

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Urška Črnč

## **Upravljanje javnih zavodov na področju kulture**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Urška Črnč

Mentor: red. prof. dr. Rado Bohinc

## **Upravljanje javnih zavodov na področju kulture**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

*»Kultura ne more storiti vsega, kar bi vlade hotele (in redko kdaj tako hitro, kot pričakujejo),  
toda brez pomoči kulture bi bilo neprimerno težje izboljšati kakovost življenja.«*

*Simon Mundy*

## **Upravljanje javnih zavodov na področju kulture**

Magistrsko delo preučuje pravni status javnih zavodov, pri čemer je poseben poudarek na upravljanju javnih zavodov na področju kulture. V Sloveniji omenjeno področje urejata leta 1991 sprejet krovni Zakon o zavodih in leta 2002 sprejet področni Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo, ki kot organa upravljanja določata direktorja in svet zavoda oziroma strokovni svet. Na podlagi omenjenih zakonov je moč sklepati, da je javni zavod kot oseba javnega prava podrejena ustanovitelju, slednji pa ima pri upravljanju javnega zavoda trojno vlogo: je regulator, financer in nadzornik. Posledično se lahko vprašamo, koliko avtonomije ima pravzaprav direktor kot poslovodni organ pri opravljanju svojega dela. V empirični raziskavi, v katero je bilo vključeno 83 javnih kulturnih zavodov, je bilo ugotovljeno, da se direktorji z največ težavami srečujejo predvsem na področju kadrovanja in financ. V sklopu naloge je bila opravljena tudi primerjalna analiza z državami članicami Evropske unije, in sicer z Avstrijo, Veliko Britanijo in Švedsko. Na podlagi odgovorov direktorjev in analize zakonodaje pa je bila hipoteza, da direktorji javnih zavodov na področju kulture nimajo dovolj pristojnosti oz. avtonomije za odgovorno izvajanje vseh funkcij, potrjena.

Ključne besede: upravljanje, javni zavod, kultura.

## **Governance of public institutes in the field of culture**

The master's thesis examines the legal status of public institutes, with a particular emphasis on the governance/management of public institutes in the field of culture. In Slovenia, the mentioned field is regulated by the general Institutes Act adopted in 1991, and the sector specific Act Regulating the Realisation of the Public Interest in the Field of Culture adopted in 2002, both stipulating the director/manager and the institute council or the expert council as the managing authority. On the basis of these laws it can be assumed that a public institute as a public law entity is subordinate to its founder. The latter has a triple role in the governance/management of a public institute: he is the regulator, fund provider and supervisor. Consequently, this raises the question of how much autonomy the director as the managing authority actually has carrying out their work. The empirical research, in which 83 cultural public institutes were included, shows that directors mainly experience problems in fields of human resources and finances. As part of the master's thesis, a comparative analysis of the European Union member states was also carried out, namely Austria, Great Britain and Sweden. Based on the responses of directors and the analysis of the legislation, the hypothesis that directors of public institutes in the field of culture do not have enough jurisdiction or autonomy for performing of all of their duties responsibly, was confirmed.

Key words: governance, public institute, culture.

## KAZALO

<b>1</b>	<b>UVOD.....</b>	<b>7</b>
1.1	Namen in cilj naloge .....	7
1.2	Metodologija in struktura naloge .....	9
<b>2</b>	<b>PRAVNI STATUS JAVNIH ZAVODOV.....</b>	<b>10</b>
2.1	Ustanovitev javnega zavoda.....	13
2.2	Dejavnosti javnega zavoda.....	14
2.3	Premoženje in financiranje javnega zavoda .....	15
2.4	Protislovnost javnih zavodov? .....	18
<b>3</b>	<b>UPRAVLJANJE NEGOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB.....</b>	<b>21</b>
3.1	Pojem javne službe.....	21
3.2	Izvajanje javnih služb.....	22
3.3	Razvoj javnih služb .....	23
3.4	Upravljanje javnega zavoda .....	25
3.4.1	<i>Organi zavoda .....</i>	<i>27</i>
3.5	Spreminjanje upravljaljskih struktur v javnem sektorju.....	29
<b>4</b>	<b>ANALIZA UPRAVLJANJA V JAVNIH ZAVODIH NA PODROČJU KULTURE .....</b>	<b>32</b>
4.1	Kulturna politika v Sloveniji .....	32
4.2	Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo.....	35
4.3	Empirična raziskava .....	40
4.3.1	<i>Vprašanje številka 1.....</i>	<i>41</i>
4.3.2	<i>Vprašanje številka 2.....</i>	<i>42</i>
4.3.3	<i>Vprašanje številka 3.....</i>	<i>43</i>
4.3.4	<i>Vprašanje številka 4.....</i>	<i>44</i>
4.3.5	<i>Vprašanje številka 5.....</i>	<i>45</i>
4.4	Ugotovitve .....	45

<b>5</b>	<b>PRIMERJALNA ANALIZA: KULTURNE INSTITUCIJE V IZBRANIH DRŽAVAH EU</b> .....	<b>48</b>
5.1	Avstrija .....	49
5.2	Velika Britanija .....	50
5.3	Švedska.....	52
<b>6</b>	<b>ZAKLJUČEK</b> .....	<b>55</b>
<b>7</b>	<b>LITERATURA</b> .....	<b>58</b>
	<b>PRILOGE</b> .....	<b>61</b>
	PRILOGA A: Anketni vprašalnik .....	61
	PRILOGA B: Transkript intervjuja s Simonom Kardumom (15. 4. 2016).....	62
	PRILOGA C: Transkript intervjuja z Vesno Čopič (20. 4. 2016).....	70

## **KAZALO SLIK**

Slika 2.1: Struktura prihodkov javnih zavodov glede na vire financiranja po področjih javnih služb v letu 2007 .....	17
Slika 2.2: Pestoffov "trikotnik blaginje" .....	19
Slika 3.1: Upravljalvska shema javnega kulturnega zavoda .....	36

# 1 UVOD

Izmed nešteto definicij lahko izpostavimo tisto, ki upravljanje ali menedžment med drugim definira kot proces odločanja, načrtovanja, organiziranja in vodenja. In čeprav ima po mnenju nekaterih teoretikov menedžment v javnem sektorju v osnovi podobne funkcije kot menedžment v zasebnem, se mora menedžer v javnem zavodu prilagajati velikokrat bolj kompleksnemu okolju, ki ga pogosto zaznamujejo nasprotujoči si cilji oz. interesi (politični, socialni, ekonomski). V primerjavi z zasebnimi organizacijami raziskovalci ugotavljajo, da javne organizacije v veliki meri zaznamuje omejevanje, ki zmanjšuje njihov potencial pri sprejemanju strateških oz. poslovnih odločitev, pri čemer izpostavljajo nizko stopnjo avtonomije in fleksibilnosti. (Nutt 2005, 294)

To je tudi ena ključnih tem, ki jo je moč zaznati v razpravah o reformah javnega sektorja, potreba po zakonski avtonomiji na eni strani in po operativni na drugi strani. Potreba po večji avtonomiji naj bi bila predvsem odraz neučinkovitosti in neodzivnosti javnega sektorja. Thynne in Wettenhall menita, da so potrebe po avtonomiji po navadi večplastne in na videz nezdružljive, to pa otežuje načrtovanje in vodenje organizacije. Na podlagi teoretične analize v svoji študiji pa izpostavita, da je avtonomija organizacije v temelju odvisna od razporeditve in izvrševanja moči. (Thynne in Wettenhall 2004, 618)

Na področju kulture je že praktično od vsega začetka zaslediti zahteve po reformi kulturnega sektorja ne le od številnih strokovnjakov, temveč tudi vladnih organov. Med drugim bi bilo potrebno posodobiti delovanje javnih zavodov, vendar se na tem področju do danes ni kaj bistveno spremenilo. Sedanji način organiziranja in upravljanja je tako npr. skupina SRČ, ki jo sestavljajo Borut Smrekar, Mitja Rotovnik in Vesna Čopič, v svojem pozivu označila po eni strani za »togo birokratski (sistem javnih uslužbencev ter skrivanje za zapletenimi postopki in kolektivnimi odločitvami), po drugi strani pa nekonsistenten, ker nihče ni odgovoren«. (Čopič in drugi 2013)

## 1.1 Namen in cilj naloge

Namen naloge je preučiti, kako poteka upravljanje javnih zavodov na področju kulture. Pri tem me bo zanimalo predvsem, s kakšnimi izzivi in ovirami se direktorji srečujejo pri svojem delu. Zakonodaja določa, da je direktor poslovodni organ zavoda, ki ga imenuje in razrešuje

ustanovitelj (republika, občine, mesto in druge z zakonom pooblašene javne pravne osebe), njegova naloga pa je, da organizira in vodi delo in poslovanje zavoda, predstavlja in zastopa zavod in je odgovoren za zakonitost dela zavoda. V teoriji je temeljna naloga poslovodje oz. menedžerja obvladovanje organizacije, to je urejanje zadev v delovanju, vendar pa se ob tem postavlja vprašanje, kako dobro lahko opravlja svoje delo, če je pri tem omejen oz. nima dovolj avtonomije. Lindqvistova meni, da ko je direktor oz. menedžer omejen pri upravljanju, ne more izvajati svojih nalog v polni meri. (Lindqvist 2012, 10)

S tovrstnimi težavami naj bi se namreč spopadali številni zavodi s področja kulture, zlasti tisti, katerih poslovodstva so hotela v upravljanje uvajati nove poslovne principe in odnose ter se pri tem soočala z omejitvami. »Te so izhajale bodisi iz pretoge sistemske zakonodaje, skromnih pooblastil na eni strani in velikih odgovornosti vodstev na drugi strani, skorajda neomejenih odločevalskih pristojnosti in skorajda nikakršnih odgovornosti za ravnanja predstavnikov ustanovitelja, četudi so ta krnila izvajanje javnega interesa, bodisi pa zgolj iz omejitev v glavah oz. pomanjkljive strokovne usposobljenosti posameznikov.« (Bervar v Tratnik Volasko 2013, 4)

Cilj magistrskega dela bo torej spoznati pravne okvire upravljanja javnih zavodov na področju kulture, raziskati vpliv kulturne politike oz. ugotoviti, na kakšen način poteka upravljanje in koliko avtonomije ima pri tem direktor. Avtonomijo obravnavamo kot možnost posameznika, da samostojno oz. brez prisile sprejema odločitve. Lahko je operativna in zajema upravljanje finančnih in človeških virov ter interno organizacijo in razporeditev enot, ali pa strateška, ki vključuje sodelovanje pri odločanju o vsebini delovanja, odločanje o prednostnih nalogah in izbiro metod pri zagotavljanju storitev. Ob tem Ferfila in drugi izpostavljajo: »Odločanje kot končna posledica temeljne dejavnosti strokovnjakov mora potekati avtonomno, da lahko govorimo o odgovornosti na eni strani in o demokratičnosti, samoiniciativnosti, ustvarjalnosti in spodbudah na drugi strani.« (Ferfila in drugi 2003, 225–226)

Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo (Uradni list RS, št. 77/07, ZUJIK) za področje vodenja in upravljanja kot organ javnega zavoda poleg direktorja določa še svet in strokovni svet. Svet zavoda sme zadržati vse odločitve direktorja, za katere meni, da so nezakonite, in daje svoje soglasje k njegovim bistvenim odločitvam. Na podlagi zakonodaje lahko torej predpostavljamo, da je javni zavod kot oseba javnega prava med drugim podrejena tudi ustanovitelju, saj le-ta določa obseg dejavnosti, oblike in obseg financiranja, potrjuje poslovne odločitve organov javnega zavoda in nadzira njihovo poslovanje in izvajanje dejavnosti.



Glede na zapisano bo osrednje raziskovalno vprašanje tako, ali imajo direktorji (poslovodni organi javnih zavodov) dovolj avtonomije pri upravljanju javnih zavodov, pri čemer bom zagovarjala naslednjo hipotezo: Direktorji javnih zavodov na področju kulture nimajo dovolj pristojnosti za odgovorno izvajanje vseh poslovnih funkcij. Osredotočila se bom predvsem na stanje v Sloveniji, naloga pa bo vključevala tudi primerjavo z nekaterimi državami Evropske unije.

## **1.2 Metodologija in struktura naloge**

V nalogi je bila v sklopu empiričnega dela uporabljena kombinacija kvantitativne in kvalitativne metode raziskovanja, in sicer anketni vprašalnik in intervju. Glede na evidenco Ministrstva za kulturo je v Sloveniji 200 javnih zavodov, med katerimi smo lahko izbirali. Anketni vprašalnik je bil poslan naključno izbranim zavodom, na podlagi analize vsebine odgovorov direktorjev javnih kulturnih zavodov pa smo poskušali dobiti vpogled v dejansko stanje, s kakšnimi izzivi in ovirami se srečujejo pri upravljanju zavoda. Poleg tega sta bila opravljena intervjuja z dvema izmed bolj angažiranih posameznikov na področju kulturne politike, Vesno Čopič in Simonom Kardumom. Pri pisanju primerjalne analize in teoretičnega dela smo uporabili metodo sekundarne analize podatkov, saj smo si pomagali tako s poročili oz. analizami (stanja) kot z literaturo, ki obravnava osrednje pojme naloge (to so javni zavodi, upravljanje ipd.).

V začetku naloge smo se posvetili pravnemu statusu javnih zavodov in si ogledali nekatere značilnosti, kot so ustanovitev, dejavnosti ter premoženje in financiranje javnih zavodov. V nadaljevanju smo razdelali z javnim zavodom povezan pojem javne službe, pri čemer smo nekoliko več pozornosti namenili razvoju negospodarskih javnih služb in upravljanju javnega zavoda. Četrto poglavje je namenjeno empiričnemu delu naloge, v katerem je predstavljeno upravljanje javnih zavodov na področju kulture. V sklopu tega poglavja je bila narejena analiza anketnega vprašalnika, v ugotovitah pa so predstavljena tudi mnenja intervjuvancev. V petem poglavju smo na podlagi primerjalne analize, v kateri je predstavljeno stanje v nekaterih izmed držav članic Evropske unije, poskušali potegniti vzporednice. Zaključek je namenjen povzetku zapsanega v celotni nalogi, ob tem pa smo poskusili priti tudi do predloga o izboljšavah.

## 2 PRAVNI STATUS JAVNIH ZAVODOV

»Izraz 'zavod' je v sodobnem pomenu pravno redko opredeljen pojem. Pojavljati se je začel v avstrijski in nemški pravni literaturi v 18. stoletju z nedorečenim statusno-pravnim pomenom.« (Bohinc in Tičar 2007, 131) Temelje prava zavodov je šele konec 19. stoletja postavil nemški teoretik Otto Mayer z opredelitvijo, ki zavod postavlja v okvir javnega prava, s katerim se ukvarja predvsem upravno-pravna znanost. »Mayer je definiral javni zavod kot 'skupnost ljudi in stvari, ki jih tehnično uporablja subjekt javne uprave za zagotavljanje določenega posebnega namena'.« (Bohinc in Tičar 2007, 132) S tovrstno definicijo je zavod postal trdna institucija javnega prava.

Delitev na javno in zasebno pravo ter posledično na osebe javnega in zasebnega prava pa si sicer v zakonodajni praksi postopno utira pot od začetka 90. let prejšnjega stoletja, od odprave družbene lastnine in s tem uvajanja zasebne in javne lastnine. Razmejitev na javnopravne in zasebnopravne osebe je značilna za sodobne pravne rede, od katerih nekateri v civilni zakonodaji izrecno navajajo pravne značilnosti oseb javnega prava oz. jih izvzemajo iz veljavnosti posameznih institutov civilne zakonodaje, uvrstitev pravne osebe v področje veljavnosti javnega ali zasebnega prava pa ima številne pravne posledice na naslednjih področjih (Bohinc in Tičar 2007, 121):

- na statusno-pravnem področju (za osebe javnega prava velja zakonodaja o gospodarskih družbah le v tolikšnem obsegu in pod pogojem, kolikor je to z javnopravnim predpisom izrecno določeno);
- na delovnopravnem področju, kjer za zaposlene v osebah javnega prava praviloma ne veljajo določbe javnega prava, ampak posebne delovnopravne določbe javnega prava, ki velja za javne uradnike, vključno z določitvijo statusnih razmerij;
- zakonodaja o stečaju, likvidaciji in prisilni poravnavi za osebe javnega prava praviloma ne velja ali velja le v določenem delu;
- predpisi o arbitraži za osebe javnega prava praviloma ne veljajo;
- zakonodaja o omejevanju konkurence oziroma o trgu za osebe javnega prava praviloma ne velja v celoti, vsaj ne v tistem delu, ki se nanaša na monopol.

Kot temeljna merila za uvrstitev pravnih oseb med osebe javnega prava Bohinc in Tičar navajata (Bohinc in Tičar 2007, 123):

- ustanoviteljstvo,
- javno dejavnost,
- javno financiranje,
- ustanovitveni akt kot javni akt (zakon, zakonski predpis ali akt lokalne skupnosti).

Poleg naštetih Bohinc in Tičar omenjata še naslednja dodatna merila (Bohinc in Tičar 2007, 123):

- javna pooblastila oziroma javne naloge,
- pooblastilo za izvajanje predpisov oziroma upravnih aktov,
- poseben položaj na trgu,
- posebne oblike javnega nadzora,
- regulacijo pogojev na trgu (cen, standardov, tarif),
- javno lastništvo večine osnovnega kapitala,
- dolžnost kontrahiranja oz. splošno razpoložljivost oz. dostopnost za vse državljane,
- upravno predpisane postopke poslovanja oz. dajanja storitev.

Ureditev javnih zavodov je v evropskih državah danes zelo različna, njihovo oblikovanje pa v veliki meri temelji na tradicionalnih ureditvah opravljanja teh dejavnosti, tako da enoznačnega odgovora na vprašanje, kakšna je evropska ureditev izvajalcev t. i. družbenih dejavnosti, ni mogoče podati. Prav tako ni evropske zakonodaje, ki bi enotno urejala vprašanje statusno-pravne organiziranosti javnih zavodov. Primerljiva statusno-pravna oblika se v Evropi pojavlja tako v javni kot zasebni institucionalni organiziranosti, načelno pa v državah članicah EU v glavnem ni krovnega zakona, ki bi urejal vse zavode na enoten način kot pri nas. (Bohinc in Tičar 2007, 132)

Zakonska ureditev zavodov je v Sloveniji zapisana v Zakonu o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91, ZZ), ki je splošni zakon. Zavodi so urejeni s splošnim zakonom in s področnimi

zakoni, ki imajo položaj posebnega zakona in ki vsebujejo posebne statusno-pravne določbe za posamezne vrste javnih zavodov (npr. na področju izobraževanja, kulture, socialnega skrbstva itd.) To pomeni, da se določbe splošnega zakona uporabljajo le, če niso v posebnih zakonih posamezna vprašanja urejena drugače. V tem pomenu je ZZ splošni zakon, področni zakoni pa posebni, med katerimi velja pravilo, da v primeru kolizije ureditve iste materije prevlada posebni predpis. (Bohinc in Tičar 2007, 136)

Splošna ureditev zavodov v Sloveniji sega v reformni čas začetka devetdesetih let in je po mnenju Bohinca in Tičarja zaradi tega v marsičem znamenje tistega prelomnega časa ter plod tedanje ravni znanja in izkušenj s pravno organizacijo nepridobitnega sektorja. »Poslanstvo takratne ureditve je bilo odpraviti tedaj veljavno samoupravno organizacijo in jo prenesti pod okrilje državne oziroma javne uprave ter hkrati odpraviti družbeno lastnino in premoženje zavodov prenesti ustanoviteljem, to je državi in občinam.« (Bohinc in Tičar 2007, 136) Uveljavitev ZZ in uvedba zavodov kot zakonsko urejenih pravno-organizacijskih oblik opravljanja pretežno javnih nepridobitnih dejavnosti ima torej reformno pomembne razsežnosti, močno pa je vplivala tudi na ponovno uvedbo pojma javne službe v sistem družbenega upravljanja. »Po teoriji je bila z uvedbo pojma in režima javne službe, ki je bil v nekdanjem sistemu odpravljen oziroma opuščen vse od leta 1963, s tem zakonom ponovno vzpostavljena zveza med različnimi deli javnega sektorja, med tistimi v državni upravi in tistimi zunaj (ožje) državne uprave. S tem pa je dobil svojo vsebino tudi pojem javne uprave, ki vključuje poleg državne uprave tudi strokovne dejavnosti javnega pomena, ki jih mora zagotavljati država.« (Bohinc 2005, 275)

Tudi Trpin komentira, da razvrstitev v javni sektor neposredno vpliva na položaj posameznih organizacij, saj s tem na njih vzpostavi poseben javnopravni režim, ki je v razmerju do zasebnopravnega režima omejevalne narave. »Te omejitve se nanašajo predvsem na njihovo dejansko in finančno poslovanje, na upravljanje premoženja, na položaj njihovih zaposlenih in na različne oblike nadzora, ki zelo oži svobodo njihovega delovanja.« (Trpin 2013, 37) Uvedba ZZ je imela torej pomembne lastninskopravne posledice, saj je na področju družbenih dejavnosti odpravila nelastninsko pravno urejenost in samoupravne interesne skupnosti, o katerih bomo malo več povedali v naslednjem poglavju. Poleg tega uvaja ustanoviteljski pravni položaj večinoma države ali lokalnih skupnosti v zavodih kot neprofitnih organizacijah pretežno javnega sektorja, to pa predstavlja svojevrstno poddržavljanje prej družbenih dejavnosti, saj samoupravno regulacijo pretvarja v državno s pretvarjanjem družbene v državno lastnino. Kljub temu da naj bi bil nastali položaj le prehodni, dokler ne bi prišlo do

ustreznega preoblikovanja oz. privatizacije, še danes kljub številnim poizkusom (predlog novega ZZ, Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, predlog Zakona o negospodarskih javnih službah) ni prišlo do potrebnih premikov, ki bi omogočili nove oblike organiziranja družbenih dejavnosti oz. javnih služb.

## **2.1 Ustanovitev javnega zavoda**

ZZ določa, da so zavodi organizacije, ki se ustanovljajo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj dejavnosti ni pridobivanje dobička. Ustanovijo jih lahko domače in tuje fizične in pravne osebe, če ni za posamezne dejavnosti ali za posamezne vrste zavodov z zakonom drugače določeno. Ta opredelitev velja za vse zavode (tako javne kot zasebne), ki jih splošni zakon obravnava skupaj, pri čemer velja, da se javni zavodi ustanovijo za opravljanje javnih služb, ustanovijo pa jih republika, občine, mesto in druge z zakonom pooblašene javne pravne osebe. Na podlagi drugega odstavka 3. člena ZZ se javni zavodi lahko ustanovijo tudi za opravljanje dejavnosti, ki niso opredeljene kot javne službe, vendar na način in pod pogoji, ki veljajo za javno službo.

Zavod se na podlagi 7. člena ZZ lahko ustanovi, če so zagotovljena sredstva za ustanovitev in začetek dela zavoda in če so izpolnjeni drugi z zakonom določeni pogoji. Akt o ustanovitvi zavoda vsebuje:

- ime in sedež oziroma prebivališče ustanovitelja,
- ime in sedež zavoda,
- dejavnosti zavoda,
- določbe o organih zavoda,
- sredstva, ki so zavodu zagotovljena za ustanovitev in začetek dela,
- vire, način in pogoje pridobivanja sredstev za delo zavoda,
- način razpolaganja s presežkom prihodkov nad odhodki in način kritja primanjkljaja sredstev za delo zavoda,
- pravice, obveznosti in odgovornosti zavoda v pravnem prometu,
- določbe o odgovornosti ustanovitelja za obveznosti zavoda,
- medsebojne pravice in obveznosti ustanovitelja in zavoda,
- druge določbe v skladu z zakonom.

Glede na zapisano lahko rečemo, da ustanovitveni akt predstavlja svojevrstno regulacijo, saj med drugim opredeljuje dejavnosti zavoda, sestavo in naloge organov upravljanja in načine financiranja, s tem pa vzpostavlja tudi odnose med ustanoviteljem in zavodom.

