

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nika Gričar

Kaj kulturno vladovanje prinaša novega v kulturno politiko?

Primerjava kulturnega vladovanja v danskem in slovenskem modelu filmske politike

Ljubljana, 2015

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nika Gričar

Mentorica: izr. prof. dr. Simona Kustec Lipicer

Somentor: izr. prof. dr. Gregor Tomc

Kaj kulturno vladovanje prinaša novega v kulturno politiko?

Primerjava kulturnega vladovanja v danskem in slovenskem modelu filmske politike

Magistrsko delo

Ljubljana, 2015

*Hvala staršema,
mentorjema za konstruktivne premisleke,
Lidiji Kuhar za lektorski pregled.*

Kaj kulturno vladovanje prinaša novega v kulturno politiko? Primerjava kulturnega vladovanja v danskem in slovenskem modelu filmske politike

Povzetek: Izhodišče dela je teoretičnoraziskovalni problem koncepta vladovanja, ki izhaja iz 'krize demokracije' v zahodnem svetu sredi 70-ih let prejšnjega stoletja, ko je bila izražena skrb zaradi nezmožnosti države, da bi lahko obvladovala čedalje kompleksnejši razvoj sodobne družbe in njene zahteve. Na področju kulturne politike so se sredi 90-ih let prejšnjega stoletja začeli podobni pomisleki, danes pa je v tuji literaturi opisan vse pogostnejši koncept kulturnega vladovanja, ki ga še vedno spremlja interpretativna fleksibilnost. V pričujočem delu analiziram prakse oblikovanja in izvajanja filmske politike na Danskem in v Sloveniji na podlagi lastnega modela kulturnega vladovanja, s katerim sem prikazala, da je v procesih političnega odločanja pri oblikovanju in izvajanju filmske politike mogoče utemeljiti horizontalne odnose med državo, zasebno sfero in civilno družbo. Danska ima *na ravni tega modela* problem večjega vpliva močnejših deležnikov na oblikovanje javnopolitičnih odločitev in s tem tudi bolj poudarjene ekonomske javnopolitične cilje. Empirična analiza Slovenije pa razkriva problem vladovanja *na ravni prakse*, kjer ni potrebnih elementarnih struktur demokratične tradicije, politične odgovornosti in avtonomije delovanja posameznih institucionalnih struktur. Posledica je, da nima kolektivne vizije o strateškem razvoju filmske politike, zato prihaja do nekonsistentnosti oblikovanja in izvajanja filmske politike, političnih preigravanj in odvisnosti od toge birokracije. Vzpostavitev demokratičnega pluralističnega modela filmske politike v Sloveniji bi pomenil prehod k učinkovitejšemu danskemu modelu in s tem ukinitvev ohranjanja hierarhije in centralističnega modela vladanja.

Ključne besede: filmska politika, kulturno vladovanje, oblikovanje javnih politik, danski film, slovenski film.

Cultural governance and what new does it bring to cultural policy? Comparison of cultural governance in Danish and Slovenian film policy model

Abstract: The starting point is theoretical-research problem of the concept governance, arising from the "crisis of democracy" in the western world in the middle of the 70s of last century, when there was a concern over the inability of the state to cope with increasingly complex development of modern society and its demands. In the field of cultural policy in the mid 90s of last century began similar concerns, and today the use of concept cultural governance is increasing in foreign literature, while it is still accompanied by interpretive flexibility. The analysis of cultural governance model is delivered through comparison film policy decision-making and implementation in Denmark and Slovenia, which show that cultural governance is justified on horizontal relations between the state, private sector and the civil society. In the analysis of Denmark is shown, on *theoretical part* of our model, an increasing influence of strong stakeholders on the design of film policy decisions and objectives (and thus also a greater emphasis on economical film policy objectives). The analysis of Slovenia shows that the problem arises on the *practical level* of our model, as there aren't required elementary structures for democratic tradition, political accountability and autonomy of institutional structures. Consequently, a collective vision for the strategic development of film policy has not yet been developed, as there are inconsistencies in the design-making and implementation of film policy, political maneuvering and dependence on rigid bureaucracy. Establishment of a democratic pluralist model of film policy in Slovenia would be a transition to a more efficient model of the Danish film policy, and thus the suspension of current preservation of the hierarchy and the centralist model of government.

