strani države tiste, ki zagotavljajo uspešnejše rezultate in nadzorovano porabo državnih sredstev s strani lokalne skupnosti, saj se morajo uporabljati za natančno določene namene dejavnosti, zaradi katere je bil javni zavod ustanovljen?
- 9.) Katera strategija je po vašem mnenju bolj učinkovita, načrtovanje razvoja kulturnih ustanov na širši državni ravni ali na ožji ravni posameznih lokalnih skupnosti? Naj bi imeli pri uresničevanju lokalnih potreb glavno besedo lokalni ali nacionalni organi upravljanja?
- 10.) Katere so po vašem mnenju prednosti in katere slabosti centralistično urejenega sistema financiranja kulturnih javnih zavodov, med njimi tudi PDG?

III. Pomen decentralizacije za občino Nova Gorica

- 11.) Kako bi načrtovana reorganizacija obstoječega centraliziranega sistema financiranja javnih zavodov v smeri decentralizacije vplivala na odnos občine N.G. do PDG?
 - a) Kakšen bi bil obseg njenih dolžnosti?
- 12.) Ali je občina Nova Gorica sposobna prevzeti nase takšno odgovornost, kot jo narekuje proces decentralizacije, ima za to usposobljen kader?

- 13.) Ali se občina Nova Gorica zaveda svojih dolžnosti in je pripravljena prevzeti finančno odgovornost za delovanje PDG tudi brez večjih zakonskih pritiskov?
- 14.) Kje vidite morebitne nevarnosti procesa decentralizacije financiranja za občino N.G.?
- 15.) Kaj bi takšna reorganizacija financiranja pomenila za samo občino? Ali predlagate katere druge, ustrežnejše in za ustanoviteljico predvsem manj obremenjujoče rešitve?
- 16.) Kaj menite o morebitnem prenosu ustanoviteljstva PDG na državo?