

Univerza v Ljubljani
Fakulteta za družbene vede

**Decentralizacija, razdržavljenje in privatizacija na področju
kulturnih dejavnosti**

(Magistrsko delo)

Avtor: Igor Teršar

Mentor: prof. dr. Andrej Rus

Ljubljana, julij 2007

Kazalo

1 Uvod.....	3
Hipoteze magistrskega dela.....	4
Hipoteza 1.....	4
Hipoteza 2.....	5
Hipoteza 3.....	5
2. Novi procesi.....	6
2.1 Decentralizacija.....	6
2.2 Razdržavljenje in privatizacija.....	14
3 Kultura in ekonomija.....	17
3.1 Stališče Unesca.....	17
3.2 Ekonomski pogled na umetnost.....	18
3.3 Nov partnerski odnos v kulturni politiki.....	24
3.4 Stališča EU.....	29
3.5 Situacije v drugih državah.....	32
3.5.1 Avstrija.....	34
3.5.2 Francija.....	35
3.5.3 Nemčija.....	36
3.5.4 Nizozemska.....	37
3.5.5 ZDA.....	38
4 Situacija na področju kulturnih dejavnosti v Sloveniji.....	40
4.1 Država – lokalne skupnosti.....	40
4.2. Zgodovinski oris organiziranja ljubiteljske (društvene) kulture.....	41
4.3 Funkcije ljubiteljske kulture.....	44
a) Kakovostno preživljanje prostega časa.....	44
b) Kulturna ustvarjalnost in poustvarjalnost.....	44
c) Kulturna vzgoja in izobraževanje.....	44
č) Dostopnost kulturnih vrednot.....	45
4.4. Način delovanja ljubiteljskih društev in skupin.....	45
4.5 Nevladne organizacije.....	46
4.6 Pomen društev oz. nevladnih organizacij.....	47
4.7 Financiranje društev.....	48
5 Novi procesi v slovenski kulturni politiki.....	51
5.1 Ustanovitev Javnega sklada RS za kulturne dejavnosti (v nadalj. Sklad).....	52
5.2 Struktura Sklada.....	56
5.2.1 Organi sklada.....	56
5.2.2 Financiranje.....	56
5.2.3 Ocena delovanja z vidika uvajanja NJM.....	57
5.3 Možnosti nadaljnje privatizacije z vidika uvajanja NJM.....	63
5.4 Javne agencije.....	64
5.5 Javno zasebno partnerstvo.....	67
6 Sklep.....	72
Summary.....	75
Seznam literature.....	78

1 Uvod

V magistrski nalogi bom predstavil organiziranje ljubiteljskih kulturnih dejavnosti skozi koncept decentralizacije, ki pomeni prenos državnih zadev s centralne na lokalno raven, skozi koncept razdržavljenja, ki pomeni opustitev lastniškega monopola države in lokalnih skupnosti nad kulturnimi inštitucijami oz. njihov prehod iz oblastne v nepridobitno sfero, pri čemer naj bi javne oblasti še naprej financirale vsaj v enakem obsegu vse tiste kulturne programe, ki jih zaradi javnega interesa ni mogoče prepustiti tržnim zakonitostim, ter skozi koncept privatizacije, ki pomeni prehod premoženja in delovne skupnosti zaposlenih iz javnega v zasebni sektor. V nalogi izhajam iz predpostavke, da je nujno pojasniti pojav in pojem ljubiteljske, množične in visoke kulture tako z ekonomskimi, kulturnimi kot sociološko-zgodovinskimi premisami, čeprav ekonomija in kultura pripadata ločenim sferam človeškega delovanja.

Za konec 20. stoletja je značilno »odmiranje birokracije v javnem sektorju in uveljavljanje menedžmenta« (Rus 2001), kar je v precejšnji meri povezano s privatizacijo javnega sektorja. Skladno s temi procesi se spreminja vloga države in tržnih mehanizmov pri zagotavljanju družbenih vrednot oz. javnega dobrin ter storitev. Čeprav potekajo ti procesi v Evropi, in tudi v Sloveniji, predvsem na področju zdravstva, socialnega skrbstva in šolstva, se posamezni elementi novega javnega menedžmenta in zametki privatizacije pojavljajo tudi na področju kulture.

Kateri razlogi napeljujejo na dejavnost države na tem področju? Kultura je v tržni družbi blago in kapital. Prvega trošimo kot javno dobrino, z drugim ekonomiziramo kot z zasebnimi sredstvi. Kultura kot predmet trženja in množične potrošnje je blago, ki ima na trgu svojo vrednost in ceno. Toda kulture kot javnih dobrin torej ni mogoče preprosto vrednotiti in vsaka družbena izbira je načelno ali neracionalna ali nedemokratična. Ta neuspeh trga na kulturnem področju nas vodi do utemeljitve dejavnosti države. Država naj bi skrbela za razmestitev kulturnih dobrin in razdelitev dohodkov med ponudniki in povpraševalci kulturnih dobrin, kjer trg ne deluje. Tako sta državni in tržni model kulture dejansko pogojena drug z drugim. Vendar je lahko država pri tem tudi neuspešna.¹ Njeno poseganje na kulturno področje ne izboljšuje rezultatov prostega

¹ Mitja I. Tavčar v knjigi *Strateški management nepridobitnih organizacij* (2003) izpostavlja stališče, da je država večinoma neučinkovita pri zagotavljanju javnega dobra, zato se marsikje odloča, da naroča pri zasebnih prostovoljskih nepridobitnih

delovanja trga. Politični ekonomisti so mnenja, da bo neuspeh trga na kulturnem področju toliko manjši, kolikor bolj jasno bodo opredeljene lastninske pravice nad kulturnimi dobrinami in kolikor bolj bodo dogovorjeni postopki javne izbire.

Bistveni del teoretičnih izhodišč magistrske naloge se bo nanašal na ekonomsko analizo tega področja, hkrati pa bodo predstavljeni sociološki in zgodovinski dejavniki ter vidiki. Poglavitni del naloge se bo ukvarjal z decentralizacijo, razdržavljenjem in privatizacijo na področju kulture v Sloveniji med po letu 1991 pa do danes).² Za potrebe magistrske naloge bom uvajanje novega javnega menežmenta opredelil predvsem kot proces prenašanja nekaterih funkcij države na civilno družbo prek vmesnih, paradržavnih organov, s čimer naj bi »omogočili ravnovesje med avtonomijo izvajalcev in uporabnikov na eni strani ter avtoriteto državnih organov na drugi strani« (Rus 1994).

Kot primer razdržavljanja in privatizacije na področju kulturnih dejavnosti bo v nalogi predstavljen primer Javnega sklada RS za kulturne dejavnosti, ki ga je država z zakonom ustanovila leta 1996, da bi z njim zagotovila uravnotežen razvoj kulture v Sloveniji.

Hipoteze magistrskega dela

Hipoteza 1

Sedanje stanje razmerij med državo in kulturnimi institucijami je suboptimalno zaradi ločitve lastniške in programske funkcije. Temelji na mešanici dveh sistemov, kjer je prišlo do decentralizacije ustanoviteljskih obveznosti in pravic, program pa se financira iz državnih virov. Razmerje je protislovno, hkrati pa otežuje in še bolj zaplete nalogo ustvarjati razmere za skladen in enakomeren prostorski razvoj ter izboljšanje dostopnosti do kulturnih dobrin in vrednot. To povzroča konflikt interesov, v katerem navadno prevlada lokalni interes.

organizacijah in jim plača določen obseg in vrste javnih storitev – tistih, ki gredo vsem državljanom pod enakimi pogoji. To je na prvi pogled le javno financiranje prostovoljskih nepridobitnih organizacij, v resnici pa postajajo te organizacije le podaljšana roka države, zaposleni v njej pa vsaj deloma državni uradniki. Ti morajo pri prepoznavanju problemov, snovanju in izvajanju storitev upoštevati standarde in pravila, ki jih postavlja država.

² Teoretično izhodišče sem črpal iz simpozija »Nacionalna kulturna identiteta in multikularizem«, ki je potekal leta 1997 na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

Hipoteza 2

Sedanje razmerje je mogoče razrešiti z razdržavljanjem odnosa med državo in kulturnimi institucijami, pri čemer je med rešitvami možna cela paleta strateških opcij, ki temeljijo na vnašanju kvazi trga vse od privatizacije do hibridnega urejanja tega razmerja prek podeljevanja koncesij ali nekajletnih pogodb. Privatizacija, deregulacija, razdržavljenje in vnašanje tržne perspektive so možen odgovor na sedanje neoptimalno stanje.

Hipoteza 3

Javni sklad RS za kulturne dejavnosti lahko pod določenimi pogoji odigra vlogo nosilca sprememb pri urejanju razmerja med državo in kulturnimi institucijami. Mrežni model produkcije in koprodukcije prireditvenih, izobraževalnih in založniških programov, ki ga podpira stalna struktura strokovnih in programskih sodelavcev lahko optimalno usklajuje različne interese, ki se manifestirajo na lokalni, pokrajinski in državni ravni. Model presega protislovne odnose med državo in družbo oz. kulturo.

2. Novi procesi

2.1 Decentralizacija

Razlikujemo med dvema oblikama decentralizacije: upravna in politična decentralizacija. Pri prvi gre za proces, s katerim je državna upravna oblast podaljšana na regionalno in lokalno raven. Ta proces se lahko označi tudi kot dekoncentracija (lokalne veje državne uprave). Politična decentralizacija pa je pristnejša oblika, ki vsebuje procese, s katerimi se pravica do odločanja o zadevah razširi z državne na regionalne in lokalne politične ravni. Ta oblika vključuje tudi pravico teh ravni, da odločajo, kako naj se te zadeve financirajo in organizirajo, kar povečuje njihovo avtonomijo nasproti državi. Prevladujoča oblika decentralizacije, se lahko razlikuje med različnimi državami in znotraj posamezne države v različnih obdobjih.

Proces politične decentralizacije želi uresničiti tri različne vrednote, demokracijo, učinkovitost in svobodo. Pri prvi gre za možnosti državljanov, da so udeleženi pri političnem odločanju in vplivajo nanj. Na splošno je možnost vpliva ljudi na urejanje pogojev njihovega življenja večja, če je oblast prenesena z državne na lokalno raven. Toda vedno obstaja tudi nevarnost, da imajo močne in dobro organizirane skupine (elitizem, paternalizem) lažji dostop do centrov politične oblasti kot pa revnejše in slabotnejše organizirane skupine na lokalni ravni. Učinkovitost v kontekstu decentralizacije ne pomeni nujno gospodarske učinkovitosti. Majhne enote so vedno manj gospodarsko učinkovite kot večje enote. Učinkovitost se nanaša na to, da je najboljše poznavanje lokalnih potreb na lokalni ravni, ne pa na državni ravni. Prilagoditev lokalnih virov lokalnim prednostnim nalogam je najboljša pot za ustrezno razporeditev virov. Svoboda pa se lahko deli na dva tipa: svoboda za in svoboda proti. Svoboda ni samo svoboda pred državnim vmešavanjem, ampak tudi svoboda delovati v skladu s svojimi interesi in željami. Idealna decentralizacija vključuje tiste procese, s katerimi dobijo lokalne ravni pristojnost za produkcijo storitev.³

³ Medtem ko so možnosti za decentraliziranje v podjetjih izdatne, saj temeljijo na merilih uspešnosti, tržnem preverjanju, dobičkovnih centrih, so te možnosti v zavodu majhne. Razlogi so v pomanjkanju kriterijev za ocenjevanje, spremljanje in odvladovanje decentraliziranih enot. (Tavčar: 2003)

Razpon stališč sega od centralizacije kot poroka za stabilno financiranje kulture do decentralizacije kot pogoja za demokratizacijo.

Gre za ustvarjanje ugodnih pogojev za razcvet umetnosti in pridobivanje neposredne in posredne javne podpore, ki je skladna s preferencami in spodbudami pomembnih nosilcev odločitev.

Pogosto se dokazuje, da izbira instrumentov v celoti določa vsebino umetnosti. Brez državnih posegov bi obstajale zgolj nizko kakovostne umetniške aktivnosti in dosežki. Po drugi strani lahko državne subvencije vodijo do visoke ali nizke umetniške kakovosti, odvisno od tega, kako določen tip državnega poseganja vpliva na spodbude.⁴

Dosedanja centralizacija sredstev na državnem nivoju je bila le obrambni mehanizem za zaščito namenske porabe sredstev za kulturo v občinah, ne pa strateška politična odločitev, ki naj bi prenesla odločanje o kulturi z občin na državo. Sedanja situacija, ko država financira inštitucije, občine pa še naprej z vsemi vzvodi vplivajo nanje (imenujejo direktorje in svoje člane v svete), je nevdržna, ker je odgovornost netransparentna in ni nobene kontrole nad uporabo javnih sredstev. Zato je pravzaprav treba namesto o centralizirani kulturni politiki govoriti o dezintegrirani kulturni politiki. Tako se zdi sicer vsesplošno izgovarjanje, da smo v tranziciji, zaradi nedokončane lokalne preobrazbe objektivno dejstvo, ki pa kljub vsemu ni opravičljiv razlog za odsotnost strateške razprave o potrebi po diverzifikaciji kulturnih ustanov glede na pomen. V taki situaciji si vsi prizadevajo doseči nacionalni status ali vsaj soustanoviteljstvo države.

Vseeno pa lahko ugotovimo, da državni uslužbenci v kulturi zagovarjajo potrebo po bolj centraliziranem sistemu kulturne politike, marginalizirani ustvarjalci pa poudarjajo pomen negovanja in razvijanja lokalnih ustvarjalnih scen. Prvi vidijo v državi poroka za usklajen kulturni razvoj in za stalno in stabilno financiranje, drugi pa, vajeni projektnega financiranja in s

⁴ Zanimiv je primer referendum o Piccasu v Bazlu. Rezultati so bili skladni s predvidenimi vplivi: okraji z višjim povprečnim dohodkom na prebivalca in tisti z nižjimi stroški dostopa do umetnostne galerije so bolj podpirali nakup Piccasovih slik. Vlada in parlament kantona Bazel – mesto, sta se odločila, da bosta za nakup prispevala 6 milijonov frankov pod pogojem, da manjkajoča 2,4 milijona zberejo s prispevki posameznikov in zasebnih podjetij. Po živahni razpravi o pomenu umetnosti za skupnost in še posebej o vlogi moderne umetnosti v podobi (neabstraktnih) Piccasovih slik je oktobra 1967 sledilo glasovanje. Dejanski izid Piccasovega referendum je bil 53,9 odstotka glasov »za«. To je bilo najbrž prvič, da so prebivalstvo izrecno povprašali o njihovih pogledih na moderno umetnost, upoštevajoč očitne stroškovne posledice odločitve. Vsi so si oddahnili, ko se je rezultat izkazal kot zelo naklonjen umetnosti. Picasso sam se je jasno zavedal pomembnosti tega dogodka: tako je bil navdušen nad izidom ljudskega glasovanja, da je bazelskim prebivalcem poklonil dve svoji sliki.

tem povezanega vsakokratnega prepričevanja financerja, vidijo v lokalnih partnerjih bolj zainteresirane sogovornike. To razlikovanje stališč je tudi posledica spoznanja, da je država in redno mesečno financiranje sicer najbolj idealna rešitev, da pa je tak tretma rezerviran samo za pridobljene pravice javnih zavodov, za njih pa je tako rekoč nedosegljiv. Ko govorimo o decentralizaciji, mislimo bolj ali manj samo na samo teritorialno decentralizacijo (prenos pristojnosti z nacionalne na lokalne ravni oz. uveljavljanje soodgovornosti različnih oblastnih ravni) in institucionalno decentralizacijo (policentrični razvoj infrastrukture). To pa je večkrat lahko varljivo.

Posebej pomenljivo pa je stališče predstavnikov kulturnih institucij, ki vidijo v državi tudi zaščito pred dnevno politiko lokalnih političnih veljakov in njihovih osebnih ali strankarskih afinitet.

Stane Vlaj (2003) se je zavzel za tri nivoje razumevanja sintagme centralizacija – decentralizacija: razmejitev pristojnosti, teritorialna razmejitev, organizacijska (in materialna) razmejitev. Slovenija je v fazi močnega centralizma, ki mu mora slediti faza decentralizacije, še zlasti po sprejetju evropske listine lokalne samouprave.⁵ Razmejitev pristojnosti med državo in občino je klasična točka nestrinjanja občin in države. Razmejitev pristojnosti med občinami in državo po večinskem mnenju ni smotrna.⁶

Preseči bi morali dilemo resne vs. trivialne (množične, popularne itn.) kulture. Blizu tej distinkciji je tudi razlikovanje profesionalne vs. ljubiteljske kulture in njenega pomena za kulturno življenje prebivalcev.

Obstaja dilema, ali naj kulturno politiko izvaja ministrstvo za kulturo ali pa javni skladi na področju kulture. Ministrstvo za kulturo je kot resorni vladni organ ključno pri oblikovanju kulturne politike. Izvajanje kulturne politike pa je druga stvar. Če gre za programsko financiranje,

5

EU se sicer neposredno ne spušča v organizacijo oz. strukturo lokalne samouprave v posamezni državi članici, je pa vsekakor zelo zainteresirana za uveljavljanje skupnih evropskih standardov, kot so načela subsidiarnosti, decentralizacije in opravljanje javnih storitev čim bližje državljanom.

Na lokalne in regionalne oblasti se najtesneje vežejo vprašanja, ki so povezana z uresničevanjem načel subsidiarnosti, decentralizacije in demokratizacije ter partnerstva in sodelovanja različnih ravni oblasti znotraj držav in v mednarodnih povezavah. Večina evropskih držav poudarja decentralizacijo, ustanavljajo se regije.

⁶ Konstituiranje novih občin – uvajanje lokalne samouprave, raziskovalna naloga, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, november (Kos, Hočvar, Kurdija :1995)

kjer se država dogovori s kulturno inštitucijo samo o programskih ciljih, same vsebinske odločitve o njihovi izvedbi pa prepusti kulturni inštituciji (npr. programski cilj je repertoarno gledališče, izvedba pa so konkretne predstave), potem ni razloga, da bi ministrstvo prenašalo odločitve na javni sklad. Če pa gre za projektno financiranje, to je odločanje o posameznih projektih, mora država v imenu distance do kulturnih vsebin, prenesti odločanje na javni sklad. Distanca države do kulturnih vsebin zahteva prenos projektnega financiranja na javne sklade.

Področja, katerih predmet je pomemben za vse Slovence, bi morala biti predvsem državna zadeva – spomeniško varstvo in arhivistika. V teh dejavnostih ni mogoča decentralizacija (prenos odločanja na lokalne skupnosti), ampak samo dekoncentracija (prenos izvajanja odločitev na lokalne skupnosti).

Na področju žive ustvarjalnosti (gledališče, opera, ples, glasba) imajo pristojnosti tako država, kot lokalne skupnosti. V skladu s tem bo moralo priti diverzifikacije na nacionalne, pokrajinske, mestne in občinske inštitucije. Vendar pa to ne pomeni, da bi država nehala sofinancirati inštitucije, ki niso nacionalne. Obratno, usklajen kulturni razvoj zahteva, da država še naprej financira kulturne inštitucije lokalnih skupnosti. Prav zaradi tega razloga tudi evropske države, kljub sicer decentraliziranemu sistemu, sofinancirajo te inštitucije. Pri tem tiste inštitucije, ki pokrivajo področje širše kot lokalno, dobijo od države večinski delež. V primeru sofinanciranja bi npr. lokalna skupnost zagotavljala prostorske pogoje za delo in investicijsko vzdrževanje, država pa sredstva za osnovni program. Poleg tega je sofinanciranje države nujno potrebno, ker zmanjšuje neodvisnost umetniških inštitucij od dnevne lokalne politike. Lokalne samoupravne skupnosti so namreč po svoji naravi namenjene zadovoljevanju neposrednih interesov lokalne skupnosti, medtem, ko je kultura dolgoročnejša kategorija, ki zahteva večjo stabilnost.

Stane Vlaj tudi meni, da je eden od ciljev uvedbe lokalne samouprave v Sloveniji kot bistven element parlamentarne demokracije, temelječe na načelih demokracije in decentralizacije oblasti. Pri lokalni samoupravi gre za jasno delitev pristojnosti med organe države in lokalne skupnosti. Pristojnosti niso razdeljene dokončno, prehajajo iz enega sistema v drugega – lep primer je področje kulture.

Italijanski profesor Cassese (1994) ugotavlja v svoji analizi evropskih regijskih reform, da sta dve skupini modelov evropskih regij: eno skupino predstavljajo regije v centraliziranih državah z razmeroma slabo razvito lokalno samoupravo, kot so npr. Francija, Italija, Španija, Grčija, Turčija itn.; drugo skupino pa sestavljajo regije v državah s federativno ureditvijo, kot sta npr. Nemčija in Avstrija, ter druge decentralizirane države z močno lokalno samoupravo, kot so npr: Velika Britanija, skandinavske države in države Beneluksa. V prvi skupini držav se je pokazalo, da je reforma lokalne samouprave težko uresničljiva, kot zelo aktualna pa se je pokazala regionalizacija, torej vzpostavitev regij kot novih teritorialnih skupnosti v prostoru med lokalno samoupravo in državo. Uvedba regij je v centraliziranih državah zelo pomemben korektiv za omejevanje centralistične togosti državnega upravljanja. V drugi skupini navedenih držav, v katerih je teža izvajanja državne politike na lokalni samoupravi, pa ni bilo čutiti pritiska v smeri regionalizacije, pač pa pritisk v smeri reorganizacije lokalne samouprave. Izkazalo se je, da regij v teh državah ni treba na novo vzpostaviti, ker lahko prevzame to vlogo ena izmed že obstoječih teritorialnih skupnosti, zvezna država, kot so nemške ali avstrijske dežele, ali švicarski kantoni itn.

Približno tri četrtine vse potrošnje odpade na 4 poglavitna področja: šolstvo in raziskave, zdravstvo, socialne dejavnosti, kultura in rekreacija, vendar obstajajo precejšnje razlike med posameznimi državami. Na Japonskem in v Veliki Britaniji je glavno področje šolstvo, v Nemčiji in ZDA zdravstvo, v Franciji in Italiji socialno skrbstvo, na Madžarskem kultura in rekreacija, v deželah v razvoju pa so to razvojne dejavnosti v širšem smislu.

V demokratičnih družbah obstajajo številni odločitveni mehanizmi in institucije, ki se ukvarjajo z javnimi izdatki. V številnih državah ministrstva za šolstvo in za finance neposredno odločajo o razporeditvi javnih sredstev za umetnost; med njimi najbolj izstopa Francija. V drugih državah še posebej v Veliki Britaniji, pa tudi v drugih anglosaksonskih državah, kot so Irska, Kanada, Avstralija in Združene države, obstajajo institucije (umetnostni sveti, nacionalni umetnostni sklad), ki posredujejo med vlado in prejemniki javnih sredstev za kulturo. V nemško govorečih deželah (Nemčija, Avstrija in del Švice), o javnih izdatkih za kulturo odločajo vlade in parlamenti decentraliziranih enot, še posebej lokalnih skupnosti.

Mnogi zagovarjajo tudi stališče decentralizacije kulturne odgovornosti v prid ideji in potrebi po samostojnosti kulturnih ustanov. Gledališča, umetniške galerije in podobne ustanove naj bi postale samostojne neprofitne organizacije, odgovorne za svojo porabo javnega denarja, vendar svobodne pri izbiri svoje umetniške politike. Iz istega razloga je približno zadnjih deset let opaziti združene napore vlad mnogih evropskih držav za uveljavitev načela subsidiarnosti v umetnosti, ki so prenesle politiko in financiranje na regionalne in lokalne ravni.⁷ Bojazen, da bo država prej ali slej vzela, kar je njenega in začela s tem trdo upravljati kot administrativni gospodar, je povsem realna.

Na prvi pogled se zdi, da ima Slovenija dejansko zelo centralizirano kulturno politiko, saj kar s 70 odstotki sredstev za kulturo razpolaga država. Kljub dejstvu, da je bilo financiranje preneseno na republiko, so občine ostale ustanoviteljice inštitucij današnjih javnih zavodov.

Ugotovimo lahko, da razkorak med finančnimi dolžnostmi in ustanoviteljskimi pravicami pravzaprav ni pripeljal niti do centralizacije in še manj ohranil decentralizacijo, ampak je povzročil popolno dezintegracijo kulturne politike in popolno netransparentnost odgovornosti nosilcev oblasti.