Key words: film policy, cultural governance, decision-making, Danish film, Slovenian film.

KAZALO

1	Uvod.....	9
1.1	Raziskovalno vprašanje	12
1.2	Metodologija.....	13
1.3	Metoda pregleda literature	14
1.4	Metoda polstrukturiranih intervjujev	14
2	Teoretična izhodišča.....	16
2.1	Kulturna politika.....	16
2.1.1	Vloga države in kulturna politika.....	18
2.1.2	Modeli kulturne politike	19
2.2	Koncept vladovanja	22
2.2.1	Ločevanje pojmov <i>vladanje</i> in <i>vladovanje</i>	23
2.2.2	Razvoj koncepta vladovanja.....	26
2.2.3	Definicije koncepta vladovanja	27
2.2.4	Dimenzije koncepta vladovanja kot analitičnega okvirja.....	31
2.2.5	Tipologije modelov vladovanja.....	33
2.3	Koncept kulturnega vladovanja na teoretični ravni	35
2.3.1	Razvoj koncepta kulturnega vladovanja	35
2.3.2	Definicije kulturnega vladovanja	36
2.3.3	Dimenzije kulturnega vladovanja.....	39
2.3.4	Modeli kulturnega vladovanja.....	47
2.4	Model kulturnega vladovanja za področje filmske politike	52
3	Empirična analiza	57
3.1	Študija danske filmske politike.....	58
3.1.1	<i>Nordijski model</i> kot izhodišče za dansko kulturno politiko	58
3.1.2	Kratek pregled danske kulturne politike	61

3.1.3	Danska filmska politika.....	63
3.1.4	Kulturno vladovanje po zgledu danske filmske politike	70
3.2	Študija slovenske filmske politike	75
3.2.1	Kulturna politika v Sloveniji	75
3.2.2	Pregled institucionalne podpore filmu po letu 1945	76
3.2.3	Filmska politika po letu 1994.....	84
3.2.4	Kulturno vladovanje v slovenski filmski politiki	93
3.3.	Sklepne ugotovitve k primerjavi študije primerov	99
4	Sklep	104
5	Literatura	110
	Priloga A: Intervju s Steenom B. Risom, predstavnikom regionalnega filmskega sklada <i>Den Vestdanske Filmpulje</i>	119
	Priloga B: Intervju s Christianom Nissenom, članom Svéta na Danskem Filmskem institutu (<i>Det Danske Filminstitut</i>) in neodvisnim svetovalcem	120
	Priloga C: Intervju z Jonasom Wagnerjem, predstavnikom filmskih ustvarjalcev in Danske Filmske Šole (<i>Den Danske Filmskole</i>).....	122
	Priloga Č: Intervju z Nerino T. Kocjančič, predstavnico slovenske filmske stroke in strokovno sodelavko <i>Slovenskega filmskega centra</i>	123
	Priloga D: Intervju z Ireno Ostrouško, s predstavnico <i>Ministrstva za kulturo RS</i>	125
	Priloga E: Intervju z Metodom Pevcem, predstavnikom filmskih ustvarjalcev.....	126

Tabele

Tabela 2.1: Povzetek političnih ideologij v povezavi s kulturno politiko.....	20
Tabela 2.2: Državni kulturni tipi glede na kulturno politiko in raven državne intervencije	21
Tabela 2.3: Vladanje in vladovanje.....	25
Tabela 2.4: Perspektive javnega vladovanja	31
Tabela 2.5: Dimenzije vladovanja.....	32
Tabela 2.6: Področja oblikovanja kulturne politike	48
Tabela 2.7: Procesi vladovanja.....	50
Tabela 2.8: Lastni model kulturnega vladovanja za področje filmske politike.....	55
Tabela 2.9: Oblikovanja filmske politike po modelu vladovanja s poudarkom na deležnikih	56
Tabela 3.1: Primerjava splošnih podatkov med Dansko in Slovenijo za leto 2011	58

Okrajšave

CPH – Kopenhagen

DFI – Danski filmski inštitut

DKK – Danska krona

MK DK – Ministrstvo za kulturo, Danska

MK RS – Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije

SFC – Slovenski filmski center

MIZKŠ RS – (nekdanje) Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport RS

FS RS – Filmski sklad Republike Slovenije

"Nikakor ne smemo zamenjevati kulture, ki naj bi izšla iz ljudstva, s kulturo, ki je fabricirana za ljudstvo.