## **2.2 Dejavnosti javnega zavoda**

Kot smo že nakazali, je javni zavod statusno-pravna oblika, namenjena v prvi vrsti izvajanju javne službe, ki je sestavni del in substančna sestavina te statusne oblike. Ekonomsko učinkovito in uspešno poslovanje (pozitivna razlika med prihodki in odhodki) je sicer zaželeno, ni pa primarnega pomena, saj cilj opravljanja dejavnosti zavodov ni pridobivanje dobička. Ob tem Bohinc in Tičar dodajata, da bi zakonodajalec lahko jasneje določil, da izvajanje dejavnosti v režimu javne službe primarno ni namenjeno pridobivanju dobička, »vendarle je izvajanje dejavnosti, ki presegajo okvir javne službe, vsekakor potrebno izvajati po ekonomskih načelih uspešnosti in učinkovitosti tudi z namenom ustvarjanja dobička«. (Bohinc in Tičar 2005, 137–138)

Dejavnost oseb javnega prava torej izhaja iz namena, za katerega so bile ustanovljene, to je opravljanje javne službe. Določi jo ustanovitelj z aktom o ustanovitvi, le-ta pa praviloma daje tudi soglasje za spremembo akta, ki določa dejavnost, ko gre za njeno spremembo oz. razširitev. Omenili smo že, da dejavnost oseb javnega prava praviloma ni usmerjena k pridobivanju dobička, kar pa ne pomeni, da oseba javnega prava ne more prodajati svojih proizvodov oz. storitev na trgu in ustvarjati prihodkov s prodajo na trgu. (Bohinc in Tičar 2012, 45)

V zvezi z ustvarjanjem presežeka prihodkov nad odhodki pri poslovanju velja dodati, da ga zavod ne sme razporejati po svoji presoji, ampak ga lahko uporabi le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi določeno drugače. Glede na to, da javni zavod presežek lahko razporedi le v skladu z zakonom in odločitvijo ustanovitelja pravne osebe, lahko rečemo, da se tudi v tem primeru srečuje z omejitvami, saj mora presežek uporabiti za upravljanje in razvoj dejavnosti, za katerekoli druge namene pa mora pridobiti soglasje ustanovitelja.

Pri javnih zavodih tako razlikujemo temeljno in dopolnilno dejavnost. Prva je brezplačno ali netržno odplačno zagotavljanje blaga in storitev javne službe, katerih cena ni tržna kategorija

in se oblikuje po javnopravnih pravilih. Druga pa je prodaja blaga in storitev javne službe zunaj zakonsko določenega obsega in drugih storitev v dejavnosti, ki je neposredno povezana z izvajanjem dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen, na trgu po tržnih cenah. Dejavnosti, ki jih opravljajo javni zavodi, lahko torej na splošno razvrstimo v tri skupine (Bohinc 2005, 287):

1. redna dejavnost javne službe,
2. dejavnost javne službe, ki jo javni zavod prodaja na trgu,
3. dejavnost, ki ne sodi v javno službo – tržna dejavnost.

Javni zavod lahko torej poleg javne službe opravlja tudi dejavnost prodaje blaga in storitev na trgu, če mu je to v ustanovitvenem aktu ali statutu dopuščeno in če je za takšno dejavnost sodno registriran, vendar pa tovrstna dejavnost ne sme vplivati na obseg in kakovost zagotavljanja storitev ali blaga v okviru javne službe. (Bohinc in Tičar 2007, 139–140) Tržna dejavnost sicer predstavlja tudi enega temeljnih problemov razvoja pravne ureditve na področju javne službe. Številni zavodi v zelo velikem obsegu izvajajo tržno dejavnost, za katero pa je po mnenju Trpina javni zavod neprimerna statusna oblika. Osnovno dejavnost javnih zavodov namreč financira država oz. lokalna skupnost, poleg tega pa jim zagotavlja tudi sredstva za delo, s katerimi poleg javne službe izvajajo še tržno dejavnost. »S tem se vzpostavljajo razmerja nelojalne konkurence do zasebnopravnih ponudnikov istih storitev na trgu, saj lahko v razmerju do njih ponujajo svoje storitve pod povsem drugačnimi pogoji, glede na to, da jim večino stroškov njihovega delovanja pokrije država ali samoupravna lokalna skupnost.« (Trpin 2007)

### **2.3 Premoženje in financiranje javnega zavoda**

Javni zavodi nimajo v lasti premoženja, temveč je lastnik premoženja ustanovitelj. »Premoženje zavodov, ki je bilo do leta 1991 družbena lastnina v upravljanju organizacij združenega dela družbenih dejavnosti, je bilo tedaj podržavljeno /.../« na podlagi 65. člena ZZ. (Bohinc 2005, 298) Slednji je sicer določil, da premoženje, ki postane lastnina ustanovitelja, upravlja zavod in ga uporablja za opravljanje dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen, določil pa je tudi, da dokler ne bodo s posebnimi zakoni opredeljene javne službe in urejena vprašanja glede razpolaganja s premoženjem, ki je kot javna lastnina namenjeno za opravljanje javnih služb, ni dovoljena odtujitev ali sprememba namembnosti nepremičnin, ki

tedaj postanejo javna lastnina v upravljanju javnih zavodov in zavodov s pravico javnosti. Številni pravni strokovnjaki opozarjajo, da je prenos celotnega premoženja javnih zavodov na državo oz. lokalne skupnosti povzročil situacijo, ko imamo javne zavode, ki so samostojne pravne osebe brez premoženja, njegova pravna narava pa ni nikjer krovno urejena. »Tako imamo v slovenskem pravnem redu nedorečeno statusno področje, ki gotovo ne prispeva k pravni preglednosti in pravni varnosti.« (Bohinc 2005, 299)

Javni zavodi se lahko financirajo iz javnih in zasebnih sredstev, vendar ZZ podrobneje ne razčlenjuje posameznih virov financiranja. 48. člen namreč določa le, da zavod pridobiva sredstva za delo iz (proračunskih) sredstev ustanovitelja, s plačili za storitve, s prodajo blaga in storitev na trgu in iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom in aktom o ustanovitvi. Javni zavod, ki se financira iz državnega ali občinskih proračunov, zaradi opravljanja javne službe sklene pogodbo, na podlagi katere jim pristojni proračunski uporabnik nakazuje sredstva za izvajanje javne službe (sredstva za plače in druge stroške dela, prispevke delodajalca, stroške materiala in storitev ipd.) praviloma po dvanajstih. (Korpič Horvat 2004, 137)

Proračunsko financiranje Kamnarjeva označuje za razmeroma togo, saj za proračun veljajo proračunska načela, kot so popolnost, zakonitost, časovna omejenost, namenskost, vseobsežnost, nevezanost prihodkov in odhodkov, za porabo proračunskih sredstev pa so predvideni strogi in dobro nadzorovani postopki. Ker proračun določa kratkoročne načrte proračunsko financiranih zavodov, bi morali biti procesi planiranja v zavodu sočasni in sinhronizirani z nastajanjem proračuna, posledično pa bi morala biti izhodišča za pripravo proračuna hkrati tudi izhodišča za pripravo letnih programov in načrtov zavoda. Sprejem proračuna je tako predpogoj za sprejem letnega delovnega in finančnega načrta zavoda, in čeprav ni nujno, da ustanovitelj oz. financer sprejema oz. daje soglasja na slednjega, pa je nujno, da zavod pri pravi svojega programa ve, kakšen je obseg javne službe, ki jo bo moral opraviti po naročilu ustanovitelja, in koliko denarja ter pod kakšnimi pogoji bo od njega prejel. Ob tem Kamnarjeva še izpostavi, da je eden od problemov takšnega financiranja nepravočasno sprejemanje proračuna. »Zavodi do sprejema proračuna ne vedo, kaj je okvir, v katerem bodo poslovali, zato ne morejo pravočasno sprejemati svojih delovnih in finančnih načrtov /.../. To otežuje njihovo normalno finančno poslovanje.« (Kamnar 1999, 122–124)

Ustanovitelj pa ne določa le višine proračunskih sredstev, ampak tudi cene, po katerih javni zavod zagotavlja storitve ali blago javne službe, pri čemer mora upoštevati, kolikšen del cene bo pokrit iz javnih virov. Cene javne službe torej regulira ustanovitelj in se ne oblikujejo

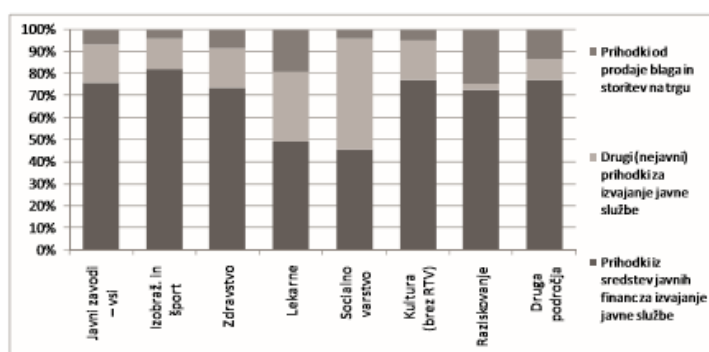


prosto po trgu. V sklopu pridobivanja sredstev iz javnih virov Bohinc in Tičar opozarjata na zmotnost prepričanja, da je s finančnopravnega vidika javna služba le tisto, kar je financirano iz javnih virov. »Nasprotno, vsi prihodki, tudi če jih javni zavod ustvari na trgu brez možnosti svobodnega oblikovanja cene, spadajo k prihodkom za izvajanje javne službe. Javna služba je torej regulirana dejavnost javnega zavoda, ki se financira iz javnih in nejavnih virov.« (Bohinc in Tičar 2007, 139)

Ker javni zavodi del prihodkov pridobivajo tudi s tržno dejavnostjo, je bilo z Zakonom o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99, 30/02 – ZJF-C in 114/06 – ZUE) določeno, da morajo prihodke in odhodke ter poslovni izid izkazati ločeno – od opravljanja javne službe ter od prodaje blaga in storitev na trgu pa skupno. Zelo podrobno morajo razčleniti po posameznih virih oz. tri skupine prihodkov (glej Sliko 2.1):

1. prihodke iz sredstev javnih financ za izvajanje dejavnosti javne službe (proračunska sredstva);
2. prihodke za izvajanje javne službe iz drugih nejavnih oz. zasebnih virov (npr. plačila staršev za varstvo otrok v vrtcih, plačila šolnine izrednih študentov ipd.);
3. prihodke od prodaje blaga in storitev na trgu (npr. v primeru vrtcev prodajo presežka pripravljene hrane ipd.).

**Slika 2.1: Struktura prihodkov javnih zavodov glede na vire financiranja po področjih javnih služb v letu 2007**



Vir podatkov: AJPIES, Ministrstvo za finance, Izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov. Opomba: Glej opombo k poglavju. Iz analize je izvzet Javni zavod RTV Slovenje.

**Vir: Bohinc in Tičar (2012, 16)**

Bohinc in Tičar pojasnita, da je bistvena razlika za tovrstno ločevanje virov financiranja določenost cene in preglednost porabe javnih sredstev. »Cena storitev ali blaga dopolnilne

dejavnosti namreč ne sme nikdar vsebovati pokritja stroškov ali dela stroškov na račun javne službe. Na ta način bi bila takšna cena prikrito subvencionirana in nelojalno konkurenčna ceni istovrstnih storitev ali blaga, ki jih prodajajo drugi subjekti na trgu.« (Bohinc in Tičar 2007, 141) Kot smo že nakazali, v slovenski ureditvi obstaja praktičen problem razmejitve med javno službo in tržno dejavnostjo, zaradi česar bi morala država oz. lokalne skupnosti sprejeti opredeljitvene standarde, iz katerih bi bilo razvidno, kaj predstavlja tržno dejavnost na posameznem področju. To področje je namreč relativno nedorečeno, razmejitev pravnosistemske nejasna, to pa »ne prispeva k večji pravni varnosti in povzroča probleme tako za javni sektor, kot za uporabnike javnih storitev«. (Bohinc in Tičar 2007, 142)

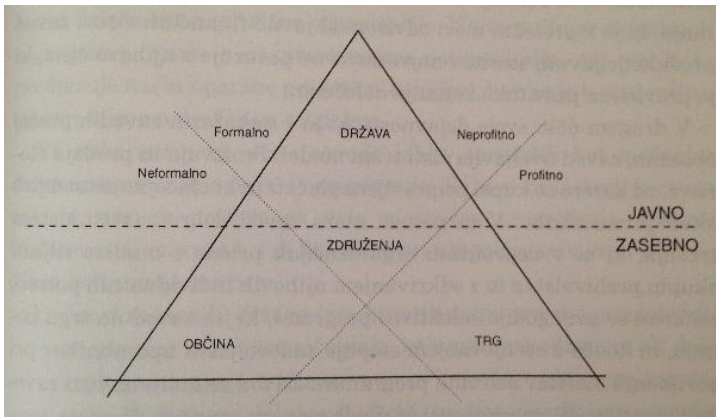
V zvezi z ločevanjem sredstev, ustvarjenih na trgu od proračunskih sredstev, ki jih javni zavodi dobijo, se pojavljajo težave predvsem v primerih, ko s sredstvi, ki jih ustvari na trgu, nepravilno prosto razpolagajo, ne da bi pri tem upoštevali zakonske omejitve. Tako npr. javni zavodi iz presežkov financirajo delovno uspešnost ali investicije, čeprav te niso namenjene opravljanju javnih služb in čeprav za to nimajo soglasja ustanovitelja, o (ne)pravilnosti tega pa nato odloča Računsko sodišče.

## **2.4 Protislovnost javnih zavodov?**

Kamnarjeva v svoji analizi opozarja na osnovno protislovje v zasnovi javnega zavoda, pri čemer izhaja iz Pestoffovega »trikotnika blaginje« (glej Sliko 2.2), ki prikazuje tri bistvene družbene razsežnosti, značilne za državo blaginje (Pestoff v Kamnar 1999, 91):

- javno – zasebno,
- profitno – neprofitno,
- formalno – neformalno.

**Slika 2.2: Pestoffov "trikotnik blaginje"**



**Vir: Kamnar (1999, 91)**

»Če skušamo določiti mesto javnega zavoda v tem trikotniku, lahko ugotovimo, da je v javnem zavodu združeno kar nekaj nasprotij: država in trg, javno in zasebno, profitno in neprofitno«. (Kamnar 1999, 91) Nadalje razloži, da vsa omenjena nasprotja izhajajo iz institucionalne ureditve javnega zavoda, ki deli njegovo dejavnost na javno službo in drugo (tržno) dejavnost, na tej podlagi pa naj bi se delilo tudi premoženje, ki ga zavod upravlja, na javno (državno) in nejavno (zavodsko oz. korporativno). Regulacija (tako notranja kot zunanja) tej dvojnosti ne sledi, saj se državna birokratska regulacija praviloma nanaša na dejavnost celotnega zavoda in na neki način ovira tržno regulacijo, ki naj bi delovala pri produkciji tržnih dobrin. (Kamnar 1999, 91–92)

Kamnarjeva izpostavlja, da je država (ali občina) ustanoviteljica zavoda, glavni regulator celotne zavodske dejavnosti, lastnik pretežnega premoženja in financer javne službe. V zavod vnaša birokratski model upravljanja in delovanja, za katerega so značilni državno-planska regulacija, omejena finančna in kadrovska politika, relativno majhen vpliv javnosti in zaposlenih v zavodih na oblikovanje javnih programov, univerzalnost programov, razmeroma majhna odzivnost zavoda na potrebe in želje uporabnika ter državna alokacija sredstev. (Kamnar 1999, 92)

Meni, da bi javne zavode na neki način lahko opredelili kot mešanico državne uprave in zasebne organizacije, saj država ni lastnik javnega zavoda, ampak pretežnega dela njegovega premoženja, poleg tega pa si država (ustanovitelj) in zavod delita vloge pri uresničevanju vseh treh vidikov lastninske pravice (Kamnar 1999, 93):

1. *Ius disponendi*; država ima konstitutivne pravice, razpolagalne pravice na nepremičninah, imenuje menedžment ali daje soglasje k njegovemu imenovanju in ima vlogo glavnega regulatorja. Tudi zavod deluje v tej funkciji, saj ima razpolagalne pravice nad celotnim premoženjem, razen nad nepremičnim, imenuje menedžment, kadar sta funkcija poslovanja in strokovnega vodenja združeni (ob soglasju ustanovitelja), in lahko ustanavlja zavode ali podjetja (ob soglasju ustanovitelja).
2. *Ius fruendi*; država kot financer javne službe opravi alokacijo javnofinančnih virov na podlagi mreže javnih služb, zavod pa odloča o delitvi presežka ob soglasju ustanovitelja.
3. *Ius utendi*; odgovornost za vodenje poslovne politike in tveganja za uspešno poslovanje zavoda je porazdeljeno med ustanovitelja in zavod. Optimizacija resursov je v okvirih, ki so določeni izven zavoda (program javne službe, standardi in normativi), v rokah zavoda pa je izbira najprimernejših načinov za izvajanje socialnih storitev.

Zaradi navedenega kaže pritrditi Kamnarjevi, ki meni, da zavod preprosto ne more nastopati kot samostojen tržni subjekt, saj ima v svojih rokah v glavnem le izvajalsko funkcijo, s tako vlogo zavoda pa se ohranja državni monopol nad izvajanjem socialnih storitev in ovira razvoj pravega zasebnega sektorja. V zvezi s tovrstno problematiko so se pojavili tudi predlogi za razmejitev na dve obliki javnih zavodov: državne zavode, ki so financirani iz proračunov, in javne zavode, ki prodajajo svoje storitve na trgu. Slednji bi se preoblikovali v samostojne zavode, ki bi pridobili pravico izvajanja javne službe (na podlagi koncesije), urejeni pa bi bili po načelih oz. tako, kot je to urejeno v gospodarskih družbah, v katerih nadzorni svet opravlja izključno nadzorstveno funkcijo, poslovodske pristojnosti pa ima direktor, s čimer naj bi se povečala tudi njihova avtonomija.

### **3 UPRAVLJANJE NEGOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB**

»V vsaki organizaciji poteka proces odločanja o tem, kateri so cilji organizacije, in o tem, kako te cilje doseči. Ta proces imenujemo upravljanje. Upravljanje torej pomeni določanje ciljev organizacije in usmerjanje delovanja organizacije k doseganju teh ciljev.« (Virant 2004, 15–16) Virant nadaljuje s pojasnilom, da se cilji organizacije določajo v procesih, ki potekajo znotraj organizacije po pravilih, ki jih določa organizacija sama ali pa so določena z zakonom, torej jih določa država. Z upravljanjem se srečujemo tako v zasebnih organizacijah kot na področju javne sfere, kjer poteka v javnopравниh skupnostih (najširša takšna skupnost je država, med ožje teritorialne javnopravne skupnosti pa štejemo npr. občine, pokrajine in druge lokalne skupnosti) oz. v javnih organizacijah, ki delujejo zaradi zadovoljevanja javnih potreb. (Virant 2004, 18–19)

Cilji in potrebe javnopравниh skupnosti se izražajo kot javni interes, najvišji oz. najsplošnejši cilji države pa so določeni v njeni ustavi kot najvišjem pravnem aktu. Poleg ustave zakonodajni organ sprejema še številne druge politične akte (zakone, proračun, nacionalen programe itd.), v katerih je izražen javni interes kot izraz odločitve o tem, kaj družbena skupnost v določenem trenutku šteje kot sebi koristno oz. potrebno. (Virant 2004, 19) Javni interes je torej neposredno vezan na državo kot na institucijo za izvajanje politične oblasti in na pravo kot njen instrument družbene regulacije. (Trpin 2013, 49–50) V povezavi z javnim interesom bomo v nadaljevanju obravnavali javne službe, ki v funkcionalnem smislu pomenijo dejavnosti v javnem interesu.

#### **3.1 Pojem javne službe**

Javna služba je torej po definiciji takšna aktivnost, ki sodi v javni interes, določajo, ustvarjajo in nadzirajo pa jo oblasti s predpisi, ki so zunaj zasebnega prava in tako sodijo v okvir pojma javna uprava, ne glede na to, ali dejavnost javne službe opravlja javna ali zasebna oseba. (Bohinc in Tičar 2007, 169) Javne službe lahko organizirano upravlja le država, saj je odgovorna za zadovoljevanje potreb, ki se deklarirajo kot skupne oziroma javne. Obseg javne službe običajno določi zakonodaja, pri čemer je v različnih državah različna ureditev pristojnosti med centralno in lokalno oblastjo. (Bohinc in Tičar 2007, 171)

Značilnosti javne službe so torej naslednje (Virant 2002, 129):

- izvaja se v javnem interesu,
- za njeno zagotavljanje je odgovorna država ali lokalna skupnost,
- izvzeta je iz pravnega režima tržnih mehanizmov (prenesena je iz zasebne v javno sfero),
- izvaja se po posebnem javnopravnem režimu.

Virant pri tem pojasnjuje, da javnopravni režim ne pomeni samo, da so določeni pogoji za izvajanje dejavnosti. »Gre za več kot le predpisovanje pogojev – namen posebne javnopravne ureditve je, da se zagotovi redno izvajanje dejavnosti v javnem interesu in njena enaka dostopnost za vse. Pri javnih službah javni interes prevladuje nad zasebnim, čeprav lahko te dejavnosti izvajajo tudi zasebnopravni subjekti in pri tem pridobivajo dobiček.« (Virant 2002, 130) Javnopravni režim se tako nanaša predvsem na (Virant 2002, 130):

- način izvajanja dejavnosti,
- razmerja med izvajalcem, uporabnikom in državo (ali lokalno oblastjo) ter
- cenovni režim.

### **3.2 Izvajanje javnih služb**

Izvajanje javnih služb, čeprav teče po javnih ali zasebnih osebah, ureja niz pravnih pravil, ki jih štejemo kot javno pravo, le v javnem pravu pa se lahko uveljavljajo pravica obvezne prodaje oziroma dolžnost kontrahiranja, pravica uporabe javne lastnine, pravica posebnega položaja na trgu, kar lahko vključuje monopol, pravica zaračunavanja določenih stroškov in njihovega pobiranja ali pa pravica sklepati administrativne pogodbe, ki jih zasebno pravo ne pozna. (Bohinc 2005, 37)

Temeljno načelo izvajanja javnih služb je enakopravnost v smislu, da imajo vsi porabniki pravico dostopa do njih pod načeloma enakimi pogoji, kar za izvajalca pomeni dvoje (Bohinc in Tičar 2007, 170):

- obveznost zagotavljanja storitev tako, da je na voljo vsakomur (spoločna dolžnost izvajanja službe);

- obveznost uporabe enotne temeljne cene, ki je dovolj nizka, da je javna služba na voljo vsakomur. Cena je uniformna, ker zaradi različnih stroškov pride do notranjega vplivanja in tudi subvencioniranja.