Pomembno pa je, da se decentralizacija ustavi na nivoju teh regij, saj bo v nasprotnem primeru prišlo do prevelikega drobljenja in disperzije interesov. Država bi morala predpisati nekakšne kulturne standarde za vsako regijo (gledališče, kulturnoprireditveni center, regijska knjižnica z razvejano informacijsko mrežo), vsekakor pa bi bilo potrebno regijam in občinam prepustiti ves možen nadstandard po lastni izbiri oz. jih za to tudi motivirati.

Posebej je treba opozoriti, da je bila v Sloveniji decentralizacija na področju kulture vedno nekaj posebnega in da je tako tudi v drugih državah, npr. v Skandinaviji. Ker je delovanje regionalno

⁷ V tem je tudi pomen poudarjanja načela subsidiarnosti pri njegovih prizadevanjih. Bistvo tega načela je v tem, da se javne zadeve prenašajo v izvajanje na nižje avtonomne teritorialne skupnosti, ki so sposobne izvajati te naloge in kadar je omogočeno sodelovanje neposredno zainteresiranih ljudi pri opravljanju javnih zadev. V tem je demokratična sestavina regij. Kajti uveljavljanje načela subsidiarnosti se šteje v Evropski uniji kot preizkusni kamen demokracije v posamezni deželi. Regija je po definiciji osnutka Evropske listine o regionalni samoupravi najširša avtonomna teritorialna skupnost v posamezni državi, regionalizacija pa pomeni politiko držav, ki si prizadevajo vzpostaviti regije, na katere prenašajo del svojih pristojnosti, in jih usposabljujejo kot subjekte, s pomočjo katerih bi lažje obvladovale vse svoje ozemlje in s tem pospeševale razvoj. Regionalizacija na določen način poteka v vseh evropskih državah (Peršak: 1995).

pomembnih kulturnih organizacij vedno tudi izraz usklajenega, nacionalnega kulturnega razvoja, mora država ohraniti svoj interes za programe, ki presegajo lokalni pomen, to pomeni, da je treba v partnerski odnos pritegniti tudi državo. Zato ne pride v poštev decentralizacija, ki bi prenesla vsa sredstva za kulturo na lokalno raven (pokrajinsko oz. mestno) v okviru povečanega zneska za nujne naloge, kjer bi lokalna raven samostojno odločala o prioritetah med različnimi dejavnostmi (zdravstvo, šolstvo, kultura), pri tem mora ostati npr. 50-odstotni finančni delež države za širše pomembne kulturne programe. Če bi hkrati uvedli še načelo vzajemnosti, to je vzpodbujanje angažiranja lokalne ravni z vsaj enakim državnim vložkom, bi kultura lažje premagovala tudi konkurenco z drugimi družbenimi dejavnostmi, mogoče tudi z lokalnimi potrebami.

Prenašati neurejeno in okostenelo strukturo organizacije in upravljanja javnih kulturnih zavodov na lokalno raven, je gotovo najbolj enostaven način, da se država znebi problema, hkrati pa bi bila to neodgovorna poteza, ki bi kvečjemu atomizirala problem in s tem še bolj celovito rešitev. Zato bi morala procesa decentralizacije in modernizacije teči vzporedno. Ker pa gre za drzen projekt, bi morali začeti s t. i. pilotskimi primeri, s pomočjo katerih bi razvili metodo in postopek modernizacije javnih kulturnih zavodov v povezavi z decentralizacijo.

V sedemdesetih letih prejšnjega stoletja je bila v Sloveniji vsa kulturna moč skoncentrirana v majhnih kulturnih skupnostih, ekstenzivni mreži kulturnih inštitucij. To je povzročalo neko določeno stihijo, nekoordiniranost. Zato se je Slovenija ob koncu osemdesetih podala v drug ekstrem, v pretirano centralizacijo. Situacija zato danes ni dobra ne za ministrstvo, ne za lokalne skupnosti, ne za kulturne institucije, saj se ne ve, kdo je za kaj odgovoren. Ministrstvo nosi samo finančno odgovornost, ne pa tudi odgovornosti za menedžment. Kulturne inštitucije so zadovoljne z državnim financiranjem, a z vidika civilne družbe to ni dobro. Vprašanje, ki ostaja odprto: ali se je bolje najprej lotiti modernizacije in nato decentralizacije ali obratno. Splošni model decentralizacije ne obstaja, uvesti bi bilo treba princip subsidiarnosti. Nujno je najti nove vire finančnih sredstev, kot so npr. namenske dajatve in članarine. Le tako bo mogoče izvesti strukturne spremembe, ki jih zahteva decentralizacija. Poleg financiranja, ki je očitno najbolj pereča ovira za realizacijo prave decentralizacije je nujno omeniti tudi druge faktorje, politične in zemljepisne, ki pomembno vplivajo na proces.

V deželah, kjer se je moč dolga stoletja kopičila na državnem nivoju, je težko uvajati načela decentralizacije. »V Franciji npr., kjer so leta 1980 začeli s procesom regionalne decentralizacije, so potrebovali kar desetletje za institucionalizacijo decentraliziranega modela in njegovo uspešno delovanje. Avstrijski primer kaže, kako zapleteno je uvajati in ohranjati federalizem v majhni državi z dolgo centralistično tradicijo, kjer je večina gospodarskih in zlasti umetniških ustanov v glavnem mestu. Velikost je zelo pomembna tako pri uvajanju decentralizacije kot tudi pri razvijanju boljše politike, regijskega sodelovanja in združevanja. Na Finskem so npr. desetletja govorili o številu področnih ravni samouprave – debata se je mnogokrat sprevrgla v prave politične konflikte. Glavni ugovor je predstavljalo ravno majhno število prebivalstva. Ob tem pa je bilo prav tako glasno gospodarstvo, ki je zahtevalo zmanjšanje števila občin.«⁸ Kot rezultat sodelovanja med občinami se je razvil zelo učinkovit regionalni nivo. Tako sodelovanje je tudi zmanjšalo zahteve po ukinitvi nekaterih občin.

Omenjeni problemi decentralizacije sektorja kulturnih in umetniških ustanov so tako rekoč večni – stari vsaj toliko, kot evropsko razumevanje kulture in umetnosti. Zato bi se bilo bolj smiselno sprememb lotiti hitro z ukinitvijo institucionalnega sektorja, zlasti če ta predstavlja breme oz. če ne najde dodatnih virov za svoj obstoj. Obstaja pa tudi prijaznejša verzija, na kratko imenovana UVPT – učinkovitost, vrednotenje, pogodbe in tekmovalnost. Ta način se zlasti uveljavlja v zahodnih državah. Lep primer za to je reforma muzejev na Nizozemskem: javno financiranje temelji na štiriletnih pogodbah. Po preteku pogodb so nove sklenjene šele po ocenitvi uspešnosti prejšnjega obdobja. Če so glavni pokazatelj uspešnosti zadovoljni obiskovalci, je večja tudi tekmovalnost. To se lahko poveča tudi z vključevanjem novih izvajalcev (novih skupin in ustanov) v sistem javne podpore.

V večini držav je decentralizacija v okviru modela lokalno – regionalno – centralno; med temi segmenti so jasne odgovornosti. »Finski primer kaže, kot tudi francoski in avstrijski, da ne obstaja idealen recept rešitve problemov federalizacije, vrste uprave ali števila samoupravnih enot. Nasprotno, vedno jasneje postaja, da se je z globalizacijo gospodarstva in mednacionalno povezavo regij nujno prilagajati in omogočiti načelo subsidiarnosti tudi v primeru decentralizacije – zlasti v smislu izogibanja tistim uveljavljenim rešitvam, ki jih posamezne enote

⁸ Kulturna politika v Sloveniji, Simpozij, str. 135.

zavračajo. Princip spoštovanja kulturnih meja, ki ga predvideva tudi evropska ustanovna listina lokalne samouprave – določa, kdo vse lahko odloča, torej kdo ima zakonito pravico izražanja svoje volje v zadevah, ki zadevajo avtonomijo regionalnih in lokalnih enot. To seveda ne pomeni, da imajo te poslej popolnoma proste roke. Nujno je ohraniti določeno raven nacionalne poenotenosti in kvalitete v ustanovah, kot so javne knjižnice, arhivi in vzdrževanje kulturne dediščine.«⁹ Na žalost moramo priznati, da zlasti v sedanji težavni gospodarski situaciji decentralizacija v smislu starejših strukturnih modelov izgublja tekmo.

2.2 Razdržavljenje in privatizacija

O razdržavljenju govorimo, ko se država se spremeni iz lastnika v naročnika, oblast države pa v vzajemno obvezujoča pogodbeno razmerja. Nasprotniki razdržavljenja so opozarjali na nevarnost komercializacije slovenske umetnosti, na nevarnost razprodaje umetniških inštitucij, na nazadovanje iz dokaj urejenega stanja v liberalni kapitalizem ipd.¹⁰ Sindikat delavcev v kulturi je državi očital, da ni uredila notranjih razmerij v kulturnih organizacijah s področnimi zakoni, s čimer je izpostavila zaposlene samovolji in (ne)sposobnosti vodstva. »Zagovorniki razdržavljenja so na drugi strani opozarjali na to, da gre v kulturi le za prenos upravljaljskih pristojnosti iz države na same inštitucije, da gre skratka za večjo avtonomijo kulturnih delavcev. Prvi vsaj implicitno zagovarjajo obstoječe stanje, ko država financira in ne odloča, drugi se zavedajo, da tega stanja zaradi odgovornosti za javna sredstva ne bo mogoče ohraniti in da lahko izbirajo samo med podržavljanjem (država financira in odloča) in razdržavljenjem (država financira, stroka odloča, a prevzema tveganje za svoje odločitve). Eni pristajajo na birokratsko organizacijo, ker

⁹ Prav tam, str. 136.

¹⁰ »Proces komercializacije se je začel zlasti v osemdesetih letih prejšnjega stoletja v anglosaških deželah (ZDA, Velika Britanija, Avstralija), kjer se je pod vplivom neoliberalizma podrlo dve desetletji prej vzpostavljeno krhko partnerstvo med zasebnimi nepridobitnimi organizacijami in državo. Nepridobitne organizacije so morale iskati sredstva na tržišču. V ZDA je že ob koncu 80. let delež prihodkov komercialnih dejavnosti presegel 50 odstotkov vseh prihodkov nepridobitnih prostovoljskih organizacij, v obdobju 1990–1995 pa se je povečal še za 58 odstotkov, medtem ko je delež javnih sredstev zrasel le za 34 odstotkov, delež zasebnih donacij pa le za 8 odstotkov (Salamon in Anhier 1996: 13). V vzhodni Evropi imajo komercialni prihodki na Madžarskem 55-odstotni delež v prihodkih nepridobitnih organizacij, na Slovaškem 56-odstotni. »V Sloveniji se je proces komercializacije začel šele proti koncu 90. let prejšnjega stoletja. Do leta 1996/97 je bil delež članarin v prihodkih le pribl. 20 odstotkov, delež čistih komercialnih prihodkov pa le 16 odstotkov. Že leta 2001 pa je bilo registriranih 367 zasebnih zavodov, ki izvajajo (in zaračunavajo) storitve predvsem v izobraževanju, socialnem in otroškem varstvu ter zdravstvu, pa 135 invalidskih in socialnih podjetij, ki tudi pridobivajo prihodke s svojo dejavnostjo na tržišču (Kolarič et al. 2002:176)

zagotavlja stabilnost financiranja, drugi hočejo večjo avtonomijo, da bodo lahko uveljavljali sodobne metode upravljanja in s tem povečali učinkovitost razpoložljivih javnih virov.«¹¹

Najbolj smiselna se zdi takšna usmeritev, da se ne bi moderniziral le t. i. javni sektor kulture, temveč tudi odnos države in območnih skupnosti do kulture. Formula, ki verjetno najbolj pravilno določa eno od poti pri iskanju nove podobe kulturne politike za ta segment, je deregulacija kulturnih dejavnosti in hkrati nova opredelitev državne skrbi zanje. Država bo namreč postala pomemben sogovornik in partner v procesu razdržavljenja, privatizacije in modernizacije. Pri tem gre za privatizacijo posebne vrste že zato, ker se ne predvideva nobeno lastninjenje gledališča, muzeja, kulturnega centra itn. Pravzaprav gre za to, da se med politiko, stroko, menedžmentom in uporabniki kulturnih dobrin vzpostavijo partnerski odnosi v najglobljem pomenu besede. Najbolj priporočljivo bi bilo, da bi se nova kulturna politika opredelila za nekaj privatizacijskih poskusov oz. študijskih primerov, ki bi jih nekaj časa pozorno spremljala. Da bi se izognili začetnim političnim nesporazumom, je ob tem predlogu treba še enkrat izrecno poudariti, da ne gre za klasično privatizacijo, kakršno poznamo v gospodarstvu, pač pa za iskanje primernih oblik razdržavljenja javnega sektorja, ki jih teorija pozna kot prikrite oz. hibridne oblike privatizacije. Ali država misli resno z razdržavljenjem in privatizacijo, bo najbolj pokazala z (novo) davčno politiko, z odnosom do donatorstva, mecenstva in sponzoriranja. Projekt privatizacije bo na svoji začetni stopnji tako občutljiv, da bi se sesul takoj, ko bi začela slovenska država kakorkoli špekulirati z zmanjševanjem denarja za kulturo. Niti privatizacija niti modernizacija t. i. javnega sektorja ne bosta polno zaživele, če ju država ne bo podprla z davčno politiko, s sistemskim spodbujanjem sponzoriranja kulture.

Sprememba odnosa države do kulture, ali še bolje rečeno urejanje odnosov med državo in kulturnimi zavodi, mora biti takšna, da bosta imeli kultura in umetnost čim boljše razmere za delovanje in razvoj.

Tone Peršak (1995) vidi glavne slabosti, ki izhajajo iz podržavljenosti kulture v naslednjem: neustvarjalno vzdušje in odvrčanje od umetniškega tveganja in tekmovanja, možnost politizacije ali podrejanja kulture političnim ciljem trenutne oblasti in odrekanje priložnosti mlajšim in

¹¹ Vesna Čopič, Gregor Tomc, Simpozij, Kulturna politika v Sloveniji, Analiza simpozija, str. 259.

prodornejšim ustvarjalcem (več sredstev gre za plače in stroške ustanov kot za programe). Po drugi strani pa ustanove le zagotavljajo nujne profesionalne razmere, brez katerih na posameznih področjih ni mogoče dalj časa dosegati vrhunske umetniške ravni.

Slovenska kultura, kot je znano, še vedno ni deležna tolikšnega deleža BDP, kot bi ga po merilih UNESCO kultura države in nacije, kot je slovenska, morala biti deležna, pri čemer niti ni pomembno, ali kultura ta sredstva dobi od države, od lokalnih skupnosti ali neposredno od sponzorjev in mecenov. Slovenska država se torej nikoli ne bo mogla v tolikšni meri odpovedati neposredni odgovornosti za dejavnost in ustanove v kulturi, kot se je v Veliki Britaniji ali Franciji.

Zelo pogosto mnenje med razpravljavci je, da pride podržavljenje v poštev v dejavnostih, ki jih je mogoče in potrebno standardizirati, dejavnosti, ki pa tega zaradi svoje narave ne prenesejo (dejavnosti umetniškega ustvarjanja in posredovanja), morajo iti v smer razdržavljenja, skratka država ne bi bila več lastnik in producent kulturnih programov, ampak samo še pogodbeni partner. Prvim bi se avtomatično zmanjšal prostor za samostojne in poslovne odločitve, druge pa bi na račun večje avtonomije morale prevzeti tudi del tveganja zanjo. Za to pa ni dovolj uzakonitev prave forme, priti mora tudi do nove vsebine. S tem namenom je treba statični sistem javnega sektorja nadomestiti z dinamičnim in odzivnim civilnim sektorjem. S tem bodo dani pogoji, da tudi civilna družba prevzame svoj del odgovornosti za javne zadeve.

3 Kultura in ekonomija

3.1 Stališče Unesca

Unesco je na svoji redni konferenci leta 1998 v Stockholmu zagovarjal idejo, da kulturnih dobrin, kulturne produkcije in potrošnje, kulturnega trga in vrednotenja ne moremo obravnavati kot običajna tržna razmerja. Povezati jih moramo z državo. Država se pojavlja v kulturnem polju na eni strani zaradi tržnega neuspeha in na drugi zaradi instrumentalizacije svoje politične moči. Država lahko na kulturnem področju intervenira na različne načine (subvencije, javna lastnina, investicije, davčne koncesije, izobraževanje ...), pri čemer razume, vrednoti in v določeni meri brani kulturo kot javno dobrino. Takšen intervencionizem pomeni, da država subvencionira kulturo, ker večina volivcev podpira kulturo, in je s tega vidika njena javna politika še najbližje individualnim preferencam ljudi. Na drugi strani pa lahko kulturne subvencije razložimo tudi s pomočjo potegovanja za rento v kulturnih organizacijah ali pri posameznikih, o čemer govori tudi Frey (2001)

Odvisnost kulture in ekonomije regulirajo trije koordinacijski mehanizmi: tržni, državni in partnerski sistem, vendar nobeden ne more delovati brez drugega. Trg ne rešuje problemov, podobno velja za državo, zato bo v prihodnosti največ pozornosti namenjene njenemu partnerskemu delovanju.

V praksi pa se je razmerje med kulturo in ekonomijo v 20. stoletju dodobra prevesilo na stran državnega modela. Birokratizacija javnih dobrin in javnega sektorja, kamor sodijo v veliki meri tudi kultura in večina njenih institucij, je temeljni trend v zadnjih desetletjih. Država je v 20. stoletju dobila hkrati vlogo institucije, ki zagotavlja legitimno uporabo moči, in vlogo organizacije, ki je posegala na kulturno področje in povsem izrinila trg, podjetniški sektor in civilno družbo. Rešitev je v večji vlogi trga, ki ga v povezavi z državo ponuja prav model partnerstva.

V Sloveniji smo v obdobju socializma in postsocialistične tranzicije ohranili prevladujoč državni model kulturne reprodukcije. Ta vključuje prevladujočo državno lastnino večine javnih kulturnih

institucij, proračunsko financiranje in odločujočo vlogo državne kulturne politike pri presoji in usmerjanju kulturnih programov države. Korenine državnega modela kulture tičijo v tradicionalni instrumentalizaciji kulture, ki jo je politika v socializmu izrabila za ustvarjanje notranje legitimnosti režima. V devetdesetih letih pa je kultura postala konstitutivni element nacionalne identitete nove države. Toda politično ekonomski problem je ostal nespremenjen. Temeljni politični problem je razdržavljenje kulture in decentralizacija njenega financiranja. »Temeljni ekonomski problem pa je krepitev kulturnega trga, podjetništva in partnerstva. V Sloveniji imamo visoko regulacijo javnega sektorja in nosilnih kulturnih zavodov. Ohranil se je tudi samoupravno družbeni model razumevanja kulture. Država zagotavlja stabilnost financiranja kulturnih institucij in njihovega poslovanja. Javne kulturne institucije pa samostojno odločajo o svoji poslovni politiki in prevzemajo strokovna tveganja. Napaka je dvojna. Na eni strani se izgublja ekonomska povezanost med financiranjem in odločanjem, saj država financira, kulturne institucije pa odločajo o poslovanju. To pa zmanjšuje odgovornost za učinkovito poslovanje in pomeni klasičen primer ekonomsko racionalnega korporativnega vodenja. Na drugi strani pa je višja stopnja regulacije v nasprotju s kreativno umetniško dejavnostjo, ki je po vsebini bližja trgu in podjetništvu.« (Frey 2001)

3.2 Ekonomski pogled na umetnost

Ekonomski pogled na umetnost odpira številna spoznanja. Prva teza v zvezi z ekonomijo je seveda trditev, da je umetnost podvržena redkosti. Umetnost in kultura sta omejeni z razpoložljivimi ekonomskimi viri; nista prosti dobrini, ki bi ju bilo na pretek. Proizvodnja umetniškega dela zahteva redka sredstva v obliki dela, kapitala (materiala) domiselnosti in izvirnosti. Osnovno ekonomsko načelo redkosti pomeni, da ko se odločimo za eno možnost, druga ni več izvedljiva. Če delo in kapital uporabimo za umetnost, istih človeških in stvarnih virov ne moremo istočasno uporabiti za druge namene. Ter drugič, da sta proizvodnja in poraba umetnosti rezultat ravnanja posameznih oseb. Umetniški dosežki nastanejo z delovanjem ljudi, povpraševanje po umetnosti lahko pripišemo odločitvam posameznikov. To velja celo takrat, ko je nosilec povpraševanja denimo država. Če pogledamo »v ozadje« države kot celote, je njeno obnašanje rezultat delovanja volivcev, uradnikov in politikov. V umetnosti tako kot vsepovsod, se osebe kot ponudniki in povpraševalci sistematično odzivajo na spodbude (Frey in Pommerehne 2001).

»Umetnost je nad preračunljivostjo zaradi njene enkratnosti je ni mogoče z ničemer primerjati.« Takšne in podobne izjave pogosto slišimo, toda zahteva po absolutni umetnosti se v resničnem svetu sooči z mnogimi težavami in v praksi ne vzdrži. To postane še posebej očitno, ko se za podporo umetnosti zahtevajo javna sredstva. Zahteve po denarju tekmujejo z drugimi javnimi izdatki (npr. za socialo ali obrambo), sredstva za eno vrsto umetnosti (npr. opero) tekmujejo s tistimi, ki so namenjena drugim oblikam.¹² A v večini primerov kulturno ponudbo zagotavljajo nepridobitne ustanove, ki jih podpira vlada. Takšen tip ureditve je zlasti značilen za Evropo. Ker je proračun določen, lahko cilj direktorjev takšnih ustanov vidimo v doseganju izvedbe, vendar pa morajo tudi poskrbeti, da predstave obišče zadovoljivo število gledalcev.

Predstavimo in analiziramo lahko prodrone in pronicljive ideje, tako v teoretičnih kot praktičnih izhodiščih, v katerih je posameznik – bodisi kot uporabnik bodisi kot ustvarjalec – v središču diskurza. V središču pozornosti je ekonomski pristop: »Ekonomski pristop k umetnosti pomeni poseben način opazovanja obnašanja človeških bitij kot proizvajalcev in porabnikov umetnosti. Ne omejuje se na trgovske vidike, marveč preučuje ravnanje in odločanje posameznikov v okviru možnosti, ki jih določajo zgodovinske, družbene in politične okoliščine.« (prav tam: 15). Vseeno se zastavlja vprašanje, kako naj vlada podpira umetnost zavzeto razpravljali znotraj področja javnih financ. »Ekonomika umetnosti ni omejena na analizo zgolj materialnih ali celo le denarnih vidikov kulturnih ustanov. Gre za to, da na umetnost pogledamo s stališča ekonomista. Ekonomijo pri tem uporabljamo pri vprašanjih, ki presegajo njene tradicionalne meje.« (prav tam: 19). Če bi delali javnomnenjsko raziskavo, bi večina ljudi trdila, da je umetnost povzdignjena nad ekonomsko logiko in računico. Razlog je v dejstvu, da je ločena od materialnih preudarkov. Takšen pogled bi podprli številni umetniki, čeprav gotovo ne vsi. Vendar pa je »umetnost« abstrakten pojem, podobno kot lepota, svoboda ali pravica, ki ga ni možno

¹² Poglejmo si povpraševanje po gledaliških predstavah. Očitno so koristi od obiska gledališča večje, čim višja je posameznikova izobrazba in čim pogostejše stike ima z gledališčem. Tako izobrazba kot pogostost stikov sta v splošnem pozitivno povezani s posameznikovim dohodkom. Iz tega sledi, da ljudje z višjimi dohodki obiskujejo pogostejše gledališče kot tisti z nižjimi. Po drugi strani bo povpraševanje po vstopnicah nižje, kolikor višji bo strošek obiska gledališča. To sklepanje je možno preizkusiti z uporabo ekonometričnih postopkov. Avtorja predstavljata podrobne ugotovitve o obisku predstav uprizarjajočih umetnosti v ZDA v obdobju od leta 1929 do 1973. Potrjujejo, kar smo pravkar zapisali: če se poveča dohodek na prebivalca za odstotek, se število obiskov predstav uprizarjajočih umetnosti poveča za približno tri odstotke. Poleg tega empirična raziskava razkrije, da so se obiski povečali med veliko gospodarsko depresijo (1930–1932). Enak odziv je bilo moč zaznati tako v prejšnjih obdobjih kot v kasnejših, pa tudi v Franciji v medvojnem obdobju.

neposredno izmeriti, saj obstaja le v očeh opazovalca. Vprašanje, »kaj je umetnost«, je bilo stoletja predmet estetike, a o njem še vedno ni soglasja.