(Carlo Ginzburg)

1 Uvod

Za pisanje magistrske naloge me je motiviralo lastno zanimanje za film kot umetniške prakse z vidika javne podpore. Pri tem sem izhajala iz vprašanja, zakaj je potrebna aktivna in celovita filmska politika? Pluralnost filmskih izrazov in filmske kulture v sodobni nacionalni kinematografiji potrebuje celovito filmsko politiko, če želi uresničevati tako gospodarske kot kulturne potenciale filma, in s tem pogoje, v katerih bi morala delovati uspešna kinematografija (Koršič 2000, 382). Uspešna filmska politika se zaveda, da z ustvarjanjem pogojev za delovanje celotne kinematografije aktivira enega »najperspektivnejših sektorjev v kulturi in gospodarstvu, to je medijskega« (ibid.). Razvija nacionalno filmsko kulturo, vizualno opismenjuje in izobražuje otroke in mlade s filmskimi vzgojnimi programi. Oblikuje in utrjuje kulturno identiteto ter vzpostavlja kritičen diskurziven prostor za refleksijo družbe skozi umetniške prakse. V retoriki instrumentalizirane kulturne politike ustvarja film tudi nove možnosti za zaposlovanje, povečuje število delovnih mest, zagotavlja delež kinematografskega tržišča v Evropi in nacionalni državi, omogoča promocijo nacionalnega filma ter s tem povečuje njegovo kakovost in dostopnost na domačem in tujem tržišču in televiziji.

Zatiskati si oči pred tem, da je film lahko uspešen 'posel', bi dandanes pomenilo tiščati glavo v pesek. Filmski medij je lahko izjemno subverzivno, asociativno, kontemplativno in kritično orodje, po drugi strani pa manipulativno in propagandno. Omogočiti pogoje za razvoj filmske kulture pomeni ustvariti refleksiven prostor za kritično odzivnost družbe in njen kreativni razvoj. Toda hkrati film v sodobnem globaliziranem in digitalnem okolju spremljajo veliki stroški produkcije ter z njimi povezano veliko tveganje uspešnosti. Zato ob še vedno trajajoči prevladi hollywoodske filmske industrije in ameriškega kulturniškega imperializma zavzemajo posebno mesto nacionalne filmske kulture. V slovenski publicistiki se je temu primerno razpelo antagonistično razumevanje učinkov filmske politike med Samom Rugljem in Igorjem Koršičem, kjer prvi zagovarja bolj ekonomske učinke, drugi pa tiste, ki izhajajo iz odgovornosti države do ustvarjanja pogojev za kinematografijo. Ker živimo v času neoliberalne politične ekonomije, ki poudarja tržno gospodarstvo in 'učinkovitost' v smislu ustvarjanja dobička, se temu stanju primerno prilagajajo tudi medsebojno konkurenčne nacionalne filmske 'industrije' s sodobnim produkcijskimi procesi. Zato se sprašujem, kaj storiti, da oblikovanje filmske politike ne bi pogojevala zgolj tržna uspešnost, temveč tudi odgovornost do vzpostavljanja nacionalne filmske kulture, katere rezultat naj bi bil kulturni razvoj družbe?