Drugo načelo je stalnost oz. kontinuiranost, to pomeni, da se mora javna služba izvajati brez prekinitev oz. mora biti na voljo vselej ter mora delovati redno in natančno. »Izvajalec mora javno službo opravljati ne glede na stroške oziroma izgube. Dolžnost zagotavljanja redne oskrbe zahteva načrtovanje, saj se na primer ne sme zgoditi to, kar se lahko zgodi običajnemu trgovcu, da poidejo zaloge in blaga ni več. To načelo je dolgo preprečevalo pravico do stavke v teh dejavnosti.« (Bohinc in Tičar 2007, 170–171) Tretje načelo, ki velja za javne službe, je adaptibilnost, to pomeni, da se morajo prilagajati razvoju in potrebam ter prenehati, če ni več potrebe oz. se ta lahko zadovoljuje na tržni način. (Bohinc in Tičar 2007, 171)

Pravni režim javnih služb torej ne vpliva samo na uporabnike njihovih storitev, marveč tudi na njihove izvajalce. Država redko kdaj sama izvaja dejavnosti javne službe, ker so te dejavnosti praviloma zahtevne strokovne dejavnosti, za izvajanje katerih kot institucija za izvajanje politične oblasti ne more biti primerna. Prav zato samo zagotavlja te dejavnosti tako, da regulira in organizira njihovo izvajanje, pri odločanju na tem področju pa ima prevladujoč vpliv. V ta namen ustanavlja posebne organizacije, ki se po svojem položaju bistveno razlikujejo od organizacij, ki izvajajo tržne dejavnosti. »Razlikujejo se zato, ker država zaradi pomena javnih služb ali drugih dejavnosti v javnem interesu ohranja prevladujoč vpliv na upravljanje organizacij, ki te dejavnosti izvajajo.« (Trpin 2013, 54)

### **3.3 Razvoj javnih služb**

Pojem javne službe je poznala stara jugoslovanska pravna ureditev vse do začetka šestdesetih let, ko se ja začela spreminjati tedanja ustavna ureditev, s sprejetjem nove Ustave SFRJ leta 1974 pa je bil dokončno uveden sistem socialističnega samoupravljanja, ki je temeljil na družbeni lastnini kot temeljnem družbenoekonomskem razmerju in na sistemu samoupravnega odločanja kot temeljnem procesu družbenega upravljanja. »V tem okviru je tedanja ureditev popolnoma opustila pojem javne službe in ga nadomestila s pojmom svobodne menjave dela in pojmom dejavnosti posebnega družbenega pomena.« (Trpin 2011, 98) Trpin nadaljuje s pojasnilom, da je bila svobodna menjava dela uvedena kot upravljavski

mehanizem za izvajanje dejavnosti, ki so se do tedaj izvajale kot javne službe, institucionalno podlago tega mehanizma pa so tvorile samoupravne interesne skupnosti, ki so imele v svojih skupščinah kot najvišjih organih upravljanja dvodomni sistem odločanja. »V prvem domu so odločali predstavniki izvajalcev teh dejavnosti, v drugem pa njihovi uporabniki, pri čemer je morala biti vsaka odločitev sprejeta v enakem besedilu v obeh domovih.« (Trpin 2011, 98) Ker so imele samoupravne interesne skupnosti lastne vire financiranja, ki so temeljili na »kvazi davčni obveznosti podjetij in državljanov«, so bile v finančnem smislu neodvisne od tedanjega državnega in občinskih proračunov, njihova glavna pristojnost pa sta bila načrtovanje razvoja teh dejavnosti ter delitev sredstev za njihovo izvajanje med njihove izvajalce. (Trpin 2011, 98)

Pojem dejavnosti posebnega družbenega pomena je na področju izvajanja dejavnosti tako nadomestil pojem javne službe, vendar se vsebinsko ni bistveno razlikoval od nekdanjih javnih služb, ker so bile te dejavnosti povsem enake kot dejavnosti dotedanjih javnih služb. Institucionalni temelj izvajanja teh dejavnosti so tvorile organizacije združenega dela posebnega družbenega pomena, ki so se od drugih organizacij združenega dela (podjetij) razlikovale predvsem po načinu njihovega upravljanja. »Medtem ko so podjetja upravljali predvsem delavci prek delavskih svetov kot najvišjih organov upravljanja, je bilo upravljanje teh organizacij tripartitno.« (Trpin 2011, 98) Trpin pojasnjuje, da so svet kot najvišji organ upravljanja teh organizacij sestavljali predstavniki zaposlenih v tej organizaciji, predstavniki uporabnikov njenih storitev in predstavniki družbene skupnosti, pri čemer je morala biti vsaka odločitev sprejeta v enakem besedilu z večino glasov predstavnikov vsake interesne skupine posebej. »To pomeni, da je imela vsaka interesna skupina nasproti drugi pravico veta, kar naj bi onemogočilo prevlado interesov posamezne skupine v razmerju do drugih.« (Trpin 2011, 98)

Trpin meni, da je tako zapleten način upravljanja teh dejavnosti lahko deloval samo v okviru velike koncentracije družbene moči v rokah tedanje politične strukture, ki je prek svojih mehanizmov zagotavljala relativno nekonfliktno sprejemanje potrebnih odločitev. Pri tem dodaja, da je tako sistem dejansko deloval in dosegel tudi nekatere razvojne uspehe predvsem na področju družbenih dejavnosti in infrastrukturnih dejavnosti posebnega družbenega pomena na lokalni ravni, slabe strani tega sistema pa so bile dejansko prevladovanje interesov izvajalcev nad interesi uporabnikov, odsotnost koordiniranega in uravnoveženega razvoja teh dejavnosti ter pretirana institucionalizacija njihovega upravljanja. (Trpin 2011, 99)



Kot smo že omenili, je prehod v novo pravno ureditev javnih služb prvi omogočil ZZ, ki je odpravil sistem svobodne menjave dela in organizacij združenega dela posebnega družbenega pomena samo na področju tedanjih družbenih dejavnosti, to bi ustrezalo današnjemu pojmu negospodarskih javnih služb. Na področju družbenih dejavnosti je tako uredil tudi novi status nekdanjih organizacij združenega dela posebnega pomena, ki so neposredno na podlagi zakona pridobile pravni položaj javnega zavoda, če jih je ustanovila država ali občina, druge pa so pridobile pravni položaj zavoda s pravico javnosti. »Tako smo dobili prvo statusno obliko pravne osebe javnega prava na tem področju, ki jo je Zakon o zavodih tudi precej natančno uredil.« Ob tem pa Trpin dodaja, da je bilo zanimivo, da je preoblikovanje teh organizacij v zavode določil po taksativno naštetih področjih, ki so prej predstavljala družbene dejavnosti, to so bila vzgoja in izobraževanje, kultura, šport, zdravstvo, otroško in socialno varstvo ter po institucionalni opredelitvi RTV Slovenija. (Trpin 2011, 100)

V procesu preoblikovanja je novi pravni red premoženje, ki so ga imele nekdanje organizacije v upravljanju kot družbeno lastnino, kot pravno ekonomsko kategorijo odpravil, zaradi česar je bilo treba najti novega titularja. Slednjega je zakon našel v državi in občinah. »To pomeni, da je celotno premoženje vse teh organizacij prešlo v last države in občin, ki so začasno pridobile tudi ustanoviteljske pravice, s katerimi so zagotavljale svoj vpliv na njihovo delovanje«. S tem je bila dokončno dana pravna, organizacijska in finančna podlaga za začetek razvoja javnih služb na tem področju v novih družbenih razmerah. (Trpin 2011, 100–101)

Na podlagi opisanih izhodišč se je začel razvoj negospodarskih javnih služb, ki pa so ga spremljali številni problemi, med katerimi najbolj izstopajo trije temeljni, to so problem možnosti preoblikovanja javnih zavodov, problem njihove tržne dejavnosti in problem njihovega premoženja, o katerih smo govorili v prejšnjem poglavju.

### **3.4 Upravljanje javnega zavoda**

Čeprav smo do sedaj že ponudili nekatere definicije pojma upravljanje, je treba poudariti, da se pri njegovem razumevanju v sodobni javni upravi pojavlja nemalo težav. Bačlija meni, da težave niso zgolj konceptualne, temveč tudi jezikoslovne, saj upravna stroka ni poskrbela za jasno opredeljene in konceptualno dorečene pojme. »Na primer, upravljanje se vedno bolj zamenjuje ali dopolnjuje z menedžmentom, čeprav njun odnos ni povsem jasen in dorečen.« (Bačlija 2016, 69) Nadaljuje z razlago, da uvažanje definicij iz ekonomske znanosti, v kateri

so odnosi med upravljavci in lastniki natančno določeni, škodi razumevanju, kdo je pravzaprav upravljavec in lastnik v javni upravi. Tako se recimo pojma upravljanje in menedžment (ali poslovođenje) v slovenščini v nekaterih primerih pojavljata kot sinonima, čeprav je v ekonomskem smislu odločanje o lastnini, menedžerji pa načrtujejo, organizirajo, vodijo in nadzorujejo, pri čemer so vsi procesi delno že začeti v upravljanju. (Bačlija 2016, 69–71)

V svoji analizi zakonodaje na področju zavodov Kamnarjeva upravljanje obravnava na tri načine, in sicer (Kamnar 1999, 71–72):

1. Oblikovanje administrativnega okolja. To je predvsem funkcija javne administracije, ki z oblikovanjem javne politike, definiranjem nacionalnih programov in nadzorom nad uresničevanjem teh programov omejuje oziroma določa funkcijo menedžmenta pri uresničitvi teh programov v okviru posameznih zavodov.
2. Lastniško upravljanje. Kaže se predvsem v odnosu do ustanovitvene vloge, določanju poslovne strategije posameznega zavoda, imenovanju direktorja in organov upravljanja ter nadzorni vlogi lastnika. Razumemo ga lahko kot del javnega menedžmenta, ki poteka posredno prek odločanja v upravnih organih in direktorja ter neposredno prek sprejemanja odločitev vlade in ministrstev, ki omejuje dejavnost javnega menedžmenta.
3. Upravljanje kot menedžerska funkcija zavoda. Avtorica jo obravnava kot notranjo dejavnost zavoda, ki je vezana na izvajanje programov oziroma storitev in zagotavlja, da poteka delo v zavodu skladno z zahtevami lastnika in upravljavca ter da so posamezni procesi, ki so zaradi tehnične delitve dela razdeljeni med različne ljudi, med seboj povezani tako, da vodijo h končni uresničitvi cilja.

Teršar na drugi strani razlikuje med vlogo administriranja (administratorja) in upravljanja (menedžmenta), pri čemer se prvo v svojem bistvu veže na sledenje navodilom in služenje, medtem ko menedžment pomeni rezultate in odgovornost. V tem kontekstu meni, da je bilo smiselno govoriti o menedžmentu. Na področju relacij med profitnostjo in neprofitnostjo oz. med javnim in zasebnim se je znanstveno uveljavil javni menedžment, ki pomeni prenašanje praks menedžiranja iz zasebnega (profitnega) v javni (neprofitni) sektor, pri tem pa je treba poudariti, da je mogoče zaslediti različna stališča, v čem se razlikujeta oz. sta si podobna menedžment in javni menedžment. »Slednje je mogoče strniti v tri stališča, in sicer menedžment je splošen pojem in je prisoten tako v javni kot v zasebni organizaciji, kot drugo

je mogoče ugotoviti, da javni menedžment pomeni zgolj manj učinkovito obliko zasebnega menedžmenta, in kot tretje je med javnim in zasebnim menedžmentom manj razločkov.« (Teršar 2012, 3–4)

Kamnarjeva sicer opaža, da delitev med upravljanjem in menedžmentom določata predvsem družbenoekonomsko okolje in zakonodaja, tako da je obseg upravljanja lastnikov lahko od države do države različen. V Sloveniji je upravljanje zavoda v zakonu opredeljeno ohlapno in omogoča ustanovitelju, da to vprašanje reši v ustanovitvenem aktu in statutu, v katerih lahko vpelje večje ali manjše pristojnosti in vpliv ustanovitelja. Ob tem dodaja, da je večji vpliv ustanovitelja, kadar je ta država, in manjši, kadar je občina ali mesto. (Kamnar 1999, 49)

Država (ali občina) kot ustanoviteljica javnega zavoda izvaja svojo upravljavsko funkcijo z regulacijo javne službe, s sistemom financiranja dejavnosti in kapitalskih vlaganj (institucionalna raven upravljanja), s predstavniki v organih upravljanja, z direktorjem in z izvajanjem nadzora nad delovanjem javnih zavodov. (Kamnar 1999, 72) Sestava sveta ni zakonsko natančno predpisana, so pa bili na prvi stopnji razvoja sveti praviloma sestavljeni tako, da je imela vsaka od vključenih partneric enako število predstavnikov, s čimer je bila oblast vsaj navidezno enakomerno porazdeljena. Pozneje so se začele uresničevati zahteve ustanovitelja, da v svetu pridobi večinsko udeležbo in s tem poveča svojo oblastveno funkcijo. »Tako se je glede nekaterih pomembnih vprašanj delovanja in poslovanja zavodov vzpostavil dvotirni sistem upravljanja ustanovitelja; o istih zadevah najprej odločajo njegovi predstavniki, ki so v svetu zastopani večinsko, potem pa se odločanje ponovi (v neposredni obliki ali preko dajanja soglasja) še v vladi.« (Kamnar 1999, 72–73) Kamnarjeva opisano dvojnost ocenjuje za neracionalno, zaradi številnih zadev, o katerih naj odloča vlada, pa se kakovost odločanja zmanjšuje, zamegljuje pa se tudi odgovornost za morebitne nepravilne odločitve ali neuspešno delovanje zavoda.

### **3.4.1 Organi zavoda**

ZZ v 29. členu določa, da zavod upravlja svet ali drug kolegijski organ upravljanja. Svet zavoda sestavljajo predstavniki ustanovitelja, predstavniki delavcev zavoda ter predstavniki uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti. Sestava, način imenovanja oz. izvolitve članov, trajanje mandata in pristojnosti sveta se določijo z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda. Bohinc ugotavlja, da je glede navedenih vprašanj ureditev v področnih zakonih in tudi v posameznih zavodih znotraj posameznih področij zaradi dopustno

različnih aktov o ustanovitvi lahko povsem različna. To je privedlo do precejšnje raznovrstnosti ureditve upravljanja zavoda po dejavnostih in tudi znotraj njih. »Navedeno, presenetljivo, ne velja samo za sestavo in trajanje mandata organov, ampak tudi za pristojnosti, ki so zaradi tega za iste organe lahko različne. To privede do neenotne ureditve temeljnih vprašanj upravljanja zavoda, kot so kompetenčna razmerja med organi in na to jasno vezana odgovornost članov posameznih organov«. (Bohinc 2005, 309)

Po ZZ svet zavoda sicer sprejema statut oziroma pravila in druge splošne akte zavoda, sprejema programe dela in razvoja zavoda ter spremlja njihovo izvajanje, določa finančni načrt in sprejema zaključni račun zavoda, predlaga ustanovitelju spremembo ali razširitev dejavnosti, daje ustanovitelju in direktorju zavoda predloge in mnenja o posameznih vprašanjih in opravlja druge z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda določene zadeve.

Poleg sveta ZZ kot organ zavoda določa tudi direktorja, ki je poslovodni organ zavoda. Direktor organizira in vodi delo in poslovanje zavoda, predstavlja in zastopa zavod in je odgovoren za zakonitost dela zavoda. Poleg tega vodi strokovno delo zavoda in je odgovoren za strokovnost dela zavoda, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi glede na naravo dejavnosti in obseg dela na poslovodni funkciji določeno, da sta poslovodna funkcija in funkcija vodenja strokovnega dela zavoda ločeni. Imenuje in razrešuje ga ustanovitelj, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi za to pooblaščen svet zavoda, tudi v slednjem primeru pa daje k imenovanju in razrešitvi soglasje ustanovitelj, če ni z zakonom drugače določeno. 33. člen ZZ določa, da je za direktorja zavoda lahko imenovan, kdor izpolnjuje pogoje, določene z zakonom in aktom o ustanovitvi oz. s statutom ali pravili zavoda. Mandat direktorja načeloma traja štiri leta, po preteku mandatne dobe je ista oseba lahko znova imenovana za direktorja. Direktorja se imenuje na podlagi javnega razpisa, v katerem se tudi določijo pogoji, ki jih mora izpolnjevati kandidat.

Strokovno delo zavoda vodi strokovni vodja, če je tako določeno z zakonom ali aktom o ustanovitvi, imenuje in razrešuje pa ga svet zavoda po predhodnem mnenju strokovnega sveta. Slednji obravnava tudi vprašanja s področja strokovnega dela zavoda, odloča o strokovnih vprašanjih v okviru pooblastil, določenih v statutu ali pravilih zavoda, določa strokovne podlage za programe dela in razvoj zavoda, daje svetu, direktorju in strokovnemu vodji mnenja in predloge glede organizacije dela in pogojev za razvoj dejavnosti ter opravlja druge z zakonom ali aktom o ustanovitvi oz. statutom ali pravili zavoda določene naloge.

### 3.5 Spreminjanje upravljaljskih struktur v javnem sektorju

Spremembe v okolju, ki je danes bolj kompleksno in nestabilno kot v preteklosti, ustvarjajo zahteve po zmanjševanju javne porabe oziroma ekonomičnem ravnanju s proračunskimi sredstvi ter po večji kakovosti javnih storitev, ti dve zahtevi pa sta po mnenju Kovačeve v svojem bistvu kontradiktorni, saj je narediti več z manj sredstvi težko izvedljivo. Vendar ob tem dodaja, da je z uvajanjem novih filozofij in metod dela ter z izkoriščanjem razvojnih spoznanj menedžmenta in tehnologije mogoče uspešnost uprave ciljno in konkretno opredeliti kot presek učinkovitosti in demokratizacije. (Kovač 2000, 280) Družbeni procesi, kot so prehod iz socialistične v (post)kapitalistično ureditev, povezovanje, globalizacija, privatizacija in deregulacija, se tako odražajo tudi v reformah zadnjih desetletij, katerih značilnost je težnja po odprtem in bolj ali manj decentraliziranem upravljaljskem modelu, ki naj bi nadomestil klasično (praviloma togo) hierarhijo. Zaradi celovitosti različnih ukrepov je kot nov vzorec upravljanja po mnenju številnih teoretikov najbolj primeren niz podjetniških konceptov pod skupnim imenom novo upravljanje javnega sektorja (NUJS). (Kovač 2000, 280–281)

»Nove teorije javnega menedžmenta se združujejo v kritiki tradicionalnega birokratskega modela z administrativno strukturo in v zagovarjanju učinkovitosti in odzivnosti preko določene oblike decentralizacije. Posebej kritično predstavljajo omejevalno naravo centralnega nadzora s pretirano regulacijo in se namesto tega zavzemajo za vrednote, kot so podjetništvo, pooblaščenje zaposlenih za odločanje in zaznavanje potreb uporabnikov.« (Gray in Jenkins v Ferfila in drugi 2002, 176) Omenjeni izraz označuje torej vsebine, namenjene preoblikovanju organizacije in postopkov javnega sektorja za večjo konkurenčnost in učinkovitost pri uporabi sredstev in izvajanju storitev, po Pečarju pa omenjeni koncept poudarja predvsem tri bistvene elemente (Pečar v Ferfila in drugi 2002, 176):

1. tekmovalnost (ločitev strateške in izvajalske funkcije, razpis javnih natečajev, tržni testi, pogodbe, financiranje na podlagi števila uporabnikov, prosta izbira, nadzor),
2. razdruževalnost (korporatizacija, rast polvladnih, mikrolokalnih in izvršnih agencij, drobljenje privatiziranih industrij, primerjanje, merjenje učinkovitosti, standardi uspešnosti, deprofesionalizacija) in

3. spodbujanje večje storilnosti (privatizacija lastništva, spremembe zakonodaje, vključevanje trga kapitala, razvoj tehnologij, vrednotenje in podjetniško upravljanje lastnine, fleksibilnejše nagrajevanje, variabilni delež plače).

NUJS v upravljanje javnega sektorja vpeljuje elemente upravljanja in vodenja privatnega sektorja, ki se nanašajo na ekonomijo in ekonomiko poslovanja, metodologije upravljanja in vodenja, delovne metode in tehnike, podjetniški način razmišljanja in delovanja, usmerjenost k ljudem, poslanstvo in strategijo organizacije, opredelitev odgovornosti za rezultate, povečanje avtonomije organizacije in posameznika, vse to pa v javnem interesu in skladno z veljavnimi zakoni. (Žurga v Ferfila in drugi 2002, 177)

Eden izmed »trendov« v razvoju javnega sektorja, katerega značilnost je torej prehod od birokratskega administrativnega k novemu upravljanju, je decentralizacija. Pollitt kot argumente za (administrativno) decentralizacijo avtoritete v javnem sektorju (*arm's lenght bodies*) navaja (Pollitt v Bovaird in Löffler 2009, 252):

1. decentralizacija pospeši proces odločanja z zmanjševanjem prevelike količine informacij, ki se nabira na višjih nivojih centralizirane hierarhije (hitrejše odločanje je bolj učinkovito);
2. decentralizacija pomeni, da odločanje poteka bližje uporabnikom izdelkov ali storitev organizacije, to pomeni, da bodo odločitve bolj odzivne za te uporabnike;
3. decentralizacija izboljšuje zmožnost organizacije pri obravnavanju razlik med enim lokalnim kontekstom in drugim, to pomeni, da so storitve bolj prilagojene lokalnim pogojem;
4. decentralizacija se lahko uporabi kot ena izmed načinov za zmanjševanje političnega posredovanja v zadeve, ki jih je najbolj upravljati brez političnega vmešavanja v podrobnosti;
5. decentralizacija spodbuja inovativnost (saj novim idejam ni treba več iskati poti vse do vrha hierarhije, da bi jih odobrili);
6. decentralizacija izboljšuje motivacijo in identifikacijo zaposlenih (ker se počutijo bolj »pripadni« manjši organizaciji kot pa zgolj majhen del ogromnega birokratskega stroja).

Ob tem pa Pollitt opozarja, da kljub številnim prednostim decentralizacije, ki naj bi rešila število administrativnih in političnih problemov, omenjene koristi ne pridejo same od sebe, vseeno pa se zdi, da bi se s prenosom nalog na nižjo raven povečala stopnja avtonomnosti organizacije, saj bi odločanje prešlo z ustanovitelja na upravne organe. Eden od pogojev za uspešno decentralizacijo je zagotovo urejena zakonodaja, ki pa je v primeru javnih zavodov precej pomankljiva, predvsem zaradi dejstva, da ZZ ne opredeli dovolj natančno odnosov med poslovnim organom in organom upravljanja, posledično pa niso urejene niti pristojnosti in odgovornosti posameznega organa.

## **4 ANALIZA UPRAVLJANJA V JAVNIH ZAVODIH NA PODROČJU KULTURE**

Na področju kulture delovanje javnih zavodov urejajo nekateri splošni oz. sistemski zakoni, npr. ZZ, Zakon o javnih financah, Zakon o javnih uslužbencih ..., ter nekateri specialni oz. področni zakoni, npr. ZUJIK, Zakon o knjižničarstvu, Zakon o varstvu kulturne dediščine in Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih. (Ministrstvo za kulturo) Ob tem smo med drugim razložili, da splošna ureditev določa, da se javni zavodi ustanovijo za opravljanje javne službe, da so javni zavodi del javnega sektorja, da jih lahko ustanovi država, občina ali druga z zakonom pooblaščen pravnica oseba javnega prava itd. Preden se posvetimo osrednjemu področnemu zakonu na področju kulture, pa bomo nekaj besed namenili še kulturni politiki v Sloveniji, saj je smiselno predstaviti, kako javne oblasti posegajo na področje kulture oz. kakšen je njihov odnos do kulture.

### **4.1 Kulturna politika v Sloveniji**

Še pod prejšnjim političnim sistemom sprejete spremembe leta 1989 so omogočile večstrankarske neposredne demokratične volitve, liberalizirale gospodarski sistem in prenesle skrb za družbene dejavnosti s samoupravnih interesnih skupnosti spet nazaj na državo oziroma občine, za kulturo pa so te spremembe pomenile (Čopič in Tomc 1997, 83):

- ukinitve obveznega ustanavljanja kulturnih skupnosti in prenos njihovih pristojnosti na republiko in občine;
- ukinitve samoupravljanja v kulturnih inštitucijah;
- ukinitve posebne prispevne stopnje za kulturo in uvedbo integralnega proračuna na republiški in na občinskih ravneh;
- uveljavitev načela, da lahko kulturne dejavnosti opravlja vsak, ki izpolnjuje pogoje (razširitev na zasebni sektor).

Po sprejetju nove ustave decembra 1991, ki je dokončno odpravila samoupravno socialistično ureditev in družbeno lastnino ter potrdila večstrankarski sistem, se je začel proces olastninjenja do takrat kolektivne družbene lastnine. »Zaradi sprememb političnega sistema je



bilo treba temu ustrezno spremeniti tudi vso kulturno zakonodajo.« Vendar pa Čopičeva izpostavlja, da je bila zares popolnoma nova le glede modela vodenja kulturne politike in glede dopustitve možnosti, da kulturne dejavnosti izvaja tudi zasebni pridobitni oziroma gospodarski sektor. »Na ostalih področjih, to je na področju avtorskih pravic, varstva kulturne dediščine in knjižničarstva, pa naj bi prišlo samo do tistih sprememb, ki so povezane z opustitvijo kolektivne družbene lastnine in samoupravljanja.« (Čopič in Tomc 1997, 93)

ZZje nato ves dotedanji družbeni sektor začasno razglasil za javno službo, vse institucije za javne zavode, vsi zaposleni pa so postali državni uslužbenci. Trajno naj bi to rešila področna zakonodaja, vendar pa se je hitro uveljavila administrativna proračunska logika, da je država dolžna javno financirati samo javne službe in javne zavode, posledično pa so novi zakoni še naprej na široko opredeljevali javno službo na svojih področjih in javni sektor se v primerjavi z družbenim ni zmanjšal. Kot smo že omenili, se za javni sektor predvideva, da deluje na način in pod pogoji, kot to velja za javne službe, to pomeni (Čopič in Tomc 1997, 102–103):

- obseg dejavnosti je trajno določen in neodvisen od trga oziroma uporabnikov,
- politiko določa država in po prosti volji ustanavlja in ukinja javne zavode,
- delovna razmerja so statična,
- dejavnost naj bi se opravljala po enotnih, skupnih in obveznih strokovnih standardih (visoka stopnja regulacije s pravico države do strokovnega nadzora),
- ni sistema nagrajevanja oziroma možnosti stimulacij, ker so določene plače s plačilnimi razredi javnih uslužbencev za vso državo,
- država oziroma lokalna skupnost ima neposreden vpliv na imenovanje organov vodenja in upravljanja zavodov.