Po javnofinančnih načelih, ki veljajo v Evropi, direktorji muzejev dodatno zbranih prihodkov ne morejo uporabiti v umetnostne namene, ampak jih morajo nakazati v splošno javno blagajno. To pojasnjuje, zakaj imajo evropski muzeji mnogo manj razlogov za organiziranje privlačnih razstav, kot zasebni ameriški muzeji, denimo *Museum of Modern Art* ali *Metropolitan Museum of Art* v New Yorku.

Ekonomski pristop k umetnosti se jasno razlikuje od pristopov drugih družbenih ved, zlasti sociologije, ki trenutno na tem področju prevladuje, trdita Bruno S. Frey in Werner W. Pommerehne. Sociologi se pri umetnosti skoraj izključno ukvarjajo z njeno povpraševalno stranjo in ponavadi zanemarjajo stroškovne dejavnike: osredotočajo se na vpliv izobrazbe in dohodka na obiskovanje prireditev uprizarjajoče in upodabljaljoče umetnosti. Ekonomski pristop nasprotno preučuje tako povpraševanje kot ponudbo vseh vrst umetnosti, pa tudi njuno interakcijo.

Poudarek je na preprostemu dejstvu, da ponudniki umetnosti v osnovi sledijo svojim lastnim interesom tako kot vsi drugi ljudje; tudi oni primerjajo denarne in nedelarne koristi in stroške različnih ravnanj. Te koristi in stroške določa zbir zgodovinskih, socioloških in institucionalnih pogojev.

»Postalo je tudi jasno, da ekonomika umetnosti ni omejena le na področje trga, marveč se z enako zavzetostjo ukvarja z umetnostjo v poljavnem in javnem sektorju: tržno ekonomiko dopolnjuje politična ekonomija. In končno, ekonomski pristop k umetnosti je izkustveno usmerjen; vseskozi si prizadeva, da bi opazovana razmerja izrazil tudi količinsko.« (prav tam: 27).

Umetnost, ki nastaja v okviru trga, v večini razprav o kulturi omalovažujejo kot »komercialno« in v najboljšem primeru sposobno ponuditi sprejemljive dosežke, nikakor pa ne inovativnih in eksperimentalnih. Pri tej vrsti ponudbe naj bi bila neizogibna dela z nerazpoznavnim stilom in dejavnosti, ki se podrejajo okusu množic. Iz tega sklepajo, da mora država s svojimi posegi zagotoviti kakovost in spoštovanje umetnosti. Na drugi strani se pojavljajo negativni občutki tudi

do umetnosti, na katero vpliva ali jo celo usmerja država. Obstaja bojazen, da država prek svojih ocenjevalcev in birokratskih posegov določa vsebino umetnosti. Takšno vmešavanje se razume kot kršenje najpomembnejšega pogoja umetnosti, to je umetniške svobode. (prav tam: 29).

Tudi na drugih področjih umetnosti ne moremo a priori odklanjati tržne proizvodnje. Če morata gledališče in umetnosti muzej svoje stroške pokriti le s tržnimi prihodki, se njuna uspešnost vrednoti z dejanskimi in potencialnimi obiskovalci; ustanova, ki ne zmore pritegniti zadostnega števila obiskovalcev ob primerni vstopnini, mora zapreti vrata. »Vedeti je treba, da to ne pomeni preproste zahteve *kar največje* število obiskovalcev; kulturna ustanova lahko prav dobro preživi na trgu, tudi če ponuja storitve le za ozko manjšino prebivalstva, če so ti ljudje pripravljeni in zmožni plačati dovolj visoko ceno za takšne kulturne storitve. Tržna proizvodnja v umetnosti ima kaj malo skupnega z zadovoljevanjem množic.«¹³ (prav tam: 30).

Demokracija se pogosto odklanja kot neprimeren mehanizem skrbi za umetnost iz podobnih razlogov, kot se navajajo zoper tržišče: za povprečno prebivalstvo naj bi veljalo, da umetnosti kaj prida ne ceni, to pa zbuja bojazen, da bodo demokratične odločitve vodile do zatona umetnosti, vsaj »resne«. To naj bi še posebej veljalo za neposredno demokracijo, kjer državljani sprejemajo odločitve z referendumi: ta odločitvena institucija omogoča posamičnemu volivcu svobodno izražanje naklonjenosti ali nenaklonjenosti – in za podporo umetnosti se pogosto misli, da je med stvarmi, ki naklonjenosti ne uživajo. Situacija naj bi bila zato nekoliko boljša v predstavniških demokracijah, kjer voljo »nekultiviranega« povprečnega volivca ublaži umetnosti bolj naklonjena politična elita. Avtorja si prizadevata pokazati, da so ta stališča opravičljiva, če že ne preprosto napačna.¹⁴

¹³ V Avstraliji ljudje v resnici prepoznavajo, da je umetnost tudi javna dobrina. Skoraj dve tretjini vprašanih je zatrjalo, da umetnost koristi tudi ljudem, ki ne obiskujejo oz. se ne udeležujejo umetniških prireditev. Med 95 in 97 odstotki vprašanih priznava umetnosti vrednost obstoja ter prestižno in izobraževalno vrednost. Enake rezultate so dobili z drugo anketno raziskavo tudi v Kanadi (Morrison in West 1986). Poleg pozitivnih zunanjih učinkov umetnosti, ki so jih ugotovili v Avstraliji, kanadska študija razkriva velik pomen, ki ga ljudje pripisujejo opcijski vrednosti, in to celo davkoplačevalci, ki ne zahajajo v umetnostne ustanove. To kaže, da ljudje pozdravljajo državno poseganje za popraviljanje navednih tržnih spodrseljajev.

¹⁴ Muzeji in umetnostne galerije, primerjava rezultatov številnih referendumov o kulturnih zadevah z rezultati referendumov o drugih vprašanjih, da bi ugotovili ali je prebivalstvo naklonjeno umetnosti.

O »neuspehu« države v smislu, da s svojim delovanjem ni sposobna ublažiti spodrseljajev trga, bi lahko govorili iz različnih zornih kotov. Omenili smo že, da je državno vpletanje v umetnost preveliko ali preskromno po obsegu in razponu, prav tako tudi neustrezno po načinu podpore različnim področjem umetnosti. Do enega od takšnih uspehov države pride zaradi obnašanja posameznikov, ki mu pravimo potegovanje za rento (ang. *rent-seeking*) in pomeni uporabo političnega procesa, da bi si zagotovili dobrine, ki se lahko uporabijo za zasebne namene.

Politična podpora kulturi ni neproblematična: podobno kot tržni obstajata tudi politični in upravni neuspeh. Pomembno je vselej imeti pred očmi, da imajo tisti, ki sprejemajo politične in upravne odločitve, le malo razlogov, da bi skrbeli za »blaginjo družbe«; raje se posvečajo izpolnjevanju lastnih ciljev v okviru omejitev, ki jih postavljajo institucionalni in ekonomski pogoji. To velja tudi za njihovo podporo umetnosti: čeprav politiki in uradniki trdijo, da delujejo v »interesu umetnosti«, to v splošnem ne drži, in sicer iz dveh razlogov. Prvič na nobenem področju ne obstaja nič takšnega, kar bi lahko imenovali »družbena blaginja«, na področju umetnosti še najmanj. Obstajajo le razlage ljudi, ki sprejemajo javne odločitve, kakšne vrste umetnost bi morali podpirati. V takšnih razlagah je veliko subjektivnih sestavin, ne da bi se vsi vpleteni tega nujno zavedali. Torej, tudi če bi politiki in uradniki zares želeli skrbeti za skupno dobro na področju umetnosti, bi to počeli na dokaj osebni način. In drugič, v resnici imajo odločevalci na področju umetnosti zasebne interese tako kot kjerkoli drugje. Z nekaterimi umetniki in umetnostnimi ustanovami imajo veliko število osebnih, političnih, socialnih in regionalnih povezav, z drugimi nobenih. Očitno je, da obstaja težnja po usmerjanju javne podpore na področju umetnosti, kjer so bolj domači. To je še toliko bolj res, ker se danes za umetnost porablja velike vsote denarja, kar je pripomoglo, da se je za to področje oblikoval dobro razvit gospodarski interes. Pomembnost tega gospodarskega interesa potrjujejo pogosto slišane trditve, da umetnost spodbudno vpliva na gospodarstvo in da je še posebej dobra za spodbujanje turizma. »Vendar odločilno vprašanje ni, ali umetnost spodbuja gospodarstvo, temveč ali ga spodbuja *bolj*, kot bi ga poraba subvencije za kak drug namen. Da bi trditev vzdržala, bi torej morali pokazati, da lahko želeni cilj npr. polno zaposlenost ali regionalni gospodarski razvoj, s spodbujanjem umetnosti dosežemo *bolje kot* s katerimkoli drugim sredstvom.« (prav tam: 40).

Morda je ekonomski pristop k umetnosti še najbolj očiten pri merilu kakovosti. »Toda kaj je »kakovost« proizvoda uprizarjajočih umetnosti?« sprašujeta avtorja knjige Muze na trgu. »Kakovost je težko ovrednotiti in v resnici se ugotavlja s precej zmedenimi procesi, ki se odvijajo v »svetu umetnosti«, sestavljenem iz posvečenih: režiserjev, nastopajočih umetnikov, drugega umetniškega osebja in seveda profesionalnih umetnostnih kritikov, krajevnih in nacionalnih časopisov. To oceno »kakovosti« sprejema in jo ustvarja prosvetljena elita. »Toda ekonomisti, uporabljamo drugačno merilo »kakovosti«: pripravljenost za plačilo. Takšno individualistično vrednotenje je sicer verjetno odvisno od ocene prosvetljene elite, zagotovo pa ji ni enako.« (prav tam: 5).

Na primeru prestižnega pettedenskega salzburškega festivala avtorja s pomočjo ekonomske analize pokažeta, da bi se enako količino in kakovost proizvodnje lahko zagotovilo z mnogo manjšimi stroški – morda celo toliko manjšimi, da sploh ne bi bilo potrebno seči v javno blagajno. Leta 1950 je avstrijski zvezni parlament sprejel zakon o ustanovitvi skladov salzburškega festivala. Skupina ustanov je dolžna pokriti kakršnekoli morebitne primanjkljaje, ki bi bili zelo visoki in bi praviloma naraščali. Predstavniki vseh ravni države torej želijo, da bi postopek subvencioniranja gladko tekkel. Izogibajo se škandalom in resnim političnim razpravam o porabi subvencij. Upravo opozarjajo, naj vodi primerno politiko, kar pomeni, naj počne tisto, kar je običajno – in ji bodo raje pomagali prikriti slabosti pri vodenju kot da bi o njih javno spregovorili.

Jamstvo za pokritje kakršnegakoli primanjkljaja, določeno s posebnim zveznim zakonom, dejansko odpravlja proračunsko omejitev (vsaj v določenem okviru). Če bi ne bilo javnih subvencij ali pa bi bile dodeljevane drugače, bi se obnašanje upraviteljev odločno spremenilo. Zlasti pa je treba izpostaviti naslednjo trditev: »Ekonomska analiza nam pomaga razumeti, da odkritih slabosti in pomanjkljivosti ne smemo pripisovati posameznim osebam v tolikšni meri, kot se to običajno počne. Trdimo lahko, da bi se le malo spremenilo, če bi osebe, ki zdaj vodijo festival, zamenjali z drugimi, ohranjali pa bi obstoječe pogoje subvencioniranja. Ljudje v bistvu ravnajo v skladu s svojimi interesi in skušajo izkoristiti priložnosti, ki se jim ponujajo. Osnovni problem leži v posebnem načinu, na katerega se podeljujejo visoke in vedno višje subvencije za

financiranje festivala. Lahko pričakujemo, da bi sprememba pogojev za dodeljevanje subvencij vodila h koreniti in trajni spremembi obnašanja organizatorjev.« (prav tam: 70).

3.3 Nov partnerski odnos v kulturni politiki

Rešitev dileme med trgom in državo je njuno partnerstvo. Gre za nov partnerski odnos v kulturni politiki.¹⁵ Koncept novega javnega menedžmenta (PPP – private public partnership) pomeni, da se država najprej iz lastnika in nekakšnega producenta kulturnih programov prelevila v naročnika kulturnih programov z jasnimi pogodbenimi obveznostmi, da se kulturne institucije pojavijo kot javne, zasebne ali mešane lastninske institucije z jasnim upravljanjem profesionalnim menedžmentom in modernimi sistemi obvladovanja stroškov in trženja. Rešitev je torej postavitev modela partnerstva med državo in avtonomnimi kulturnimi institucijami. To pomeni, da se razvit trg in trdna država dejansko dopolnjujeta. Trg zagotavlja večjo učinkovitost in prilagodljivost glede na potrebe in zahteve kulturnega trga in podjetništva. Država na drugi strani zagotavlja socialno pravičnost in večjo enakopravnost pri dostopih do kulturnih dobrin. Država bi morala z davčno reformo spodbuditi postopen prehod od proračunskega financiranja kulture na bolj neposredno financiranje zasebnikov in podjetij v obliki mecenstva, donacij in tržne prodaje storitev.

Partnerski odnos pri uveljavljanju kulturne politike v Sloveniji pa je odvisen od razmerja med državo in trgom. Najpogostejše oblike partnerskega odnosa, ki bi lahko pomenili reformo slovenske kulture, so: privatizacija javnega kulturnega sektorja, mešana lastninska razmerja (javna in zasebna lastnina), pogodbeni oddaja javnih programov zasebnim institucijam, posebna dovoljenja za opravljanje javnih programov (koncesije), strategije in enotna merila ekonomske učinkovitosti.

¹⁵ »Proces etatizacije nepridobitnih prostovoljskih organizacij se je začel v Evropi na prelomu med 19. in 20. stoletjem, v ZDA v 60. letih prejšnjega stoletja. V ZDA je partnerski odnos med državo in nepridobitnimi organizacijami postal osnovni sistem za udeležanje odgovornosti države za socialno varnost državljanov. V Evropi poteka etatizacija zlasti v državah z razvitim javnim sektorjem; te države skušajo omejiti nadaljnje širjenje tega sektorja tako, da najamejo zasebne prostovoljske nepridobitne organizacije kot izvajalke mnogih javnih storitev, ki jih država zagotavlja vsem državljanom pod enakimi pogoji (Kolarič et al. 2002, 162).

V Sloveniji, kot v nekdanjih »socialističnih« deželah, nepridobitne organizacije niso bile pomembne kot izvajalke javnih storitev, saj je to zagotavljala država. Podpirale so neformalne socialne mreže, zlasti družine, da so lažje skrbele za svoje člane. Sicer pa so nepridobitne organizacije večinoma društva, v katerih je bilo precej prostovoljcev, ukvarjala pa so se z različnimi dejavnostmi, vendar največ s športom in kulturo ter z gasilstvom. Zasebni zavodi, fundacije, zasebna podjetja in podobne oblike nastajajo bolj intenzivno šele v zadnjih letih.« (Tavčar 2001)

Nov pristop pomeni, da država skrbi za izvajanje določene kulturne politike, ne da bi hkrati posedovala in upravljala kulturne organizacije. Po mnenju Bogomirja Kovača (2001) je treba kulturne organizacije privatizirati. To velja za lastninske pravice ali podjetniški model upravljanja in trženja. Privatizacija in tržna regulacija sta metodi, ki sta povsem drugačni od ustaljenih modelov delovanja kulture (javna lastnina, prosti trg).

V Svetu Evrope so določeni trije metodološki pristopi h kulturni problematiki. Obsegajo koncepte: civilne družbe (segment med državo in posameznikom); nov aspekt kulture kot take (gre za kulturo, vezano na človekov razvoj in ne za kulturo, vezano na trženje ali ekonomijo); povezovanje nacionalnih agend v mednarodno agendo, ki rezultira v publikaciji *Iz obrobja v središče* (izv. naslov *In from the margins*).¹⁶

»Podobno kot na vseh drugih področjih je uravnoteženost ključ do uspeha. Če bo večja svoboda prinesla več sredstev, več zanimivega dogajanja, manj zamudne in drage demokracije in večji sloves, potem naj bo zveza z državo čim ohlapnejša. Privatizacija naj bo tako popolna, kot je to lahko v interesu javnosti in kulture. Kadar pa privatizacija pomeni, da bo kulturna ustanova prepuščena sama sebi, da lahko utone ali izplava, in kadar to pomeni, da državi ni več mar, ali bo ta ustanova preživela ali ne, je šla privatizacija očitno predaleč.«¹⁷

Cilj sprememb ni siromašenje kulturnih programov, pač pa izboljšanje učinkovitosti vloženih sredstev. Cilj je kot v vsej državi – racionalizacija, povečanje učinkovitosti vloženih sredstev, kontrola nad njihovim učinkom in na področju kulture gotovo tudi sprememba razmerja med deležem sredstev, ki ga porabi kulturna birokracija, in med programi.

»Odnose med kulturo in oblastmi bi vsekakor moral usmerjati en temeljni cilj. Določiti bi bilo treba politični okvir. Izbrusiti njegove mehanizme. Jasno opredeliti njegov namen. Zagotoviti sredstva. Nato pa bi se vlada morala umakniti in prepustiti kulturnikom, poklicnim ali ljubiteljskim, da nadaljujejo svoje delo spodbujanja in bogatenja kulture.«¹⁸

¹⁶ Kulturna politika Kratek vodnik, Založništvo Sveta Evrope (Simon Mundy:2001).

¹⁷ Prav tam, str. 31.

¹⁸ Prav tam, str. 41.

V uvodni analizi simpozija, ki sta jo naredila Tomc in Čopič (1995) je jasno izraženo, da v kolikor je kultura javna zadeva, je država poklicana, da zastopa javnost oz. njene interese. Ne gre torej za dilemo, kdo naj bo nosilec javne kulture, ampak za potrebo po spoznanju, da mora imeti vsak, ki ima določene naloge artikulirano politiko, kako bo te naloge izpeljal: država na makronivoju, kulturni izvajalci na mikronivoju. To pomeni, da morata oba partnerja priti do svoje politike, njuni medsebojni odnosi pa morajo temeljiti na spoštovanju in poznavanju vrednot, interesov in ciljev te politike in na oblikovanju vzajemnega razmerja. Glede na to, da je kultura bistveno odvisna od javnih sredstev in da je s tem izključeno tržno reguliranje odnosa med uporabniki in izvajalci, je prenašanje obeh funkcij na enega samo po sebi vprašljivo. Od države večina pričakuje, da bo imela oblikovano kulturno politiko, s katero bo uveljavljala javni interes za kulturo (kakšen ta je, bo morala ugotoviti na vsakih volitvah!), in da bo poskrbela, da bo v imenu svobode umetniškega ustvarjanja uresničitev politike prepuščena stroki.

Težava dosedanje kulturne politike je v tem, da je premalo transparentna, da je pretirano usmerjena h kulturnim inštitucijam in da je premalo fleksibilna, da se ukvarja le z delitvijo denarja, ne spremlja pa rezultatov te delitve. Ne le, da je treba imeti kulturno politiko, treba je tudi uveljaviti mehanizme, ki bodo pokazali, v kolikšni meri je ta politika uresničena in – ali je sploh prava. S tem v zvezi pa se seveda postavlja vprašanje tako pripravljenosti za takšno preobrazbo kot znanja za drugačno delovanje na prostojnem ministrstvu.

Glede na te osnovne vrednostne orientacije moramo določiti cilje kulturne politike. V povojni politiki so nihali iz ene skrajnosti v drugo: od popolnega podržavljenja v prvem obdobju do navidezno popolnega podružbljenja v samoupravljanju, od pretiranega centralizma v petdesetih do dezintegracije, od politizacije kulture v preteklosti do današnje odsotnosti kulturne politike. Čeprav so tovrstna nihanja do neke mere neizogibna, pa bi morala kulturna politika prihodnosti iskati neko trajnejše ravnovesje med obema tendencama.

Eni trdijo, da je treba ohraniti obstoječi sistem, ker je v njem marsikaj dobrega, drugi menijo, da so sredstva, ki jih država nameni za kulturo, tako zanemarljivo majhna, da z razmišljanjem o reformah ni vredno izgubljati časa, tretji pa trdijo, da so zasluge umetnikov za slovenstvo tako

velike, da se jih ne da preplačati z nobenim denarjem. Najdejo pa se tudi skeptiki, ki menijo da obstoječi sistem ni dober, da pa si od reform ni mogoče obetati nič boljšega oz. da so alternative kvečjemu slabše.

»Vsak ima svojo lastno kulturo, težava je v tem, da so ljudje včasih prikrajšani za možnost, da bi jo izrazili ali razvili,« ocenjuje Vera Boltho (1995). Potrebujemo programe, ki omogočajo manjšinam in na tak ali drugačen način prizadetim skupinam izražanje lastne ustvarjalnosti in tradicij. Prav tako je treba premostiti v veliki meri umetno delitev na ljubiteljske in poklicne umetnike.

V celoti se lahko strinjamo s podpisniki nekaterih slovenskih gledališč, ki takole izrazijo kaj je glavni cilj kulturne politike: »Izkoriščanje priložnosti – ali morda natančneje, pomoč posameznikom, da izkoristijo svoje sposobnosti – je glavni cilj kulturne politike.

Načelo delitve oblasti kot eden temeljnih pogojev demokracije pač ne zadeva le razmerij med zakonodajno, izvršilno in sodno oblastjo, temveč tudi razmerja med državo in deli države (decentralizacija) in razmerje med državo in lokalno samoupravo. /.../ In prav nemoč vseh, ki si prizadevajo za odpravo centralizma v Sloveniji, in hkrati nespoštovanje in izigravanje načela avtonomije lokalne samouprave, ki je opazno v ravnanju državne oblasti, pričajo o dokajšnjih težavah pri odraščanju slovenske demokracije.«¹⁹

Nov subjekt, ki vstopa med navedene partnerje, je regija. Regija naj bi zapolnila vmesen prazen prostor, ki je nastajal med poloma, in s svojimi dejavnostmi zagotovila bolj uravnotežen razvoj celotnega državnega ozemlja. V osemdesetih letih prejšnjega stoletja je dobila regionalizacija nov zagon s politiko Evropske skupnosti; Evropska skupnost naj bi temeljila ne le na državah članicah temveč tudi neposredno na regijah. Evropska skupnost naj ne bi bila le Evropa držav, pač pa tudi Evropa regij, ki izvaja tudi regionalno politiko.

Slovenija je po svoji velikosti in zmogljivostih ena sama evropska regija. Kljub temu lahko govorimo o njeni regionalizaciji, ki naj bi se – po spremembi 143. člena ustave – lahko izpeljala z

¹⁹ Kulturna politika v Sloveniji, Simpozij FDV 2002, str. 43. (Seznam podpisnikov: Boris Kobal, Peter Jovič, branko Kraljevič, Borut Alujevič, Sergij Pelhan, milan marinič, Samo Strelec, Mojca Kreft, Tine Varl, Zvone Šedlbauer).

ustanovitvijo pokrajin. Pokrajine naj bi sicer imele status širših lokalnih samoupravnih skupnosti in naj bi v prvi vrsti opravljale lokalne naloge, ki presegajo zmogljivosti manjših občin; med svojimi nalogami pa bi imele tudi naloge regionalnega pomena, zlasti naloge v zvezi s pospeševanjem regionalnega razvoja države, kar je v drugih evropskih državah stvar evropskih regij

Z institucionalizacijo regije je bil sprožen plaz decentralizacije državnih nalog na regije in tudi na lokalne skupnosti. Z institucionalno problematiko regij se ukvarja Svet Evrope, in sicer Kongres lokalnih in regionalnih oblasti. Regij ne obravnava le kot teritorialno organizacijsko sredstvo za pospeševanje regionalnega razvoja, pač pa tudi kot sredstvo politične demokracije.

Regije so v obeh primerih obsežne teritorialne skupnosti, ki štejejo praviloma več milijonov prebivalcev. Nove regije so bile ustanovljene z nalogo, da bi regionalni razvoj gospodarstva in pa urejanje prostora na ustreznih zaokroženih območjih, ponekod pa so nastale tudi pod pritiskom avtonomnih nacionalnosti, ki so si že priborile določene nacionalne pravice kot npr. V Italiji, Španiji in Belgiji. Take regije so dobile obširne naloge na kulturnem in socialnem področju.