Zato se zdi uspeh danske filmske politike v zadnjih 20 letih primeren antipod za raziskavo slovenskega filma, ki še vedno močno sloni na finančni podhranjenosti, nesistemski razvitosti in mednarodno gledano tudi slabši prepoznavnosti. Prikazana danska filmska politika v pričujočem magistrskem delu potrjuje, da *aktivna in koordinacijska državna drža, ki podpira financiranje in ustvarjanje pogojev za razvoj nacionalnega filmskega sektorja in kulture, dokazuje tudi njuno uspešno pot do razvitosti in smiselnosti javne podpore*. Slednje sem raziskovala na ravni teorije javne uprave in njene reforme, ki se je postopoma začela razvijati v 80-ih letih prejšnjega stoletja in je že razvidna kot vzpon nove teoretične konceptualizacije pojma *vladovanje*. Za področje kulture lahko uporabimo *kulturno vladovanje* kot teoretično in praktično orodje pri analiziranju političnega odločanja, vodenja, oblikovanja in implementacije kulturne politike. Med raziskovanjem sem skušala ugotavljati njegovo teoretično in praktično uporabnost na področju filmske politike pri dveh primerih: Danske in Slovenije.

Izhodišče magistrske naloge je teoretičnoraziskovalni problem *kulturnega vladovanja* z vidika različnih znanstvenih prispevkov, njihovih primerjav in interpretacij. Slovenska znanstvena literatura pojem le poredkoma omenja. Ker ni niti celovito ovrednoten, bo treba to praznino zapolniti in ga teoretično reflektirati. Relevantnost in pomen poznavanja ter uvajanja tega poimenovanja se v slovenskem prostoru uveljavlja in postaja čedalje pogosteje uporabljan pojem v akademskih člankih družboslovnih in političnih ved. K temu so pripevali predvsem strukturni premiki in prehod *iz reforme novega javnega menedžmenta z vplivi globalizacije na koncept vladovanja kot modela javnega upravljanja* (Peters in Pierre 1998, 223). Kot ugotavljata tudi Vesna Čopič in Andrej Srakar (2012, 6), je razumevanje tega koncepta smiselno tudi zaradi dveh vidikov: »Novi načini oblikovanja in implementacije sektorske kulturne politike, ki so nastali na podlagi interakcij med državo, civilno družbo in trgom, ter (2) izboljšav v upravljanju [vodenju] in nadzoru kulture, da bi operativno postale učinkovite, strokovne, neodvisne in transparentne.«

K navedenemu še dodajata, da je osrednji namen novih načinov kulturnega vladovanja odgovoriti na vprašanje, kako se oblikovanje kulturne politike in administracije prilagajata novim družbenim razmeram in novim paradigmam, ko tradicionalne oblike vladanja in suverenosti ne morejo slediti niti zadostiti novim oblikam kulturne prakse. In nadaljujeta, »da se prilagoditve dogajajo na dveh področjih: z novimi oblikami kulturnega vladovanja ter s spremembami vsebine in predmeta kulturne politike.« (Čopič in Srakar 2012, 6).

Kot uvodni razmislek o konceptu kulturnega vladovanja citiram Jožka Rutarja (2013), ki je s *Prispevki k slovenski kinematografiji* analiziral ureditev področja slovenske filmske dejavnosti z novimi rešitvami in predlogi ob njihovi uvedbi. V njih ugotavlja, da je za uresničitev *Prispevkov* »ključno medsebojno usklajeno delovanje in zaupanje med MIZKŠ RS [takratnega in današnjega MK RS], SFC in organizirano filmsko stroko. Samo z jasno izraženo politično voljo, zavezanostjo in enotnostjo stroke ter s profesionalnim delovanjem SFC je ta cilj mogoče doseči in slovenski film postaviti na temelje, ki si jih zgodovinsko zasluži.«

Pri kulturnem vladovanju se pojavljajo nove prakse, »katerih lastnost je stremljenje k povečanemu sodelovanju med javnimi avtoritetami (države in njenimi aparatom z oddelki in agencijami) in zasebnimi deležniki« (Čopič in Srakar 2012, 6). Po eni strani gredo v smeri večjega sodelovanja, po drugi strani pa se dogajajo spremembe v smislu decentralizacije, privatizacije in partnerstva. Odnosi med javnimi in zasebnim organizacijami posledično spodbujajo umik države iz neposredno prisotnega upravljanja kulturnih organizacij, zaradi katerega se upravičeno porajajo nove oblike njihovega vodenja in nadziranja (ibid. 7).