Čopičeva komentira: »Gre za splošna načela javnega sektorja, ki so področju kulture sama po sebi tuja. Uporabljajo se bolj ali manj le na formalni ravni. Posledice so vsaj tri. Da je kulturna inštitucija podrejena državni regulaciji namesto svojemu kulturnemu poslanstvu. Da je uvajanje sodobnih upravljavskih in poslovnih znanj ter metod trženja omejeno. Da je zaradi statičnih razmer onemogočena tudi vsaka razvojna strategija.« (Čopič in Tomc 1997, 103)

Mundy meni, da morajo oblasti zato, da bi z uravnovešeno politiko dosegli čim več, izpolnjevati prav naslednje merilo – prožnost. »V kulturni politiki se hitro lahko zapletemo v pretirano podpiranje nekaterih ustanov, ki se čez nekaj časa začnejo bolj zanimati za svoj organizacijski obstoj, kot da bi se vedno znova potrjevali v iskanju novih izzivov. Kulturna politika mora ostati sposobna ohranjati organizacije na svojem področju dela v stanju nenehnega nadaljnjega razvoja.« (Mundy 2001, 21) Nadaljuje z razlago, da je treba zadržati del sredstev ali oblikovati rezerve za nove pobude, pri čemer pa je težava pri kulturi, da na večino občutljivih vprašanj o tem, kaj je potrebno, odgovor ni »ali ali«, ampak »oboje«. Politika se mora tako zavedati velike porabe sredstev za pokrivanje stalnih stroškov in zagotoviti, da zanje ne bo porabljen toliko proračunskih virov, da ne bo prostora za novosti, sočasno pa mora tudi zagotavljati dovolj sredstev stalnim porabnikom, da ti lahko ustrezno vzdržujejo svoje stavbe in zaposlujejo primerno osebje. »Ne gre pa vedno samo za denar. Nekateri najbolj bogato financirani kulturni režimi so se spremenili v skorajda okostenele birokracije, v katerih so celo glasbeniki ujeti v sistem, ki jih priklepa na stalna mesta z enako malo ustvarjalnosti /.../. Po drugi strani pa poznamo sisteme (z malo denarja in veliko domišljije), ki so ustvarili neverjetne dosežke.« (Mundy 2001, 21–22)

V Sloveniji Ministrstvo za kulturo razporeja javna sredstva na podlagi letnega programa, ki nastane tako, da ministrstvo vsako leto objavi letni razpis za subvencije in dotacije v naslednjem letu, prispele vloge pa vsebinsko presodijo strokovne skupine, ki jih imenuje minister. Na koncu odloči minister, izbrani predlogi pa so nato objavljeni kot letni program za kulturo. Javni kulturni zavodi so financirani po t.i. mesečnih dvanajstinah, njihova višina se določa glede na število redno zaposlenih javnih uslužbencev, znesek pa se nato poveča še za »pripadajoče« materialne in programske stroške. Zaradi tovrstnega načina razporejanja sredstev s strani ministrstva številni strokovnjaki menijo, da imamo pravzaprav kulturno politiko, ki izhaja iz proračunskih sredstev za kulturo. V povezavi s tem pa se pojavljajo tudi kritike, da bi bilo treba administrativni način financiranja prek redne dejavnosti (na podlagi števila zaposlenih) nadomestiti s programskim (na podlagi projektov), saj bi morali biti javni zavodi podrejeni poslanstvu, zaradi katerega so ustanovljeni, to je programu. Za namen oblikovanja, sprejemanja in izvajanja kulturne politike je bil sprejet Zakon o uresničevanju javnega interesa na področju kulture (Uradni list RS, št. 75/94, 22/00 – ZJS in 96/02 – ZUJIK), danes ZUJIK, kateremu bomo sedaj namenili nekaj več pozornosti, vendar za potrebe naloge predvsem s poudarkom na upravljanju javnih zavodov.

## **4.2 Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo**

Za kulturo oziroma kulturne dejavnosti zakonodaja v Sloveniji določa javni interes, ki temelji na zagotavljanju javnih kulturnih dobrin, s katerimi se uresničuje kulturni razvoj Slovenije in slovenskega naroda, za katerega skrbijo Republika Slovenija in lokalne skupnosti. Javni interes za kulturo se tako po ZUJIK uresničuje predvsem z zagotavljanjem pogojev za: kulturno ustvarjalnost, dostopnost kulturnih dobrin, kulturno raznolikost, upravljanje in razvoj slovenskega jezika, slovensko kulturno identiteto, skupen slovenski kulturni prostor ter mednarodno prepoznavnost in uveljavitev slovenske kulture in umetnosti v mednarodnem prostoru.

Država oz. lokalna skupnost zagotavlja javne kulturne dobrine v obliki oziroma na način javne službe in s podporo posamičnim kulturnim projektom ter javnim kulturnim programom. V skladu s tem ZUJIK določa, da kadar je v javnem interesu treba zagotavljati javne kulturne dobrine trajno in nemoteno, jih zagotavlja država oz. lokalna skupnost neposredno ali tako, da ustanovi javni zavod na področju kulture. Omenjene kulturne dobrine se zagotavljajo kot javne službe ali pod enakimi pogoji in na način, ki velja za javno službo.

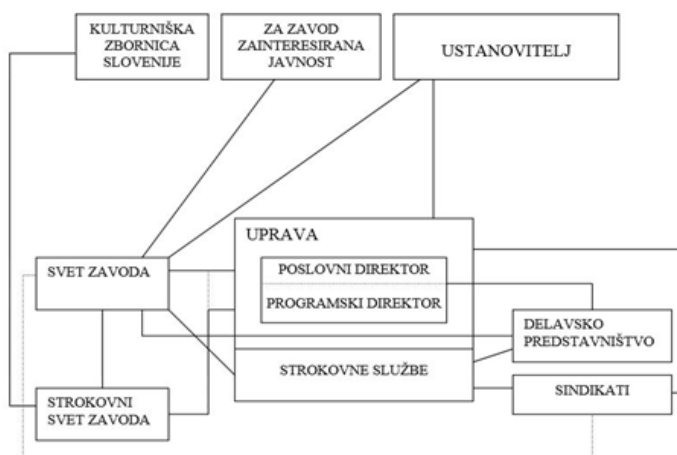
Na podlagi 26. člena ZUJIK država ali lokalna skupnosti ustanovi javni zavod na področju kulture, kadar je v javnem interesu treba zagotavljati javne kulturne dobrine trajno in nemoteno. Kot smo že omenili, se v Sloveniji kulturne dobrine zagotavljajo kot javne dobrine, to pomeni, da država in lokalne skupnosti v javnem interesu zagotavljajo pogoje za ustvarjanje, posredovanje in varovanje kulturnih dobrin, ki se na trgu ne zagotavljajo v zadostnem obsegu ali kakovosti ali zaradi dostopnosti najširšemu krogu uporabnikov. Zagotavljajo pa jih v obliki oziroma na način javne službe in s podporo posamičnim kulturnim projektom ter javnim kulturnim programom.

Po 28. členu ZUJIK se za javne zavode na področju kulture uporabljajo predpisi o javnih zavodih, razen če ZUJIK ne določa drugače. To pomeni, da za zavode na področju kulture velja ZZ, vendar le v obsegu, ki ga dovoljuje oz. kolikor ga ne razveljavlja ta področni zakon. Posamična vprašanja so namreč v področnem zakonu za kulturo urejena tudi drugače, predvsem pa se to nanaša na ureditev financiranja in upravljanje javnih zavodov na področju kulture. 31. člen ZUJIK tako posebej ureja financiranje javnih zavodov s področja kulture, in sicer določa, da javna sredstva za financiranje zagotovijo njihovi ustanovitelji oz. soustanovitelji, vendar se javni zavodi financirajo tudi iz nejavnih virov, ki jih izvajalci

pridobivajo z opravljanjem javne službe in drugih dejavnosti, pri čemer slednje ne sme ogroziti izvajanja javne službe. (Bohinc 2005, 335)

Posebne določbe ima ZUJIK tudi za vodenje in upravljanje javnih zavodov. Na podlagi 32. člena so organi javnega zavoda direktor, svet ter strokovni svet (glej Sliko 3.1), razen, ko ima zavod manj kot dvajset zaposlenih.

**Slika 3.1: Upravljalvska shema javnega kulturnega zavoda**



Vir: Čopič in Tomc (1997, 105)

V tem primeru svet zavoda opravlja tudi naloge strokovnega sveta iz 40. člena ZUJIK. Sicer pa svet sestavljajo predstavniki ustanovitelja, ki jih izmed strokovnjakov s področja dela javnega zavoda, financ in pravnih zadev imenuje ustanovitelj, in predstavniki delavcev zavoda, ki imajo najmanj enega člana in največ do ene tretjine članov v svetu zavoda. V 42. členu ZUJIK so določene tudi naloge sveta, te so:

- nadzira zakonitost in poslovanje javnega zavoda,
- spremlja, analizira in ocenjuje delovanje javnega zavoda,
- predlaga ustanovitelju revizijo poslovanja, ki jo lahko opravi tudi notranji revizor ustanovitelja,
- ocenjuje delo direktorja,

- daje soglasje k strateškemu načrtu, programu dela, finančnemu načrtu, sistemizaciji delovnih mest, organizaciji dela, kadrovskemu načrtu, načrtu nabav in zavodski kolektivni pogodbi ter nadzira njihovo izvajanje,
- daje soglasje k cenam javnih kulturnih dobrin,
- daje predhodno mnenje k imenovanju direktorja,
- sklepa pogodbo o zaposlitvi z direktorjem,
- odloča o pritožbah delavcev, ki se nanašajo na pravice, obveznosti in odgovornosti delavcev iz delovnega razmerja,
- opravlja druge naloge v skladu z aktom o ustanovitvi javnega zavoda.

Člani sveta se morajo vsako leto udeležiti programa usposabljanja, katerega vsebino in način izvedbe določi minister, izvaja pa ga ministrstvo, pristojno za kulturo. V ta namen je bil sprejet Pravilnik o usposabljanju članov sveta javnih zavodov na področju kulture v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 25/14 in 99/15), vendar pa se je ob koncu leta 2015 izkazalo, da Ministrstvo za kulturo ne izvaja lastnih zakonskih obvez. Pravilnik namreč določa, da usposabljanje izvaja ministrstvo najmanj dvakrat letno, vendar pa je bilo šele tik pred koncem leta organizirano zgolj elektronsko usposabljanje.

Direktor zastopa, predstavlja in vodi javni zavod, njegova funkcija pa se z aktom o ustanovitvi javnega zavoda lahko poimenuje tudi drugače. Akt o ustanovitvi lahko poleg tega določa, da ima javni zavod za posamezna področja (vodenje strokovnega dela, finančne in pravne zadeve ipd.) tudi pomočnike direktorja in uredi način njihovega imenovanja ter njihove naloge in pristojnosti. Kadar to zahteva velikost javnega zavoda ali raznovrstnost njegovih dejavnosti, lahko akt o ustanovitvi določi tudi, da vodi javni zavod namesto direktorja uprava, ki jo sestavljajo predsednik in eden ali več članov. V tem primeru akt o ustanovitvi določi medsebojna razmerja med člani uprave, način odločanja uprave, zastopanje javnega zavoda ter odgovornost za zakonitost in strokovnost dela javnega zavoda.

Direktor mora pri vodenju poslov ravnati z javnimi sredstvi s skrbnostjo vestnega gospodarstvenika. Njegove naloge so:

- organizira delo javnega zavoda,
- sprejema strateški načrt,

- sprejema program dela,
- sprejema akt o organizaciji dela po predhodnem mnenju reprezentativnih sindikatov v javnem zavodu,
- sprejema kadrovski načrt,
- sprejema načrt nabav osnovnih sredstev in investicijskega vzdrževanja,
- sprejema druge akte, ki urejajo pomembna vprašanja v zvezi z delovanjem javnega zavoda,
- poroča ustanovitelju in svetu o zadevah, ki lahko pomembno vplivajo na delovanje javnega zavoda,
- pripravi letno poročilo,
- sklepa zavodsko kolektivno pogodbo, če jo zavod ima,
- in druge naloge, določene z ustanovitvenim aktom.

K aktom iz druge, tretje, četrte, pete, šeste, sedme in enajste alineje omenjenih nalog daje soglasje svet javnega zavoda. Direktorja imenuje na podlagi javnega razpisa ustanovitelj javnega zavoda po predhodnem mnenju sveta in strokovnega sveta za pet let z možnostjo ponovnih imenovanj. Poleg javnega razpisa lahko ustanovitelj javnega zavoda povabi posamezne kandidate tudi neposredno. 36. člen ZUJIK določa, da je za direktorja lahko imenovan, kdor strokovno pozna področje dela javnega zavoda in ima vodstvene sposobnosti. Če ima javni zavod za vodenje strokovnega dela pomočnika direktorja, je lahko za direktorja javnega zavoda imenovan tudi, kdor ima vodstvene izkušnje. Če je ustanovitelj javnega zavoda država, opravi razpis in imenuje direktorja minister, pristojen za kulturo, če je ustanovitelj lokalna skupnost, pa opravi javni razpis in imenovanje direktorja pristojni organ lokalne skupnosti, razen če zakon, ki ureja posamezno področje kulture, ne določa drugače. Direktor se lahko razreši na podlagi razlogov, določenih v predpisih o javnih zavodih, pa tudi zaradi bistvenih sprememb, kot je bistveno spremenjena dejavnost, zaradi katere je javni zavod ustanovljen, ali zaradi prenosa ustanoviteljstva.

Bohinc navaja, da je teorija zelo kritična do ureditve, po kateri direktorja zavoda imenuje ustanovitelj, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi za to pooblaščen svet zavoda, saj ne omogoča učinkovitega posloводства v interesu javne službe, zaradi katere je zavod

ustanovljen. »Tako se navaja, da se je s področno zakonodajo za večino področij uveljavila rešitev, da direktorja imenuje svet zavoda, ustanovitelj (država, občina) pa ima le pravico soglasja k imenovanju oziroma razrešitvi.« (Bohinc 2005, 312) V nadaljevanju pojasni, da je direktor osrednji vezni člen med državo in javnim zavodom, prek katerega bi država lahko uveljavila svojo politiko na ustreznem področju po hierarhiji, ki bi bila vzpostavljena, če bi direktorja imenoval minister, te hierarhije pa ni, če ima minister samo pravico soglasja. »V takem primeru se direktor in s tem tudi javni zavod v določenih primerih lahko učinkovito postavi po robu ministrstvu in državi, zlasti če ima oporo v svojem okolju, in uveljavi svojo voljo. To pa pomeni, da je mehanizem javne uprave na takem področju lahko kadarkoli blokiran oziroma da ob taki sistemski ureditvi ni zagotovila za njegovo brežhibno delovanje.« (Bohinc 2005, 312)

Kot problematična je označena še vrsta vprašanj v teh odnosih, ki jih nista rešila niti ZZ niti področna zakonodaja. Bohinc pri tem izpostavlja, da država oz. njeni organi ne obvladujejo dovolj zanesljivo dogajanj v javnih zavodih. Ne obvladujejo na primer dovolj zanesljivo zaposlovanja in nagrajevanja v teh zavodih, ker nimajo dovolj vpliva niti na notranjo organizacijo in sistemizacijo v teh zavodih in seveda tudi ne konkretne namestitve osebja v zavodih. (Šmidovnik v Bohinc 2005, 312) Vendar pa je treba poudariti, da ureditev, po kateri direktorja imenuje svet, in ne ustanovitelj, v dobršni meri prispeva k večji upravni in strokovni samostojnosti in politični neodvisnosti zavoda, kar samo povečuje odgovornost članov njegovih organov in sprošča večjo ustvarjalnost. (Bohinc 2005, 312)

Na področju kulture razpon stališč sega od centralizacije kot poroka za stabilno financiranje kulture do decentralizacije kot pogoja za demokratizacijo. Teršar meni, da 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 nizkokakovostne 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.« (Teršar 2012, 12)

Teršar ugotavlja, da državni uslužbenci v kulturi zagovarjajo potrebo po bolj centraliziranem sistemu kulturne politike, marginalizirani umetniki 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 tem povezanega vsakokratnega prepričevanja financerja, vidijo v lokalnih partnerjih bolj

zainteresirane sogovornike.« (Teršar 2012, 13–14) To razlikovanje stališč je po njegovem mnenju tudi posledica spoznanja, da sta 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.

Stane Vlaj razumevanje sintagme centralizacija – decentralizacija razčlenjuje na tri ravni: razmejitev pristojnosti, teritorialno razmejitev in organizacijsko (in materialno) razmejitev. (Vlaj v Teršar 2012, 14) Slovenija je v močni fazi centralizma, ki mu mora slediti faza decentralizacije, vendar je razmejitev pristojnosti med državo in občino klasična točka nestrinjanja, po večinskem mnenju pa tudi nesmotrna. Teršar opozarja, da 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.« (Teršar 2012, 15) Po njegovem mnenju v primeru, ko gre za programsko financiranje, pri katerem se država dogovori s kulturno institucijo samo o programskih ciljih, same vsebinske odločitve o njihovi izvedbi pa prepusti kulturni instituciji, ni razloga, da bi ministrstvo prenašalo odločitve na javni sklad. Če gre za projektno financiranje, to je odločanje o posameznih projektih, pa mora država v imenu distance do kulturnih vsebin prenesti odločanje na javni sklad, to pa zahteva prenos projektnega financiranja na javne sklade.

### **4.3 Empirična raziskava**

V empirični raziskavi je bila raziskana avtonomnost poslovnih organov oz. direktorjev v javnih zavodih Republike Slovenije s področja kulture. V ta namen je bil oblikovan anketni vprašalnik odprtega tipa, ki je vseboval 5 vprašanj, s katerimi smo želeli pridobiti mnenje direktorjev o tem, ali imajo pri delu dovolj avtonomije. Poslan je bil po elektronski pošti 83 naključno izbranim direktorjem javnih zavodov, katerih elektronske naslove je bilo mogoče pridobiti na spletu. S takim načinom distribucije anketnega vprašalnika je bilo mogoče vključiti večje število anketirancev pa tudi širše območje (celotna, in ne zgolj osrednjeslovenska regija) kot pri osebni razdeljevanju ali celo intervjuju. Sočasno se prihrani čas in sredstva, ki znajo hitro narasti pri izvajanju empiričnih raziskav.

Iz celotne populacije, to je 200 javnih zavodov, ki jih je v evidenci Ministrstva za kulturo, je bil narejen vzorec 83 javnih zavodov, to predstavlja približno 42 %. Časovni okvir empirične raziskave je trajal od 22. februarja do 15. marca 2016. Po pridobljenih e-poštnih naslovih je



bil anketni vprašalnik skupaj z dopisom (prošnjo za sodelovanje v empirični raziskavi) poslan 22. in 23. februarja 2016. Odgovorilo je 45 anketirancev, to je 54-odstotni odziv. Od tega jih je 39 rešilo vprašalnik, 2 anketiranca ste odklonila sodelovanje v raziskavi, 4 pa so kot razlog za nesodelovanje v raziskavi navedli pomanjkanje časa. Ker je bil eden izmed vprašalnikov rešen nepopolno, je bil izločen. Preostalih 38 je bilo rešenih v celoti, pri čemer je treba dodati, da je kar nekaj anketirancev odgovarjalo povsem na kratko (z da ali ne), to pa bi lahko kazalo na določeno stopnjo nezainteresiranosti. V sklopu empirične raziskave sta bila opravljena še dva intervjuja, in sicer s Simonom Kardumom, direktorjem javnega zavoda Center urbane kulture Kino Šiška, 15. 4. 2016 ter Vesno Čopič, med drugim predavateljico kulturne politike, 20. 4. 2016. Pri obeh smo uporabili nestrukturirano obliko intervjuja, saj je šlo za bolj spontano postavljanje vprašanj, s čimer je bilo omogočeno, da je izpraševanec odgovarjal s svojimi besedami na popolnoma prosti način.

Vprašanja, ki smo jih zastavili v anketnem vprašalniku, so:

1. Ali menite, da imate dovolj pristojnosti (avtonomije) pri opravljanju svojega dela?
2. Pri katerih nalogah, ki jih opravljate kot direktor/-ica javnega zavoda (npr. kadrovske zadeve, organizacija dela in poslovanja ...), se srečujete z največ ovirami oz. težavami?
3. V kolikšni meri svet zavoda oz. ustanovitelj zavoda vpliva (pozitivno ali negativno) na vaše delo?
4. Ali menite, da ima ustanovitelj oz. svet zavoda preveliko vlogo pri upravljanju zavoda?
5. Se vam zdi, da veljavna zakonodaja dovolj dobro ureja področje upravljanja v javnih zavodih na področju kulture?

#### **4.3.1 Vprašanje številka 1**

Analiza odgovorov je pokazala, da je na prvo vprašanje z jasnim »da« odgovorilo 15 anketirancev, 11 anketirancev z jasnim »ne«, preostali (12) pa so različnega mnenja oz. menijo, da imajo pri nekaterih zadevah več, pri nekaterih pa manj avtonomije. Slednji so tako npr. odgovorili:

»V kadrovske in finančne smislu ne, v organizacijskem in strokovnem da.«

»Načeloma nam je dana navidezna avtonomija, ki pa je zaradi zbirokratiziranosti postopkov in zakonskih omejitev, ki so postavljene za celoten javni sektor v veliki meri omejena, saj je potrebno za večino odločitev izvajati zapletene postopke, ob tem pa nam ogromno časa pobere pisanje programov in poročil, ki so zelo zahtevna in zapletena.«

»Ja in ne. Avtonomija je omejena z nekaterimi zakonskimi predpisi pri poslovanju zavoda, tako pri zaposlovanju kot določanju in nagrajevanju uspešnosti/neuspešnosti dela zaposlenih. Nekoliko več avtonomije je na področju strokovnega dela oziroma strokovnih vsebin, čeprav so tudi to določena pravila urejena zakonsko.«

»Avtonomije je bilo do sedaj dovolj, predvsem iz razloga, ker smo v preteklosti večino sredstev, potrebnih za delovanje, zaslužili sami. V zadnjem času pa, ker potrebujemo več sredstev s strani ustanovitelja, pa se soočamo s poskusi vplivanja na program, pa to ne preko sveta zavoda.«

»Odvisno na katero področje upravljanja se pojem avtonomije nanaša. Menim, da je bolj problematično to, da direktor nima na voljo orodij, s katerimi bi lahko moderniziral okostenele produkcijske procese, kar navsezadnje izhaja iz zastarele zakonodaje, ki so ji vsako leto dodane nove omejitve in birokratske zahteve, izhaja iz mentalitete, ki se oklepa neupravičeno pridobljenih privilegijev ...«

»Pristojnosti in/ali avtonomije imaš toliko, kot si jo priboriš.«

#### **4.3.2 Vprašanje številka 2**

Pri drugem vprašanju je večina anketirancev odgovorila, da se z največ ovirami oz. težavami ob delu srečujejo pri kadrovskih nalogah, zagotavljanju financ (npr. za investicije) in nekaterih postopkih v okviru zakonodaje (zapletenost). Kot primer lahko navedemo naslednje odgovore:

»Kadrovska problematika. Strah pred spremembami. Iracionalno in egoistično branjenje pozicij. Odsotnost sankcij in nagrajevanj.«

»Pri kadrovskih zadevah, saj zaradi nefleksibilne zakonodaje še posebej v primeru javnih uslužbencev, težko zaposlujemo in še težje odpuščamo.«

»Največ težav povzroča letno financiranje, ki ni skladno z načrtovanjem in izvajanje programa zavoda (potrebno bi bilo večletno financiranje), in deljenje finančnih sredstev s strani financerja na različne postavke za različne namene (potrebno bi bilo financiranje v

enem znesku, znotraj katerega bi vodstvo zavoda samostojno razpolagalo na kakšen način bodo sredstva porabljena za izvedbo z ustanoviteljem in financerjem dogovorjenim programom.«

»Pri slabi komunikaciji s pristojnim ministrstvom. Pri usklajevanju s sindikatom. Predvsem na področju organizacije dela. Sindikat zavira razvoj javnega zavoda.«

»Birokracija in pavšalizacija programov.«

»Neusklajena in mestoma neživljenjska zakonodaja, prepozno vsakoletno sprejetje državnega proračuna in s tem pozno dobivanje odločb za tekoče leto, nestabilno financiranje.«

»Največ omejitev je pri sklepanju tako avtorskih in podjemnih pogodb, zaposlovanju, saj so povsod predpisani zapleteni postopki, ki so pogosto neživljenjski. Umetniških sodelavcev ni mogoče izbirati kot potrošnega materiala, prav tako so nabave materialov za scenografije in kostumografije, ki so umetniška dela podvržena postopkom javnega naročanja, in zgolj najnižja cena ne more biti kriterij, saj gre za specifične, točno določene materiale ...«

### **4.3.3 Vprašanje številka 3**

Pri vprašanju, ki se dotika vpliva sveta zavoda oz. ustanovitelja, je večina anketirancev zapisala, da imajo pozitivne izkušnje pri sodelovanju s svetom zavoda, nekoliko manj pa z ustanoviteljem, najbolj zagovorni pa so bili naslednji odgovori:

»S strokovnim svetom in svetom zavoda imamo /.../ v veliki meri pozitivne izkušnje. Dogaja pa se, na podlagi informacij v drugih zavodih, da so lahko člani svetov nekompetentni spremljevalci dela kulturnih zavodov in marsikdaj ne poznajo naravo njihovega dela. /.../ Menimo, da so strokovni sveti dostikrat nepotrebna telesa, ki lahko, če so sestavljeni s povsem drugega umetniškega pogleda na vizijo hiše, onemogočajo uveljavitev vizije direktorja in umetniškega vodstva in se nepotrebno vpletajo v nastanek vizije, izvajanja programa zavoda ...«

»Med trenutnim svetom zavoda in direktorjem je tvorno sodelovanje. Svet zavoda pozitivno prispeva k delovanju javnega zavoda. Seveda je to odvisno od njegove sestave. Prejšnji svet zavoda je podpiral delo direktorja in zavoda, a povsem pasivno.«

»Svet zavoda deluje zelo konstruktivno, ustanovitelj (občina) pa pogosto postavlja mnoge birokratske ovire in po nepotrebem zapleta postopke. Ustanovitelj tudi pogosto nima pravega

posluha za reševanje težav in tudi pri financiranju zavoda zanemarja nekatere osnovne potrebe, ki bi jih moral zagotavljati.«