Pri nas veliko govorimo o regijah pa tudi regionalizaciji, čeprav nimamo regij kot institucionaliziranih teritorialnih skupnosti. Za regije v evropskem smislu sploh nimamo prostora, ker bi bila celotna Slovenija komaj ena sama evropska regija. Zato tudi nikdar v zgodovini na našem območju nismo imeli regij, imeli pa smo dežele, oblasti, okraje in občine.

Ker ustanovitev pokrajin – zaradi napačne ustavne formulacije 143. člena – ni mogla biti izpeljana, tudi reforma lokalne samouprave v Sloveniji ni mogla biti konsistentno dokončana. Ustanovljene so bile le občine, in sicer pretežno majhne občine, ki niso bile sposobne opravljati zahtevnejših nalog – niti na komunalnem področju. To pa ima za posledico centralizacijo upravljanja države na eni strani in vakuum v vmesnem prostoru med občinami in državo, zaradi česar so nujne dopolnitve sistema. Pokrajine bodo statusno jasno opredeljene kot širše samoupravne skupnosti, njihovo delovno področje pa bo segalo tudi v področja regionalnega pomena.

Pri nas bodo imele vlogo regij pokrajine, ki bodo po svojem pravnem statusu širše samoupravne lokalne skupnosti. Vsem regionalnim skupnostim sta skupna dva glavna cilja: pospeševanje regionalnega razvoja države in razvijanje politične demokracije pri upravljanju države na vsem njenem območju. To se pravi, da bodo razlike med evropskimi regijami in našimi bodočimi pokrajinami še večje.

Bogomir Kovač (2001) vzporeja konstruktiven pogled na umetnost, vpeto med trg in državo, ki ga moramo gledati iz širšega zornega kota. Obstajajo tudi druga področja življenja, ki se v bistvu soočajo z enakim problemom, npr. dejavnosti v prostem času ali šport, čeprav so morda z njimi povezane nevarnosti manj pereče. »V sodobnih industrijskih družbah je ostalo le malo področij, na katera država ne bi močno posegla. V številnih primerih je bila država poklicana na pomoč, da bi uredila sicer na videz brezupne razmere. Toda po dolgih letih obsežne intervencije in ogromnih zneskih javnih sredstev se je pogosto izkazalo, da država ni bila sposobna rešiti temeljnih težav in da jih je njena »pomoč« celo zaostрила. V nebo vprijoč je primer državne podpore hirajočemu kmetijstvu in jeklarstvu; pogled nazaj nam odkrije, da bi bili z drugačno politiko na boljšem vsi – kmetje, jeklarne in jeklarji, porabniki in davkoplačevalci. Vsekakor drži, da moramo državno podporo umetnosti ocenjevati tudi glede na to, kaj bi država sicer počela s temi sredstvi. Vablivo je reči, da je bolje, da jih zapravi za umetnost, kot za kakšne druge namene, ki jih imamo morda za povsem nekoristne. Toda paziti moramo, da se ne ujamemo v enako past kot so se nekatera druga področja družbe. Nobenega smisla nima prejemati visokih državnih pomoči samo zato, da bi na koncu ugotovili, da je bil prav cilj, zaradi katerega so bile podeljene – ustvarjanje boljših pogojev za živahno umetnost – z njimi uničen ali vsaj resno ogrožen. Ena glavnih nalog te knjige je zato raziskati mehanizme in razmerja med umetnostjo, gospodarstvom in družbo, da bi umetnosti zagotovili preživetje in razcvet.« (Frey in Pommerehne 2001).

3.4 Stališča EU

Poročilo *Iz obrobja v središče* je namenjeno Svetu Evrope in kulturnemu komiteju Sveta za kulturno sodelovanje. Predstavlja edini dokument o razmerah v Evropi in nadaljevanje širše razprave na svetovnem nivoju, kot jo je zastavilo poročilo Svetovne komisije v *Our Creative Diversity* (Naša ustvarjalna raznovrstnost). *Iz obrobja v središče* je prvo poročilo, ki vključuje celotno področje Sveta Evrope, hkrati pa Svetu Evrope ponuja v razmislek odnos, ki ga ima ta do

kulture od podpisa Evropske kulturne konvencije leta 1954. Omogoča pa tudi redke pogled na kulturo znotraj konteksta drugih področij razvoja, s katerimi se Svet ukvarja.

Med drugim lahko preberemo iz poročila Evropske raziskovalne skupine za kulturo in razvoj pri Svetu Evrope (1997) tudi predlog oz. rešitev Daniela Tarschysa, ki je bil tedaj generalni sekretar Sveta Evrope.

Izpostavljeni ključni vidiki vpliva kulture na pridobivanje človekovega znanja in razumevanje (tj. človekova rast), gospodarske in družbene spremembe, ki iz tega izhajajo (poseben poudarek leži na zaznavanju kakršnihkoli sprememb v vrednostnem sistemu), in kulturo kot človekov kapital in sredstvo pridobivanja moči in vpliva/pravic.

V kulturni politiki novih evropskih držav so zadnjih štirideset let bolj ali manj očitno prevladovala štiri ključna načela: promocija kulturne identitete, potrditev evropske multikulturalnosti, vzpodbujanje ustvarjalnosti vseh vrst ter čim večja udeležba v kulturnem življenju. Poročilo dvomi o tem, da so prej omenjene teme za današnji čas še vedno enako pomembne; na vsak način je ta vprašanja potrebno z novimi okoliščinami vred ponovno pretresti.

Kultura je kot del človekove miselnosti in razuma v preteklosti utelešala skupek splošno sprejetih moralnih norm. Danes, v času individualizma, to ne drži več. Vrednote in njihov pomen se vse bolj relativizirajo. Vse bolj relativni so tudi vzorci potrošnje in okusa. Ljudje razumejo sporočila, ki jih dobivajo, ko kupujejo stvari ali storitve, a ni nujno, da jih tudi sprejemajo. Raje jih prilagodijo svojim željam, s čimer pokažejo, kateri subkulturi pripadajo, kakšno je njihovo mnenje o družbi in ustaljenih vrednotah, oz. kateri življenjski slog bi radi prevzeli.

Ena od predlaganih rešitev, da kultura ne bo le nepopoln, občasno učinkovit mehanizem, je, da jo bomo morali čim bolj približati javni upravi. Stališče zgoraj omenjene skupine je, da je danes že skoraj vsak vladni oddelek tako ali drugače povezan s kulturo in ima nanjo tudi vpliv. Začetek konca izolacije kulturnih ministrstev bi lahko dosegli z ustanovitvijo medoddelčnih struktur, ki bi vladam omogočile kar največjo interakcijo med kulturo in drugimi vidiki ekonomskega in gospodarskega razvoja. Še posebej pomembne so stične točke med kulturnim načrtovanjem in

izobraževalno politiko. V 128. členu Maastrichtskega sporazuma je bilo na Evropski ravni uveljavljeno načelo, ki Evropski zvezi nalaga odgovornost glede sprejetih odločitev s področja kulture, in sicer na nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Neodvisna skupina snovalcev politike je prepričana, da bo možno le s takim pristopom uspešno reševati že kar kronične neuspehe kulturne politike.

Regionalne in lokalne oblasti bi morale dobiti prisojnosti na področju razvoja celostnih kulturnih strategij, vezanih na lastne programe načrtovanja, na ekonomski, družbeni in izobraževalni razvoj.

Oblikovalci politike in uradniki bodo morali iskati ustvarjalne rešitve v zvezi z zbiranjem denarja. Možnosti za to so naslednje: prvič, poiskati »nove« oblike javne podpore, npr. s pomočjo namensko uvedenih turističnih davkov ali »planiranega dobička« (tj. pristojne oblasti podelijo pravico do izgradnje nekega komercialnega objekta pod pogojem, da jim izvajalec projekta nudi nekaj v zameno, npr. galerijo, muzej ali gledališče kot del nakupovalnega kompleksa); in drugič, s pomočjo strateškega povezovanja javnega in zasebnega sektorja.

Kulturne subvencije so družbenega in ekonomskega pomena in naj bi se povečevale ali ostale vsaj na isti ravni. Vlaganje v kulturo ne zvišuje le kakovosti življenja Evropejcev, ampak lahko dolgoročno pomaga tudi pri zmanjševanju javne porabe sredstev, namenjenih za blažitev socialnih problemov, ki so posledice nezaposlenosti, propadanja mest in podeželja ter izključenosti iz družbe.

Čeprav se marsikje v Evropi umetniški sektor šele uči veščin poslovanja v kulturi, pa se tudi v industriji in trgovini vse bolj zavedajo vrednosti različnih spretnosti, ki se jih od kulturnega sektorja lahko sami naučijo. Ta razvoj je vredno vzpodbujati in razvijati.

To je le del ciljnih usmeritev, ki se nanašajo na upravljanje kulture. Je pa tudi v samem poročilu zaslediti nekaj kritičnosti, kot je tista, ki se nanaša na 128. člen Maastrichtskega sporazuma, ki ureja delovanje Evropske zveze na področju kulture, ki je sprožil veliko zanimanja, ne glede na to, da kljub visokoletečim ciljem ne nudi prav veliko. Klavzula št. 3, ki spodbuja sodelovanje

med Evropsko unijo in drugimi mednarodnimi organizacijami, kot je npr. Svet Evrope, kljub nekaterim uporabnim idejam, nikjer zadovoljivo ne razloži kje in kako naj se tako sodelovanje odvija. Klavzule št. 4, najpomembnejšega dela člena (predvsem zaradi zahteve, da naj se Skupnost zave pomena svojih dejanj na področju kulture) do sedaj v praksi še niso preizkusili.²⁰

EU je že leta 2000 na srečanju v Lizboni predstavila temeljne strateške usmeritve EU, ki naj postane najbolj konkurenčna, dinamična in na znanju temelječa ekonomija na svetu, sposobna za trajnostni gospodarski razvoj. EU ima na področju upoštevanja menedžerskih paradigem, razvoja svojih poslovnih sistemov in identitet vrsto usmeritev, ki so pomembne tudi za kulturna podjetja, ustanove in menedžerje.²¹

3.5 Situacije v drugih državah

Pristojnosti na področju kulture iz različnih razlogov stalno prehajajo z enega sistema na drugi. Primerjalni pregled razdelitve nalog oz. pristojnosti pokaže, da so v pristojnosti občin muzeji, knjižnice, gledališča, koncerti (pogosto so pristojnosti države in vmesne stopnje – departmaja, province, dežele) kot deljena ali izključna pristojnost (npr. v Franciji in Bolgariji), kot izvirna ali prenesena pristojnost (npr. Češka), ki se izvaja neposredno (Litva) ali posredno. Gledališče in koncerti so npr. v Luxemburgu v izključni pristojnosti občin, ki jo opravljajo prostovoljno in neposredno. V Švici so gledališča in koncerti v deljeni in prostovoljni pristojnosti kantonov in občin, muzeji in knjižnice pa v deljeni in obvezni pristojnosti države, kantonov in občin. Na Portugalskem od leta 1974 več ne razlikujejo med obveznimi in prostovoljnimi (diskrecijskimi) pristojnostmi, gledališča, koncerti, muzeji in knjižnice pa so v pristojnosti države in občin. Na Finskem so gledališča, koncerti, muzeji in knjižnice v pristojnosti občin, ki je diskrecijske narave. Na Malti so gledališča in koncerti le v pristojnosti države, muzeji in knjižnice pa v deljeni pristojnosti države in občine, ki jo opravljata neposredno. Na Nizozemskem imata država in občina vsaka zase pristojnosti glede gledališč, koncertov, muzejev, galerij in knjižnic, pokrajina pa na tem področju nima nobenih pristojnosti. V Avstriji ima država zakonodajno pristojnost nad

²⁰ Republika Slovenija, Ministrstvo za kulturo, v sodelovanju s Svetom Evrope, Nacionalna razprava o slovenski kulturni politiki, Cankarjev dom v Ljubljani, okt. 1997.

²¹ (B. Kovač, Muze na trgu 2002)

gledališči in koncerti, pristojnosti pa upravljajo vse tri ravni: država, dežela in občina, kar velja tudi za muzeje, umetnostne galerije in knjižnice. V Nemčiji spadajo kultura, rekreacija in šport med tipične prostovoljne obveznosti lokalnih skupnosti. V Angliji imajo pristojnosti glede kulture, gledališč, koncertov poleg samoupravnih mestnih območij Londona metropolitanska okrožja, okrožni sveti in občinski sveti, knjižnice, muzeje in galerije pa imajo v rokah le prvi trije, ne pa tudi občinski sveti. V Španiji imajo deljene pristojnosti na področju kulture, gledališč in koncertnih dvoran centralna oblast, občine, province in avtonomne skupnosti.

Število oblastnih ravni ni enako v vseh državah, čeprav je najpogostejša struktura treh ravni: centralna, regionalna in lokalna raven. Še več, gre za veliko različic glede števila zadev in dolžnosti, kakor tudi glede obsega politične oblasti med oblastnimi ravnmi v različnih državah. Tudi velikost občin, število nalog, ki jih opravljajo, organizacijski model itn., se v posameznih državah razlikujejo. V nordijskih državah igra država glavno vlogo pri določanju kulturne politike, vloga občin kot instrumentov za uresničevanje nacionalne kulturne politike, pa je temeljna. Več razlik med nordijskimi državami je mogoče najti na regionalni ravni. Nekatere od teh držav imajo regije kot oblike lokalne samouprave in regije brez samouprave, ki so podaljški centralne oblasti, oba regionalna sistema pa pokrivata ista zemljepisna območja v teh treh državah. Nordijske kulturne politike so sicer precej široko načrtovane na državni ravni.

Država lahko uporabi štiri instrumente za vodenje politike na kulturnem področju: normativni (zakonodajni), finančni, organizacijski in informativni instrumenti. Zakonodajni instrumenti so v nordijskih državah redko uporabljeni na kulturnem področju, z izjemo avtorskih pravic in založništva, radia in kulturne dediščine, ki so večinoma urejeni z zakonom. Zakonodaja nujno ne zagotavlja boljših storitev in služb na tem področju. Npr. švedski knjižnični sistem, ki ga ne ureja zakon, je boljši kot norveški, ki ga ureja zakon. Najpomembnejši instrument za državo pri izvajanju kulturne politike so finance. Finančni ukrepi imajo lahko zelo različne oblike od splošnih državnih dotacij do posebnih, ali promotivno ali restriktivno financiranje. Sicer kulturno področje igra obrobno vlogo v državnih proračunih. Javna kulturna poraba znaša v večini zahodnoevropskih držav približno 1 odstotek celotne javne porabe. Porazdelitev te porabe na različne oblastne ravni je v teh državah različna. Npr. v Italiji je država odgovorna za polovico te porabe, regije za desetino in občine za ostalo. V Veliki Britaniji odgovornost v največji meri leži

na občinah, saj država pokriva le tretjino te porabe. Čisti sistem pavšalnih dajatev za kulturo ne obstaja v nobeni od nordijskih držav. Regionalne kulturne inštitucije imajo v teh državah poseben položaj in uživajo posebno državno podporo. Vse nordijske države tudi reorganizirajo svoje občinske organizacije tako, da združujejo različne sektorje v večje enote. Kulturni odbori se najpogosteje združujejo z odbori za šolstvo, zabavo, šport in turizem. Kar zadeva regionalne kulturne inštitucije, so nedavne spremembe na Norveškem prinesle bolj centraliziran sistem in je država povečala svojo odgovornost za kulturne inštitucije. Danska in Švedska sta ohranili status quo, kljub predlogu švedskega parlamentarnega odbora za povečano centralno odločanje. Finska je izvedla najpopolnejšo decentralizacijo.

Financiranje kulture lahko razdelimo na pet osnovnih vrst:

- centralistično, z direktno državno podporo in predvsem z odločanjem na ravni države (Francija);
- pretežno centralistično, z direktno državno podporo in s pomočjo skladov, v katerih odločajo kulturne zveze in ustanove (Danska, Švedska, Norveška, Nizozemska, Poljska);
- prosto financiranje preko javnega in privatnega sektorja s pomočjo relativno samostojnih umetniških svetov, velikih fundacij in industrije (ZDA, Velika Britanija, Avstralija);
- federalistično, financirano predvsem z državno podporo prek centralnih in regionalnih državnih ustanov (Avstrija, Kanada);
- decentralizirano, podpora z javnimi sredstvi, ki jih razdeljujejo raznovrstna javna in privatna telesa (Nemčija, Švica).

3.5.1 Avstrija

Avstrija se prodaja na svetovnem turističnem trgu kot »kulturni narod«, zato imata kultura in umetnost izjemen vpliv na turizem, ki je ena od najpomembnejših vej avstrijske ekonomije. Za Avstrijo je značilno, da je umetnost skoraj 100-odstotno subvencionirana. Politika in kultura sta močno prepleteni. Avstrija je po ustavi federacija, kar se formalno odraža tudi v kulturni zakonodaji, vendar podatki iz leta 1989 kažejo, da je dejansko delitev sredstev centralistična (na zvezne ustanove odpade 42 odstotkov subvencij in na mesto Dunaj 23 odstotkov). Več kot 25 odstotkov sredstev dobijo zvezna gledališča in muzeji. Deset največjih gledališč je last zvezne

države in so financirana neposredno iz zveznega proračuna, v njih so močni sindikati, ki ščitijo pravice zaposlenih, uprava pa tudi nima nobene vzpodbude za vpeljavo učinkovitejšega delovanja (tako ekonomskega kot umetniškega) – najpomembnejše je izpolnjevanje predvidenega proračuna.

Srednje velika gledališča in kulturne ustanove morajo z lastnimi prihodki pokriti vsaj 20 odstotkov svojih stroškov, če želijo dobiti podporo, vendar so dobljena sredstva izredno majhna. Ekonomsko obnašanje je zelo težavno, plače so nizke in zaposleni stalno bežijo v druge ustanove z boljšimi plačami.

Najslabše se godi majhnim in neodvisnim projektom, ki se borijo za ostanek denarja (razmerje je približno 20 : 1 v korist zveznih gledališč). Podpora je tako majhna, da neodvisni ne morejo imeti nobenega stalno zaposlenega. Obenem imajo izredne težave z osnovno infrastrukturo (prostori za vadbo, izvedbo ...). Izjemno veliko časa in energije porabijo ekspertne komisije za selekcijo neodvisnih projektov, ki jih predlagajo v sofinanciranje.

Tudi v Avstriji je poudarek na financiranju velikih kulturnih dogodkov, raznih festivalov in razstav, umetniško delovanje in sodobna ustvarjalnost pa sta v podrejenem položaju. Obenem je velik razkorak med centrom (Dunajem) in provincami.

3.5.2 Francija

Za francosko kulturo ima izredno pomembno vlogo ministrstvo za kulturo, ki bdi nad celotnim kulturnim dogajanjem in financiranjem ter definira in izvršuje državno kulturno politiko.

Francoska kultura je izjemno centralizirana, saj Pariz in pariške kulturne ustanove dobijo več kot polovico vseh sredstev, namenjenih za kulturo. Namen francoskega ministrstva za kulturo ni umik države iz kulture, temveč njen popoln prevzem obveznosti pri izvedbi in usklajevanju kulturne politike tudi na nivoju pokrajin, kjer pokrajinski direktor za kulturne zadeve usklajuje delovanje različnih državnih in pokrajinskih ustanov na kulturnem področju. Osnovno načelo francoske kulture je dekoncentracija, ki jo ne smemo mešati z decentralizacijo, saj je njeno pravo nasprotje.

Za dekoncentracijo je značilno, da so pokrajinski direktorati za kulturne zadeve (DRAC – *directions régionales des affaires culturelles*) izpostave ministrstva za kulturo in ne zastopajo lokalnih interesov.

Vzporedno z državno strukturo nastajajo tudi lokalne kulturne ustanove, ki so odgovorne lokalnim skupnostim. Značilne oblike so hiše kulture (*maisons de culture*) in četrtne hiše (*maisons de quartier*), ki zaposlujejo poklicne kulturne animatorje. Med njihovimi cilji je tudi demokratizacija kulture in ustvarjanje mostov med državljani, skupnostmi in različnimi kulturami manjšin, priseljencev ipd.

3.5.3 Nemčija

Za Nemčijo je značilen dvotirni razvoj, saj je bila po drugi svetovni vojni razdeljena na dve državi. V Nemški demokratični republiki je država financirala in nadzirala vse kulturne dejavnosti. Po združitvi z Zahodno Nemčijo so večino državnih kulturnih ustanov ukinili. V Zahodni Nemčiji zavezniki niso dovolili vpletanja države v kulturo, ker je nacizem zlorabil kulturo in umetnost za doseganje svojih rasističnih ciljev.

Za nemško kulturo je značilen izredno velik vpliv fundacij in zvez, ki ne sodijo v državno upravo. Javno financiranje je izredno močno prek fundacij na vseh nivojih (Pruska fundacija za kulturno dediščino, Zvezna fundacija za kulturo, kulturne fundacije posameznih dežel ...). Kultura je zelo močna na ravni dežel in občin, kjer se prepletajo medsebojni vplivi deželne in občinske politike ter zasebnih interesov sponzorjev, kulturnih in poklicnih združenj. Neprofitne ustanove in privatne fundacije imajo pomembno vlogo, kot tudi sveti in komiteji na nivoju dežel in občin, ki skrbijo za razdeljevanje sredstev.

3.5.4 Nizozemska

Za nizozemsko kulturno politiko je značilna trditev, da naj se država vzdrži vrednostnih sodb o umetnosti in znanosti. Umetniški razvoj je zato rezultat dejavnosti zasebnikov in fundacij, ki so povezane s kulturo, vendar je država še vedno največji mecen kulture. Po letu 1994 je nizozemsko ministrstvo za vzgojo, kulturo in znanost nehalo v celoti podpirati kulturne ustanove. Namesto tega jih je začelo finančno vzpodbujati, da postanejo finančno neodvisne in se obrnejo k svojemu tržišču – občinstvu, da upoštevajo potrebe novega občinstva: mladine in etničnih manjšin. Ravno tako vzpodbujajo zasebno financiranje in privatno iniciativo. Državna sredstva za kulturo stagnirajo ali se manjšajo (edino povečanje je predvideno za kulturno dediščino in kulturno izobraževanje).

Za Nizozemsko so značilni štiriletni finančni plani v kulturi, ki jih potrdi parlament. Na državni ravni se razdeli tretjina vseh sredstev za kulturo, predvsem za Državno knjižnico in arhiv ter najpomembnejše muzeje in umetniške šole ter ustanove. Dve tretjini denarja za kulturo razdelijo na pokrajinski in občinski ravni, ker je v osemdesetih letih država začela decentralizacijo in je prenesla pristojnost za večino ustanov na pokrajine in občine. Leta 2005 so sprožili postopek za spremembo sistema financiranja, ki bo ostal enak za srednje velike ustanove in ansamble. Manjše ustanove in skupine ne bodo več v sistemu štiriletnega planiranja, temveč bodo projektno financirane. Država bo z velikimi državnimi ustanovami podpisala 30-letne pogodbe o upravljanju in prepustila nadzor nad njimi mednarodnim strokovnjakom in revizorskim hišam.

Kulturne ustanove morajo eno leto pred začetkom obdobja vložiti prošnjo za sodelovanje v štiriletnem planu, ki tudi poenostavlja birokratske postopke, saj ni potrebno vsakoletno poročanje o izvajanju, temveč samo zaključno poročilo na koncu obdobja. Leta 2003 so se v okviru deregulacije kulture odločili tudi za opustitev vsakoletnega finančnega usklajevanja med državo, pokrajinami in občinami ter so prešli na štiriletno finančne dogovore med temi nivoji.

Leta 2005 so se odločili za 10 odstotkov zmanjšati državno podporo kulturi in reorganizirati podporne kulturne ustanove – zmanjšati njihovo število predvsem na glasbenem in ljubiteljskem področju (trenutno jih je 150). Te ustanove so zato prešle na enoletno financiranje, ker jih bodo združili ali ukinili.

Donacije državnim ustanovam (največjim muzejem in ansamblom) so bile vedno neobdavčene, leta 2005 pa so ukinili tudi 11-odstotni davek na donacije zasebnim ustanovam, kar bo povečalo zasebno financiranje kulture. Od leta 1993 je v veljavi zmanjšana stopnja DDV (6 odstotkov) na vstopnice za kulturne dogodke in ustanove (gledališča, muzeji, koncerti, kino ...).