Naj se navežem na Pierreja (v Kooiman 2003, 5), da ima »teorija o vladovanju izjemen potencial v luči novih alternativnih pogledov na politične institucije, domače in globalne povezave, transnacionalno sodelovanje ter različne oblike javne in zasebne izmenjave.« Čeprav koncept vladovanja ni nov, ga zdaj skušajo bolj sistematično opredeliti. Še nedavno je bila analiza »vladovanja osredotočena na državo kot na osrednjega vladajočega deležnika, medtem ko novejša razlaga poudarja *odnose med državo in družbo*« (Peters v Kooiman 2003, 5), kar pa paradigmatično spreminja tudi vlogo države pri oblikovanju in implementiranju javnih politik. Po Blacku (v Puppis 2010, 136) gre za spremembe, ki nakazujejo, da »zmožnosti države pri regulaciji postajajo vedno bolj omejene zaradi povečanja kompleksnosti problemov sodobne družbe, fragmentacije znanja in moči, rastoče avtonomije različnih področji delovanja družbe, kot tudi vedno večje zamegljenosti ločevanja med državo in družbo.«

Kulturno vladovanje se tako v »marsičem distinktivno razlikuje od tistega, kar prevladuje v literaturi na temo kulturne politike.« (Anheire in Isar 2012, 1). Naj povzamem: oba avtorja razumeta vladovanje kot večnivojski fenomen sodobne družbe in sočasni sistem, ki vključuje transnacionalne, internacionalne, nacionalne in subnacionalne deležnike pa tudi vladajoče strukture, državne institucije, zasebne in civilne družbene organizacije (ibid.). Schmitt (2011,

30) ugotavlja, da kulturno vladovanje vključuje nove perspektive pri oblikovanju kulturne politike in upravljanju na področju kulture, čeprav akademska refleksija družbenega, ekonomskega in političnega upravljanja kulturnega fenomena obstaja, odkar skuša sociologija kot akademska znanost teoretično analizirati 'moderne družbe'. Potemtakem je koncept kulturnega vladovanja le del dolge tradicije družbenih ved na poti k refleksijam kulture in njenega povezovanja/odnosa s preostalimi družbenimi praksami (Schmitt 2011, 30).

Magistrsko delo je razdeljeno na štiri dele. V prvem raziskujem teoretične podlage za razvoj koncepta vladovanja, ki ga nadgradim v drugem delu s konceptom kulturnega vladovanja za področje kulturne politike ter se natančneje osredotočim na model kulturnega vladovanja na področju filma. V tretjem delu naredim dve posamezni študiji primera filmske politike na Danskem in v Sloveniji, ki ju v sklepu tudi preverim z vidika praks dejanskega kulturnega vladovanja. Namen pričujočega dela je podrobneje konceptualno pojasniti pojem *kulturno vladovanje* ter obenem preveriti njegovo uporabnost in relevantnost v sodobnih procesih političnega odločanja in vlogo države na področju kulturne politike.

1.1 Raziskovalno vprašanje

Za teoretično izhodišče sem analizirala koncept vladovanja, ki smo ga začeli pogosteje uporabljati v devetdesetih letih preteklega stoletja v teoriji javne uprave, čeprav takrat še ni bil povsem jasen (Peters in Pierre 1998, 223), in ga še danes spremlja interpretativna fleksibilnost.

Nekateri avtorji (Rhodes, Nielsen in Pedersen v Peters in Pierre 1998, 224) med drugim ugotavljajo, da so se spremenili vzorci vladanja. Pri njih se je izkazalo, da so socialni akterji pomembno vplivali na javno politiko in upravljanje. Natančneje ugotavljajo, da se je: »tradicionalni koncept oblasti kot nadzorne in regulativne organizacije za družbo izpel in je danes že zastarel.« (Bekke, Kicker in Kooiman v Peters in Pierre 1998). Drugi pa menijo (povzeto po Bevirju v Brezovšek in Bačlija 2010; Cepiku 2006), da je vladovanje drugi reformni val oziroma kritični odziv na reformo z novim javnim menedžmentom, s katerim se je uveljavila fragmentacija in privatizacija javnih služb (institucij, agencij, zavodov...). Zaradi tega se je pokazala potreba po koordinaciji med temi ustanovami, kjer je vlogo usklajevanja »prevzel koncept vladovanja, ki naj bi zajel vse akterje, povezane z določeno problematiko.« (ibid.).