»To je odvisno od sestave oziroma članov sveta in pa poslovne politike ustanovitelja ter sodelovanja z njim. Trenutno /.../ je sodelovanje zelo korektno in poslovno, tako da lahko rečem pozitivno. V preteklosti pa so posamezni člani sveta želeli uveljavljati svoje interese. Ni nujno, da so bili to predstavniki ustanovitelja oziroma lahko so zagovarjali interese, ki so bili v neskladju z interesi ustanovitelja.«

»Svet je izjemno korekten, ustanovitelj pa ne izpolnjuje svojih obveznosti, prepozno daje izhodišča za izdelavo letnega načrta, v zadnjem času pa se skuša tudi direktno vpletati v načrtovanje nekaterih programov.«

»Svet zavoda naj bi imel pomembno vlogo pri mojem delu, a se pogosto zgodi, da ni seznanjen s svojimi nalogami ne s strani ustanovitelja, ki ga zastopa, ne z moje strani ...«

#### **4.3.4 Vprašanje številka 4**

Ko smo anketirance nato vprašali, ali ima ustanovitelj oz. svet zavoda preveliko vlogo pri upravljanju zavoda, je mogoče zaznati nekoliko drugačen ton. Večina jih meni, da nimata prevelike vloge pri upravljanju, odgovori nekaterih pa so bili na neki način celo ambivalentni:

»V nekaterih ja, še zlasti zaradi zakonsko določenih obveznosti. Po drugi strani pa je potrebno razumeti, da če ustanovitelj prispeva sredstva za delovanje javnega zavoda, da ima posledično določene pravice do preverjanja zakonite porabe teh sredstev v skladu z namenom.«

»Vloga ustanovitelja oz. kontrola je smiselna, vendar je potrebno pri izvajanju vizije zavoda politične oz. dnevno politične vplive čim bolj umakniti iz polja umetnosti, kulture.«

»Načeloma je zavod pri tem na papirju avtonomen, v praksi pa se pogosto pojavljajo birokratske ovire.«

»Na samo upravljanje zavoda niti ne. Seveda skušajo po različnih kanalih ter z različnimi metodami vplivati na zavod, a če rezultati kažejo, da je smer upravljanja prava, potem ni argumentov za upoštevanje tovrstnih vplivov. Definitivno pa ustanovitelj s finančnimi omejitvami oz. sprejemom normativnih ukrepov vpliva tudi na delovanje zavoda.«

»Predvsem so pristojnosti in vzvodi zamegljeni, tako se zdi npr., da je direktor dolžan poslušati in upoštevati pripombe in navodila sveta zavoda, uslužbencev ustanovitelja /.../,

celo mestne svetnike – če se npr. obravnava gradivo zavoda na seji mestnega sveta. V primeru, da je v zavodu sindikalno zastopništvo močno je eden od pomembnih dejavnikov, ki vpliva na poslovanje tudi sindikat.«

»Ne, problem je zakonodaja.«

Za primerjavo lahko navedemo raziskavo, ki jo je za Ministrstvo za kulturo opravilo zunanje pravno podjetje. V njej je bilo ugotovljeno, da več kot polovica respondentov vključenih v raziskavo izraža podporo obstoječi vlogi ustanovitelja pri vodenju javnih zavodov. (Omnimodo, d. o. o. 2010)

#### **4.3.5 Vprašanje številka 5**

Pri zadnjem vprašanju nas je zanimalo, ali se anketirancem zdi, da veljavna zakonodaja dobro ureja področje upravljanja v javnih zavodih na področju kulture. Mnenja so različne, vendar se zdi, da je manj takih, ki menijo, da je zakonodaja ustrezna. Med negativnimi odgovori najbolj izstopajo:

»Nikakor ne. Tega se zavedamo že vsaj dvajset let, pa se zakonodaja bistveno ni spremenila. Nekaj lepotnih popravkov, ki pa pogosto ostajajo načrtno spregledani.«

»Ne, vendar ni toliko problem 'kulturna' zakonodaja, temveč splošna, ki ureja javni sektor – zakon o sistemu plač v javnem sektorju, zakon o javnih uslužbencih, ZUJF ...«

»Zakonodaja je zastarela in ne zasleduje spremenjenih pogojev dela in sprememb v kulturni produkciji /.../«

»Ne. Zakoni so neskladni, usmeritve neskladne, prioritete niso jasne, standardi in normativni niso določeni ...«

»Ne. Celoten kulturni sektor je potreben temeljite prenovе, predvsem na področju zaposlovanja.«

»Ne. Je tudi preveč splošna. Vsak javni zavod ima svoje specifičnosti.«

#### **4.4 Ugotovitve**

Na podlagi analize vsebine odgovorov bi hipotezo, da direktorji javnih zavodov na področju kulture nimajo dovolj pristojnosti za odgovorno izvajanje vseh poslovnih funkcij, težko

sprejeli ali zavrnili, saj so mnenja precej različna. Razlog za to bi lahko iskali v tem, da so bili v raziskavo vključeni javni zavodi z vseh kulturnih področij, tako tistih, ki opravljajo regulirano javno službo (npr. knjižnice), pri katerih gre za točno določeno storitev, ki je natančno določena in zato je tudi delovanje zavoda nekoliko bolj statično, kot tistih, ki se ukvarjajo z ustvarjanjem oz. posredovanjem umetniških vsebin in je delo veliko bolj spremenljivo. Direktorji prvih se tako mogoče niti ne soočajo s takšnimi težavami, kot jih prinese vodenje umetniških institucij, v katerih gre za posebno naravo dela, saj naj bi take institucije vseskozi spreminjale formate, posledično pa je treba izboljševati tudi razmere za delo. Vendar pa glede na analizo pravnih virov oz. zakonodaje vseeno menim, da hipotezo lahko potrdimo. Na osnovi prav te namreč postane razvidno, da kljub temu da ureditev javnih zavodov v Sloveniji zaradi njihove samostojne pravne osebnosti in lastne upravljalvske strukture ustvarja videz, da gre za avtonomne subjekte, to pravzaprav ni povsem res, ker jih širši institucionalni okvir obravnava kot podaljšek države. Temu v prid govori več dejstev. Z ustanovnim aktom jim ustanovitelj določi poslanstvo in poslovno politiko, kot posrednim proračunskim uporabnikom pa prek financiranja dejansko odloča tudi o njihovem programu dela. Vse to med drugim vodi v nepreglednost odločanja, zamegljevanje odgovornosti in zaviranje modernizacije, katere cilj so večja odgovornost, kakovost dela in boljša organiziranost. Dosedanja zakonska ureditev javnega zavoda se je izkazala za pomanjkljivo predvsem zaradi dejstva, da ne dopušča rešitev, kot sta prenos premoženja v last ter določitev odnosov med poslovnim organom in organom upravljanja.

V skladu s tem je bilo v odgovorih večine anketirancev mogoče zaznati, da zakonodaja ne ureja dovolj dobro upravljanja javnih zavodov, saj je po več kot dvajsetih letih zastarela in ne zasleduje spremenjenih razmer za delo, to pa je na področju kulture v primerih institucij, ki se ukvarjajo s kulturno produkcijo, še toliko bolj očitno. Ob tem kaže opozoriti, da nekateri kot pomanjkljivo ne vidijo »kulturno« zakonodajo, temveč splošno oz. vso tisto zakonodajo, ki ureja javni sektor, od Zakona o javnih uslužbencih do Zakona o uravnoveženju javnih financ itd., ker je po njihovem mnenju neskladna, nejasna z vidika prioritet, prav tako niso določeni standardi in normativi. Med njimi je tudi Kardum, ki je v intervjuju povedal, da je zakonodaja oz. zakonski okvir v primeru ZZ okrnjen ali celo nejasen. Po njegovem mnenju moramo, če se hočemo resno pogovarjati o avtonomiji poslovnega organa oziroma – kot je to določil ZUJIK – direktorja ali uprave, najprej spremeniti krovni zakon.

Bistvena težava pri upravljanju javnih zavodov na področju kulture je torej, da ni prišlo do tranzicije oz. modernizacije, ki bi med drugim rešila nejasnosti glede upravljalvske strukture

oz. točno določila pristojnosti organov upravljanja. ZUJIK je invaliden predvsem v definiciji upravljavca oz. področja upravljanja. Nenavadno je namreč, da v posebnih določbah za vodenje in upravljanje navaja dva oz. tri organe, direktorja, svet zavoda in strokovni svet. Slednje bi lahko označili za nesmiselno ali netvorno, saj bi morala biti zadeva popolnoma jasno določena, torej da se jasno razloči upravljavec, to je direktor, svet zavoda pa bi moral biti določen kot nadzorni organ (kot v gospodarstvu).

Tudi Čopičeva meni, da bi morali javni zavodi imeti lastno upravljavsko strukturo, a dodaja, da ker javni zavod izveden iz ustanovitelja, lahko govorimo o določenem protislovju, zaradi katerega v tujini javni zavodi niso samostojne pravne osebe, ampak velja razmerje »principal – agent«. Meni, da mora upravljavska struktura to odražati, in sicer tako, da je nadzorna funkcija funkcija ustanovitelja – principala, tisti, ki je kot organ vodenja avtonomen v okviru strateških usmeritev ustanovitelja in ustanovitvenega akta, pa je direktor. Ker pa gre za javni zavod, dodaja, da mora biti še neko telo, ki nadzira tako direktorja kot ustanovitelja, ne more pa prevzemati kot sedaj ustanoviteljskih pravic in dolžnosti, ki jih v današnji ureditvi ustanovitelj prelaga na posameznike, ki ne morejo z ničemer odgovarjati. To ustvarja zmedo, zaradi česar bi bilo treba konceptualno razčistiti, kdo lahko nosi katere pristojnosti in odgovornosti, utrditi odgovornost in pristojnost ustanovitelja ter po drugi strani omogočiti bistveno večji javni nadzor (ne samo treh skupin kot do zdaj, ampak vseh skupin, ki imajo legitimen interes za delo in namen obstoja tega javnega zavoda). Čeprav ne vidi problema v tem, da bi imel ustanovitelj preveč vpliva na delovanje oz. upravljanje zavoda, saj po njenem ustanovitelj mora odločati o tem in na koncu tudi prevzemati odgovornost za stanje, se glede na dosedanje izkušnje postavlja vprašanje, ali bi pristojni minister res sprejel (politično) odgovornost v primeru slabih rezultatov.

Upravljanje zavoda je v slovenski zakonodaji torej opredeljeno ohlapno in omogoča ustanovitelju, da to vprašanje reši v ustanovitvenem aktu in statutu, v katerih lahko vpelje večje ali manjše pristojnosti oz. vpliv ustanovitelja. Pred zaključkom pa še pogledimo, kako so organizirane javne kulturne institucije v nekaterih državah članicah Evropske unije.

## 5 PRIMERJALNA ANALIZA: KULTURNE INSTITUCIJE V IZBRANIH DRŽAVAH EU

V evropskih državah je ureditev javnih zavodov oz. javnih institucij zelo različna, načelno pa v državah članicah ni zakona, ki bi urejal zavode na enoten način kot v Sloveniji, temveč zavode ureja področna zakonodaja s posebnimi zakoni. Rius Ulldemolins in Rubio Arostegui na osnovi kulturne politike in oblike kulturnih organizacij evropske države razvrščata v 4 glavne modele. Na podlagi primerjalne študije, ki sta jo izvedla Zimmer in Toepler, ločita 3 modele: celinskoevropskega (*Continental-European*), nordijskega (*Nordic*) in anglosaksonskega (*Anglo-Saxon*). Prvi, ki ima absolutistične korenine, ima tradicionalno močno prisotnost centralne vlade v kulturnih zadevah, s posebnim poudarkom na legitimnosti in hierarhični strukturi, v kateri centralna vlada narekuje pravila in organizira načrte preostalim ravnam administracije. Ta model je najbolj izrazit v Franciji. V skandinavskih državah ima v skladu s splošnim vzorcem socialdemokratskega modela države blaginje vlada vodilno vlogo v kulturni akciji, vendar pa je poudarek vedno na univerzalnem in egalitarnem namesto na osvajanju normativne ali hierarhične dimenzije. Večnamenski kulturni centri so značilni za ta model, v katerem lokalna oblast igra bolj aktivno vlogo brez dominantne institucije ali administracije. Pri tretjem, anglosaksonskem ali liberalnem modelu, pa so kulturne institucije v sklopu neprofitnega sektorja. Trg je tisti, ki predstavlja regulatorni mehanizem kulturnega življenja, država pa je manj pomembna, to je najbolj značilno za Veliko Britanijo. Avtorja poleg omenjenih treh navajata še en model, ki se pojavlja v »mediteranskih« državah pa tudi drugje in je v osnovi intervenističen, v nekaterih pogledih ima značilnosti samovoljnosti, političnega partikularizma in klientelizma, zaznamujejo pa ga tudi pomanjkanje jasnih smernic in kriterijev za določanje javnih politik, omejeno zavedanje, da so javne zadeve stvar kolektivne odgovornosti, in močna težnja po lobiranju. (Rius Ulldemolins in Rubio Arostegui 2013, 250–251)

V primerjalnem pregledu nekaterih evropskih držav Teršar ugotavlja, da pristojnosti na področju kulture iz različnih razlogov prehajajo iz enega sistema v drugega. Tako so gledališča in koncerti npr. v Luksemburgu v izključni pristojnosti občin, ki jo opravljajo prostovoljno in neposredno, v Švici pa so v deljeni in prostovoljni pristojnosti kantonov in občin, muzeji in knjižnice pa v deljeni in obvezni pristojnosti države, kantonov in občin. Spet drugje, na Portugalskem, od leta 1974 ne razlikujejo več med obveznimi in prostovoljnimi



(diskrecijskimi) pristojnostmi, gledališča, koncerti, muzeji in knjižnice pa so v pristojnosti države in občin. Na Finskem so omenjena področja v pristojnosti občin, ki je diskrecijske narave, na Nizozemskem pa imata država in občina vsaka zase pristojnosti glede teh področij, pokrajina pa nima nobenih pristojnosti. V Avstriji ima država zakonodajno pristojnost nad gledališči in koncerti, pristojnosti pa upravljajo vse tri ravni: država, dežela in občina, to velja tudi za muzeje, umetnostne galerije in knjižnice. V Nemčiji kultura spada med tipične prostovoljne obveznosti lokalnih skupnosti. V Angliji imajo pristojnosti glede kulture, gledališč, koncertov poleg samoupravnih mestnih območij Londona metropolitanska okrožja, okrožni in občinski sveti, knjižnice, muzeje in galerije pa imajo v rokah le prvi trije, ne pa tudi občinski sveti. V Španiji pa imajo deljene pristojnosti na področju kulture, gledališč in koncertnih dvoran centralna oblast, občine province in avtonomne skupnosti. (Teršar 2012, 49–50)

Kot je razvidno, število oblastnih ravni ni enako v vseh državah, čeprav je najpogostejša struktura treh ravni: centralna, regionalna in lokalna. »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.« (Teršar 2012, 50) Teršar tako ugotavlja, da npr. v skandinavskih državah glavno vlogo pri določanju kulturne politike igra država, za uresničevanje nacionalne kulturne politike pa je temeljna vloga občin.

V nadaljevanju si bomo nekoliko podrobneje ogledali delovanje kulturnih institucij nekaj držav Evropske unije, in sicer Avstrije, Velike Britanije in Švedske.

## **5.1 Avstrija**

Javne institucije na področju kulture v Avstriji statusno niso organizirane enotno, sedanji status pa je rezultat reform v zadnjih letih, katerih cilj je bil zagotoviti večjo stopnjo avtonomije javnim kulturnim in znanstvenim institucijam. (Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe) Položaj zveznih muzejev in nacionalne knjižnice ureja poseben zakon, ki je omenjene institucije pretvoril v samostojne znanstvene institucije javnega prava. S tem jim je podelil pravno subjektiviteto, to pomeni, da so lahko same nosilci pravic in obveznosti, za njihove obveznosti pa država kot ustanovitelj ne odgovarja. Minister ob upoštevanju predlogov posamezne institucije s podzakonskim aktom določi njeno notranjo organiziranost, pri čemer že zakon kot obvezna organa predvideva poslovodjo in kuratorij. Slednji ima

funkcijo nadzora nad poslovanjem institucije (podobno kot nadzorni svet v gospodarskih družbah) in je sestavljen iz devetih članov, od katerih štiri postavi resorni minister, po enega pa še minister za finance, zvezni kancler, minister za gospodarstvo, svet delavcev in sindikat javnih uslužbencev. (Bugarič in drugi 2010, 39) Institucija ima lahko enega ali dva poslovodja, ki ju imenuje resorni minister na podlagi javnega razpisa in ob upoštevanju izraženih stališč kuratorija, za obdobje petih let z možnostjo ponovnega imenovanja. Predčasni odpoklic poslovodje je mogoč le na podlagi zahteve kuratorija, ki mora biti izglasovana z dvotretjinsko večino vseh glasov. Poslovodje morajo o delu in poslovanju letno poročati pristojnemu ministru, ki je tudi pristojen za nadzor nad zakonitostjo delovanja posamezne institucije in doseganjem njenih z zakonom določenih ciljev, nadzor nad poslovanjem javnih kulturnih institucij pa opravlja tudi računsko sodišče. (Bugarič in drugi 2010, 40)

Na področju gledališke dejavnosti so bili leta 1998 s posebnim zakonom zvezna gledališča in opera preoblikovani v pravno samostojne in umetniško avtonomne gospodarske družbe z omejeno odgovornostjo. »Organi upravljanja kulturnih institucij, organiziranih v obliki družb z omejeno odgovornostjo, se načeloma oblikujejo in opravljajo svoje funkcije v skladu s splošnimi pravili gospodarskega statusnega prava,« pri čemer zakon posebej določa, da ima vsaka od gledaliških družb dva poslovodja – enega odgovornega za umetniške zadeve (umetniški direktor), drugega pa za gospodarske zadeve (poslovni direktor). (Bugarič in drugi 2010, 41) Prvega postavi minister za izobraževanje, umetnost in kulturo ob upoštevanju stališč nadzornega sveta zadevne institucije, v primeru nesoglasju med direktorjema o potrebnih odločitvah, ki posegajo tako na poslovno kot umetniško področje, pa prevlada stališče umetniškega direktorja, pri čemer mora biti o vsaki tovrstni odločitvi obveščen nadzorni svet, ki lahko odloči drugače. Nadzorni svet se oblikuje tako, da pet članov imenuje resorni minister, enega minister za finance in enega zvezni kancler, imenovani pa so za petletni mandat. (Bugarič in drugi 2010, 41)

## **5.2 Velika Britanija**

Javne institucije na področju kulture tudi v Veliki Britaniji niso organizirane na enoten način, tipične statusne oblike je mogoče zaslediti znotraj posameznih področij kulturnih dejavnosti. Tako so npr. javni muzeji in galerije večinoma organizirani kot *executive non-departmental public body*, to je posebna vrsta javnega telesa, ki ni neposredno del javne administracije in

deluje razmeroma neodvisno od nje (*arm's length principle*). (Ulldemolins in Arostegui 2013, 253) Po navadi so ustanovljeni s posebnim zakonom, ki jim podeljuje pravno subjektiviteto in določa njihove naloge. Glavni organ upravljanja muzejev, galerij in nacionalne knjižnice je upravni odbor (*Board of Trustees*), ki ga običajno sestavlja 10 do 20 članov. »Ta odbor je nosilec pravne subjektivitete posamezne kulturne institucije in nominalni lastnik vsega njenega premoženja in pravic. Odbor ima splošno pristojnost za upravljanje in nadzor nad institucijo in za imenovanje direktorja«. (Bugarič in drugi 2010, 44) Odbor tudi opredeli strateško usmeritev delovanja institucije v skladu z zakonskimi izhodišči in odobri letni načrt njenega izvajanja, ki ga sestavi v sodelovanju z direktorjem, v njem pa se določijo tudi konkretni cilji, ki jih mora direktor dosegati pri sledenju strateškim usmeritvam.

Odbor s soglasjem predsednika vlade imenuje direktorja, ki odboru odgovarja za izvajanje nalog institucije, zlasti za vzdrževanje njenih zbirk in za splošno upravljanje, državnim finančnim organom pa poroča o porabi instituciji namenjenih proračunskih sredstev in odgovarja za pravilnost porabe. Bugarič in drugi poročajo, da imajo nekatere kulturne institucije še posebno svetovalno telo, ki ga imenuje upravni odbor na podlagi posvetovanja s pristojnim ministrom. »Sestava in naloge takega telesa v zakonu niso podrobneje urejene, tako da jih lahko upravni odbor prilagaja trenutnim potrebam, jasno pa je, da je namen organa dajanje strokovnih mnenj in nasvetov odboru in drugim organom institucije pri izvrševanju njihovih funkcij.« (Bugarič in drugi 2010, 44)

Večino članov upravnega odbora vedno imenuje država (predsednik vlade ali pristojni minister), manjši del pa običajno drugi subjekti, ki delujejo na področju dejavnosti kulturne institucije, pri čemer Bugarič in drugi izpostavljajo, da je konkretna ureditev za vsako institucijo drugačna. Pri izbiri članov predsednik vlade nima povsem prostih rok, saj zakon določa splošno načelo, da naj se pri imenovanju upošteva, ali ima oseba ustrezno znanje in izkušnje, koristne za opravljanje nalog odbora, poleg tega pa mora upoštevati še splošna merila in usmeritve, ki jih oblikuje neodvisni pooblaščenec za javna imenovanja. Slednji neposredno ne sodeluje pri imenovanju, ampak nadzira, ali so bila pri imenovanju ta merila ustrezno upoštevana. Mandat članov upravnega odbora je omejen na največ pet let. (Bugarič in drugi 2010, 44–45)

V obliki neprofitne družbe zasebnega prava (*private company limited by guarantee*) pa so praviloma organizirana javna gledališča, ki na podlagi zakona lahko pridobivajo javna sredstva za svoje delovanje (tudi če med ustanovitelji ni oseb javnega prava). Omenjeni tip družbe je urejen v Zakonu o gospodarskih družbah, kot razlagajo Bugarič in drugi, pa gre za

alternativno obliko korporacije, ki se največ uporablja za neprofitne organizacije, ki potrebujejo pravno subjektiviteto. »Družbeniki načeloma s svojim premoženjem odgovarjajo za obveznosti družbe, vendar je ta osebna odgovornost omejena z višino dane garancije – tj. z nominalnim zneskom, ki je običajno razmeroma nizek. Osnovni kapital družbe ni razdeljen na deleže, vsak družbenik pa ima na skupščini po en glas.« (Bugarič in drugi 2010, 46) Družba lahko pridobi tudi status dobrotelne ustanove, vendar v takšnem primeru dobička ne sme razdeliti med ustanovitelje. Kot primer javne kulturne institucije, organizirane v tej obliki, v svoji študiji Bugarič in drugi omenjajo Royal National Theatre in Royal Opera House. (Bugarič in drugi 2010, 46)

Pri upravljanju posameznega gledališča veljajo pravila gospodarskih družb, posebna pravila pa so lahko določena v ustanovnih aktih. Bugarič in drugi kot primer navajajo National Theatre, katerega glavni organ je odbor (*board*), ki je neizvršno in neplačano telo ter odgovarja za splošno politiko, vodenje in nadzor nad družbo, njegovi člani pa so imenovani za največ štiri leta in so lahko tudi največ enkrat ponovno imenovani. Odbor se ne ukvarja z izbiro in izvedbo predstav in se ne vpleta v odločitve o repertoarju, temveč te odločitve delegira direktorju, ki ga prav tako imenuje odbor. Direktor je odgovoren za učinkovito vodenje gledališča in njegov umetniški ugled, v sodelovanju z odborom pa lahko imenuje izvršnega direktorja in več pomočnikov. Tudi odbor lahko izmed svojih članov oblikuje več pododborov, ki imajo predvsem nadzorno in svetovalno funkcijo v zvezi s posameznimi vprašanji. Ker med ustanovitelji ni nujno tudi država ali drug subjekt javnega prava, ima država določen vpliv na upravljanje le v primerih, če gledališče naknadno pridobi javni status in se financira iz javnih sredstev. (Bugarič in drugi 2010, 47)

### **5.3 Švedska**

Na Švedskem je bila večina pomembnih javnih kulturnih institucij (npr. Kraljeva opera, Kraljeva knjižnica in Nacionalni arhiv) ustanovljena na kraljevo pobudo v 17. in 18. stoletju, v 19. in 20. stoletju pa je večino prevzela država. Danes so državne kulturne institucije statusno organizirane kot javne agencije v okviru ministrstva za kulturo, kot samostojne ustanove (fundacije) ali kot gospodarske družbe v lasti države. Večina osrednjih muzejev je neposredno podrejena ministrstvu in sodi v okvir javne uprave, nekaj državnih muzejev pa ima pravni status ustanov (fundacij), zato da lahko prejemajo donacije ipd. (Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe) Nacionalna knjižnica je organizirana kot državna

agencija, podrejena ministrstvu za izobraževanje in raziskovalno dejavnost. Kraljeva opera in Kraljevo dramsko gledališče sta organizirana kot družbi z omejeno odgovornostjo, katerih edini družbenik je država, enak status ima še nacionalni radio in nacionalna televizija, ki pa zaradi zagotavljanja neodvisnosti nista neposredno v državni lasti, temveč v lasti posebne državne fundacije. Na ravni regij imajo kulturne institucije status bodisi fundacij bodisi družb z omejeno odgovornostjo, katerih lastniki so ena ali več lokalnih skupnosti, nekatere izmed njih pa delujejo kot enota v okviru občinske ali pokrajinske uprave. (Bugarič in drugi 2010, 58)