3.5.5 ZDA

Za ZDA je značilno, da so zelo previdno in omahljivo začeli vpeljevati bolj aktivno javno kulturno politiko, čeprav postaja kulturna industrija zelo pomembna veja ekonomije. V Ameriki je poudarek na omejenem vladnem nadzoru in spodbujanju privatnih iniciativ in lokalne avtonomije, kar je v skladu s prvim amandmajem ameriške ustave, ki ščiti svobodo umetniškega izražanja. Javni vpliv na kulturo in umetnost je omejen predvsem na podporo spontanim iniciativam ljudi, razvoj kulture pa ostaja v rokah posameznikov in skupnosti.

Najpomembnejša državna kulturna ustanova je NEA (*National Endowment for the Arts*) – državna ustanova za umetnost, ki je bila ustanovljena leta 1965 za finančno podporo umetnosti, vendar ne obstaja enotna kulturna politika na ravni države. Če govorimo o kulturi v širšem smislu (ohranjanje kulturne dediščine, vzgoja, turizem ...) se s kulturno politiko ukvarja mnogo javnih in privatnih ustanov, ki se v svojem delovanju pogosto prekrivajo.

Močno je prisotna delitev na visoko kulturo v nasprotju s popularno kulturo, ki je namenjena zabavi in rekreaciji. Širjenje kulture pomeni predvsem masovno širjenje visoke kulture in vrednot vodilnih razredov na račun lokalnih vrednot in kulturne tradicije. Demokratizacija kulture se kaže v odpiranju do drugih kultur, ljudske kulture staroselcev in manjšin. Največji izziv je, kako pritegniti množice v kreativne in ustvarjalne procese.

Glavnino finančnih virov predstavljajo prispevki posameznikov. Umetniške organizacije so uvrščene med neprofitne organizacije z davčnimi ugodnostmi.

Po vsem svetu se strinjajo, da je neprofitna umetnost vitalna za dobrobit družbe, vendar ne more preživeti brez javne podpore. Danes vidimo, kako tržne sile vstopajo v umetniške dejavnosti. Kultura prevzema jezik ekonomije: govori o kulturni industriji, tehnoloških inovacijah in investicijah. Za mnogo umetnikov je tržna ekonomija grožnja njihovemu vzvišenemu statusu. Tudi v Ameriki se zavedajo, da ne smejo prepustiti umetnosti in kulture zgolj tržnim zakonitostim, vendar je umetnost vedno obstajala kot del ekonomije in širše družbe, ki se trenutno nagiba k tržnemu modelu. Dejansko bi bilo čudno, če bi umetniki še vedno živeli od subvencij in prostovoljnih prispevkov, saj bi morali tako kot drugi delavci potrditi svojo vrednost na trgu delovne sile.

Umetnost mora biti učinkovita tako kot druge veje industrije. Danes se širi kultura in v splošnem pomanjkanju virov so investicije in komercialni skladi edina odprta pot za financiranje dodatnih potreb, če želimo zadovoljiti potrebe širših množic po kulturi in ne zgolj privilegirane manjšine. Seveda ni mogoče utemeljiti velikih investicij v kulturne ustanove, če te ne delujejo na najbolj učinkovit in ekonomičen način.

Kultura deluje tudi na ekonomijo (turizem, šolstvo, storitvene dejavnosti, potrošnja ...), a je težko znanstveno ovrednotiti njen prispevek k ekonomskemu razvoju, vendar se vsi strinjajo, da pogosto deluje v nasprotju s tržnimi zakonitostmi in je zato ne smemo prepustiti zgolj trgu.

Za današnjo medijsko kulturo (internet, film, novice) je značilno, da nekaj gigantov obvladuje celoten svet, kar siromaši ponudbo in preprečuje manjšinam, odrinjenim in marginalnim skupnostim dostop do kulture.

Pomembna je povezava med vzgojo in kulturo, ker novo nastale umetniške šole s svojimi diplomanti dodatno povečujejo pritisk na trg delovne sile. Veliko umetnikov nima formalne izobrazbe in se čutijo ogroženi od novincev. Po eni strani bi radi omejili dostop do znanja, po drugi strani pa formalna izobrazba ni pogoj za uspešno umetniško delovanje. Vsekakor je v ZDA poudarek na podpori umetnosti in ne posameznim umetnikom, ker je izredno težko in objektivno določiti, kdo je pravi umetnik in zakaj bi imeli nekateri boljši položaj na trgu delovne sile. Vsak, ki se odloči za pot umetnika, se mora zavedati težavnosti in nezanesljivosti svoje poklicne izbire.

V skladu z razvojem kulturne industrije (muzeji, galerije, operne hiše, film, televizija, internet ...) je poudarek na novem izobraževanju za upravljanje (menedžment) v kulturi.

4 Situacija na področju kulturnih dejavnosti v Sloveniji

4.1 Država – lokalne skupnosti

V času do ustanovitve ministrstva za kulturo (1991) je potekalo postopno preoblikovanje izvršilnih in upravnih oblasti na ravni republike in občin. Po zakonodaji, sprejeti v Sloveniji še v prejšnjem političnem sistemu, so bili konec leta 1989 sproženi postopki za ukinitve obveznih samoupravnih interesnih skupnosti družbenih dejavnosti in za prenos skrbi za družbene dejavnosti nazaj na občine in državo, hkrati pa so se začele aktivnosti za financiranje družbenih dejavnosti iz integralnega proračuna države in občin, namesto ločenega zbiranja sredstev po posebnih prispevnih stopnjah. Z vidika vodenja kulturne politike na republiški ravni je pomembna zlasti določba 12. člena ustavnega zakona za izvedbo ustavnih amandmajev k ustavi RS Slovenije (Ur. l. RS št. 32/89), po kateri je prišlo do ukinitve Kulturne skupnosti Slovenije oz. so bile njene naloge začasno, do nove zakonodaje, prenesene s 1. januarjem 1990 na Izvršni svet skupščine SRS, zaposleni v tej skupnosti (19) pa so prešli v sestavo Republiškega komiteja za kulturo (skupaj zaposlenih 30). Junija 1990, po prvih večstrankarskih volitvah, je bil ukinjen Republiški komite za kulturo, nadomestil ga je Republiški sekretariat za kulturo. Sekretariat je vodil republiški sekretar za kulturo, ki je po enem mesecu nadaljeval delo kot minister oz. član vlade, in sicer od 23. decembra 1991.

Ker z zakonom o uresničevanju javnega interesa na področju kulture pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi niso bile natančno razmejene, nacionalni kulturni program pa ni bil sprejet, je financiranje kulturnih zavodov širšega pomena ostalo v pristojnosti ministrstva za kulturo in je bilo centralizirano. Ko so s 1. januarjem 1995 začele delovati nove lokalne skupnosti (147) in so se stare občine preoblikovale v nove lokalne skupnosti v skladu z ustavo in zakoni (zakon o lokalni samoupravi, Ur. l. RS št. 72/93, 6/94, 45/94, 57/94; zakon o ustanovitvi občin in njihovih območij, Ur. l. RS št. 60/94), sistemsko niso bile razmejene njihove pristojnosti v odnosu do države, zlasti v zvezi s financiranjem kulturnih programov širšega pomena.

Po zakonu o uresničevanju javnega interesa na področju kulture je bilo omogočeno ustanavljanje javnih skladov kot pravnih oseb javnega prava, na katere država lahko prenese pristojnosti, naloge in finančna sredstva za izvajanje nalog, ki jih je prej zagotavljalo neposredno ministrstvo za kulturo.

Državni zbor Republike Slovenije je 27. decembra 1995 sprejel zakon o skladu RS za ljubiteljske kulturne dejavnosti (Ur. l. RS št. 1/96), prek katerega je država (oz. ministrstvo za kulturo) zagotovila institucionalni okvir za posredovanje strokovne, tehnične in programske pomoči razvejani ljubiteljski kulturni dejavnosti po Sloveniji. Sklad je postal samostojna pravna oseba javnega prava.

4.2. Zgodovinski oris organiziranja ljubiteljske (društvene) kulture

Da bi pojasnili razvoj in razsežnosti društvene kulture v Sloveniji, je treba pogledati njeno zgodovinski razvoj. Organizirano ljubiteljsko kulturno delovanje sega na Slovenskem približno stoletje in pol v preteklost, v drugo polovico 19. stoletja, torej v obdobje čitalništva. Nadaljevalo se je s samostojnimi prosvetnimi društvi ali kulturno dejavnostjo društev, ki so imela drugo osnovno dejavnost (Sokoli, Orli, gasilska društva, stanovska društva, Vzajemnosti, Svobode).

Gorazd Makarovič v knjigi *Slovenci in čas* (1995) navaja, da je bilo v obdobju od sredine 19. stoletja med vsemi plastmi prebivalstva najbolj razširjeno družabno preživljanje prostega časa – individualno je bilo poredkoma v navadi le med delom izobraženstva. Število izobraževalnih, kulturno-prosvetnih, telovadnih oz. športnih, narodnih in drugih društev je takrat neprestano naraščalo, z drugimi besedami, uveljavljalo se je preživljanje prostega časa v društvih. Med najpomembnejše nove oblike preživljanja prostega časa šteje branje – Mohorjeva družba je med leti 1860 in 1897 izdala 50 knjig v zbirki *Slovenske večernice za poduk in kratek čas*. Med pomembnejše oblike preživljanja prostega časa, ki jih je uvedlo novo meščanstvo, sodita telovadba in šport. Leta 1863 je bilo v Ljubljani ustanovljeno prvo slovensko telovadno društvo južni Sokol.

Po letu 1945 je bila edina organizacija na področju kulturnega ljubiteljstva Ljudska prosveta Slovenije. Kmalu zatem so začeli množično ustanavljati prosvetna društva (do leta 1950 jih je nastalo prek 500), povezana v Zvezo Svobod. Postopoma je prišlo do ustanavljanja strokovnih zvez (pevske, gledališke, folklorne), s tem pa tudi do zametkov nove organizacijske podobe Zveze Svobod, ki se je postopno začela preoblikovati v Zvezo kulturno-prosvetnih organizacij Slovenije (v nadalj. ZKPOS) (1964). Iz organizacije, ki je predvsem bolj ali manj neposredno povezovala kulturna društva in skupine, je ZKPOS postala organizacija z lastnim programom, ki je povezovala predvsem občinske svete.

V prvi polovici sedemdesetih let je ZKPOS med svoje najpomembnejše naloge opredelil spodbujanje množičnega interesa za kulturo, uresničevanje načela »celovitosti kulture«, zavzemanje za kvalitetno kulturno vzgojo, »izvajanje dela nalog v okviru kulturne akcije«, usposabljanje strokovnih delavcev in organizatorjev kulturnega življenja, sodelovanje s Slovenci zunaj Slovenije in s kulturnimi organizacijami drugih narodov in narodnosti v Jugoslaviji.

Število kulturnih društev in skupin se je povečevalo. V drugi polovici šestdesetih let (500 društev, okoli 1500 skupin), leta 1974 (650 društev, okoli 2500 skupin), v začetku osemdesetih (1000 društev, 2700 skupin).

V ospredju delovanja zveze, ki je leta 1977 dobila ime Zveza kulturnih organizacij Slovenije (v nadalj. ZKO), naj bi bilo spodbujanje in razvijanje najrazličnejših oblik (samo)organiziranja, povezovanje vseh kulturnih dejavnikov v krajevnih skupnostih, spodbujanje kulturnega organiziranja otrok in mladine na šolah, spodbujanje trajne in kontinuirane kulturne vzgoje in spodbujanje razvoja raznovrstnih umetniških smeri.

Od prireditev in gojenja povsem klasičnih amaterskih zvrsti se je pozornost preusmerjala k programom neformalnega in funkcionalnega izobraževanja za kulturo, k sodobnim neformalnim oblikam dela, k ad hoc skupinam, spodbujanju eksperimentalnih programov zlasti mladih skupin na novih področjih. Začelo je z literarnim gibanjem, filmsko in video dejavnostjo ter zlasti sodobnim plesom, ki se je zaradi odpora in okostenelosti drugih sfer lahko razvil le v sferi ljubiteljstva.

Občinske ZKO, zlasti v večjih središčih in tam, kjer so bili v vodstvih mlajši in strokovno bolj razgledani kadri, so tem usmeritvam sledili. Težje pa je bilo v šibkejših podeželskih ZKO, zato so se razlike povečevale.

Začela se je uveljavljati zamisel o ZKO kot kulturno-izobraževalnih centrih, ki naj bi povezovali vse neinstitucionalne kulturne pobude in ustvarjalne pogoje (prostorske, tehnične, finančne) za kulturno delovanje. Programi izobraževanja naj bi zajemali vse starostne kategorije. Organizirali naj bi strokovno svetovalno delo, koordinirali izposojajo tehnične opreme, zbirali mediatečno gradivo, posredovali informacije. Ti centri naj bi skrbeli tudi za posredovanje kulturnih vrednot z organiziranjem kulturnih prireditev, organiziranjem gostovanj in izdajanjem publikacij.

Z letom 1990 se razmere v programskem smislu za ljubiteljske organizacije niso bistveno spremenile. Začelo pa se je obdobje statusne neurejenosti in zato negotovosti, saj se je porušil sistem financiranja skozi kulturne skupnosti.

Bilo je nekaj poskusov, da bi mrežo povsem deprofesionalizirali in sredstva, namenjena zvezam, razdelili društvom, vendar se je kmalu pokazalo, da brez poklicnega organizatorja tako amaterskih prireditev kot gostovanj poklicnih ansamblov, izobraževalnih programov in dela z mladimi ne gre. Zato so tudi v tistih nekaj primerih, ko so zveze formalno ali le z bistvenim zmanjšanjem sredstev ukinili, kmalu spet oživili njihovo delovanje.

Že zaradi statusne narave ljubiteljskih asociacij, saj gre za interesno združevanje na podlagi zakona o društvih, je bila zaposlitvena struktura na tem področju vedno zelo pestra. Zveze društev so imele redno zaposlene, v nekaterih sicer redkih primerih je bilo tako tudi pri nekaterih večjih kulturnih društvih. Skorajda vsako društvo pa je imelo v pogodbenem delovnem razmerju tudi dirigente, režiserje, mentorje in administrativno finančne delavce.

Zveze društev oz. zveze kulturnih organizacij so glede na zahteve okolja opravljale različne naloge. Ponekod so se ukvarjale izključno s povezovanjem društev, strokovnim in

organizacijskim delom na področju ljubiteljstva, drugje, zlasti v manjših okoljih pa tudi z organizacijo vseh, tudi profesionalnih prireditev in kulturnim posredništvom.

Za delovna mesta v ZKO niso obstajali enotni pogoji, normativi ali standardi, zato je bila kadrovska zasedba izredno pestra in ni imela neposredne zveze z obsegom ali kakovostjo dejavnosti. Skorajda vsaka nekdanja občina je imela specifične interese pri zaposlovanju in organiziranju služb in tudi različne načine financiranja.

4.3 Funkcije ljubiteljske kulture

a) Kakovostno preživljanje prostega časa

Najpomembnejša funkcija kulturnega ljubiteljstva je prav gotovo *kakovostno preživljanje prostega časa*, torej razvijanje družabnega življenja ob kulturnem udejstvovanju. V tem smislu ima vključevanje v kulturne skupine močan socializacijski pomen, omogoča afirmacijo tudi tistim družbenim skupinam in posameznikom, ki v vsakdanjem delovnem ali družinskem okolju ne dosegajo osebnega zadoščenja in potrditve ali pa so iz bioloških (mladina, starostniki, invalidi), starostnih ali kakšnih drugih razlogov potisnjeni na rob.

b) Kulturna ustvarjalnost in poustvarjalnost

Nič manj pomembna funkcija kulturnega ljubiteljstva ni *kulturna ustvarjalnost in poustvarjalnost*. Vrsta kulturnih skupin skuša neinstitucionalni in nepoklicni status izkoristiti za polno svobodo ustvarjanja in eksperimentiranja. Take skupine se pojavljajo predvsem na področju gledališča in lutkarstva ter sodobnega plesa; pogosto gre za prve ustvarjalne korake mladih še neveljavljenih avtorjev, ki skozi fazo kulturnega ljubiteljstva pogosto preidejo v poklicno kulturno umetniško delovanje. V okviru klasičnih društvenih pojavov (pevske zbori, pihalni orkestri, folklorne skupine) pa izdvojeni najboljši dosežki vrhunskih ansamblov – po zaslugi vrhunskih strokovnih vodij in zaradi značilnega pristopa k delu – predstavljajo enakovredno vzporednico poklicnim ansamblom oz. ustanovam.

c) Kulturna vzgoja in izobraževanje

Svojo funkcijo ima tudi *kulturna vzgoja in izobraževanje*. Tako aktivno kot pasivno kulturno udejstvovanje zahteva določeno znanje, ki ga velika večina ljubiteljskih kulturnikov ali ljubiteljev

umetnosti ni pridobila z rednim šolanjem. Med osnovnimi dejavnostmi kulturnih društev in njihovih asociacij so vedno tudi kulturno izobraževalni in vzgojni programi na višji in nižji ravni. Prvotno so bili namenjeni zgolj potrebam članov in strokovnih vodij, torej za realizacijo lastnih programov. Dostikrat so imeli ti programi poleg kulturnih še druge vsebine, od narodno obrambnih do političnih in ideoloških. V zadnjih obdobjih pa dobivajo pomen neformalnih in dopolnilnih vzgojnih in izobraževalnih programov za najširši krog ljudi, tako mladine kot odraslih.

č) Dostopnost kulturnih vrednot

Z vidika *dostopnosti kulturnih vrednot* so ljubiteljska kulturna društva in njihove asociacije pomemben dejavnik. Pred obdobjem elektronskih medijev in v času omejenih možnosti komunikacije (bodisi zaradi slabe prometne infrastrukture, nizkega osebnega standarda ali omejene svobode gibanja) so bila s svojo produkcijo za svoje okolje edini organizator in posrednik kulturnih dogodkov. Danes pa uresničujejo svojo vlogo na drugi ravni, predvsem v kulturnem posredništvu oz. vzpostavljanju neposrednih stikov z »živo« kulturno ustvarjalnostjo.

4.4. Način delovanja ljubiteljskih društev in skupin

Največ kulturnih društev se ukvarja z vokalno glasbeno dejavnostjo, ki je po tradiciji doma med slovenskim prebivalstvom. Ostale dejavnosti so dokaj enakovredno zastopane, najmanjše število članov je na področju filmskega in medmedijskega ustvarjanja, kar lahko pripišemo uporabi sodobne tehnologije, ki je po eni strani stroškovno zahtevnejša, a po drugi strani novejšega nastanka. V tej smeri odstopa tudi literarna dejavnost, ki pa je že sama po sebi stvar individualnega ustvarjanja, medtem ko se v okviru društev odvija predvsem posvetovalno in predstavno delo. Glede obsega dela ljubiteljskih kulturnih društev je zgovoren podatek, ki ga je za leto 1998 objavil Statistični urad RS, in sicer da so ljubiteljska kulturna društva in skupine samo v sezoni 2005/06 izvedla 17.500 prireditev, ki si jih je ogledalo 4 milijone obiskovalcev.

Poleg skupin sodijo na področje ljubiteljstva tudi posamezniki, ki se preizkušajo na likovnem in literarnem področju in se včlanjujejo v društva, skupine in klube predvsem zaradi možnosti razstavljanja oz. natisa del in izobraževalnih programov. Zveze kulturnih društev izvajajo skupne projekte društev. Ti projekti izhajajo deloma iz tradicije povezovanja ali pa veljajo za

dogovorjene programe. Občinske zveze kulturnih društev se na nacionalni ravni povezujejo v Zvezo kulturnih društev Slovenije, ki je krovna organizacija ljubiteljske kulture.

Nova zakonodaja na področju lokalne samouprave in prepuščenost ljubiteljske kulture občinskemu financiranju bi pripeljala do nevarnosti, da bi postavljena mreža približno šestdeset zvez kulturnih organizacij razpadla in da bi se s tem ljubiteljska kultura povsem razdrobila oz. izgubila mesto v nacionalni kulturni politiki. Zato je država decembra leta 1995 sprejela zakon o Javnem skladu Republike Slovenije za ljubiteljske kulturne dejavnosti da bi z njim zagotovili skladen in ravnotežen razvoj na celotnem območju Slovenije.

4.5 Nevladne organizacije

V Sloveniji ni zakonsko določene definicije termina nevladna organizacija (v nadalj. NVO). Nedorečenost termina ima več posledic:

Pri poskušanju označitve organizacij, ki so po svojih značilnostih nevladne organizacije, se v pravnih predpisih, literaturi in javnosti uporablja različne termine – nevladna organizacija, civilna družba, neprofitna organizacija, društvo, zavod, ustanova, nepridobitna organizacija, volonterska organizacija, zasebna organizacija, organizacija civilne družbe in podobno. Mnogokrat se uporabljajo tudi kombinacije naštetih terminov. Pri ugotavljanju, katera organizacija je nevladna, se največkrat kot kriterij uporablja kar statusna oblika, v kateri je organizacija ustanovljena, kar povzroča nejasnosti pri odgovoru na vprašanje, ali so nekatere statusne oblike, v katerih so organizacije organizirane, res NVO (npr. zadruga, sindikati, ustanove ipd.). Ni mogoče natančno opredeliti, za koga veljajo obveznosti in pravice, ki so določene za NVO, zato je presoja vsakokrat odvisna od diskrecije posameznega subjekta odločanja.

Ob upoštevanju bistvenih elementov, ki določajo lastnosti NVO, ki jih najdemo v različnih teoretičnih definicijah v tuji literaturi (formalnost, statusna oblika, ustanoviteljstvo, namen, nepretrganost delovanja, prostovoljstvo, neodvisnost od drugih subjektov, vir prihodkov,

nepridobitnost, teritorij delovanja) je nevladna organizacija opredeljena kot organizacija, ki ima vse naslednje značilnosti.²²

- je prostovoljno ustanovljena;
- njen namen in cilji so nepridobitni;
- je neodvisna od vlade, drugih organov oblasti, političnih strank, verskih skupnosti in gospodarskih organizacij;
- cilji in vrednote organizacije niso samo v službi lastnih koristi organizacije; cilj je tudi delovanje v javnem življenju nasploh v zvezi z vprašanji povezanimi s koristmi ljudi, posameznih skupin ali družbe kot celote; organizacija se ne ukvarja samo z uresničevanjem gospodarskih ali stanovskih interesov svojih članov.

4.6 Pomen društev oz. nevladnih organizacij

V vseh pomembnejših mednarodnih organizacijah, kot so OZN, OECD, Svet Evrope ali Evropska unija in tudi v državah razvite demokracije že dalj časa poudarjajo pomen nevladnih

²² Opredelitev je delno povzeta po dokumentu Komisije Evropske unije »The commission and non-governmental organisations: Building a stronger partnership«, Commission of the European Communities, COM (2000) 11 final, Brussels, delno pa po Preliminary draft charter on the legal status of NGOs in Europe, Council of Europe, MM ONG (2001) 1, oktober 2001. Upoštevati je treba, da so za takšno opredelitev bistveni 4 elementi, in sicer: prostovoljnost, nepridobitnost, neodvisnost in namen, ki določajo značilnosti, ki jih mora organizacija sumarno izpolnjevati. Takšen pristop je drugačen od legalnih, ekonomskih, strukturno-funkcionalnih ter funkcionalnih definicij NVO.

Člani nevladnih organizacij so kot člani »Pobude za prihodnost NVO« v okviru delovnih skupin izoblikovali vsebine in cilje, ki jih je potrebno doseči v okviru dialoga z Vlado RS. Nacionalna konferenca oz. začetek dialoga se je pričel z nacionalno konferenco v decembru 2003. Sprejeli so dokument Predlog vsebin za »dogovor o sodelovanju Vlada – NVO«. Gradivo, ki je bilo predstavljeno na drugem Forumu NVO, predstavlja stališča široke NVO javnosti.