Ker je ta teza le zelo skrčena opredelitev in razumevanje vloge vladovanja v teoriji sodobne javne uprave, bo treba primerjati več teoretičnih pogledov in si v tem okviru zastaviti tudi nekaj vprašanj:

1. *Preverila bom, katere razlike v konceptu kulturnega vladovanja kot modela upravljanja predlaga teorija in njeni avtorji. In, ali lahko v teoriji govorimo o spremembi strukture vladanja na področju filmske politike v smislu koncepta vladovanja?*
2. *Ali gre pri kulturnem vladovanju za nov model upravljanja, vodenja in odločanja v kulturi? Ali prispeva kaj novega na področju oblikovanja filmske politike na podlagi primerjalne analize študija dveh empiričnih primerov in kaj na relaciji oblikovanja kulturne politike?*
3. *Kako pri upravljanju na področju kulturne politike ter pri kulturnem vladovanju v praksi razumeti procese odločanja in nadzorovanja oblasti ter vpliv drugih deležnikov (pri estetskem, političnem in ekonomskem utemeljevanju kulturnopolitičnih ciljev na področju filmske politike)?*

Raziskovalna vprašanja sem primerjala s teoretičnimi izhodišči in preverila z empirično analizo oblikovanja javnih politik in procesov odločanja na področju filmske in kulturne politike na primerih držav Danske in Slovenije.

1.2 Metodologija

Metodologija magistrskega dela je razdeljena na dva dela. Prvi temelji na deskriptivni analizi teoretičnega problema *razumevanja in interpretacije* koncepta vladovanja (in kulturnega vladovanja) na relaciji do kulturne politike. Uporabila sem metodo *pregled literature*, s katero sem interpretativno analizirala razumevanje različnih avtorskih teoretičnih prispevkov o obeh obravnavanih pojmi. Moj osnovni vir 'podatkov' o 'predmetu' raziskave bo pregled relevantne avtorske literature (teoretičnih in filozofskih monografij, zbornikov, razprav, člankov ipd.).

Drugi del magistrskega dela je zasnovan na empirični analizi konkretnih praks kulturne politike na področju enega segmenta kulture, to je filma oziroma kinematografije. Tu sem raziskovala *vlogo države in načine oblikovanja in izvajanja filmske politike ter vlogo vpletenih deležnikov v procesih upravljanja in odločanja*. Analizo sem opravila z metodo kvalitativnih polstrukturiranih intervjujev (danskih in slovenskih) strokovnjakov na področju filmske politike in proučila kulturnopolitične dokumente obeh držav na področju upravljanja

in odločanja na ravni filmske politike, ter na koncu primerjalno analizirala zbrane podatke iz obeh študij o filmski politiki na Danskem in v Sloveniji.

1.3 Metoda pregleda literature

Za poglavje teoretična izhodišča sem izbrala metodo pregleda literature na temo vladovanja in kulturnega vladovanja. Metodo sem izbrala, ker sem se v svojem empiričnem delu analize nanašala na teoretični del (po Ridley 2008, 2), in med njima naredila povezave z lastnimi sklepi kot odgovori na raziskovalna vprašanja.

Tako sem zbrala, pregledala in prebrala literaturo, ki sem jo prepoznala kot pomembno za tematiko mojega raziskovanja. Ridley (2008, 2) meni, da s pregledom literature raziskovalec identificira teorije in predhodno raziskovalno delo. Pregled literature teoretičnih izhodišč je bil za moje delo pomemben okvir pa tudi raziskovalno orodje v obliki kategorij in odnosov, s katerimi sem lahko opravila raziskovalno delo. Med drugim sem s podporo literature identificirala problem raziskovanja in hkrati želela zapolniti področje, ki doslej še ni bilo problemsko raziskano.