Pri kulturnih institucijah v obliki državnih agencij lahko vsebino javne službe opredeljuje in spreminja vlada s sprejemom ustreznih podzakonskih aktov o organizaciji državne uprave. Javne agencije v okviru ministrstva vodi generalni direktor, ki ga imenuje pristojni minister in nosi splošno odgovornost za vodenje institucije, posamezna agencija pa ima lahko še dodatne strokovne organe (npr. svetovalni odbor, ki ga imenuje vlada). Bugarič in drugi dodajajo, da so dolžnosti obeh organov določene v predpisih o organizaciji oddelkov ministrstva in navodilih za delovanje institucije, ki jih lahko določi vlada in zadevajo predvsem glavne naloge in način organizacije institucije. Tudi javne naloge fundacij določi država kot ustanoviteljica, njihovi organi upravljanja so praviloma upravni odbor in strokovni direktor, prav tako imajo običajno še svetovalni organ s področja delovanja ustanove. Pri kulturnih organizacijah, ustanovljenih v obliki gospodarskih družb, naloge opredelijo ustanovitelji v ustanovnih aktih, organi pa so oblikovani po pravilih statusnega gospodarskega prava, to je upravni odbor in izvršni direktorji. (Bugarič in drugi 2010, 58–59)

»Država nacionalnim kulturnim institucijam tradicionalno priznava neodvisnost pri delovanju (t. i. *arm's length principle*), ne glede na statusnopravno obliko, v kateri so ustanovljene.« (Bugarič in drugi 2010, 59) Bugarič in drugi pojasnjujejo, da člane organov upravljanja in nadzora (upravni odbor, nadzorni svet, direktor) imenuje vlada, ki poleg tega tudi določi cilje delovanja posamezne institucije v okviru ciljev nacionalne kulturne politike ter zagotavlja finančna sredstva za opravljanje dejavnosti, vendar pa ne posega v izvajanje dejavnosti same (npr. v vsebino programa). Formalne možnosti vplivanja vlade na delo institucije so najširše pri državnih agencijah, pri katerih vlada določi cilje delovanja, imenuje in odpokliče direktorja ter mu daje smernice za delo (npr. določi dodatne cilje delovanja in način poročanja o doseženih rezultatih). Pri gospodarskih družbah in fundacijah vlada kot predstavnik lastnika imenuje člane upravnega odbora in direktorja, pri čemer mora upoštevati načela Državne lastniške politike iz leta 2007 – dokument, v katerem so opredeljena načela uresničevanja

upravljaljskih upravičenj države. »S tem dokumentom se skuša zagotoviti, da so v organe vodenja in nadzora vedno imenovane osebe z ustreznim znanjem in izkušnjami, potrebnimi za ustrezno opravljanje funkcij vodenja oziroma nadzora v konkretni instituciji, ob enakomerni zastopnosti različnih strok in izkušenj ter obeh spolov.« (Bugarič in drugi 2010, 59–60)

Na podlagi pravne analize, ki so jo opravili na Inštitutu za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, smo ugotovili, da v Sloveniji poznamo v osnovi zgolj eno pravno-organizacijsko obliko za potrebe izvajanja javne kulturne službe, to je javni zavod, v tujini pa je na voljo več različnih pravnih oblik, v okviru katerih delujejo javne službe. Z namenom zagotavljanja večje stopnje avtonomije so številne države po Evropi reformirale status javnim kulturnim institucijam, v Sloveniji pa kljub številnim predlogom do tega še ni prišlo, zaradi česar so javne kulturne institucije še vedno organizirane enotno. Zdi se tudi, da so v tujini precej bolj jasno določeni ureditve javne službe, upravljanja in organov upravljanja ter razmerja med slednjimi. Tako je v nekaterih primerih razmerje med javno oblastjo kot ustanoviteljem oz. regulatorjem in različnimi statusnimi oblikami kot neposrednimi izvajalci javne službe natančno določeno s posebnim zakonom. Vendar pa je moč opaziti, da je v vsakem primeru država oz. javna oblast tako ali drugače vpeta v delovanje javne kulturne institucije (npr. pri imenovanju direktorja oz. upravnega odbora, razdeljevanju finančnih sredstev ...).

## 6 ZAKLJUČEK

V zaključnem delu naloge je smiselno povzeti zapisano celoto ter podati osebno mnenje. Na podlagi zakonodaje (predvsem ZZ in ZUJIK), ki smo jo preučili, lahko sklenemo, da so javni kulturni zavodi podrejeni ustanovitelju, saj ta določa obseg njihove dejavnosti in financiranja, potrjuje poslovne odločitve organov in nadzira njihovo poslovanje. Poleg omenjenega neposrednega vpliva ima posredni vpliv prek svojih predstavnikov v svetu zavoda pa tudi prek direktorja, ki ga imenuje neposredno ali sodeluje pri njegovem imenovanju, ter pri sprejemanju programa dela, finančnega načrta in prek soglasij k letnemu poročilu zavoda. Glede bistvenih vprašanj delovanja in poslovanja javnih zavodov tako o istih zadevah najprej odločajo predstavniki ustanovitelja, ki so zastopani v svetu zavoda večinsko, nato pa odločanje ponovi še javna oblast (vlada oz. občinski svet). Kot posledico imamo »sistem« pristojnosti in odgovornosti, ki niso povsem jasno razmejene. Ob vsem temu se tako upravičeno poraja vprašanje, koliko je direktor kot poslovodni organ pri delu pravzaprav avtonomen. Vendar pa se upoštevaajoč zbrane podatke zdi, da vprašanje avtonomije direktorja ni stvar javnega zavoda kot pravnoorganizacijske oblike izvajanja javne službe oz. nedefiniranosti njegove upravljalvske strukture, temveč nečesa drugega.

Skozi celoten proces nastanka empiričnega dela naloge je bilo moč opaziti, da izstopa predvsem kadrovska tematika. V odgovorih večine direktorjev, ki so sodelovali v raziskavi, lahko zasledimo, da se z največ ovirami srečujejo pri kadrovskih zadevah, poleg tega tudi oba intervjuvanca menita, da razvoj oz. reformo na področju javnega kulturnega sektorja zavira prav kadrovska stanje v kulturi. Kardum celo komentira, da je to najhujši problem na področju kulture, in meni, da je nujno treba resno reformirati javni kulturni sektor, če že ne na sistemski ravni, pa naj to dopušča kulturni zakon. »Treba je iznajti nove oblike in nove modele zaposlovanja. Zelo pomembna reč. Jasno, da direktor ne more uresničiti te vizije, za katero je dobil mandat, če nima vpliva na izbor ekipe in kadra, s katero bo lahko to vizijo šele uresničil.« Nadaljuje s pojasnilom, da velik problem predstavlja dejstvo, da je več kot 90 % zaposlenih v kulturnih institucijah na Slovenskem zaposlenih »do smrti« oz. za nedoločen čas. »In to je tista cokla v razvoju ustvarjalnega dela slovenske kulture – zaposlenost za nedoločen čas. Sindikati bi me seveda zaradi takih tez zadavili, ampak me nič ne zanima, ker jaz o tem govorim in pišem že svojih 25 let.«

Tudi za Čopičevo je sistem javnih uslužbencev tisti, ki omejuje avtonomijo direktorja, in ne upravljavska struktura in z njo povezana vprašanja večje ali manjše avtonomije. Zaradi drugih pravnih predpisov, ki omejujejo odločanje, so pri nas edino direktorji z zavezanimi rokami, hkrati pa morajo samostojno plavati, to pa je po njenem mnenju nezaslišano. Vendar v zvezi s tem opozori, da imata oba, tako politika kot vodstvo zavoda zavezane roke, »roke je pa zavezal sindikat v javnem sektorju. In da s temi zavezanimi rokami potem oba pač delata, kar delata«. Politika naj bi tako posegala, kadar ji ustreza ali kadar mora (npr. z Zakonom o uravnoveženju javnih financ), večjo težavo kot poseganje politike pa naj bi predstavljali interesi, ki sami po sebi niso nič slabega, gre samo za to, kako pregleden je sistem, kako dialoški je, koliko se lahko ti interesi med sabo (javno) soočajo in ali imajo vsi dostop »do korita«.

Veliko se govori tudi o ugotavljanju javnega interesa na področju kulture, saj veljavna zakonodaja ne pove jasno, kaj je javni kulturni interes. V zvezi s tem Rotovnik opozarja, da javni kulturni interes ni in ne sme ostati nekaj, kar je bilo dano od ustanovitelja za večne čase, ampak je izrazito dinamična kategorija. »Skozi pregledne demokratične postopke kulturnih politik in ob sodelovanju strok mora biti partikularnim kulturnim interesom omogočeno, da v bitki za »medaljo« javnega interesa zmagajo ali propadejo«. (Rotovnik 2013) Ob tem pa naletimo še na eno težavo slovenske kulturne politike: nejasno definirane cilje, ki nastajajo brez pravih podlag, saj se izvaja premalo raziskav o njenem izvajanju.

Mundy kot pomembno prvino navaja vrednotenje, ki zbežnost in nejevoljo kulturnega sektorja lahko obrne v urejeno in napredno področje dejavnosti. »Določitev ciljev, spremljanje njihovega uresničevanja, pozorno opazovanje premikov v javnem zaznavanju kulture, primerjava s podobnimi dejavnostmi v tujini, vse to omogoča tako oblikovanje kulturne politike, da se ta lahko prilagaja, kadar se pojavijo težave.« (Mundy 2001, 23) Tudi Čopičeva komentira, da je ena največjih nevarnosti za kulturo kot javno dobrino v Sloveniji neinformirana kulturna politika, ki sama doslej ni prepoznala potrebe po dejstvih in dokazih o vlogi in položaju kulture v naši družbi. »Kulturna politika se v Sloveniji vodi brez kakršnegakoli resnega raziskovalnega programa. In to nikogar ne moti, ne kulturne politike, ne stroke in tudi ne kulturne administracije.« Sprašuje se, ali gre za strah pred preprihom in izpraševanjem, ker bi se neizogibno razkrile tudi nepravilnosti, ki jih nujno prinesejo desetletja nedotakljivosti. (Čopič 2014)

Tako se povsem smiselno pojavlja vprašanje, ali je na področju kulture res ključna le sprememba sedanje ureditve, ki pozna zgolj en tip javnega kulturnega zavoda (z državnim oz.



lokalnim ustanoviteljem, z ustanovnim aktom, z rednim dotokom proračunskega denarja za izvajanje in z zaposlenimi, v glavnem za nedoločen čas). Četudi so možne posodobitve, ki bi uveljavile širšo paleto zavodskih oblik od čisto podržavljenih do povsem samostojnih zavodov oz. takih, ki presegajo ustaljene statusne vzorce preostalih zavodov, je tu še vedno problem kadrovske narave, ki jo omenjajo več ali manj vsi sodelujoči v empirični raziskavi. Na podlagi njihovih odgovorov bi lahko zaključili, da bi morala biti ena glavnih prioritet v zvezi s posodobitvijo javnega kulturnega sektorja spremembe na področju javnih uslužbencev, ki bi med drugim vključevale uvajanje novih zaposlitvenih oblik. Glavni cilj takih sprememb je, da bi postavili programe javnih kulturnih zavodov pred interese »kulturnih elit«, poleg tega pa bi mobilizirali kadrovske potencial, saj zaradi »nedotakljivosti« njihovega delovnega mesta javni uslužbenci oz. ustvarjalci z leti lahko postanejo ležerni, obenem pa bi omogočili vključevanje mlajših generacij in novega znanja. Problematika posodobitve javnega zavoda in njegove upravljalvske strukture oz. večanja avtonomije direktorja je torej precej kompleksna, jasno pa je le, da je čas za spremembe prišel že zdavnaj.

## 7 LITERATURA

Bačlija, Irena. 2016. *Vladovanje in menedžment: evropeizacija slovenska javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Bohinc, Rado. 2005. *Osebe javnega prava: javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi*. Ljubljana: GV Založba.

Bohinc, Rado in Bojan Tičar. 2007. *Upravno pravo: splošni del*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.

--- 2012. *Pravo zavodov*. Koper: Fakulteta za management. Dostopno prek: <http://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:doc-1WZTW3KI/> (6. oktober 2015).

Bovaird, Tony in Elk Löffler, ur. 2009. *Public Management and Governance*. Oxon: Routledge.

Bugarič, Bojan in drugi. 2010. *Primerjalno pravna analiza pravne organiziranosti zavodov v nekaterih evropskih državah*. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani. Dostopno prek: [http://arhiv2014.skupnostobcin.si/fileadmin/sos/datoteke/pdf/Barbara/MEDN\\_\\_PRIMERJALNA\\_ANALIZA\\_ZAVODOV.pdf](http://arhiv2014.skupnostobcin.si/fileadmin/sos/datoteke/pdf/Barbara/MEDN__PRIMERJALNA_ANALIZA_ZAVODOV.pdf) (16. november 2015).

*Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe*. 2015. Compendium Country Directory. Dostopno prek: <http://www.culturalpolicies.net/web/countries.php> (25. januar 2016).

Čopič, Vesna in Gregor Tomc. *Kulturna politika v Sloveniji*. 1997. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Čopič, Vesna, Borut Smrekar in Mitja Rotovnik. 2013. Poziv SRC ministru, strokovni javnosti in medijem ob spremembah ZUJIK. *Pogledi* (10.4.2013). Dostopno prek: [www.pogledi.si/druzba/poziv-src-ministru-strokovni-javnosti-medijem-0](http://www.pogledi.si/druzba/poziv-src-ministru-strokovni-javnosti-medijem-0) (9. marec 2016).

Čopič, Vesna. 2014. *Ustvarjanje trga za kulturo ali odrinjanje kulture na trg?* Dostopno prek: [http://nsk-slo.si/index.php/odkrito\\_povedano/clanek/vesna\\_copic\\_ustvarjanje\\_trga\\_za\\_kulturo\\_ali\\_odrinjanje\\_kulture\\_na\\_trg](http://nsk-slo.si/index.php/odkrito_povedano/clanek/vesna_copic_ustvarjanje_trga_za_kulturo_ali_odrinjanje_kulture_na_trg) (9. marec 2016).

Ferfila, Bogomil in drugi. 2002. *Ekonomski vidiki javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kamnar, Helena. 1999. *Javni zavod med državo in trgov.* Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Korpič Horvat, Etelka. 2004. *Pravilnost in smotrnost poslovanja javnih zavodov.* Dostopno prek: [http://www.lex-localis.info/files/3085b7f5-c218-4ddc-83bc-b25f58b46bb2/632898811053593750\\_2004\\_02\\_06.pdf](http://www.lex-localis.info/files/3085b7f5-c218-4ddc-83bc-b25f58b46bb2/632898811053593750_2004_02_06.pdf) (5. februar 2016).

Kovač, Polonca. 2000. Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa* let. 37, 2/2000: 279-293. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip20002kovac.PDF> (20. januar 2016).

Lindqvist, Katja. 2012. *Effects of Public Sector Reforms on the Management of Cultural Organizations in Europe.* Helsingborg: Lund University. Dostopno prek: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.2753/IMO0020-8825420201> (29. oktober 2015).

Ministrstvo za kulturo. *Zakonodaja s področja delovanja javnih zavodov na področju kulture.* Dostopno prek: [http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/Postopki/usposabljanje\\_clanov\\_svetov\\_JZ/GRADIVO\\_zakonodaja.pdf](http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/Postopki/usposabljanje_clanov_svetov_JZ/GRADIVO_zakonodaja.pdf) (12. oktober 2015).

---. *Razvidi, evidence in registri.* Dostopno prek: [http://www.mk.gov.si/si/storitve/razvidi\\_evidence\\_in\\_registri/](http://www.mk.gov.si/si/storitve/razvidi_evidence_in_registri/) (12. oktober 2015).

Mundy, Simon. 2001. *Kulturna politika: kratek vodnik.* Ljubljana: Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope pri NUK.

Nutt, Paul C. 2005. *Comparing Public and Private Sector Decision-Making Practices.* Ohio: Oxford University Press. Dostopno prek: <http://jpart.oxfordjournals.org/content/16/2/289.full.pdf+html> (3. december 2015).

Omnimodo d.o.o. 2010. *Upravljaljske strukture v javnih zavodih. Analiza stanja in razvojnih možnosti.* Ljubljana. Dostopno prek: [http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/raziskave-analize/Raziskava-Upravljaljske\\_strukture\\_v\\_javnih\\_zavodih.pdf](http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/raziskave-analize/Raziskava-Upravljaljske_strukture_v_javnih_zavodih.pdf) (16. november 2015).

*Pravilnik o usposabljanju članov sveta javnih zavodov na področju kulture v Republiki Sloveniji.* Uradni list RS, št. 25/14 in 99/15. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV12068> (18. december 2015).

Rius Ulldemolins, Joaquim in Arturo Rubio Arostegui. 2013. *The governance of national cultural organisations: comparative study of performance contracts with the main cultural organisations in England, France and Catalonia (Spain).* Dostopno prek: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10286632.2011.638981> (3. december 2015).

Rotovnik, Mitja. 2013. *Javni kulturni interes, javna kulturna dobrina, javna kulturna služba in javni kulturni program*. Dostopno prek: [http://www.bukla.si/?action=clanki&limit=30&article\\_id=2256&q=mitja+rotovnik](http://www.bukla.si/?action=clanki&limit=30&article_id=2256&q=mitja+rotovnik) (25. april 2016).

Teršar, Igor. 2012. *Upravljanje kulturnih dejavnosti v Sloveniji – primerjalni pristop*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Thynne, Ian in Roger Wettenhall. 2004. *Public management and organizational autonomy: the continuing relevance of significant earlier knowledge*. Sage Publications. Dostopno prek: <http://ras.sagepub.com/content/70/4/609.full.pdf+html> (29. oktober 2015).

Tratnik Volasko, Marjeta. 2013. *Delovanje javnih zavodov: zakonodaja kot ovira ali spodbuda*. Zbornik referatov in razprav, št. 2/2013. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije. Dostopno prek: [http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/zbornik\\_financiranje.pdf](http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/zbornik_financiranje.pdf) (29. oktober 2015).

Trpin, Gorazd. 2007. *Tržna dejavnost in preoblikovanje javnih zavodov*. Dostopno prek: [http://www.lex-localis.info/files/332cc20d-4959-4a84-877e-5d597b9f927b/63334318230000\\_0000\\_TRZNA%20DEJAVNOST%20IN%20PREOBLIKOVANJE%20JAVNIH%20ZAVODOV.pdf](http://www.lex-localis.info/files/332cc20d-4959-4a84-877e-5d597b9f927b/63334318230000_0000_TRZNA%20DEJAVNOST%20IN%20PREOBLIKOVANJE%20JAVNIH%20ZAVODOV.pdf) (23. februar 2016).

---. 2011. Nastanek in razvoj javnih služb v Sloveniji. V *Razvoj slovenske javne uprave 1991-2011*, ur. Polonca Kovač in Gregor Virant, 97-117. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

--- 2013. *Področja javne uprave in pravnih oseb javnega prava*. Ljubljana: GV Založba.

Virant, Grega. 2002. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

*Zakon o računovodstvu*. Uradni list RS, št. 23/99, 30/02 – ZJF-C in 114/06 – ZUE. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1597> (19. december 2015).

*Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo*. Uradni list RS, št. 77/07 – uradno prečiščeno besedilo, 56/08, 4/10, 20/11 in 111/13. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3370> (6. oktober 2015).

*Zakon o zavodih*. Uradni list RS, št. 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO10> (6. oktober 2015).

## **PRILOGE**

### **PRILOGA A: Anketni vprašalnik**

#### UPRAVLJANJE JAVNIH ZAVODOV NA PODROČJU KULTURE

Namen raziskave je ugotoviti, ali imajo direktorji javnih zavodov na področju kulture dovolj pristojnosti (avtonomije) za izvajanje vseh poslovodnih funkcij. Na podlagi Zakona o zavodih in Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo lahko namreč predpostavljamo, da je javni zavod kot oseba javnega prava podrejena ustanovitelju.

Vaše sodelovanje je za raziskavo ključno, saj le z vašimi odgovori lahko dobim vpogled v upravljanje javnih kulturnih zavodov. Vprašalnik vsebuje 5 vprašanj odprtega tipa. Anketa je anonimna, zbrani podatki pa bodo obravnavani zaupno in analizirani na splošno, zaradi česar vas prosim za kar se da iskrene oziroma kritične in argumentirane odgovore. Slednji bodo uporabljeni izključno za pripravo te magistrske naloge.

1. Ali menite, da imate dovolj pristojnosti (avtonomije) pri opravljanju svojega dela?
2. Pri katerih nalogah, ki jih opravljate kot direktor/-ica javnega zavoda (npr. kadrovske zadeve, organizacija dela in poslovanja ...), se srečujete z največ ovirami oz. težavami?
3. V kolikšni meri svet zavoda oz. ustanovitelj zavoda vpliva (pozitivno ali negativno) na vaše delo?
4. Ali menite, da ima ustanovitelj oz. svet zavoda preveliko vlogo pri upravljanju zavoda?
5. Se vam zdi, da veljavna zakonodaja dovolj dobro ureja področje upravljanja v javnih zavodih na področju kulture?

## **PRILOGA B: Transkript intervjuja s Simonom Kardumom (15. 4. 2016)**

**Torej, prvo vprašanje: ali menite, da imajo direktorji javnih zavodov na področju kulture dovolj avtonomije za opravljanje svojih nalog kot poslovodni organ? Na podlagi zakonov bi lahko sklepali, da jih pri tem lahko omejuje svet in pa ustanovitelj.**

»Zelo življenjski odgovor bi bil naslednji: avtonomija... avtonomijo si je treba vsak dan znova izborit. Tuki, bi rekel je zakonodaja, pač zakonski okvir je sicer šepav, to je treba absolutno priznat, da ne rečem okrnjen ali nejasen, ne, ali celo nejasen. Jst zdej govorim o splošnem Zakonu o zavodih, ki vemo, da je doživel samo neke drobne popravke, vemo pa tudi, da se je marsikatera oblast v državi že trudila, da bi ga temeljito spremenili. Žal do zdej te politične energije še ni bilo dovolj vložene, da bi se to dejansko tudi zgodilo. Vsaka vlada napoveduje resno spremembo na tem področju, zdej govorim Zakon o zavodih. To je sistemski zakon, a ne. Druga zadeva, ki je pa seveda za kulturo ključnega pomena so pa seveda, je pa zakonodaja, se pravi specialni kulturni zakon ZUJIK, ki ni doživel resne reforme, tako bom rekel, ker bo treba najprej reformirat zakonodajo, da bi lahko govoril o implementaciji, a ne, v praksi. Že od leta 2002, ne. In če se hočemo resno pogovarjat o avtonomiji poslovodnega organa oziroma kot je to določil ZUJIK direktorja ali uprave, ker tudi ta model je še vedno možen, ampak nikjer ni bil še preizkušen, je potrebno najprej spremenit krovni zakon. Recimo tuki se, 2 rešitvi, ki se dotikata avtonomnih odločitev direktorja, zelo zanimivo, med seboj celo tepeta, ne. Če imamo specialni kulturni zakon, imamo tu še specialne področne zakone, ne. In konkreten primer, področni zakon, ki ureja knjižničarstvo, a ne, govori o enem zelo pomembnem kriteriju, ko govorimo o avtonomnih odločitvah, in to je, kako se izbere direktorja, ne. Krovni zakon določa, da direktorja izbere ustanovitelj oziroma pristojni organ ustanovitelja. Knjižničarski zakon ali zakon o knjižničarstvu uradno pa govori nekaj drugega. Da se namreč ravnatelj ali direktorja knjižnic ne imenuje ustanovitelj temveč svet zavoda, ne. In to se mi zdi tudi prava in smotrna rešitev. ZUJIK je invaliden predvsem v definiciji upravljalca, upravljanja, ne. To je nenavadno, ker navaja dva organa, se pravi direktorja in pa svet zavoda. In mislim, da je to absolutno nesmiselno in netvorno. Tuki bi morala biti zadeva popolnoma jasno določena, to je tudi predlagano s spremembo zakonodaje, ki pa pač še ni v predalu aktualne ministrice in to je, da se jasno razloči upravljalca, to je direktor, in pa na drugi strani jasno določen nadzorni organ, to bi moral biti svet zavoda, po analogiji z gospodarstvom. Kako se delegira svet zavoda bi moral bit natančneje določeno v ustanovitvenem aktu. To so individualni oziroma interni akti, ki doživijo seveda tudi politično pokritje, a ne, ker gre v bistvu za odločitev ustanovitelja, ne. Zdej govorim seveda o čistih situacijah, ko gre za ustanovitelja, ki je tudi pretežni financer, a ne, določene javne inštitucije. Ne govorim o dvoživkah, ker je zadeva še bolj zapletena, a ne. To pomeni, da imamo ustanovitelja na eni strani, ki imenuje direktorja, na drugi strani pa državo, ki financira, ne, in sta oba hendikepirana. In ustanovitelj, ne, ker nima vseh polnomočij, predvsem pri financiranju, država ali pa minister za kulturo, pristojno ministrstvo pač, pa je hendikepirano, ker nima nobenega vpliva na izbor tega direktorja, a ne. In to bi tudi ta clash bi se rešiti na način, da bi svet bil tisti, ki razpisuje postopek za imenovanje direktorja in tisti, ki potlej tudi odloči oziroma imenuje direktorja ali direktorico. To je predlog moje skupine. Amm, druga stvar, ki je posredno pomembna pri ugotavljanju pristojnosti in odgovornosti direktorja, ne, ker to gre, vse to je treba pač zmeri skupaj brat, a ne, ker drugače niti ne more bit, je vprašanje mandatnega vodenja. Kot vemo ima tudi tukaj kultura svojo rešitev, ker sicer za druga področja veljajo štiriletni mandati, v kulturi je to petletni mandat. Namreč, v čem se skriva ena zelo pomembna nenavadnost, a ne. Skratka nekdo je dobil zaupnico, čemur bi lahko slovensko rekli tudi mandat za petletno obdobje, hkrati pa nima vseh orodij za to, da bi ta mandat tudi v celoti uresničil. Zelo pomembna invalidnost, a ne.