Tudi v Predlogu vsebin za »Dogovor o sodelovanju Vlada – NVO« je izražena potreba po celostni opredelitvi termina »nevladna organizacija, o določitvi postopka za primere dvoma o tem, katere organizacije so nevladne ter institucije, ki o tem odločajo. Poleg tega je bila izražena pobuda za enotni sistemski mehanizem presoje javne koristnosti delovanja nevladnih organizacij. Postopek je potrebno poenotiti in urediti z zakonom ter določiti, da je javno koristna tista nevladna organizacija, ki deluje na enem ali več področjih v javnem interesu iz področij, ki bi jih zakon določil (najbolje v skladu z mednarodno klasifikacijo dejavnosti neprofitnih dejavnosti) in za katero bi pristojni organ ugotovil, da izpolnjuje merila. Zlasti je pomembno, da s svojim delovanjem pomembno prispeva k reševanju oz. uresničevanju potreb družbe kot celote ali potreb določene skupine posameznikov, pri čemer ima taka skupina slabši položaj v družbi ali delovanje v podporo skupini pomeni posebno korist za družbo kot celoto. Področja v javnem interesu bi bila vsa tista področja družbenega življenja, kjer RS podpira uresničevanje splošnega družbenega interesa s priznavanjem posebnih pravic, ugodnosti in olajšav javno koristnim nevladnim organizacijam, zlasti z davčnimi ugodnostmi. Postavljena je bila teza, da je nujno ohraniti poimenovanje NVO, zlasti v luči prakse EU, ki te subjekte prepoznava kot temeljni del organizacij civilne družbe z specifičnimi lastnostmi.

Vlada RS razume kot NVO vsako prostovoljno, neodvisno in nepridobitno organizacijo civilne družbe, s statusom pravne osebe, ki jo skladno z zakonom ustanovijo fizične ali pravne osebe zasebnega prava.

organizacij kot, poleg državnega in gospodarskega, tretjega sektorja v družbi. Še več, NVO štejejo za izjemno pomembnega partnerja pri kreiranju politike in programov. V Razvojnem centru OECD na primer je že dolgo jasno, da bo cilj – za 50 odstotkov zmanjšati število ljudi, ki živijo v absolutni revščini – mogoče doseči le ob intenzivnem vključevanju NVO v razvojne politike in programe vključenih držav.

Seveda pa se v teh istih organizacijah in državah zavedajo tudi tega, da so dober partner lahko le razvite in profesionalno organizirane NVO in da je njihova dolžnost in interes, da jim to omogočijo. Predvsem država je namreč tista, ki more zagotoviti ustrezne pogoje za uspešen razvoj in učinkovito ter profesionalno delovanje NVO. Tega pa seveda nikakor ni mogoče zgolj s podporo in priznavanjem pomena na deklarativni ravni, temveč zahteva celo vrsto zelo konkretnih mehanizmov in ukrepov.

Tudi Vlada RS je v svojem dokumentu *Strateška izhodišča Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi organizacijami* (2004) med drugim zapisala, »da sta obstoj in delovanje nevladnih organizacij pomemben pogoj za vsestransko uveljavljanje načel pluralnosti in demokracije v družbi. Posamezniki se na njihovi podlagi lahko združujejo v nevladne organizacije in druge oblike organiziranja civilne družbe ter vplivajo na celovit in trajnostno naravnani družbeni razvoj, porast družbene blaginje, kakovosti življenja ter socialne varnosti« Prav tako se, kot je zapisala v istem dokumentu, vlada zaveda pomena strokovnega in učinkovitega delovanja NVO in se zavezuje k sistematični krepitvi sistemskih in drugih pogojev za hitrejši in učinkovitejši razvoj NVO. In nenazadnje država tudi priznava, da so NVO na nekaterih področjih delovanja lahko bolj uspešne in učinkovite od države. Navedene in številne druge v tem dokumentu zapisane ugotovitve in zaveze so več kot dobrodošle, njihova prava vrednost pa se bo izkazala ob njihovem udejanjanju v praksi in ko bodo država in NVO sedeli za isto mizo kot v vseh pogledih enakopravni partnerji.

4.7 Financiranje društev

Zakon o društvih (Ur. l. RS, št. 60/95) ureja to področje s šestimi členi, v zadnjem času se zahteve po dopolnitvi zakona realizirajo v pripravi novega zakona o društvih. Nekaj temeljnih pravil: po 1. odstavku 21. člena zakona o društvih lahko društvo pridobiva

sredstva za svoje delovanje s članarino, iz naslova materialnih pravic in dejavnosti društva z darili in volili, s prispevki donatorjev, iz javnih sredstev in drugih virov. Če društvo pri opravljanju svoje dejavnosti ustvari presežek prihodkov nad odhodki, ga mora porabiti za izvajanje dejavnosti, za katero je bilo ustanovljeno. Vsaka delitev premoženja med njegove člane je nična. Neposredno opravljanje pridobitne dejavnosti je mogoče pod pogoji, ki jih za opravljanje te dejavnosti določa zakon. Pridobitna dejavnost mora biti določena v temeljnem aktu, biti mora povezana z nameni in nalogami društva ter se lahko opravlja v obsegu, potrebnem za njihovo doseganje. Društvo lahko poveri neposredno opravljanje pridobitne dejavnosti z društvenimi sredstvi drugim osebam na temelju zakupne ali sorodne pogodbe. Presežek odhodkov nad prihodki, ki ga društvo doseže z neposrednim opravljanjem predhodno omenjene pridobitne dejavnosti, se sme uporabiti le za doseganje namenov in nalog društva. Način in oblika zagotavljanja podatkov o finančno-materialnem poslovanju društva morata biti določena s temeljnim ali posebnim aktom. Poročilo o poslovanju, ki ga obravnava in sprejme najvišji organ društva mora prikazovati resnično stanje o premoženju in poslovanju društva ter mora biti sestavljeno s pravili računovodskega standarda za društva, ki ga sprejme pooblaščen organizacija, in določbami temeljnega ali posebnega akta društva. Društvo lahko za izvajanje svoje dejavnosti prejme določena javna sredstva. Nadzor nad zakonitostjo, namembnostjo, gospodarno in učinkovito porabo teh javnih sredstev, upravlja računsko sodišče.

Kot bivša socialistična država je Slovenija šele pred dobrim desetletjem uveljavila tržno gospodarstvo in relativno pravno demokratično in pluralistično družbo, sedaj pa je postavljena pred dejstvo vedno večjega utemeljevanja NVO, ki gre z roko v roko s pluralno strukturo družbe. Analitiki namreč soglašajo, da so NVO neizogiben instrument demokracije in svobode v postmodernih družbah. V Sloveniji je javni sektor še vedno izredno močan in kot tak ne odpira dovolj prostora za nove NVO, po katerih obstaja jasno izražena potreba. To se izraža zlasti na področju financiranja, kjer so NVO pri zagotavljanju finančnih virov za svoje delovanje prepuščene lastni domišljiji in sposobnosti. Koristno in potrebno bi bilo njihov položaj in delovanje ter dostop do resursov, ki to omogočajo, natančneje zakonsko opredeliti in omogočiti dostop do potrebnih informacij ter tako zastaviti zdrave temelje za nadaljnji razvoj NVO v Sloveniji.

Koncept pluralnega sistema blaginje namreč priznava neprofitno volonterskemu sektorju enakovredno vlogo v primerjavi z javnim in profitnim sektorjem, saj vse sektorje obravnava kot komplementarne, med seboj povezane in sodelujoče (Evers, 1995; Črnak-Meglič 1994).

5 Novi procesi v slovenski kulturni politiki

Za kulturo je bistvena funkcionalna decentralizacija, ki prenaša odločitev z javnih oblasti na parajavne/paradržavne organe, kot so javni skladi, v katerih odločajo s strani politike (države ali lokalnih skupnosti) imenovani strokovnjaki, in ne več politiki sami.

Kultura, in z njo umetnost, se med vsemi področji družbenega življenja najbolj brani vsakršnih sprememb. To ugotavlja že Simon Kardom v referatu s pomenljivim naslovom *Umetnost, to smo mi, država, to ste vi*, in malce ironično opiše slovensko situacijo: »Prvo in zelo pomembno dejstvo: Slovenija je majhna država z maloštevilnim prebivalstvom, ki ne le, da intenzivno spremlja in uživa kulturo, ampak jo tudi primerjalno gledano ogromno proizvaja. Je pa tudi država familiarnega, estetskega in generacijskega prepoznavanja, v kateri podobno misleči branijo svoje interese in svoj estetski ali drugačni prav do onemoglosti. Vsi smo za spremembe, toda spremenili ne bi nič. Izenačiti je potrebno t. i. programsko in projektno financiranje, kar pomeni, da je treba spremeniti dosedanje normative in standarde glede na naravo dela in način delovanja umetniškega organizma (umetniške vizije) in glede na kulturnopolitično odločitev o nacionalni pomembnosti ustanove ali skupine ... Mladi generaciji omogočiti produkcijo (fond za prve projekte) na vseh področjih ustvarjanja in jim odpreti ustanove (mladi odri, laboratoriji, festivali itn.).«(Kardum:1995)

Prišlo je do premika v kulturni politiki, v ospredju so pojmi privatizacija, moderni menedžment, moderna organizacija, ki negativno kvalificirajo obstoječe stanje. Prihaja pa le do premika od ustvarjenja k trženju in od invencije k posredovanju. Kulturna politika mora biti prilagojena naravi posamičnega področja, zavezana družbenim razvojnim ciljem, ki jih udeležujejo družbeni akterji ob pravilno odmerjeni intervenciji države.²³ Pri tem država seveda ne sme intervenirati kot

²³ Razlike v prilagoditvi obnašanja so odvisne od načina javne podpore. Ločimo štiri tipe: subvencije v fiksnem znesku, podporo z davčnimi olajšavami, subvencioniranje vstopnine in pokrivanje primankljaja. Država podeli subvencijo v fiksnem znesku zgolj zato, ker ta obstaja, ne glede na njeno proizvodnjo, stroške ali cene. Takšna fiksna subvencija lahko (vsaj kratkoročno) omogoči preživetje ustanove, ki bi sicer morala zapreti vrata zaradi komercialnih razlogov. Torej takšen način podpore nima nobenega vpliva na obstoječo količino in kakovost predstav. Zlasti gre zato, da subvencije ni mogoče dobiti (ali jo je potrebno vrniti), če skupina začne ustvarjati dobiček. Ta pogoj močno vpliva na spodbude za ravnanje prejemnika. Dobiček pomeni strošek v smislu izgube subvencije. S tem se spodbuda, da bi si zanj prizadevali, močno zmanjša. Zaradi tega skupina, ki prejema subvencijo, proizvaja takšno umetnost, ki ne vodi k finančnemu uspehu (oz. vsaj ne k vidnemu). Nezaadostnost povsem normativnega pristopa najbolje ponazarja praktični primer, ki se nanaša na upravljanje muzejev. Uprava muzeja, ki za vodenje ustanove tako rekoč samodejno prejema državne subvencije, nima kaj dosti razlogov, da bi se trudila z

dajalka ukazov, skrbeti mora le za to, da se povečuje količina aktivnih sestavin nacionalne kulture in da podpre tiste akcije na vseh kulturnih področjih, ki vodijo v deprovincializacijo samodojemanja nacionalne družbe.

»Ker ima vsaka država različno urejena razmerja med krajevnimi, regionalnimi in državnimi organi oblasti, samostojnimi in na pol samostojnimi zavodi in svobodnimi združenji, mora vsaka država poiskati in izoblikovati različen vzorec urejanja med njihovimi sorazmernimi nalogami in odgovornostmi. Najuspešnejši modeli pa vsekakor temeljijo na načelu, naj se odličitve sprejemajo na tisti ravni, ki je čim bliže izvajanju. Mestne zavode in ustanove naj nadzorujejo mestne oblasti, tiste z regionalno vsebino pa pokrajinske in samo tiste ustanove, ki so resnično vsedržavnega pomena, naj bi imele sogovornike na državni ravni. Res pa je, da ima vsaka kulturna ustanova nekaj prvin, pomembnih na vseh treh ravneh.« (Kulturna politika, Kratek vodnik 2001: 33).

5.1 Ustanovitev Javnega sklada RS za kulturne dejavnosti (v nadalj. Sklad)

Prelomni dogodki v letih 1990–1991 (prve demokratične volitve 1990, osamosvojitve Republike Slovenije junija 1991 in sprejem Ustave konec istega leta) so sprožili obsežno reformo javne uprave. Glede na povsem novo okolje, v katerem se je slovenska javna uprava znašla, je bila reforma sprva usmerjena v izgradnjo institucij na upravnih področjih, ki jih je RS prevzela od zvezne države (obramba, carina, državljanstvo, osebni dokumenti, monetarni sistem, devizno poslovanje itn.), nato pa v prilagoditev javne uprave ustanovnemu konceptu delitve oblasti in lokalne samouprave (vzpostavitev vlade namesto izvršnega sveta, ministrstev, lokalne oblasti, upravnih enot ...). Nadaljnji razvoj javne uprave (1997–2002) je bil povezan s procesom vključevanja Slovenije v Evropsko unijo.

Zakon o državni upravi določa organizacijske oblike za izvajanje posameznih vrst upravljanja nalog (ministrstva, organi v sestavi, upravne enote, javne agencije, javni skladi in drugi nosilci javnih pooblastil), daje pa podlago za privatizacijo posameznih nalog.

učinkovitim upravljanjem. Direktorji muzejev in kustosi sami sebe v resnici s ponosom vidijo v vlogi učenjakov, in ne upravljavcev in zbiralcev sredstev, čeprav se dobro zavedajo pomanjkljivosti svojega upravljanja (Muze na trgu 2002)

Z zakonom o javnih agencijah (2002) se je začelo obdobje ustanavljanja posebnih organizacij, ki naj bi poleg organov »klasične« državne uprave in lokalne samouprave opravljale posamezne upravne naloge.

Vendarle pa zlasti uvajanje javnih agencij pomeni pomembno novost v slovenski javni upravi, ki sledi svetovnim trendom nadomeščanja javne administracije z novim javnim menedžmentom (v nadalj. NJM) v smislu prenašanja nekaterih funkcij države na civilno družbo preko vmesnih, paradržavnih organov, s čimer naj bi »omogočili ravnovesje med avtonomijo izvajalcev in uporabnikov na eni strani ter avtoriteto državnih organov na drugi strani« (Rus: 2002).

Privatizacija pomeni »poglavitni, čeprav ne tudi edini instrument NJM« (Rus: 2002) vendar za sedaj na kulturnem področju še ne moremo govoriti o procesih privatizacije, kakršne poznamo zlasti v anglosaksonskih državah, čeprav je thacherizem »racionaliziral« to sfero družbenih dejavnosti.

V Sloveniji sicer poznamo nekaj privatnih kulturnih zavodov, kot privatno sfero pa bi lahko upoštevali številna kulturna društva ter njihove zveze, ki pa imajo, razen nekaterih izjem, bolj ali manj lokalni pomen, čeprav so tudi ponudniki javnih storitev. Vsekakor pa ne poznamo primera, da bi nek javni zavod prešel deloma ali v celoti iz javnega v privatni sektor.

Tega seveda ne moremo v celoti pripisati rigidnosti državnega administrativnega sistema in vladajočih struktur, ampak moramo upoštevati specifične težave ohranjanja kulture majhnega naroda kulturnega delovanja na majhnem tržišču, nizek proračunski delež namenjen kulturi itn. Po drugi strani pa ugotavljamo, da je tudi na področju kulture prišlo do poskusov novih oblik organiziranosti, kar kaže na zavest o nujnosti distanciranja države od kulturnih vsebin in uvajanja novih oblik upravljanja tega sektorja.

Zakon o Skladu Republike Slovenije za ljubiteljske kulturne dejavnosti predpostavlja, da so ljubiteljske kulturne dejavnosti tudi v javnem interesu in da jim pripada temu ustrezno mesto v kulturni politiki na vseh ravneh, od lokalne do republiške. Namen zakona je bil zato čim bolj

učinkovito uveljaviti javni interes na področju ljubiteljskih kulturnih dejavnosti, vključno z razporejanjem javnih sredstev. »Vloga države na tem področju izhaja iz predpostavke, da ljubiteljskih kulturnih dejavnosti, kolikor so v nacionalnem interesu, ni mogoče v celoti prepustiti oz. jih zagotavljati le v odvisnosti od posameznih lokalnih ravni. Zato je bilo potrebno poiskati takšno obliko organiziranosti države na tem področju, ki bo ohranjala spontanost, svobodo in neposrednost ljubiteljskega delovanja v kulturi in hkrati zagotavljala stabilno podporo različnim nosilcem te dejavnosti.«²⁴

Ministrstvo za kulturo je predlagalo (Amandma k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi 1997), da bi se predzadnja alineja 13. člena zakona o lokalni samoupravi nadomestila z novo, ki bi med pogoji za ustanovitev občine terjala tudi »prostore za splošno izobraževalno knjižnično dejavnost, za ljubiteljsko kulturno dejavnost ter za posredovanje in organiziranje kulturnih prireditev«.

Pred Skladom je te naloge deloma in le na nivoju nekaterih nekdanjih občin (od šestdesetih v približno polovici) opravljala mreža zvez kulturnih društev, ki pa ji je s sprejemom zakona o lokalni samoupravi grozil razpad, predvsem zato, ker se je povečalo število novih občin, zakonske podlage za medobčinske povezave (predvsem za urejanje financiranja) na tem področju pa ni bilo. Prav tako še ni bil sprejet nacionalni kulturni program, ki bi določil odnose države in lokalnih skupnosti na eni in posameznih ustanov, kot izvajalcev kulturnih programov, na drugi strani. Z zakonom o SLKD se je ta mreža sicer ohranila, vendar pa je hkrati država povečala vpliv na področju, ki ga je pred tem vsaj formalno obvladovala »civilna« družba, čeprav so bile zveze predvsem v vlogi izvrševalca državne oz. občinske politike, s čimer je bila ogrožena avtonomija interesnega povezovanja na kulturnem področju. Oblika sklada se je pojavila kot najboljša oblika ohranjanja distance države do kulturnih vsebin ob hkratnem zagotavljanju materialne osnove za razvoj tega področja.

Prednosti takšne organizacijske strukture, vodene iz centra, so:

- dobro povezana mreža kulturnih središč na celotnem ozemlju Slovenije,
- pretok informacij, usklajeno delovanje,

²⁴ K,u,l,t,u,r,a... analiza stanja na področjih kulture in predlog prednostnih ciljev, str. 273 ,2002

- zmanjševanje razlik v kulturnih standardih posameznih okolij.

Slabosti takšne organizacije pa so v neizenačenem odnosu nosilcev oblasti v lokalnih skupnostih po posameznih medobmočjih in interes, ki je usmerjen zgolj k ohranjanju podedovanega kulturnega standarda.

Sklad že od ustanovitve nastopa v dveh vlogah:

- v izvajalski (funkciji zavoda) in
- v funkciji fundacije (kapitalska funkcija).

Že od je bila začetka prisotna dilema, kako urediti pravni status te paradržavne ustanove. Rešitev se je pokazala s predlogom zakona o javnih agencijah kot institucijah z javnim pooblastilom, ki med drugim »urejajo pravna razmerja ali opravljajo razvojne analitične in strokovne naloge na določenem področju.«

Vloga države na tem področju izhaja iz predpostavke, da ljubiteljskih kulturnih dejavnosti, kolikor so v nacionalnem interesu, ni mogoče v celoti prepustiti oz. zagotavljati le v odvisnosti od posameznih lokalnih nivojev. Zato je bilo treba poiskati takšno obliko organiziranosti države na tem področju, ki bo ohranjala spontanost, svobodo in neposrednost ljubiteljskega delovanja v kulturi in hkrati zagotavljala stabilno podporo različnim nosilcem te dejavnosti.

V imenu distance do kulturnih vsebin je država s tem zakonom prenesla izvajanje tistih delov nacionalnega kulturnega programa, ki zadevajo ljubiteljske kulturne dejavnosti, na javni sklad. S tem se je ohranilo avtonomno oblikovanje predlogov programa s tega področja, distribucija proračunskih sredstev in izvajanje dogovorjenih programov.

5.2 Struktura Sklada

5.2.1 Organi sklada

Organi sklada (SLKD) so: upravni odbor, ki ga imenuje vlada, pri čemer je 7 članov in predsednik imenovan na predlog vlade, 7 članov pa na predlog društev in zvez društev. Direktorja imenuje upravni odbor, prav tako na predlog svetov območnih vodij izpostav. Svete izpostav, kot posvetovalni organi upravnega odbora, imenujejo sveti lokalnih skupnosti na predlog kulturnih društev in zvez z območja delovanja območne izpostave. Nadzorni odbor imenuje vlada. Strokovno programske komisije pa upravni odbor iz vrst poznavalcev in strokovnjakov.

Upravni odbor ima pristojnosti določanja poslovne in programske politike Sklada, direktor izvršne pristojnosti na ravni Sklada, vodje izpostav izvršne pristojnosti na ravni izpostav in sveti izpostav predvsem posvetovalno vlogo in odločilno vlogo pri imenovanju vodij izpostav.

Stroka lahko na odločitve upravnega odbora vpliva prek strokovno programskih komisij, s tem ko so »pripravljale strokovne podlage za odločanje upravnega odbora«. V praksi to pomeni, da vrednotijo projekte, ki jih na podlagi javnega razpisa sofinancira Sklad, in ugotavljamo, da upravni odbor v veliki večini primerov upošteva stališča komisij.

Medtem ko je upravni odbor za delo odgovoren vladi, so sveti izpostav predvsem nadzorni organi s strani lokalnih skupnosti in društev.

5.2.2 Financiranje

Financiranje poteka iz treh virov: državnega proračuna (plače zaposlenih, splošni materialni stroški, del programa), proračunov lokalnih skupnosti (del programa), lastni prihodki od vstopnin, prodaje publikacij, sponzorska in donatorska sredstva (del programa).

Sklad večino programskih sredstev namenja izpeljavi programov izpostav in državnim programom, s čimer jasno kaže na svojo izvajalsko funkcijo in šele v sekundarni vlogi na funkcijo fundacije (kapitalska funkcija), ko na podlagi javnega razpisa razdeljuje sredstva za kulturne programe.

Prek upravnega in nadzornega odbora je zagotovljena predvsem kontrola države in v manjši meri prek svetov kontrola lokalnih skupnost kot glavnih financerjev, medtem ko večinski uporabniki storitev, torej kulturna društva in njihove zveze, nimajo neposrednega vpliva.

Finančne in splošne pogoje poslovanja sklada v skladu z zakonodajo (zakon o javnem interesu na področju kulture, zakoni o izvrševanju proračuna) določa država prek ministrstva za kulturo, in sicer z internimi navodili in odobravanjem obsega razpoložljivih programskih in obratovalnih sredstev, pogojev za izvedbo in samih meril javnih razpisov Sklada.

5.2.3 Ocena delovanja z vidika uvajanja NJM

a) Uvajanje tržnih mehanizmov

Sklad posluje z nastopanjem na kvazitrgu, saj prihaja do sredstev na podlagi javnih razpisov, predvsem ministrstva za kulturo, pa tudi drugih državnih in nedržavnih organov ter institucij. Glede na to, da si Sklad zagotovi povprečno 40 odstotkov potrebnih sredstev za izvedbo programov, ostala sredstva pridobi s pogodbami z lokalnimi skupnostmi in drugimi kulturnimi organizacijami, iz sponzorskih in donatorskih virov, s prodajo vstopnic in prodajo publikacij. Lahko že govorimo o razvijanju skladov, saj gre v večini primerov za veliko število manjših stalnih donatorjev, ki prispevajo za kulturne programe območnih izpostav Sklada, bodisi posredniške bodisi izvirne.

b) Usmerjenost v rezultate in uvajanje standardov

Sklad je uvedel »standarde storitev« (obvezni osnovni programi s primerljivimi vsebinami, zahteve po zagotavljanju strokovnosti odločitev), s čemer se je dvignila kakovost programov in omogočil skladnejši kulturni razvoj na celotnem ozemlju države.

Obvezno poročanje o izvedbi programov in vsaj skromno nagrajevanje uspešnejših vodij, svetovalcev in organizatorjev stimulira večjo angažiranost zaposlenih in doseganje čim boljših rezultatov (povečevanje obsega in kakovosti programov skozi obvezno strokovno spremljanje). Dostop uporabnikov do storitev strokovne in organizacijske pomoči je bistveno bolj enakopraven kot v preteklosti, k čemur je prispevala razporeditev območnih izpostav po celotnem območju

države. Instrument javnega razpisa omogoča večjo transparentnost alokacije finančnih sredstev države in lokalnih skupnosti in enakopravnejši dostop uporabnikov do javnih sredstev.

c) Prestrukturiranje tradicionalne hierarhije, decentralizacija

Vloga direktorja je opredeljena še po birokratskem modelu, saj je direktor predvsem v vlogi izvrševalca delovnih in finančnih načrtov, ki jih sprejema upravni odbor (res pa direktor lahko pomembno vpliva na pripravo predlogov), njegova naloga pa je bila predvsem organiziranje in vodenje dela, ter poročanje upravnemu odboru. Tudi najpomembnejše kadrovske odločitve (imenovanje vodij izpostav) so v rokah svetov izpostav in upravnega odbora, direktor pa lahko poda svoje mnenje.