Za potrebe empirične analize sem pregledala predvsem primarno gradivo (uradne dokumente, zakonodajo, letna poročila, statistična poročila ipd.). Podatke sem dopolnila z vsebinami sekundarnega gradiva (s strokovno literaturo o filmskem področju) in medijskimi objavami vidnejših strokovnjakov o filmski tematiki.

1.4 Metoda polstrukturiranih intervjujev

Kot izbirno metodo polstrukturiranih intervjujev sem uporabila zbiranje podatkov o raziskovanju procesov javnopolitičnega odločanja, oblikovanja javne politike in njene implementacije. Na podlagi teorije in raziskovanja praks vladovanja na področju filmske politike sem s polstrukturiranimi intervjuji raziskovala in zbirala podatke za primerjavo dveh študij o danski in slovenski filmski politiki.

Intervju je tematsko naravnani način pogovora, katerega namen je pridobiti ustrezne podatke, določa pa ga en deležnik, in sicer izpraševalec. Kvale (2007, 7) pravi, da je: »intervju profesionalni pogovor, ki poteka kot pozorno spraševanje in poslušanje z namenom pridobiti temeljito preizkušeno védenje in znanje.« Izbirna metoda polstrukturiranega in nestandardiziranega intervjuja pomeni, da ima intervju vnaprej določene pogovorne teme, ki jih izberemo na podlagi podrobnega pregleda teoretičnih izhodišč. Vnaprej pripravljena vprašanja se sicer navezujejo na pripravljene teme, vendar jim med potekom intervjuja zgolj

sledimo na podlagi pozornega poslušanja intevjuvančevih odgovorov. Intervju torej ne poteka kot zaprt vprašalnik.

Sogovornike sem izbrala na podlagi svojega raziskovanja in predlogov oseb, ki sem jih spoznala na Danskem. Želela sem zagotoviti izbirni kriterij, da bi intervjuvanci bili predstavniki različnih deležnikov v filmski industriji in kulturi. Tako sem zbrala podatke o karseda raznoliki praksi in pogledih na načine oblikovanja filmske politike in njeno izvajanje. Za dansko študijo sem izbrala naslednje intervjuvance: predstavnika iz regionalnega filmskega sklada, svetovalca v Odboru danskega filmskega instituta, filmskega režiserja in profesorja na danski filmski šoli; za slovensko pa: predstavnico filmske stroke Nerino T. Kocijančič, predstavnico MK RS Ireno Ostrouško iz Direktorata za medije in predstavnika filmskih ustvarjalcev Metoda Pevca.

Vprašanja sem sestavila na podlagi teoretičnih izhodišč in jih uporabila za vodilo pri intervjuvanju. Vprašanja sem vsem sogovornikom poslala vnaprej na vpogled pred intervjujem, da sem jih seznanila, o čem bi se želela pogovarjati. Transkripcije intervjujev so dostopne pri avtorici magistrskega dela.

2 Teoretična izhodišča

Teoretična izhodišča s pregledom literature so temelj magistrske naloge, na katerem sem gradila argumentacijo za razumevanje novih oblik vodenja in upravljanja v ravni kulturnega vladovanja. Začela sem z opredelitvijo področja kulturne politike, ki sem jo zaradi izmuzljivosti pojmovanja kulture¹ definirala ožje in širše. Pregledala sem gradivo o vlogi države pri oblikovanju in izvajanju kulturne politike v preteklosti in jo nato primerjala z današnjimi pogledi. Sledijo: pregled različnih političnoideoloških podlag za oblikovanje določene kulturne politike in njeni različni modeli na državni ravni ter prikaz kulturnopolitičnih ukrepov v okviru sedanjih modelov kulturne politike. Povzela sem tudi teoretična izhodišča za koncept splošnega in kulturnega vladovanja, čemur sem priključila še lastni predlog k novemu modelu kulturnega vladovanja za področje filmske politike.