Zakaj namreč gre? Gre za to, da direktor kot kandidat še pripričuje oblast, da je najboljši, pač v konkurenci protikandidatov, in je dolžan predložiti petletni program dela in tudi finančni, finančne posledice tega programa, ne. Kar seveda pomeni prej ko ne tudi kadrovske načrte, investicijski načrt, in tako naprej in tako naprej. No, potlej pa je imenovan za direktorja, je pač bil najboljši med vsemi, in potlej je pa odvisen od financerja, torej ustanovitelja, vsako leto znova, ker se sklepa pogodba pa samo za eno leto o financiranju. Rešitev je zelo preprosta: petletna pogodba bi morala slediti takemu mandatu, če ustanovitelj/financer misli resno s to zaupnico in misli resno s to institucijo, a ne. To pomeni, tudi to je moč z zakonsko dikcijo odpraviti. To je dejansko anomalija in to velika. In močno vpliva na samo uresničitev te vizije, ki jo je seveda konkretni kandidat tudi predstavil, na podlagi česar je dobil zaupnico. To je en del problema. Zdej govorim o financah. Drugi del problema, ki pa je zelo, ta je pa najhujši na področju kulture in zaradi tega pa je nujno treba resno reformirati javni kulturni sektor, če pač sistemski zakon tega ne dopušča, dopušča lahko kulturni zakon, a ne. Treba je iznajti nove oblike in nove modele zaposlovanja. Zelo pomembna reč. Jasno, da direktor ne more uresničiti te vizije, za katero je dobil mandat, če nima vpliva na izbor ekipe in kadra, s katero bo lahko to vizijo šele uresničil. In to je en ključnih problemov, ki se zdi nerešljiv. Pa je rešljiv. Ampak to mora omogočiti zakon, ne. Kino Šiška je še zmeraj edini primer kulturne institucije na Slovenskem, kjer sem jst zahteval od predstavnikov ustanovitelja, torej župana in tudi takratnega načelnika za kulturo, da se bom jst šel Šiško samo v primeru, če bo v celoti spoštovana avtonomija, prvič vsebinska in drugič kadrovska. In da bodo vsi, ki jih bom zaposlil, zaposleni na moj mandat oziroma na petletno obdobje. To v eni alineji veljavnega zakona celo piše, ne. Interpretacije so tu sicer različne, kaj to pomeni posebna narava dela in tako naprej. Ampak zame je Šiška itak toliko posebna, da so vsi, ki so zaposleni tukaj na delovnih mestih, kjer lahko govorimo o posebni naravi dela. Več razlogov je, čisto praktičnih produkcijskih in organizacijskih. Ker je odprta cel dan, ker so vsi na deljenem delovnem času, ker morajo biti 24 ur tudi dosegljivi, tudi če delajo na domu, in tako naprej in tako naprej. Ker obrat deluje celo leto in tako naprej in tako naprej. To ni klasična ustanova v tem smislu in to je posebna narava dela. Torej, to je bilo tudi spoštovano in se je pokazalo kot dobra rešitev. Ima pa seveda en droben problem, ki pa se bi mu lahko reklo problem pravičnosti pri plačilu dela, a ne. Ker ti ljudje niso privilegirani na ta način kot je več kot 90% zaposlenih v kulturnih institucijah na Slovenskem, vemo, da jih je 2500 vseh skupi, in so zaposleni do smrti ali kot rečem pač, to je mali cinizem, u bistvu pa ni cinizem. U bistvu je to kar pravo stanje, a ne. Za nedoločen čas se reče. In to je tista cokla v razvoju ustvarjalnega dela slovenske kulture, zaposlenost za nedoločen čas. Sindikati bi me seveda zaradi takih težav zadavali, ne, ampak me nič ne zanima, ker jst o tem govorim in pišem že svojih 25 let. Amm, torej, model zaposlovanja se more nujno spremeniti, s pripombo, ki pa je naslednja, ne nujno za vsa kulturna področja, temveč za tista področja, ki se ukvarjajo z ustvarjanjem umetniških vsebin in pa posredovanjem umetniških vsebin, ne. Ker gre zakaj, še enkrat, ker gre za posebno naravo dela teh institucij. In je nujno prvič, in potrebno seveda, spreminjati formate in je nujno in potrebno seveda vseskozi osveževati kadre, ne. Torej potrebno bi bilo prečišči področje kulture in reči, a ne, tam je dopustno zaposlovanje tudi za nedoločen čas, knjižnice recimo, ne, ker gre dejansko za čisto obliko javne službe, za regulirano obliko javne službe, z odpiralnim časom vred in z delovnim časom vred, a ne, in ker gre dejansko za storitev, ki je vemo točno jasno določena, ne. To mam en del, ko govorimo o klasičnem, klasični javni službi, in o tem delu, ki bi moral biti pa deregulirana, to pa zdej govorim o umetniških ustanovah in pa prireditvenih ustanovah, to pomeni kulturni centri, domovi in podobne stvari. Kjer bi pa seveda moral biti ta model zaposlovanja za petletno obdobje absolutno obvezno. Taka je praksa tudi v tujini in mi smo tukaj bom rekel še en zelo zelo staromodni model, dejansko socialistični model, čedalje slabše kaže, zdej trenutno to je že ultrasocialistična zgodba, ki u bistvu pa že dejansko omejuje direktorja pri tistem kar je najbistvenejše, ne. Kako oblikovati vsebine, ki bodo

nadstandardne, ki bodo posebne, ki bodo razločne in ki nagovarjajo pač publiko, ki prihaja k njej. Ključna stvar. Če iz tega izhajamo, je vse jasno, ne, drugače pa dobimo sliko, v kateri trenutno smo in to je, da pride direktorji, ki dobijo mandat, in ne morejo izvest, tisto kar so napovedal in zaradi česar so bli izbrani, to pomeni programa, ker nimajo možnosti nastavit svoje ekipe. Ko te ekipe postanejo malce lenobne, tudi nekreativne, to je posledica tega, in ko to cepiš še na sindikalistično mislenost, to pomeni, da jim pripadajo vse bonitete iz, podedovane se reče, iz preteklosti, potelej je to nekaj, česar bi se jst sam osebno nikol ne lotil, nikol. Niti ne bi kandidiral, če bi vedel, da prideš potlej v tako situacijo, da ne morš popolnoma nič nardit. Al pa da recimo, je dopustno seveda, če to ustanovitveni akt omogoča, pripeljaš še recimo dva ključna človeka po svojem izboru. Vsi ostali pa ostanejo tam in še vedno so vsi ostali zaposleni do smrti in še zmeri plezajo po plačnih lestvicah in ti imaš u bistvu najslabšo možno pozicijo, in to je edini v hiši si na mandatu. Vsi ostali so pa zaposleni in vemo kaj lahko to pomeni, ne. Da ne morš nč nardit. Pa to če še tako jeziš pa točno veš, da bi blo treba koga odslovit in tako naprej, pa ga u bistvu ne boš odslovil, ker boš zgubil potlej pa še plačno maso, ker ne boš mogel nadomestne zaposlitve dobit. Torej to je zelo zaciklan krog, ki ga lahko prekine samo nov zakon. To je dejstvo. Na koliko zaporednih mandatov naj se veže potlej imenovanje direktorja, jst vztrajam na tem, morebiti bi popustil samo v enem momentu, predlog moje skupine je bil, da sta to lahko samo dva zaporedna mandata. Možen premislek bi še tu bil to, da bi človek rekel 'ok, pa naj bodo trije mandati', ampak potlej pa konc. Potlej pa pejt, a ne, in ne se delat nesmrtnega, ne, ker točno vemo, da če po 15 letih ne boš nečesa naredil, mislm, pa če si velik car, ne, boš se pa lahko preizkusil pa kje drugod, ampak daj možnost komu drugmu. To je tud odgovor na večno vprašanje, kako naj mladi pridejo do kompetenc tudi vodstvenih, upravljalških, a ne, do res takih izkušenj. Ja kako nej pridejo? Sej ne morejo prit, sej ne morjo zraven prit. Kako pa nej oni zagotavljajo, ne vem, recimo pogoj, ki je zapisan tud, ne sicer določeno, ampak o tem pa seveda zelo jasno povejo ustanovitveni akti, kako naj izpriča 5 let delovnih izkušenj na vodstvenih položajih mladi, ne? Sej jih niso mogl dobit, je res?

**Ja.**

No. In potlej mam, ne, opravka z večnimi direktorji, ne. In to mislim, da je treba pa tukaj zelo gladko presekat skozi to, mislm. Ni prov nobene potrebe se še naprej sprenevedat, no. Ne? Kako ravnat s tistimi, ki so zaposleni za pet let? Na ta način, da bi moral dobit 20% višjo plačo, ker so v slabšem položaju kot tisti, ki so zaposleni za nedoločen čas, kar bi lahko pomenilo celo to, da bi se kdo od tistih, ki je zaposlen za nedoločen čas, ne, bi se odrekel tej nesmrtnosti in bi, ne, se odločil, tudi zaradi višje plače, a ne, v osnovi odločil za drugačno vrsto zaposlitve in bi lahko na mehek način lahko marsikej nardil, a ne. Kolko časa naj bodo ti zaposlitveni mandati za zaposlene? Po mojem mnenju bi to moral bit tako narjeno, da bi to verižno zaposlovanje brez, brez bom rekel teh razpisov javnih, a ne, za zaposlene, to pomen, da skleneš pogodbo z nekom za pet let z možnostjo podaljšanja brez javnega razpisa, ampak bi to moral bit 20 let. Po 20 letih, računamo, da se vmes recimo zamenjata 2 direktorja, a ne, lahko tudi trije, čist odvisno, a ne, od konkretnega primera, in je tudi naslednik prejšnjega direktorja se odločil za nekoga, da mu bo ponovno obnovil pogodbo za pet let, a ne, bi to pomenil, da po 20 letih pa ja, potlej pa se lahko delavcu da dve možnosti, a ne, ali se obnovi pogodbo še za pet let, ne, lahko bi se pa odloču tud za to, da bi se zaposlil za nedoločen čas. To je pol bi rekl individualna odločitev, ne, in v to smer in še s podobnimi koraki bi se dal temeljno reformirat ključni problem avtonomije direktorja. Načelno bi pa zadevo blo treba pa na ta način nardit, tukaj se pa seveda model SRČ-a (Šmrekar, Rotovnik, Čopič, op. a.) z modelom moje delovne skupine temeljno razlikuje. SRČ namreč predlaga in to je izhodišče njihovo vseskozi, to bo tudi Vesna (Čopič, op. a.) ti znala razložiti, a ne, men ni znala, stavi na to, da je potrebno odgovornost politike povečat na ta način, da ima politika absolutni vpliv,



celo neposredni vpliv, brez vmesnih organov, stroke, ali stroke ali nadzorstva kot je svet recimo bodoči, ali strokovnega sveta, absolutno možnost imenovanja, jst temu rečem političnega imenovanja direktorja, brez vseh umesnikov. Jst, moja skupina in sam osebno seveda zagovarjam drugačen način imenovanja kot sm reku, da je svet tisti, a ne. Še enkrat, kako je svet sestavljen, po kakšnem postopku se ga sestavi, koliko članov ima in tako naprej, naj pove individualni akt. O tem zakon mora samo povedat, da je, a ne, in da se ne mešajo pristojnosti. Potlej naj pa individualni ustanovitveni akt pove, kako se, je svet sestavljen. Kolikšen je vpliv ustanovitelja pri tem, če gre za dvoživke tudi financerja, kakšen je vpliv zainteresirane javnosti, ne, in tako naprej. Ali imamo delegatski sistem in koliko je članov iz števila zaposlenih noter in tako naprej in tako naprej. Torej tuki se pa temeljno razlikujemo. Jst namreč bolj zaupam stroki kot politiki, še zmerom.

### **Torej javni zavodi sami po sebi niso za vas problematični, problematičen je Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo?**

No, tudi sistemski zakon. Zdej, če bi sistemski zakon kot Zakon o zavodih namreč in seveda v povezavi z Zakonom o javnih uslužbencih in v povezavi z, ne vem, z nekim čudnim zakonom, ki itak povozi vsako leto vse ostale zakone, ki se mu reče Zakon o vzdrževanju javnih financ, a ne, če bi sistemski zakon omogočal tudi drugačen način delovanja javnih inštitucij, to je tud vprašanje, recimo vprašanje, ki je povezano ali s tem, ali potrebujemo toliko javnih zavodov na področju kulture, katere so prioritete na področju kulture, to so povsem vsebinske zadeve, to mora pa strateški dokument povedat, a ne. To je pa Nacionalni program za kulturo in pa kulturni programi, lokalni, a ne. Tam so vsebinske prioritete določene. Da se pove tud a potrebujemo 'evo to javno inštitucijo potrebujemo zaradi tega in tega', a ne, 'te inštitucije sploh ne potrebujemo', recimo. Ampak to je že vsebinska odločitev.

### **Pa se da to naredit brez ...**

Seveda se da to naredit. Brez revolucije?

### **Ja. (smeh)**

Ne, seveda ne. Normalno, normalno, ne da se naredit brez. To so pač, bi rekel, eni zasuki, ki po mojem mnenju bi mogli bit že zdavnej narjeni, ampak niso bli. Ampak, če bo šlo tako naprej, bo samo še slabš. Ne bo v redu, a ne. Res ne bo v redu.

### **Kaj pa druge možnosti?**

No, za sistemski zakon, to se je, v te razmisleke se je tudi šlo, tudi v kulturi deloma, bi lahko seveda vpeljal tudi en inštrument, ki se mu reče koncesioniranje. Zdej, ne, zdej pa govoriva o tem, vemo. Sam podelitev koncesije pomen, da ti drugi pravni osebi, ki ni javni zavod, a ne, izdaš javno pooblastilo javne službe. Ok, se prav, nek NGO (nevladna organizacija, op. a.), a ne, ki je pač edinstven, edini in tako naprej, to so ponavadi taki argumenti, al' pa teritorialno pomemben al' pa, ne vem, zaradi katerega razloga ali katerega vidika in tako naprej, bi lahko recimodobil koncesijo za izvajanje javne službe. Ampak vsi pa pozabljajo, a ne, da bi moral po pravilih javne službe potlej opravljat svojo dejavnost.

### **Ja, res je.**

To, a ne. Kar pomeni, da to ni nujno optimalna rešitev. In tud vemo v dveh primerih, da se je to izkazalo, da to ni optimalna rešitev, govorim o zdravstvu in govorim o izobraževanju, ne. To so dileme, ampak so čist legitimne in tako naprej. Mislim, to je treba resno premislit na sistemski ravni, ali it v to ali ne it v to. Tisto, kar je pomembno je da, je pa ena pomembna varovalka v ZUJIK-u zapisana tudi, in to je zaščita javne kulturne infrastrukture in namena določene javne kulturne infrastrukture. To je zelo pomembno in to je ena »special« rešitev, ki ne velja za ostale primerljive resorje, ne, ki sodijo v to kategorijo družbenih dejavnosti. Zelo

pomembna stvar. Skratka, neodtuljivost premoženja, ne. Tudi to zadevo bi bilo treba še dodatno nadgrajevati. Tudi tukaj je še premalo narejeno, ne. Ampak ja, skratka, mislim da bi se z enimi razumnimi koraki, normalno, da je treba pol iskat in strokovni in seveda interesni se reče, in tud seveda politični konsenz, kar dostikrat pomen, da je treba sklepat kakšne gnile kompromise, a ne, to je sicer najslabše možno kar, ne, da se to dogaja na zakonodajnem področju. Ampak vendarle ena taka, ena sredinska pot mora bit izumljena. Recimo, problem strokovnega sveta, če greva nazaj, a ne. S čim vse je preobremenjen direktor pri svojem poslovanju, ne. Jst sm zato, da nadzorni organ vse temeljne zadeve, ki se tičejo organiziranja, financiranja, vsebinskih nastavkov in tako naprej, vestno preuči in nadzoruje direktorja. Nadzoruje, absolutno. Ker mam tudi direktorje, ki so samopašni, a ne, da ne rečem kaj hujšga. In morjo bit nadzorovani, morajo bit. Vprašnje strokovnih svetov je pa tuki malce spet, ne, hecno. Moja skupina seveda trdi, da strokovnih svetov ne potrebujemo, nobena inštitucija, ker so že v svetu sedeči strokovnjaki...

### **Naj bi bili, ja.**

Naj bi bili, to je čist odvisn' spet od individualnih primerov, jst tukej pa ne bi kr' posploševal 'zdej pa sveta pa sploh ne rabmo', bo pa kr' nek uradnik pristojni al' pa minister odločal o vsem. Dajmo, pros'm vas, mislim... Jst sm enkrat zelo hud bil prov na Vesno (Čopič, op.a.), kar se tega tiče, sm ji rekel 'Mislim kaj zdej? Ti bi zdej spet rada eno partijsko enoumje, al' kaj bi rada mislim? O čem govoriš vendar?' A ne. Tle se pač ne bomo mogli na tej točki nikol' strinjat. Je pa zanimivo naslednje, ne. Mi, tud' (Uroš, op.a.) Grile se je strinjal kot minister, strokovnih svetov pač ne rab'mo. Isto kot ne rab'mo kulturniške zbornice, ker nikol' ni zaživela. Ne rab'mo. Če se hoč'jo samoorganizirat, nej se sami organizirajo. Zakaj mora to zakon predvidevat? To je čista neumnost, ne. To u bistvu nekoga tako, ne, misl'm pogladiš ne 'sej mi pa za vas skrbimo', a ne. Ne, ne, dragi moji, ne. Če hoč'te se it resen boj, pol se dajte samoorganizirat, ne. Strokovni sveti, to so tud' analize pokazale, mislim, so neke vrste posvetovalno telo direktorja, ampak za božjo voljo, dajmo resno premislit kaj, kakšen profil pa je direktor. Direktor vendarle bi moral bit strokovnjak, ne, prvi od vseh strokovnjakov. Zato je bil tudi izbran za direktorja. Če se hoče kej posvetovat, naj pač pokliče tistga, ki misli, neformalno pa naj se posvetuje, s tem človekom, ne. Če ne, naj se pa s svojo ekipo, ki jo je izbral. Zakaj potem tle rabiš še nekoga, ki bo strokovno presodil, a je to dejansko strokovna odločitev ali ni strokovna odločitev. Ne gre skupaj, a ne, ne gre skupaj. To je pač absurdna pozicija. Skratka, s takimi umesniki in organi in tako naprej je delo direktorja seveda strašansko omejeno, a ne, strašansko, strašansko omejeno in časovno in tudi sicer. Jst se strinjam s tem, da direktor mora določene zaveze seveda absolutno tudi spoštovat, a ne. Novela zakona ZUJIK-a nej bi prinesla še en razrešni zakon in to je nepravčasna oddaja predloga strateškega načrta za obdobje petih let. To je zelo konkretni razrešni razlog, vsi ostali praktično niso nič kaj dost' konkretni, ne. In ja, seveda je dolžan to nardit, a ne, drugač nej pa gre, če ni sposoben tega predloga izumt in ga sestav't. Ni vreden tega naziva, ne, ni. T'ko da, to je bilo zelo spretno not' podtaknjeno, dobr' smo to podtakn'l, vsaj v noveli, no. To je njegova odgovornost. To konc' koncev javnost tudi pričakuje.

### **Pa se vam zdi, da je na splošno dobro dorečena, definirana odgovornost direktorja?**

Sej to, tukej pa ostaja sistemska zakonodaja in zelo jasno pove, ne. Vsi zakoni imajo tako imenovane kazenske določbe, a ne. In direktor katerekoli javne ustanove, malo manj gospodarske kot vemo in vid'mo in beremo, a ne, ampak javne ustanove, je v celoti absolutno odgovoren in kazensko in odškodninsko, ne, za vsako drobnarijo, za vsak prekršek, ne, ker mu sledi tudi individualna kazen. To pomeni za določen prekršek, za določeno ugotovitev. Ker je on odgovoren za poslovanje, za zaposlovanje in tako naprej, je kaznovana, če to ugotovi inšpekcija ali sodišče, je oškodovano proračun seveda inštitucije kot tudi direktor je v

tem smislu odškodninsko odgovoren, ker mora plačati potlej sorazmerno kazen iz svojega lastnega žepa. To pomeni, da je tukej odgovornost zaostrena v finančnem smislu do konca, ne, in če pogledamo neodgovornost morebiti če bi govorili o vseh ostalih akterjih v tej zgodbi, zdej pa govorim o svetnikih, govorimo o uradnikih, ne, vsi so vpeti. Vemo, kako je s politično odgovornostjo, a ne, in tako naprej, in u bistvu na koncu ugotoviš, da je samo direktor odgovoren, ne. To ni ravno lahko pozicija, ne.

**Sicer imate mogoče kakšen dober primer ali zgled, kateremu bi mogla Slovenija slediti recimo v primerjavi s kakšno članico Evropske unije na področju upravljanja v kulturi?**

Zdej, zelo različne so tukej rešitve, ne, ker tukej že sama pristojnost ali pa definicija kulture je zelo različna po državah Evropske unije. Jst mislim, da bi tukaj moral ne radikalno ali celo revolucionarno reformirati naš sistem, ker je preizkušen. Treba ga je individualizirati. Treba ga je v, če govorimo o treh stebrih, jasneje definirati, ko ugotavljamo javni interes. Govorim pa o treh stebrih, govorim o javnih inštitucijah, govorim o nevladnih akterjih in govorim o samozaposlenih. To so trije ključni stebri in seveda govorim tudi o zasebnem sektorju, a ne, ki ga načeloma ne sme država regulirati, lahko pa ga standardizira, lahko pa ga standardizira. Zelo pomembna razlika je to, a ne. In jst, jst sm zmerom bil pristaš standardizacije in ne normativizacije, a ne. Torej tista vlada, ki obljublja, da bo vse skupi normirala, temu se reče tudi normativi in standardi, a ne, to je tudi zahteva sindikatov in tako naprej, tiste vlade jst n'č kaj močno ne podpiram, a ne. To je prov čist' tako. Če mi kdo zagrozi, da bo vse normiral kot po tekočem traku, a ne, po fordističnem sistemu, a ne, fabricki, tak pač ne razume osnovnega poslanstva, namena in tudi vsebine umetniške akta. Ta člov'k nima pojma se pač reče. Ja, se pravi opolnomočenje vseh teh sektorjev, resna reforma javnega sektorja, opolnomočenje nevladnih organizacij, seveda z zelo selektivnim pristopom, tudi povečanje budžeta za te namene, za take subjekte, ki so vredni tega, in pa seveda samozaposleni, ki bi moral 'met mnogo mnogo višje pravice, tudi v finančnem smislu, a ne, in tam bi blo treba razvit tud' še dodatne inštrumente, ker so, ker jih je praktično ravno toliko kot je tudi zaposlenih in so pomemben steber. Govorimo o kulturi v ožjem smislu ali celo o umetnosti raje rečeno, ne, ker se kar na enkrat pa kar bojimo izreči ta pojem. Natanko zaradi tega, ker je umetnost tako specifična zgodba ne more bit v celoti podvržena enmu premisleku, ki velja sicer za kulturo. Na tej subspecifiki je treba vztrajati. To je tudi vprašanje, amm, rešitve, ne, na primer vprašanje, ali je bolj primeren direktor, ki ima umetniške izkušnje in zgolj samo ta, ki ima umetniške izkušnje, to pomeni umetnik, igravec, režiser in podobno, ali je to lahko tudi nekdo drug, a ne, ki ima izkušnje s področja, ne vem, upravljanja, prava, poslovanja in tako naprej, ne.