Participacija »uporabnikov« je formalno zagotovljena na državni ravni (upravni odbor in na območni ravni (sveti izpostav).

Nova finančna zakonodaja (zakon o DDV, zakon o računovodstvu) je zahtevala povečano odgovornost centralnih organov, kar je povsem spremenilo prvotne organizacijske modele. Predvsem se je – kot posledica centralno vodenega finančnega poslovanja – delno izgubila samoiniciativnost in avtonomnost vodij na območni ravni k. S tem se je tudi zmanjšal vpliv uporabnikov prek svetov območnih izpostav.

Izredno toga zakonodaja pri uporabi državnih sredstev je od Sklada tudi zahtevala, da zgradi dokaj zahteven in zapleten sistem kontrole izkoriščanja sredstev, ki jih na javnih razpisih podeljuje izvajalcem programov. S tem se je povečala tudi birokratizacija Sklada in stroški poslovanja. Ugotovimo lahko, da so se pri Skladu pokazale vse slabosti, ki jih sicer strokovna literatura navaja pri opozarjanju na težave pri uveljavljanju koncesijskih pogodb. Gre za problem, da naročnik, torej v tem primeru država, vzpostavi nad izvajalcem (Skladom) preveč strogo kontrolo. Zelo stroga zakonska določila pri javnih razpisih, zahteve finančnega ministrstva in kontrola računskega sodišča zahtevajo skorajda enako proceduro pri sofinanciranju kulturnih programov v vrednosti nekaj sto tisoč tolarjev kot pri sofinanciranju gradnje avtocest v vrednosti nekaj milijard dolarjev.

Namesto o postopni deregulaciji govorimo o preveliki regulaciji, birokratizaciji in celo politizaciji paradržavnih institucij. Zastavlja se vprašanje smiselnosti take kontrole, saj gre v primeru Sklada za, z vidika državnega proračuna, minimalna sredstva (2,8 odstotka sredstev ministrstva za kulturo).

Posebno občutljivo je področje odnosov s civilno družbo. Kot je bilo uvodoma že omenjeno, so v preteklosti zveze društev opravljale nekatere naloge Sklada, pri čemer pa je tako na državni kot občinskih ravneh prihajalo do samovolje pri razdeljevanju sredstev, nejasnosti pri delitvi dela med zvezami društev in oddelki za kulturo lokalnih skupnosti, netransparentnosti poslovanja, kar je pripeljalo do »izgube legitimnosti« teh organizacij, ki so postale neformalni del državne ali občinske uprave, čeprav so formalno pripadale interesni organiziranosti na ravni civilne družbe.

S tem ko je Sklad prevzel večino nalog mreže ZKO/ZKD, je prevzel tudi podobno strukturo zaposlenih. V rednem delovnem razmerju za poln delovni čas so strokovno organizacijski delavci (vodje izpostav, strokovni svetovalci); večinoma s polovičnim delovnim časom so zaposleni administrativno finančni delavci; strokovno umetniški kadri in mentorji so še naprej praviloma pogodbeni delavci, in to neposredno pri društvih. Sklad je dobil pozitivne ocene s strani posameznih kulturnih društev in lokalnih skupnosti in precej negativnih s strani stare funkcionarske elite tako v organih lokalnih skupnosti kot kulturnih društev.

č) Produktivnost

Povečala se je učinkovitost dela (število izvedenih programov – prireditev, izobraževalnih oblik, posredniških programov pri nekaj manjšem številu zaposlenih, povečalo se je tudi število kulturnih društev, kar pa je seveda le deloma posledica boljših finančnih in organizacijskih možnosti, ki so nastale s Skladom. Število programov, ki prihajajo na razpis Sklada, narašča za približno 20 odstotkov letno in se je v petih letih podvojilo (s približno 2000 leta 1996 je naraslo na približno 4000 leta 2000), število društev je od leta 1996 naraslo s 1024 na 1670, število zaposlenih se je zmanjšalo s 144 na 105.

d) Evalvacija

Evalvacija dela sicer poteka v samem Skladu prek strokovnoprogramskih komisij, strokovne službe in organov Sklada, vendarle bolj na formalno-finančni ravni, manj pa vsebinsko. Ocenjuje se predvsem učinkovitost, kar je predstavljeno v prejšnji točki. Ni pa kulturnopolitične ocene na ravni države, torej ugotavljanja, ali so strateški cilji z ustanovitvijo in delovanjem Sklada doseženi, razen ocen z vidika zakonitosti in izvajanja finančnih predpisov. Ni niti sistematičnih ocen uporabnikov storitev, z izjemo obravnave pritožb pri dodeljevanju sredstev. Vsekakor pa je Sklad tu uvedel formalni postopek in s tem sploh možnost uradne pritožbe, česar prej ni bilo. Ocenimo lahko, da je s tem narejen za korak naprej pri zagotavljanju »pravičnosti«.

e) Ločevanje od politike oz. države

Skład je neposredno vezan na ustanovitelja (državo) prek upravnega in nadzornega odbora, ki ju imenuje vlada. Vlada prav tako daje soglasje k statutu in imenovanju direktorja, k drugemu najpomembnejšemu splošnemu aktu, pravilniku o sistemizaciji pa ministrstvo za kulturo. Skład je povsem neodvisen v vsebinskem delu programov, medtem ko je zlasti finančna kontrola izredno natančna tako s strani ministrstev za finance in kulturo kot računskega sodišča. V marcu 2000 je začel veljati novi zakon o javnih skladih (Ur. l. RS št. 22/2000), s katerim naj bi poenotili pravne osnove za ustanavljanje in delovanje javnih skladov ter dosegli večjo transparentnost njihovega poslovanja in javnih financ na sploh. Cilj sicer ni bil v celoti dosežen, saj so bili v parlamentarni proceduri izvzeti prav tisti skladi, zaradi katerih je bila sploh sprožena zakonodajna pobuda, vendarle pa je zakon zahteval spremembe v notranjem ustroju številnih javnih skladov, med drugim tudi v Skladu RS za ljubiteljske kulturne dejavnosti.

Zakon predvideva tri oblike javnih skladov, in sicer javni finančni sklad, javni nepremičninski sklad in javno ustanovo, ki je opredeljena kot javni sklad, ki se ustanovi z namenom vzpodbujanja razvoja in ustvarjalnosti na posameznih področjih, z dodeljevanjem nagrad, štipendij, drugih nepovratnih sredstev ter drugih oblik vzpodbud.

Na podlagi določil za javne ustanove je bil sprejet Akt o ustanovitvi Javnega sklada RS za kulturne dejavnosti (JSKD) kot pravnim naslednikom SLKD. Z novim ustanovitvenim aktom so sicer opredelitve nalog in osnovni kulturnopolitični cilji ostali enaki, spremenila pa se je notranja

struktura in predvsem povečala kontrola s strani državnih organov. Predvsem pa se je razširilo področje delovanja na celotno sfero kulturnih dejavnosti na nivoju lokalnih skupnosti, kar je v skladu s priporočili evropske strokovne skupine (Evropski program ocenjevanja državnih kulturnih politik).

Spremembe se z vidika uvajanja NJM kažejo predvsem v naslednjem:

Povečala se je vloga ustanovitelja, ki v večji meri kot doslej odloča o poslovanju Sklada. Zakon natančno opredeljuje gospodarjenje in upravljanje z namenskim in drugim premoženjem Sklada in sredstvi za delo.

Skrčilo se je število organov Sklada na nadzorni svet (združuje naloge prejšnjega upravnega in nadzornega odbora) in upravo (ker je predvidena uprava z enim članom se imenuje direktor). Vendarle so se za javne sklade, ki delujejo kot javne ustanove, ohranile »milejše« oblike nadzora. Medtem ko je za javni finančni ali nepremičninski sklad predvideno, da upravo imenuje kar ustanovitelj, predsednik nadzornega sveta pa je resorni minister, sta za javno ustanovo predvideni dve možnosti: ali upravo imenuje nadzorni svet (ta možnost je bila izbrana za JSKD) ali pa ustanova sploh nima uprave in njene naloge opravlja predsednik nadzornega sveta.

Sveti izpostav in strokovno programske komisije so postali posvetovalna telesa direktorja, in ne več nadzornega sveta. To je posledica prenosa tudi drugih pomembnih kompetenc (večje poslovne pristojnosti, odločanje o razdeljevanju subvencij na podlagi javnih razpisov, večja avtonomnost pri imenovanju in razporejanju vodilnih delavcev) z nadzornega sveta na direktorja, s čemer naj bi se povečala učinkovitost dela, čeprav za ceno povečane centralizacije.

Z vidika dimenzij, ki jih opazujemo, ugotovimo naslednje:

Povečala se je centralizacija odločanja, saj se je povečal nadzor ustanovitelja (države) predvsem prek instrumentov finančne kontrole (zakonske omejitve pri poslovanju, obvezno revidiranje) in zmanjšal vpliv uporabnikov (izvajalcev programov), predvsem zaradi omejevanja vloge nadzornega sveta in svetov izpostav.

Povečala se je menedžerska vloga direktorja, saj je avtonomen pri vseh poslovno-programskih odločitvah, in hkrati njegova odgovornost za rezultate dela, vendar predvsem odgovornost do ustanovitelja (države) in manj do uporabnikov.

V drugih pogledih ni prišlo do pomembnejših premikov, tako da bo pozitivne in negativne posledice novosti možno oceniti šele čez določeno časovno obdobje. Z zaostritvijo pogojev finančnega poslovanja se je še poglobilo vprašanje delovanja tistih skladov, ki nimajo namenskega premoženja razen letnih sredstev iz državnega proračuna in v katerih izvajalska funkcija (lastni program) prevladuje nad kapitalsko (alokacija sredstev na podlagi javnega razpisa). V to kategorijo sodi tudi JSKD.

Sklad je z izvedbo območnih, medobmočnih in državnih programov začel vzpostavljati minimalne programske standarde, s katerimi se izenačujejo pogoji delovanja kulturnih društev po vsej Sloveniji, saj gredo programi skozi strokovna sита, organizatorji pa so dolžni zagotoviti določeno raven prireditev in izobraževalnih oblik. Seveda pa tak program zahteva ustrezno kadrovsko in finančno podporo. Usposabljanje človeka za suvereno odločanje o svojih estetskih izbirah je le ena od pomembnejših nalog Sklada. Ta sposobnost je odvisna od kulturne vzgoje, katere naloga ni diktiranje estetskega okusa, ampak informiranje posameznika o različnih opcijah, da bo suveren pri svojih estetskih izbirah.

V Sklad skrbi tudi za izobraževanje in usposabljanje vodij in članov ljubiteljskih kulturnih skupin in društev s seminarji, delavnicami in drugimi oblikami izobraževanja, ravno tako na več ravneh in stopnjah.

Ena osrednjih nalog Sklada je zbiranje predlogov za financiranje oz. sofinanciranje kulturnih programov in projektov s področja ljubiteljskih kulturnih dejavnosti z javnimi razpisi, njihova strokovna presoja in ovrednotenje, financiranje in sofinanciranje kulturnih programov iz sredstev Sklada, nadzor izvajanja programov in porabe javnih sredstev ter spremljanje in analiza stanja s področja ljubiteljskih kulturnih dejavnosti. V programu Sklada so še načrtovanje in izvajanje sodelovanja z organizacijami Slovencev v zamejstvu in po svetu ter mednarodno sodelovanje, skrb za izobraževalne programe s kulturnega področja, promoviranje dosežkov s področja

ljubiteljskih kulturnih dejavnosti in posredovanje kulturne produkcije ter izdajanje publikacij z njihovega delovnega področja. V čedalje večji meri pa Sklad zagotavlja tudi pomoč lokalnim skupnostim pri izvedbi kulturnih prireditev na območju izpostav.

Če pogledamo podatke za leto 2001, je Sklad je sam ali v sodelovanju s soorganizatorji pripravil 2933 prireditev, ki si jih je ogledalo 750 000 obiskovalcev. Največ je bilo glasbenih prireditev (36,1 odstotka), gledaliških (17,9 odstotka), likovnih (13,5 odstotka), plesnih (6,9 odstotka), literarnih (6,7 odstotka) in folklornih (5,8 odstotka) (Vir: Sklad).

Skład vodi relativno samostojno kulturno politiko na področju ljubiteljske dejavnosti in samostojno sprejema poslovne odločitve, čeprav se večinoma sofinancira iz javnih proračunov. To ima pozitivno in negativno plat, saj s tem ljubiteljska kultura pridobiva na avtonomiji, ki jo kultura sama po sebi potrebuje, hkrati pa je odgovornost za porabo sredstev manjša, tržna usmerjenost pa zelo nestimulirana, celo nezaželena.

V javni sferi in na kulturnem trgu tako danes na JSKD vpliva predvsem:

1. zakonodaja s področja kulturne politike: zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo (Ur. l. RS št. 96/02) in Akt o ustanovitvi Javnega sklada RS za kulturne dejavnosti (Ur. l. RS št. 96/00);
2. delovna zakonodaja na področju javnega sektorja (zakon o zaposlenih v javnem sektorju);
3. davčna politika (nestimulativna za sponzorje in donatorje, kar odvrča društveno kulturo od alternativnega iskanja finančnih sredstev);
4. civilno pravo, zlasti o društvih (zakon o društvih iz leta 1996 in predlog novega zakona).

5.3 Možnosti nadaljnje privatizacije z vidika uvajanja NJM

Bolj ko se širi privatizacija, bolj se zastavljajo vprašanja, v kolikšni meri je sploh mogoče privatizirati organizacije, ki proizvajajo javne dobrine, in kje so meje privatizacije tistih institucij in organizacij, ki opravljajo javne službe. To je mogoče, če naj bi s privatizacijo javnih organizacij prišlo do ukinitve javne kontrole nad dejavnostjo tovrstnih organizacij, ne pa, če bi

privatizacija pomenila le ustrežnejšo delitev funkcije med javnimi organi in nejavnimi organizacijami .

Kot primer naj navedemo osnovno načelo nizozemske »privatizacije« nekdanjih državnih muzejev, ki je temeljilo na jasni razdelitvi odgovornosti med ministrstvom na eni strani in direktorji na drugi strani. Minister je tako postal odgovoren le za splošno kulturno politiko.

Privatizacija ni in ne pomeni presekanih vezi med vlado in muzeji; pomeni samo to, da je odnos med njimi zasnovan popolnoma drugače in na način, ki po mojem mnenju omogoča veliko zrelejše obnašanje obeh strani. Druga značilnost so tudi posebni načini financiranja. Prej so muzeji lahko dobili več denarja le na podlagi podrobnega letnega finančnega poročila, zato je bilo zelo težko med letom karkoli popraviti ali urediti. Tudi sredstva, ki jih je muzej zaslužil, niso pripadla muzeju. Na kratko: muzejem je omogočeno načrtovanje lastne prihodnosti. Zato so še kako motivirani, da se obnašajo racionalno in gospodarno.

5.4 Javne agencije

Rešitev nekaterih vprašanj se je ponudila z zakonom o javnih agencijah. Na podlagi tega zakona naj bi se JSKD transformiral v javno agencijo, ki se ustanovi z namenom pospeševanja razvoja na določenem področju oz. z namenom opravljanja strokovnih razvojnih nalog za posamezne institucije.

Agencija ima dva organa, in sicer direktorja ter svet agencije. Oba organa imenuje ustanovitelj (država, lokalna skupnost ali več lokalnih skupnosti). V primeru direktorja gre tu za korak nazaj v primerjavi z zakonom o javnih skladih, ki je javnim ustanovam dopuščal imenovanje direktorja s strani nadzornega sveta. Pri svetu pa se pojavlja pomembna novost v tem, da zakon določa pogoje, ki jih mora izpolnjevati član sveta, predvsem strokovno izobrazbo in usposobljenost. S tem so vsaj zakonsko podprta pričakovanja, da bo sestava svetov bolj strokovna kot politična. V svetu so lahko zastopani tudi uporabniki, podobno kot v nadzornem svetu javnega sklada. Kot viri financiranja so navedeni proračun ustanovitelja (države ali lokalne skupnosti), prodaja blaga in storitev ter drugi viri.

Najpomembnejše novosti pa se v prihodnosti obetajo pri odnosu do uporabnikov. Zakon zahteva popolno transparentnost dela agencije s tem, da podrobno določa načine obveščanja uporabnikov o svojem delu, »nalogah in pristojnostih, o pravicah in obveznostih uporabnikov«, omogočati mora vpogled uporabnikov v poročila agencije, organizirati mora »ustrezno možnost podaje pripomb in predlogov uporabnikov«. Agencija je pri izvajanju nalog »samostojna in neodvisna«, po drugi strani pa so v zakon vgrajeni mehanizmi, s katerimi država zagotavlja opredeljevanje dolgoročnih ciljev agencij in zaščito javnega interesa in uporabnikov.

Z vidika dimenzij, ki jih ocenjujemo, velja za javno agencijo naslednje:

a) Uvajanje tržnih mehanizmov

Pri tej dimenziji ni bistvenih premikov, še naprej se zahteva, da agencija poleg proračunskega financiranja črpa finančne vire tudi na kvazi trgu, prek javnih razpisov in »prodajanjem« storitev. Posebej zanimivo je naslednje določilo (15. člen): »Če /.../ agencija pridobiva več kot 50 odstotkov svojih sredstev iz plačil uporabnikov, mora svet na soglasno zahtevo vseh članov, ki predstavljajo uporabnike, ustanovitelju predlagati razrešitev direktorja javne agencije«. Gre za strah pred komercializacijo, ki pa bi jo lahko preprečili z drugimi instrumenti, ne pa z omejitvami, ki so povsem v nasprotju s sodobnimi trendi v javni upravi. Glede na določila, da o morebitnih finančnih presežkih že tako odloča svet ob soglasju ustanovitelja in poudarjenem vplivu uporabnikov, je ta strah še toliko bolj neutemeljen.

b) Usmerjenost v rezultate in uvajanje standardov

V agenciji je v primerjavi s skladom bistveno večji poudarek na zadovoljevanju potreb uporabnikov. Tako je med drugim določeno, da je agencija dolžna zagotoviti primeren in uporabnikom prijazen odnos njenih zaposlenih. Pomembna je tudi formalna opredelitev položaja uporabnikov do agencije glede na veljavno zakonodajo in procedure obravnavanja njihovih pripomb in predlogov.

S tem postaja vprašljiva usmerjenost v rezultate v primerjavi s poudarjanjem formalnopравnih postopkov. Predvsem se kaže popolna prevlada standardizacije postopkov v primerjavi s standardizacijo rezultatov, kar pa je delno popravljeno z zakonsko opredeljeno evalvacijo.

c) Prestrukturiranje tradicionalne hierarhije, decentralizacija

Agencija je tudi samostojna pri določanju notranje organizacije, vendarle pa daje ustanovitelj k najpomembnejšim aktom soglasje. Vloga direktorja je opredeljena precej bolj sodobno kot pri skladu, saj je svet agencije predvsem v vlogi nadzornega organa, medtem ko so vse kadrovske in poslovne odločitve povsem prepuščene menedžerju.

Zakon zahteva tudi oblikovanje poslanstva agencije: »Programu dela mora biti priložena kratka izjava o večletni strategiji razvoja /.../, ki mora poudariti prispevek agencije k splošnemu nacionalnemu razvoju, ukrepe za zagotavljanje kvalitetnih storitev nasproti javnosti in uporabnikom.« V obrazložitvi zakona je zapisano, da bo na ta način »vloga javne agencije jasno predstavljena vsem, ne le uporabnikom, temveč tudi zaposlenim v javni agenciji, kar bo v veliki meri olajšalo in okrepilo njeno delovanje«. Kot že rečeno, zakon o javnih agencijah poudarja vpliv uporabnikov, pri čemer pa se zastavlja vprašanje, ali pretirano formaliziranje pravic uporabnikov ne zavira prilagajanja agencije spremembam v okolju, z nastajanjem novih potreb in iniciativ. Pojavlja se nevarnost pretirane regulacije na račun fleksibilnosti. Vsekakor pa je pozitivna povečana vloga strokovnjakov, tako z obvezno prisotnostjo stroke v svetu agencije kot pri imenovanju menedžerja.

č) Produktivnost

Treba bi bilo oceniti, v kolikšni meri je agencija produktivnejša od sklada z vidika zmanjševanja stroškov in števila zaposlenih ob nespremenjenem ali večjem obsegu in kvaliteti storitev. Prav gotovo naj bi k večji učinkovitosti prispevalo določilo o uporabi presežka prihodkov nad odhodki, ki omogoča uporabo presežnih sredstev za nagrajevanje delovne uspešnosti zaposlenih in razvoj dejavnosti. To je vsekakor napredek v primerjavi z javnim skladom, kjer uspešnost poslovanja ne vpliva na nagrajevanje zaposlenih, saj so sredstva za delovanje (torej tudi plače) povsem ločena od premoženja sklada.

d) Evalvacija

V tem kriteriju se agencija bistveno ločuje od javnega sklada, saj so v zakon vgrajene osnove za evalvacijo dela: »V letnem programu dela /.../ se določijo cilji in naloge, /.../ ter način njihovega

doseganja ter izvrševanja« (44. člen). V programu dela morajo biti tudi »ukrepi za zagotavljanje kvalitetnih storitev... in za zagotavljanje učinkovite porabe sredstev«. Ocenjevanje dela je zakonsko zagotovljeno tako s strani uporabnikov kot ustanovitelja. Agencija mora najmanj enkrat letno ugotoviti mnenje uporabnikov. V ugotavljanje mnenja mora vključiti tudi potencialne uporabnike storitev.

e) Ločevanje od politike oz. države

Omenili smo proklamirano avtonomnost agencije, pri čemer predlagatelji navajajo organizacijsko neodvisnost (ni neposredne podrejenosti drugemu državnemu organu), funkcionalno (vsi postopki so opredeljeni z zakonom), personalno (vodstva naj ne bi bilo mogoče razrešiti iz političnih razlogov) in finančno neodvisnost (dopuščena je možnost samostojnega financiranja preko prispevkov za storitve). Vse seveda z omejitvami, da mora imeti »demokratsko izvoljena oblast« in tudi uporabniki možnost vpliva na delo agencije, saj bi bilo v nasprotnem primeru kršeno načelo pravne in socialne države. Poleg uporabnikov je še posebej poudarjena vloga ustanovitelja, pravilo države, ki naj bi zagotavljala javni interes, saj bi v nasprotnem primeru lahko prišlo do prevlade interesov skupin uporabnikov.

Govorimo lahko o t. i. »quangosu«, torej instituciji, ki je sicer v državni lasti, vendar je menedžment pri upravljanju precej avtonomen, medtem ko si država pridržuje nadzorno vlogo prek sveta, ki je sicer sestavljen tako iz predstavnikov oblasti kot stroke in uporabnikov, ter financiranja, ki je kombinirano (proračunsko, pogodbeno, trg).

5.5 Javno zasebno partnerstvo

V slovenski pravni red prihaja nov pravni institut z imenom javno-zasebno partnerstvo. Pri tem gre za *sui generis* ureditev, ki izhaja iz angleškega pojma PPP – Public - Private Partnership. V angleškem pravnem sistemu to ni posebni pravni institut, temveč le opredelilni (kavzalni) element, s katerim so pojmovane najrazličnejše oblike sodelovanja med javnimi in zasebnimi subjekti.

V slovenskem pravnem redu pa bo pojem javno-zasebnega partnerstva postal pozitivno-pravni institut, ki se bo manifestiral predvsem skozi dve temeljni obliki. To sta (a) zasebno vlaganje v javne projekte in (b) javno sofinanciranje zasebnih projektov v javnem interesu.