**In vaše mnenje je?**

Jst mislim, da je dopustno, da sta to lahko oba profila. In to, in če je nekdo, mislim najboljš' je, da obvlada in eno in drugo, da ne bo pomote, a ne, to so najboljše kombinacije, a ne. Amm, to je definitivno res, a ne. Ampak vendarle se določene stvari pa tut ujame, če pa komu zmanjka, se pravi, da je zgolj in samo umetniško podkovan, a ne, pa mu zmanjka na finančnem področju, si bo pa omislil pač pomočnika za finance, a ne. To se da vse, kombinatorike se da rešiti. To je zelo dobro uspel v ustanovitvenem aktu za Kino Šiška, ker so možne alternacije. Z navedbo seveda posamičnih področij in tako naprej, a ne. Torej, ne, lahko nekdo pride tudi, ki tud' nima pojma o umetnosti pa bi lahko tuki v Šiški bil, čeprav težko verjamem, da bi tak preživel, ampak si pa pač omisli nekoga, ker misli, da pa v celoti ne obvlada določenega področja. In to je, to, zato pravim, da so individualni akti pol tisti, ki naj rešujejo individualne primere in natanko individualiziranost inštitucij je tisto, kar je problem v Sloveniji. Ker če ti gledaš samo uno, ta spekter bom rekel na enoten način, a ne, boš dobil istovrstno ponudbo povsod, ne. Dobesedno istovrstno vsebino. Res pa je tud' to, da seveda je,

tud' ko govorimo o svobodnih odločitvah ali pa opolnomočenjih, ki so v celoti, bom rekel, v rokah direktorja in njegove ekipe ožje, če jo ima, ne, je ful pomembno vedno znova poudart', da je to odvisno od posameznikov. Da seveda lahko zakon neki okvir, neki alternativno pove, kaj se sme in česa se ne sme, ampak vendarle konkretne stvari pa delajo konkretni ljudje in ne zakonodaja, ne. To je zelo pomembna stvar. In na to se pa mnogokrat pozabi. In zato je zelo pomembna kadrovska politika. Ampak seveda kadrovska ob predpostavkah, da pa je direktor res že vnaprej določeno avtonomen, da se mu podari možnost avtonomne odločitve, ne. To je najpomembnejša stvar, ne, da človek ve 'evo, zdej sm dobil mandat in zdej bom lahko izbral ekipo, ne, in zdej bom lahko v enem prehodnem obdobju se zmenu z vsemi zaposlenimi, koga rabim, koga ne rabim, ustanovitelj oziroma financer mi bo dal denar za odpravninski sklad, a ne, in bomo na lep način se poslovil od unih', a ne, hkrati mi ustanovitelj in financer omogoča, da bom lahko naredil, izbral novo ekipo, a ne, del nove, ne, sej ni treba zdej vse sprav't na sklad, a ne, del nove ekipe in mi seveda ne bo delal ne vem kakšnih neumnosti in mi bo seveda tudi priznal, da bom toliko denar kot sm ga sedaj dobil, imel tudi naprej. To so recimo temeljne zgodbe. Tako približno bi to moral zgledat, ne. Sicer pa načelo mandatnosti je praksa v večini evropski držav pod različnimi pravnimi okviri, a ne. Nekatere seveda, ki imajo zelo močne regije, imajo tudi regionalne rešitve, to je treba ved't. Mi pač regij nimamo, amm, so se zadeve, niso niti približno poenotene, nekatere države niti nimajo specialne kulturne zakonodaje, ampak samo sistemsko, a ne, toda je u bistvu tisto, kar je cilj tuki je to, da postajo inštitucije seveda prepoznavne, ne. Take seveda, ki ne odvrčajo občinstva, ne, ampak ga znajo tudi privab't in, amm, to je u bistvu tud' namen no, enga umetniškega akta al' pa seveda tega početja, karkoli pač umetniške institucije tudi ponujajo in vejo in znajo in tako naprej. To približn' je to, ne. Se pravi kombinatorika stvari, ne, je bistvena. Nikakor, jst nikol' nisem zagovarju, da bi bilo treba še posebej delat, to je skos v zraku, da bi blo treba še posebej individualizirat krovni kulturni zakon, a ne. Seveda so specifike, vemo za, pri arhivih, pri knjižnicah, to je vse legitimno, amm. Muzej ima zelo slabo zakonodajo in galerije in to vemo tudi vsi, ampak n'č se ni premaknil že '100 let', kar se mi zdi prov groza, a ne. Amm, ker recimo sploh ni misl'm premične kulturne dediščine, kar je vitalni del bom reku dediščine, ne, mislim praktično sploh ne omenja niti se ne ve kako se organizira in tako naprej, gre vse bom reku po splošnem krovnem zakonu, pa misl'm, da bi blo treba tam individualizirat zadevo. Nikol' pa nisem bil za to, da bi se recimo gledališki zakon spisal, ne.

**Ne?**

Ne. Ne. Ne, natanko zaradi tega, ker bi potlej pa spet unificiral neki' kar ni moč unificirat. In bi se zbrisal vse razlike, ki med teatri seveda obstajajo. Zato pravim, a ne, zakon naj pove okvirno, kako se ene stvari počnejo, ustanovitevni akt pa nej konkretizirajo določene stvari. Predvsem morjo ustanovitveni akti zelo natančno povedat, kaj se od določene javne inštitucije pričakuje. To pomeni, da more bit predmet opisa javnega poslanstva ključno, iz tega pa izhaja vse te ostale rešitve, ne. In to mora premislit resno javnost, obča, stroka in politika. Šele takrat, ko bo torej jasno definirano poslanstvo in s tem izkazan tudi javni interes, je to signal, da se ena inštitucija opolnomoči, ampak iz tega, ne, pa izhajajo vse ostale posledice, ne. Vse ostale posledice pa pomeni financiranje, način financiranja, obseg financiranja, kadrovanje, število zaposlenih, nova definicija stroškov dela, kamor pomoje in tudi nov zakon bi moral to definirat in sem sodijo tudi stroški vseh zunanjih sodelavcev, ne samo tistih, ki prejemajo plačo, a ne, in tako naprej, ne. Vse to je strošek dela, ne pa neki nedefinirani programski stroški. To je brez veze, a ne. De facto ima Šiška skoraj 40 zaposlenih, de facto, ne. Toliko ljudi dela in živi od tega dela, ki ga ustvar'jo v Šiški, that's it. In nehejmo enkrat blefirat, ne, pa se it stroškovna mesta in take neumnosti. Skratka, organigrami naj sledijo vsebini, to je bistvena stvar, ne pa kot je zdej, ne, da so organigrami večni in kadrovske slike, zaradi

razloga, ki sm ga že navedu, a ne, in potlej sledi šele premislek o tem, kaj pa nej bi te ljudje počeli, a ne. Zakaj pa mam te inštitucije in kdo bi bil primeren da jo vodi, ne.

Bo v redu? (nasmeh)

**V redu. (nasmeh) Hvala.**

## **PRILOGA C: Transkript intervjuja z Vesno Čopič (20. 4. 2016)**

### **Kakšen je vaš komentar na upravljalno strukturo javnih zavodov na področju kulture?**

Javni zavodi so samostojne pravne osebe in bi morale imet lastno upravljalno strukturo. Hkrati pa gre za, amm, javni zavod, ki je izveden iz ustanovitelja in v tem primeru lahko govorimo o določenem protislovju, zaradi katerega v tujini javni zavodi niso samostojne pravne osebe ampak velja razmerje principal-agent, tudi v teoriji, kar pomeni, da so kot agentje izpeljani, izpeljana organizacija. Zato mislim, da upravljalna struktura mora to odražat, odraža pa tako, da je nadzorna funkcija funkcija ustanovitelja, torej principala, tisti pa, ki je kot organ vodenja avtonomen v okviru strateških usmeritev ustanovitelja in ustanovitvenega akta, a ne, že tud', je pa direktor. T'ko da, ker gre pa za javni zavod mora bit pa še neko telo, ki nadzira tako direktorja kot ustanovitelja, ne more pa prevzemati kot sedaj ustanoviteljskih pravic in dolžnosti, ki jih v današnji ureditvi ustanovitelj z veseljem prelega na neke posameznike, ki ne morejo z ničemer odgovarjat. T'ko da mislim, da je tu popolna zmeda in da bi b'lo treba te stvari konceptualno razčistiti, kdo lahko nosi kakšne pristojnosti in odgovornosti, utrditi torej odgovornost in pristojnost ustanovitelja in omogočiti po drugi strani bistveno večji javni nadzor kot je doslej, in tudi bistveno bolj demokratičen, torej ne samo treh skupin, se pravi kot do zdej, ne, ampak vseh skupin, ki imajo legitimen interes za delo in namen obstoja tega javnega zavoda.

### **Naslednje vprašanje bi bilo, kako vidite vlogo direktorja. Se vam zdi potem, da ..., kako bi se njegova avtonomija s to upravljalno strukturo, ki jo predlagate, spremenila?**

Njegova avtonomija prav za prav ni vprašanje upravljalne strukture ampak je vprašanje regulacije, ki sicer ureja vprašanja, ki so povezana z organizacijo dela, načrtovanjem, vodenjem neke organizacije. Dokler je sistem javnih uslužbencev tak kot je, je torej reguliran z tarifnimi, tako glede napredovanja kot glede nagrajevanja in plačevanja, tok' časa prav za prav zaradi te regulacije, je omejena avtonomija. Ne zaradi upravljalne strukture pa vprašanja večje ali manjše avtonomije, ampak zaradi drugih pravnih predpisov, ki omejujejo odločanje. Pri nas so edino direktorji 'majo zavezane roke, hkrati pa mor'jo plavat, samostojno plavat. Kar je nezaslišano. Celo to recimo, ne, da direktor ni vključen v pogajanje, ko gre za sistem plača, vam vse pove o tem kol'ko je on sploh pristojen, a ne, ker se s sindikati pogaja ministrstva, vlada se pogaja s sindikati, ne pa delodajalec. Kdo je zdej delodajal'c sploh, ne? Če se pogaja s sindikati vlada, je torej vlada delodajal'c, ni delodajal'c direktor, ki pa je direktor pravne, samostojne pravne osebe in formalno tudi delodajal'c. Skratka, ta visoka regulacija je najbolj vprašanje povezano s to avtonomijo, a ne. Konceptualno je pa pomoje t'ko, da institucionalna raven upravljanja, a ne, torej odločanja o tem kaj so cilji je odločanje ustanovitelja, ki da denar, instrumentalna raven upravljanja, kako doseči te cilje je pa popolnoma stvar avtonomije direktorja. Če pa je pri tem kako stvar tako regulirana kukr je, kot sm prej govorila, potem je pa tu problem, ne pa v tem, da bi moral, da ima ustanovitelj recimo preveč, da odloča o strateških vprašanjih. Tu jst ne vid'm problema. Zame ustanovitelj mora odločati o tem in se mora s tem ukvarjat in je na koncu tud' odgovoren za stanje, nihče drug kot on, ker ima samo on škarje in platno.

### **Torej po vašem mnenju bi bilo dovolj že samo, če bi spremenil oziroma reformiral trenutno stanje, ali bi mogoče lahko rešitev iskali tudi v kakšnih drugih pravno-organizacijskih oblikah, kako bi organiziral javno službo na področju kulture?**

A, kar se mene tiče absolutno zagovarjam javni sektor in tu priznam, da sem spremenila mnenje. Še v svojem doktoratu, ne, govorimo o nekih drugih oblikah, vmes se je pa čas bistveno spremeni in je nemoteno in trajno delovanje nujno. Stabilnost je nujna, statičnost je

pa problematična, a ne. Zato mislim, da bi moral pri obliki javnega zavoda razen takrat, ko bi dejansko lahko prenesli izvajanje na zasebne, javnih programov na zasebne organizacije. To je pa že druga zgodba, to je pa neodvisna produkcija v javnem interesu in to je drug poslovni model, ki ga je treba tudi bistveno drugače urediti, ampak javni zavodi bi pa moral, so pa čist' sprejemljiva oblika, seveda s tem, da se pa razreši to kar sm pri prvem vprašanju govorila, ne. Se prav', da se uveljavi razmerje principal-agent, amm, na področju kulture seveda tudi', da tam kjer javni uslužbenec ni prava rešitev, ker ne gre za rutinska dela, da se diverzificira, različne oblike delovnih razmerij dopusti.

**Aha. Zdej če bi vas lahko prosila, da malo bolj na široko mogoče še poveste, v okviru vaše skupine SRC (Smrekar, Rotovnik, Čopič, op. a.), kakšni so vaši tisti temeljni predlogi oziroma zahteve, kako bi se mogel posodobiti javni kulturni sektor.**

Sej teh je velik pa vse so zapisane v Pogledih, v tistem članku, ki je bil objavljen u glavnem. Premiki, ki so drugačni, so samo povezani s temi rešitvami, o katerih sm govorila glede upravljanja javnih zavodov. Drugač' so pa to rešitve, ki so b'le predstavljene javnosti in prav za prav ne gre za kakšne druge. Je pa dejstvo, a ne, vi ste sicer rekla 'a nej se spremni status javnih zavodov' in tako naprej, ne. Z'lo je povezano s tem, kaj se bo dogajalo z neodvisno kulturno produkcijo, a ne, se pravi s tem, da se nekak začne, pride do opredelitve neodvisne kulture kot statusnega subjekta, ne, torej, ki je subjekt v razmerju do države, ne. Do tega mora tudi prit. Se prav' ni so tol'k pod vprašanjem statusna sprememba javnega zavoda ampak je predvsem tudi kaj se bo na tej drugi točki zgodilo. Pri statusni spremembah javnega zavoda pa torej principal-agent, ne.

**Se pravi, to je pač vaša temeljna izhodiščna točka, da se uredi na temu razmerju. Zdej pa mogoče bi vas samo še prosila za kakšen zgled, za katerega vi mislite, da je idealen, kako bi rekla, koncept, sistem. Recimo če pogledamo države Evropske unije, kje se vam zdi, da je ureditev res na mestu, da funkcionira dobro?**

Konkretno Nizozemska, ne, tam so torej ustanove, javni zavodi pač niso samostojne pravne osebe nikol' bli in je to neki čist' nezaslišanega in nemogoč'ga, zato so šli v drugo rešitev, bolj po tipologiji pravnih oseb kot jo pozna rimsko pravo, a ne, in t'm so to postali javni zavodi, ki niso bili samostojne pravne osebe, zato da bi lahko bolj samostojno posloval in imeli večjo avtonomijo, postali torej poslovni subjekti, so postali ustanove, ki jih je ustanovila minister, država, minister je za to dobil mandat in oni se, v njih niso javni uslužbenci, 'mel so prehodno obdobje tudi', ne, v določeni meri so še tudi to, ne, gre za diverzifikacijo, kot sm rekla različne možnosti so delovnih razmerij, amm, financirajo se pa programsko. Ne financirajo se po in-putu, ampak po out-putu. In to je tisto kar bi tudi' večjo avtonomijo, pomenilo večjo avtonomijo direktorja, a ne. Da bi bil po eni strani odrešen, da bi dobil večje pristojnosti pri upravljanju s človeškimi viri, ne, in da bi hkrati bil jasno, kaj se od njega pričakuje in za kakšen out-put bo dobil denar. To bi b'la večja avtonomija. In to se je zgodilo recimo na Nizozemske v zadnjih 20 letih, da so postal torej samostojne pravne osebe, prej niso b'li. Pr' nas so že skos, ne. In da so potem lahko na ta način, amm, postali bolj, amm, samostojneje upravljal z lastnimi sredstvi, ki so jih tudi pridobival v eni meri iz drugih virov, ne samo iz javnega financiranja, ne. Ker dokler niso b'li samostojni, so ves presežek in na sploh vse je šlo skozi državno blagajno, a ne. Naš sistem je bil za njih tko rekoč nebesa, ne. (nasmeh) To je pa ta nov javni menedžment, skozi to paradigmo se je to odvijalo, k 'ma pa tudi' slabe strani, absolutno, ker je povečal, ker je postavil menedžerje nad strokovnjake, ne. Tudi tu so neke pasti, zato jst recimo govorim o post-menedžerski paradigmi, ne. Se pravi, da so to vendarle strokovnjaki s poslovnimi menedžerskimi znanji, ki vodijo kulturne ustanove, ki so, ki imajo veliko več avtonomije, se pravi upravljaajo s človeškimi viri, predvsem pa da so vsi podrejeni programu, se pravi poslanstvu zaradi katerega je javni zavod. Pr' nas ni treba

velike reforme, samo en stavek. Namesto zaposlenih in vse teh regulacij, ki obstajajo, morajo bit javni zavodi podrejeni poslanstvu, zaradi katerega so ustanovljeni, torej programu. In tu bi se morale stvari razpret. In s tem bi dobil tudi večje odgovornosti, pristojnosti na eni strani direktor, k ste rekla več avtonomije, ne, absolutno, ampak to bi b'lo pa tud' večja zahtevnost ustanovitelja, a ne. Ker če ustanovitelj lahko dnevno posega al' pa kukrkol intervenira, pri nas je zdej navada, da rečemo, da rab'mo soglasje na avtorske pogodbe in se vmešavamo in ne vem kaj vse počnemo, ne. To je zato, ker država ni sposobna dat jasnih ciljev in potem tud' spremljat njihov'ga uresničevanja in glede na to potem intervenirat. Lažje je dnevno intervenirat kukr intervenirat na nek načelen način, a ne. Dovolj, ampak avtonomija pomeni težjo situacijo za direktorja, ne lažjo, težjo situacijo, in je pogojena s tem, da je sposoben ustanovitelj programsko torej nadzirat rezultate. Določat cilje, ne, in nadzirat rezultate. Za oba je to zahtevnejše, ne. Pri nas je avtonomijo prodaja kot nebesa za direktorje, a ne. To ni res. Avtonomija prava ni samovolja. Če je samovolja, je pa problem sploh pristajat na takšno avtonomijo, ne. In ta problem je v kulturi velik, ne, ker zaenkrat 'mamo, v kulturi smo prepustili, kultura je postala zadeva kulturnikov, notranja zadeva kulturnikov. In tistih močnih skupin, ki pač tu lahko svoje interese zadovoljijo, ne. In seveda vsi ostali so pa odrinjeni, ne. In politika bi morala se zgodit, ki bi spet priznala vsem interesom legitimnost, nardila prostor soočanja teh interesov in omogočala, da najboljši pridejo do izraza, ker smo vsi na vseh področjih odvisni od najboljših med nami. Tako nam gre za nohte v tem trenutku v tej naši ljubi mali deželi, da če ne bo spoznanja, da je v interesu vsakega od nas, da najboljši med nami prevzamejo najmočnejše in najpomembnejše položaje, če jim ne damo prostih, dovolj prostih rok, da bodo lahko v takšnem svetu s svojimi sposobnostmi kej dosegli, potem se nam vsem slabo piše. Hkrati pa to seveda vel'a tud', da mormo znat postavljat kot država, kot družba cilje in vzpostavljat spremljanje, uresničevanje teh ciljev, da ne bo samovolje.

**Kako pa bi komentiral recimo neko mišljenje, da z večanjem političnega nadzora oziroma upravljanja, da se manjša avtonomija javnih zavodov?**

Najprej mor'mo povedat, kaj je to večanje nadzora. Definirajte mi. A je večanje nadzora, da ti soglasje zahtevaš pri pogodbah al' je večanje nadzora to, da imenuješ direktorja?

**Amm, v takih obliki kot je zdej zastavljena zakonodaja, bi lahko pač rekli, da je ..., da ima ustanovitelj dost' velik vpliv na delovanje zavoda.**

Ja, kakšen pa?

**Amm, ja s tem, kako je pač potrebno pridobit soglasje. Recimo, najprej že tako direktor rabi soglasje od sveta zavoda, ne, potem mora pa to še potrdit v vladi oziroma v občinskem svetu. Amm, pač če bi tako, kot je to zdej, še povečal, a bi prišli res do...**

No, jst mislim, da imata oba in politika in vodstvo zavoda, da imata oba zavezane roke, roke je pa zavezal sindikat v javnem sektorju. In da s temi zavezanimi rokami potem oba pač delata, kar delata. Politika kadar ji paše poseže al' pa kadar mora, kot je kakšen ZUJF (Zakon o uravnoveženju javnih financ, op.a.), nihče pa ni nedolžen. To da je civilna družba stroka, da so to neki nedolžni... Ne, vsi imajo svoje interese, vsak 'ma svoje interese. Tu ni nedolžnih. Gre samo za to, kok je pregleden sistem, kolk' je dialoški, kolk' se lahko te interesi med sabo soočajo in kolk' javno se to dogaja in kolk' imajo vsi dostop do korita. Ni nedolžnih pri tem koritu.

**Kako pa potem izločit te interese?**

Ne, sploh ne izločit, soočat.

**Soočat?**



Samo soočat. Pa nej se prerivajo pa nej najboljši pridejo potem do izraza. Mi smo diskvalificiral interese. Pri nas so interesi nekaj zavržnega, uradno, neuradno se pa itak vse dogaja interesno, jasno. Treba jih je prepoznat kot najbolj legitimno, to, da imate vi interes zdejle pa da imam tud' jst svoj interes zdejle je na najinih obeh straneh legitimno, sam priznat morava najini poziciji in soočat potem eno in drugo. Do tega moramo prit'. Ampak mi tega sploh ne soočamo, mi vse pod mizo nar'dimo. Pri nas so lobiji, ki se med sabo »zdilajo«, eni ostanejo pa zunaj. In potem to vežemo v te nebuloze kot so »večje politično vmešavanje«, »večja avtonomija«, sami neki ideologemi ne da bi jih točno definiral, kaj to pomeni zdej večja avtonomija, ne, kaj to pomen' mi povejte, kaj pomeni politično vmešavanje, ne. In prav zato ker, nadzor je pomemben in politike in zavodov in stroke, vseh nadzor. Kje imamo te mehanizme, mi bi se moral samo o mehanizmih pogovarjat ne pa več pa m'nj avtonomije. To je v zraku, kaj je več avtonomije. Sploh pa kaj je avtonomije, kakšna avtonomija, poslovna? A vi men' prav'te, da poslovna? Da nej grejo na trg? Tud' to je več avtonomije poslovne. Ne, z'lo bod'te pozorni o kakšni avtonomiji govorimo, ne. (nasmeh) Avtonomija na področju upravljanja človeških virov? Je regulacija, javni uslužbenci. O kakšni avtonomije govorite?

**Ja, u bistvu kar se tiče celotnega delovanja oziroma poslovanja zavoda. Recimo, ja, to je zelo zapleteno na področju zaposlovanja, a ne, je potreba po delu. Naloga direktorja je, da organizira delo, ampak kako ga bo organiziral, če je to izven njegove moči, da nekoga zaposli, če so omejitve oziroma če je že sama sprememba sistemizacije t'ko zapletena?**

Ni tle problem, ni samo tle problem. Že zdej bi lahko direktorji tudi prišli na področju javnega sektorja do poslovnih viškov, ne. Zakaj pa niso? Zato ker je to vroč kostanj. Tu ni ovir ampak tudi direktorji so najbolj ranljivi del naše zgodbe. Zakaj? Ker so edini oni na mandatu. Direktorji pa mladi. Mladi zato, ker so na določen čas in prekariat, direktorji pa zato, ker so na mandatu. In si predstavljate bit direktor na mandatu, k' se bo spopadu s »kočevskimi medvedmi«? So zaščiteni. Hkrati sm pa jst z'lo za stabilnost, a ne, da ne bo dvoma. Ampak ta stabilnost mora it v korist programu. Namesto, da bi mi ščit'l program kulturnen, obseg in kakovost, smo ščit'l tiste, ki so zaposleni, hkrati pa pristal na zamrznitev. Noben'ga novga, sej to pa ni, to so pa itak eni drugi. Ne, ne more zaposlovat, ne more, ker tud' vprašanje je pa drugo, prožnejši mora bit v odpuščanju in v zaposlovanju, ne, odpuščanje pa ne. Ampak razumeš, da ne zato ker te mandat in... Poglejte kako so Smrekarja odnesl' z Opere, ne, Boruta Smrekarja, ki je bil gotovo kvalificiran človek za direktorja Opere, kako ga je sindikat operni diskvalificiral. In kako si ga noben minister potem ni upal več imenovat za direktorja Opere, ker bi b'le težave s sindakatom, ne. Ampak po drugi, mi tud' kot SRC smo se velikokrat vprašali »pa a si res upamo it zdej v prestrukturiranje tud' kadrovsko«, ne, in smo rekli pod enim pogojem: programi morajo bit zaščiteni. Po obsegu in kakovosti. Pridt' mora do zaščite, ne, se pravi ne manj dela v kulturi. Najmanj toliko kot doslej dela v kulturi mora bit. Kdo 'ma pa dostop do tega dela, mora bit pa prožnejše. Ne sami eni, drugi pa kot jst temu rečem apartheid generacijski. Sam to so pa, to je pa vroč kostanj. T'ko da vprašanje večja avtonomija, manjša avtonomije, no no. (smeh) To je retorika. (nasmeh) Problem je pa jemat rente, posegat, prestrukturirat, prerazporedit. Denar, pravice. To je vprašanje, ne večja al' pa manjša avtonomija.

**V redu, potem bo pa to ...**

To. Super. (nasmeh)

**Hvala.**