Navedeni pravni institut prihaja v slovensko pozitivno pravno ureditev iz programskih opredelitev Zelene knjige o javno-zasebnem partnerstvu (v nadaljevanju: zelena knjiga), ki jo je sprejela Komisija Evropske unije dne 30.4.2004. Razumevanje pojma, kot ga v zeleni knjigi pojmuje Komisija Evropske unije, dopolnjujeta še »Delovno gradivo poročila o javni obravnavi imenovane zelene knjige« z dne 3.5.2005 in »Sporočilo komisije evropskemu parlamentu, svetu EU, ekonomsko-socialnemu svetu EU in komiteju regij o javno zasebnem partnerstvu« z dne 15.11.2005. V pravu EU pojem javno-zasebnega partnerstva ni unificiran ter reguliran kot poseben institut prava EU. To pomeni, da pojem ni kogentno pravno urejen z nobenim predpisom EU niti z v članicah neposredno učinkujočo uredbo EU niti z direktivo EU, ki bi jo morale članice prenesti v svoj pravni red.

Trenutno pojmovanje instituta javno-zasebnega partnerstva izhaja le iz programskih usmeritev zelene knjige. Nekatere članice EU pa so ga - verjetno zaradi praktične uporabnosti - na različne načine prenesle v svoje pravne sisteme. V glavnem se pojem povezuje z nacionalnimi zakonodajami o javnih naročilih in koncesijah, ponekod pa je urejen tudi s posebnim zakonom³. Slovenija bo sledila slednjim in bo uredila tovrstna pravna razmerja v posebnem zakonu kot poseben pravni institut.

V Uradnem listu RS (127/2006) je bil objavljen predlog Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (v nadaljevanju (ZJZP)⁴. Zakona poleg novega Zakona o javnih naročilih (ZJN) in Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitev (ZJNVETPS) predstavlja del zakonske triade nove ureditve prihodnjega »tržnega« poslovanja javnega sektorja. Vsi trije zakoni namreč postavljajo osvežena in nova pravila o tem, kako bodo javni subjekti tržno delovali in ob tem še izvajali javne službe.

V tej novi slovenski zakonski opredelitvi so kot javno-zasebno partnerstvo pojmovani projekti zasebnih vlaganj v javne projekte ali javna sofinanciranja zasebnih projektov, predvsem v zvezi:

- z izgradnjo javne infrastrukture (izgradnja, vzdrževanje, upravljanje),
- z izvajanjem gospodarskih javnih služb in
- z izvajanjem drugih javnih služb ali podobnih dejavnosti v javnem interesu.

Zakona izvorno izhaja iz ureditve javno-zasebnega partnerstva predvsem na področjih gospodarskih - v glavnem komunalnih - javnih služb. Ambicija pripravljavcev zakona je bila prečistiti statusno-pravno obliko javnega podjetja in jo ločiti od gospodarskih družb, ki poleg tržne dejavnosti delno opravljajo tudi gospodarske javne službe. To sklepamo iz prehodnih določb zakona, kjer se na eni strani regulira javno podjetje kot čista statusna oblika v 100% lasti države ali lokalne skupnosti, na drugi strani pa prehodni koncesijski) režim za pravne osebe, ki bodo v mešani (javno-zasebni) lasti in bodo tudi opravljale delno gospodarske javne službe.

Ureditev zakona o javno-zasebnega partnerstva je razširjen tudi na t.i. negospodarski del javnega sektorja. Poleg gospodarskih javnih služb so to t.i. druge javne službe.

Tako ureditev v celoti zajema oba dela javnega sektorja: tistega, ki zagotavlja gospodarske javne službe, in tistega, ki skrbi za javni interes na področjih družbenih dejavnosti. To pa so javna podjetja in javni gospodarski zavodi in eni strani in javni zavodi, javni skladi ter javne agencije na drugi.

Institut javno-zasebnega partnerstva bo kogentni oziroma prisilni institut upravnega prava. To pomeni, da bodo javni partnerji ob nastopu zakonskih pogojev dolžni izpeljati postopek zbiranja predlogov, odločitve, razpisa in izbire zasebnega partnerja. Ureditev bo podobna, kot je prisilni institut javno naročanje, ko so za to izpolnjeni zakonski pogoji po ZJN. Zavezanci za izvedbo postopka po novem zakonu bodo predvsem t.i. javni partnerji.

Z vidika ureditve je javni partner razmerja javno-zasebnega partnerstva na državni ravni država Republika Slovenija, na lokalni pa občina ali mesta. Ko bo sprejeta zakonodaja o regijah, bodo javni partnerji tudi regije.

Privatizacija sama po sebi še ne pomeni liberalizacije javnih služb (t.j. javno reguliranih dejavnosti, ki se izvajajo v javnem interesu). Pomeni pa prehod izvajanja dejavnosti iz javne v zasebno sfero. Dokler so pogoji ter cene blaga in storitev regulirani s strani javnega partnerja, dejavnost seveda še ni liberalizirana. To postane takrat, ko je prosto prepuščena trgu.

Privatizacija pa bo lahko funkcionalna ali formalna. Funkcionalna privatizacija bo vsebinska in bo pomenila zasebljenje dejavnosti (t.j. izvajanja javne službe ali izvajanja javnega pooblastila). Lahko pa bo tudi formalna in bo v tem primeru pomenila prehod korporacijskih pravic iz javnih na zasebne subjekte. S tega vidika bo javno-zasebno partnerstvo v prihodnje možno vzpostaviti kot: pogodbeno javno zasebno partnerstvo ali kot statusno javno zasebno partnerstvo.

Pravna ureditev javno-zasebnega partnerstva bo veljala tako za subjekte na področju gospodarskih javnih služb kot za izvajalce drugih (negospodarskih) javnih služb. Iniciativa za sklenitev prihodnjih razmerij bo na zasebnih subjektih, odločitev pa v celoti na javnih subjektih. Razlog za nastanek razmerja javno-zasebnega partnerstva je na javni strani predvsem povečanje učinkovitosti in uspešnosti projektov v javnem interesu, na zasebni strani pa monopolizacija zaslužka in znižanje tržnih rizikov. Kje bo meja sprejemljivosti, je predvsem vprašanje profesionalnosti in spretnosti javnih partnerjev.

Ob koncu naj opozorim še na ureditev novega zakona, ki v prehodnih določbah poleg vprašanj preoblikovanja javnih podjetij in v 153. členu derogira 80.j. člen Zakona o javnih financah (Ur.l. RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002). S tem dopušča, da se bodo javni zavodi v prihodnje lahko preoblikovali v statusne oblike, ki bodo bolj učinkovito in uspešno zagotavljale javni interes kot z dosedanjo javno službo v okviru statusa javnega zavoda. Tako so vrata privatizaciji tudi družbenih dejavnosti priprta. S posebnimi zakoni ali podzakonskimi predpisi pa bo potrebno podrobneje urediti meje teh postopkov. Če to ne bo narejeno relativno hitro po sprejemu nove ureditve, bo verjetno nastalo kar nekaj pravnih praznin.

Nadalje ugotavljam, da bo regulacija prihodnjih javno-zasebnih partnerstev podrejena gospodarskemu pojmovanju javne službe. Za koncesijsko javno-zasebno partnerstvo se bo smiselno uporabljal Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/(Ur.l. RS, št. 32/1993, 30/1998-ZZLPP0), za javno-naročniško pa Zakon o javnih naročilih /ZJN-U (Ur.l. RS, št. 39/2000

(102/2000 - popr.), 2/2004-ZPNNVSM, 2/2004). Če bodo javne službe s področja družbenih dejavnosti predmet javno-zasebnega partnerstva, bodo tako v glavnem podrejene regulaciji gospodarskih javnih služb. Glede statusnega partnerstva se bodo smiselno uporabljali predpisi o javnih financah, ki pa so tudi v postopku sprememb in dopolnitev.

Nova ureditev javno-zasebnega partnerstva pomeni vnos podjetništva v javni sektor, vendar bo potrebno z vidika pravne varnosti kmalu sprejeti podzakonske predpise ali posebne zakone, ki bodo novo zapleteno prihodnjo ureditev čimbolj jasno razdelali.

6 Sklep

Decentralizacija v smislu prenosa nalog in odgovornosti ne deluje, če ni zagotovljena zadostna količina novih finančnih virov in pravica za njihovo uporabo. Ne zdi se smiselno ustanavljati Narodni svet za kulturo po načelu neodvisnosti, če ta ne more sprejemati odločitev v zvezi s sredstvi; prav tako je nesmiselno podeljevati nove odgovornosti posameznim občinam z namenom požitve kulturnega dogajanja, če te občine nimajo zadostnih lastnih sredstev ali pravice, da svobodno razpolagajo z vladnimi prispevki.

Pomembno je, da organi, ki se jim v procesu decentralizacije podeljujejo nove naloge in finančni viri, niso samo podaljšek centralne vlade, ampak da so samostojni. To pomeni, da struktura takih organov ni stvar vlade in vladnih služb. Tudi Evropska ustanovna listina lokalne samouprave določa, da se meje enot lokalne samouprave ne smejo spreminjati proti volji teh enot.

Kljub temu pa se bo decentralizacije potrebno lotiti z vidika obstoječih struktur: z vidika uveljavljenih institucionalnih oblik, kot so umetniški sveti, ali pa z vidika pravnih struktur, ki delujejo s pomočjo dveh ali treh vladnih mehanizmov – države, regij in občin. A evropski razvoj in procesi integracije in globalizacije, kot tudi že omenjena nova spoznanja v gospodarstvu, zahtevajo nove oblike dejavnosti, ki obstoječe strukture presegajo.

Nujno bo tudi uvajanje boljše medsektorske koordinacije javnih politik (npr. med politiko nezaposlenosti in kulturnimi politikami) in pospeševanje gibljive koordinacije s pomočjo mrežnega povezovanja.

Če je v prehodnem obdobju »prosvetljena« osrednja državna oblast prevzela nase financiranje večine javnih zavodov, tudi mnogih, katerih ustanoviteljice so lokalne skupnosti, je to storila vsaj v izhodišču zaradi zavarovanja in ohranitve obstoječe mreže kulturnih ustanov po vsej državi vse do trenutka, ko bodo s strokovnim in političnim soglasjem veljavno sprejete razvojne prioritete nove kulturne politike, ter bodo obenem z uveljavitvijo in utrditvijo novega sistema lokalne samouprave šele uresničene tudi možnosti za bolj dejavno uresničevanje in uveljavljanje lokalnih (in regionalnih) interesov v kulturni politiki. Decentralizacija in razdržavljenje kulturne politike

gotovo nista bili v prid dejstvu, da smo z velikimi težavami, napakami in slabostmi komaj dobro začeli uresničevati nov koncept lokalne samouprave in da je druga raven teritorialnega povezovanja in organiziranja konceptualno še povsem nedognana.

Proces uvajanja NJM na področju kulture se bo verjetno zaključil s preходом večine javnih zavodov, skladov in agencij v ustanove, kot pravne osebe zasebnega prava. Da bi zagotovili relativno stabilnost take ustanove na področju, kot je slovenska kulturna dejavnost, pa bi seveda morali zagotoviti vsaj minimalno finančno neodvisnost, kar bi bilo možno s posebno postavko v državnem proračunu, kar pa bi bilo v sedanjem finančnem sistemu države skorajda neizvedljivo. Skladno s procesi programsko-poslovnega osamosvajanja institucij, bi namreč morali potekati tudi procesi reforme državnega finančnega sistema, predvsem davčne politike, s katerimi bi omogočili tudi v večji meri neodvisno financiranje z nastopanjem teh institucij na kvazi trgih.

Razvojno gledano bi v prihodnosti sklad – za področje ljubiteljskih kulturnih dejavnosti (ali agencija) moral vezati svoje delovanje predvsem na regije. Organizacija, delovanje in financiranje izpostav sklada na lokalnih ravneh bi bili odvisni od kulturno – politične uskladitve lokalne, pokrajinske in državne ravni. Predvidevamo dokaj čvrsto povezanost (kot je sedanja) osrednje službe sklada in pokrajinskih izpostav in nato ohlapnejše odnose na lokalnih ravneh. JSKD je že doslej deloval po principu regijskega povezovanja in sicer je v okviru sklada delovalo 10 t.i. »medobmočij«, ki so koordinirala delo območnih izpostav. Po tem principu je JSKD tudi pripravljala območne, medobmočne (pokrajinske) in državne programe (prireditve in izobraževalne oblike).

Prihodnji razvoj znotraj sklada bo seveda odvisen od števila predvidenih pokrajin, načina financiranja in pristojnosti, ki jih bodo imele pokrajine. Vsekakor pa bi morali ohraniti naslednje principe:

Sklad mora še naprej delovati:

- kot nacionalna kulturna platforma, ki bo ohranila celovitost nacionalnega kulturnega prostora oziroma skladnost kulturnega razvoja, omogočala pretok kulturnih informacij in kulturnih dobrin, zmanjševala razlike v kulturni razvitosti posameznih okolij, bogatila kulturno ponudbo in dvigovala kakovostno raven dejavnosti;

- kot nosilec organizacijske in strokovne pomoči kulturni dejavnosti etničnih skupin,
- kot javni servis na katerega država prenese del nalog Ministrstva za kulturo, zlasti del operativnih nalog na ravni projektnega financiranja, ki je namenjeno posameznim kulturnim izvajalcem (t.i. sistem denarnih pomoči do določene manjše vrednosti).

V ta namen naj ima Sklad naslednje strokovne, organizacijske in administrativne naloge. Priprava strokovnih podlag za strateško delovanje države na področju ljubiteljske kulture; izvajanje sprejete nacionalne kulturne politike na področju ljubiteljske kulture in tistih nalog, ki jih na sklad prenese ministrstvo za kulturo;

- strokovno usmerjanje in promoviranje (doma in v tujini, med zamejci in Slovenci po svetu) ljubiteljskih kulturnih dejavnosti preko izobraževalnih oblik, prireditev in založništva;
- izpeljava javnih razpisov in pozivov za sofinanciranje ljubiteljskih kulturnih dejavnosti, ki presegajo lokalno raven;
- izpeljava javnih razpisov in pozivov za sofinanciranje umetniške ustvarjalnosti posameznikov ali njihovih skupin do določene, nižje denarne vrednosti,
- izpeljava javnih razpisov in pozivov za sofinanciranje kulturnih projektov etničnih skupin in skupin s posebnimi potrebami,
- vključevanje v evropske mreže socio kulturnih in prostočasnih kulturnih dejavnosti.
- pomoči do določene manjše vrednosti).

Na pokrajinski ravni je potrebno ohraniti dejavnost JSKD kot administrativnega, posredniškega in organizacijskega servisa kulturnim društvom in skupinam ter strokovno podporo regionalni kulturni politiki.

Na državni ravni bi financirali kadre in izvajanje programa na nacionalnem in pokrajinskem nivoju ter zagotavljali sredstva za usmerjanje delovanja znotraj pokrajin.

Kadre na območnih izpostavah JSKD, ki ne bodo delovale v pokrajinskih središčih, bi morali prenesti skupaj s sredstvi na pokrajine, ki v dogovoru z lokalnimi skupnostmi ustanavljajo najprimernejše oblike zagotavljanja strokovno organizacijskega servisa za kulturne dejavnosti.

Stroške za program bi morale z izvornimi sredstvi zagotavljati pokrajine in lokalne skupnosti. Usklajeno delovanje na podlagi strokovnih usmeritev znotraj pokrajin in na področju celotne Slovenije bi dosegli z državnim sofinanciranjem določenih pokrajinskih programov preko ciljnih pozivov.

Regionalne oblasti bi lahko ohranjale enak vpliv na imenovanje pokrajinskih vodij kot velja doslej za vodje območnih izpostav (mnenje ali celo soglasje), prav tako, kot doslej lokalne skupnosti, pa bi morale zagotavljati tudi poslovne prostore.

Po drugi možnosti bi pokrajine bi ustanovile svoje javne sklade. Kadre na območnih izpostavah bi morali prenesti skupaj s sredstvi na regije, ki pa bi morale z izvornimi sredstvi zagotavljati stroške za pokrajinske programe in poslovne prostore. Usklajeno delovanje na podlagi strokovnih usmeritev znotraj regij in na področju celotne Slovenije bi dosegli z državnim sofinanciranjem programov regijskega pomena preko ciljnih pozivov. Regijski skladi bi imeli po potrebi tudi dislocirane enote, ki bi opravljale regionalne naloge na terenu in lokalne naloge širšega pomena, določene z lokalnimi predpisi.

Summary

This work presents cultural activities, using concept of decentralization – transfer of governmental issues from central to local level, using concept of *de-etatization* – giving up state and local communities ownership monopoly of cultural institutions and their transfer from governmental to non-governmental sphere. Nevertheless, government should still finance in at least the same amount all those cultural programs that because of general public interest cannot be left to market economy. Concept of privatization is also used – transfer of property and working community of employees from public to private sector. Starting supposition is that it is necessary to explain phenomena and concepts of amateur, mass, and high culture from economic, cultural, and socio-historical premises, although economy and culture belong to different spheres of human activity.

Majority of theoretical starting points belong to economic analysis of this area, while simultaneously presenting sociologic and historic factors and points of view. Principal part is

devoted to decentralization, de-etatization, and privatization of culture in Slovenia from 1991 to today. Introduction of new public management is classified as transfer of some governmental functions to the civil society through intermediary – para-governmental – bodies, thus “enabling equilibrium between autonomy of performers and users on one side and authority of governmental institutions on the other side” (Rus 1994).

Republic of Slovenia Public Fund for Cultural Activities is used as a case study of de-etatization and privatization in the field of cultural activities. Slovenian state founded it by law in 1996 to ensure balanced development of culture in Slovenia.

Research is spread between two forms of decentralization: administrative and political. The first one is process of spreading state government to regional and local levels. This process can be classified as de-concentration of local branch of state government. Political decentralization is more pristine, because it spreads the right to solve cases from state level to regional and local levels. This encompasses the right of these levels to decide financing and organizing issues thus enlarging their autonomy from state.

It is extremely important that organs, acquiring new responsibilities and financial resources, are not mere extensions of state government, but are independent – their structure is not dependent on government and its central institutions. Even European charter of local self-rule prescribes that scope of local self-rule cannot be altered against the will of local community.

Introduction of new public management in the field of culture will be probably accomplished by transformation of majority of public institutions, funds, and agencies into subjects of private law. Relative stability of such institutions in the field of Slovenian culture should be secured by at least minimal financial independence, maybe with a special item in state budget that is almost unattainable in the current Slovenian financial system. Reform of state financial system, especially taxation policy, should be accomplished at the same time as the process of programmatic and business independence of these institutions thus enabling their more independent financing in the quasi markets.

Evolutionary perspective for the fund – in the field of amateur cultural activities – (or agency) is its broadening on the regional level. Organization, operation, and financing of fund's branch offices on local level will be dependent on cultural and political adjustment on local, regional, and state levels. Quite strong connection is envisioned (like now) between fund's central office and regional offices, while local level will be more loosely connected.

Future legal regulation of public - private partnership is also touched. It will be obligatory for subjects in the field of commercial public services and other non-commercial public services. Initiative for future partnership will come from private subjects, while decision will be entirely in the hands of public subjects. Formation of public - private partnership from the public point of view above all increases effectiveness and success of projects in public interest, and from private point of view monopolizes profit and lowers market risk.

Seznam literature

- Božič, D. (1997), Ljubiteljska kulturna dejavnost v procesu spreminjanja institucionalnega okolja.
- Bittner U. in Jurkošek M. (2001), Financiranje neprofitnih organizacij, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
- Čopič V. in Tomc G. (1998), Kulturna politika v Sloveniji, Simpozij, Fakulteta za družbene vede.
- Črnak-Meglič, A (1998), Vloga in financiranje nevladnih organizacij.
- Črnak-Meglič, A. (2000), Vpliv tipov državne blaginje na obseg in vlogo neprofitno-volonterskega sektorja v sodobnih družbah, Doktorska disertacija, Ljubljana.
- Črnak-Meglič, M., Vojnovič, V. Petek Slabe, A. Šircelj (1999) Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku od dobička pravnih oseb
- Debelak, Slavko (1996), Predpisi o društvih in ustanovah, Uradni list RS.
- Delo, Sobotna priloga, (2005), Patricija Maličev, Šport vladar, kultura mladoletna princesa.
- Drucker P. (1990), Managing the non-profit organizations, HarperCollins, New York.
- Dunning, J. H., ured., Structural Change in the World Economy, London: Routledge.
- Ekonomika kulture, Center za mednarodno konkurenčnost, Ministrstvo za kulturo, 2003
- Florjančič, J.(1999), Planiranje in razvoj kadrov, Moderna organizacija, Kranj.
- Frank, R. H., (1991), Microeconomics and Behaviour, New York: McGraw-Hill.
- Hughes, K. S., (1990), Competition, Innovation, and Industrial Performance, v Webster, A.,
- Hunger, J. D., Wheelen, L.T., (1996), Strategic Management, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- Ignjatović M., (2002), Družbene posledice povečanja prožnosti trga delovne sile, Znanstvena knjižnica, FDV Ljubljana.
- Ignjatović M., Kopač A., Svetlik I., Trbanc M., (2002), Slovenia's navigation through a turbulent transition. V knjigi J., G., Andersen, J., Clasen, W., Orschot, K., Halvorsen, Europe's New State of Welfare, The Policy Press, Bristol.
- Ignjatović, M., (2002), Družbene posledice povečevanja prožnosti trga delovne sile. Znanstvena knjižnica, FDV, Ljubljana.
- Ivanko, Štefan (2000), Strukture in procesi v organizaciji, VUŠ, Ljubljana.
- Jaklič, M., (2002), Poslovno okolje podjetja, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.

Konstituiranje novih občin – uvajanje lokalne samouprave, raziskovalna naloga, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, november 1995.

Kramberger, A., (1999), Poklici, trg dela in politika. Znanstvena knjižnica, FDV, Ljubljana.

Mundy, S. (2001), Kulturna politika, Kratek vodnik, Svet Evrope, Ljubljana.

Nacionalni program za kulturo 2004–2007, Ministrstvo za kulturo, Ljubljana 2004.

Hrovatin, N., Kako jadrati čez nemirne vode managementa nevladnih organizacij.

Poročila o delu za leto 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, Arhiv Javnega sklada RS za kulturne dejavnosti, Ljubljana.

Porter, M.E., (1985), *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Economic Performance*, New York: The Free Press.

Republika Slovenija, Ministrstvo za kulturo, v sodelovanju s Svetom Evrope (1997): Nacionalna razprava o slovenski kulturni politiki, Cankarjev dom v Ljubljani.

Rus, V. (1986), *Odločanje in moč*. FDV, Ljubljana.

Rus, V. (1992), *Sociološki vidiki vodenja in upravljanja*. FDV, Ljubljana.

Rus, V. (1994), *Management v neprofitnih organizacijah*. V »Management«, Didakta, Radovljica.

Rus, V. (2001), *Novi javni menedžment v Sociološki problemi menedžmenta*, skripta FDV

Rus, V. (2002), *Sociološki problemi managementa, I in II del*, FDV, Ljubljana.

Savas. E.S., (1982) *Privatizing the Public Sector*, Chatmana House Publishers.Inc. Chatham , New Jersey

Stopar, V. (1995), *Poročilo o nacionalni kulturni politiki Republike Slovenije – ljubiteljska kulturna dejavnost*, Ljubljana.

Strateški načrt Javnega sklada RS za kulturne dejavnosti (2003)

Strateški načrt Javnega sklada RS za kulturne dejavnosti, (2003)

Svetlik, I. (1996), *Človeški viri v podjetju*.

Svetlik, I. (2003), *Kadrovski menedžment I.*, skripta za magistrski študij, FDV, Ljubljana.

Teršar, I. (2002), *Analiza na področju ljubiteljskih kulturnih dejavnosti*

Zagotavljanje pogojev za kulturni razvoj Slovenije, Ministrstvo za kulturo, Ljubljana 2003

Ustava Republike Slovenije

Akt o ustanovitvi Javnega sklada RS za kulturne dejavnosti (Ur. l.RS, št.96/2000)

Slovenski nacionalni program za kulturo, predlog, Nova revija, Ljubljana 2002

Zakon o skladu RS za ljubiteljske kulturne dejavnosti (ZKDL) (Ur. L. RS, št.-96, 22/2000)

Zakon o javnih skladih (Ur. l.RS, št.22/2000)

Zakon o društvih (Ur. l.RS, št.22/2000, 70/2006)

Zakon o uresničevanju javnega interesa na področju kulture (ZUJIK) (Ur.l.RS, št.96/2000)

Nacionalni program za kulturo (Ur l.RS, št.28/2004)

Zakon o lokalni samoupravi (2005)