2.1 Kulturna politika

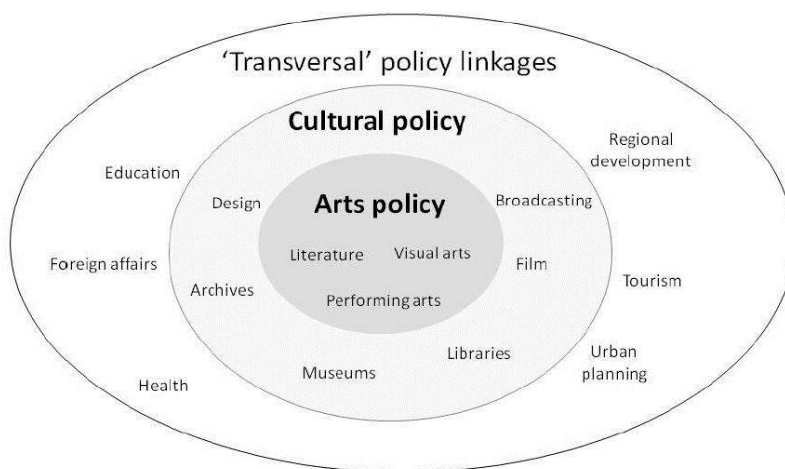
Po prvi svetovni vojni so začele nastajati nacionalne kulturne politike, ki so na kratko pomenile upravljalvske mehanizme, s katerimi so ustvarjali pogoje za razvoj nacionalne umetnosti in kulture. V ožjem in praktičnem pomenu naj bi načelno kulturne politike z državnim dodeljevanjem gmotnih sredstev podpirale umetnost. V tem smislu naj bi v sklopu kulture oblikovali prednostni estetski okus. To pomeni, da bi tako rekoč uravnavali, kakšno literaturo, glasbo, gledališče, ples in vizualno ali kiparsko umetnost želimo podpirati, tudi v današnji moderni družbi, v kateri prevladuje množična potrošnja realnih in simbolnih objektov. Zato je oblikovanje kulturne politike hkrati postalo tudi nekakšno merilo, kako

¹ Definiranje kulture je obširna razprava, za katero na tem mestu ni prostora. Namreč, »v akademskih disciplinah in javnem diskurzu obstajajo raznoliki koncepti kulture« (Schmitt 2011, 11). Zato se je treba pri uporabi pojma *kultura* zavedati, da mislimo pri tem na kulturo: 1. v pomenu kultiviranja oziroma civiliziranosti; 2. kot ustvarjalno umetniško aktivnost in 3. kulturo kot univerzalni sistem pomenov in predstav, ki so tipične za družbe, organizacije in skupine (po Schmittu 2011, 11). S poskusno sistematizacijo raznolikih konceptov kulture je Reckwitz (v Schmitt 2012) razločil njene štiri različne tipologije definicij. Pri tem se je treba zavedati, da obstajajo različne definicije kulture, ki odražajo raznolike teoretične osnove za razumevanje tega pojma, pri čemer je vsak avtor, ki se je lotil njenega definiranja, oblikoval svojo definicijo (omenimo le nekatere izmed mnogih: Edward B. Taylor, Max Weber, Clifford Geertz, Raymond Williams itd.). Na tem mestu je pomembno izpostaviti naslednji vidik kulture, ki temelji na družbeno konstruktivističnem pogledu nanjo in posledično na medsebojni povezanosti med tovrjenjem pomenov s produkcijo materialnih kulturnih artefaktov. Tovrstna definicija pravi, da: »kultura prikazuje samo sebe kot vrsto pomenskih sistemov in diferenciacijo teh sistemov, ki s svojimi specifičnimi oblikami 'simbolnega organiziranja realnosti' predstavljajo nujno dejanje za konstituiranje ozadja družbenih praks« (po Reckwitzu in Schmittu v Schmitt 2011, 13). Če po eni strani kulturno sfero sestavljajo ideje, pomeni, simboli in koncepti, jo po drugi strani tvorijo dejanja in prakse (npr. rituali in predstave) ter materialni (ali digitalni) artefakti, s katerimi se manifestirajo koncepti, ideje in pomeni (za več glejte Schmitt 2011 11–18). Za koncept kulturnega vladovanja je potemtakem treba upoštevati dejstvo, da obstajajo raznolike manifestacije različnih simbolnih sistemov, ki izhajajo iz različnih kulturnih praks. Dalje, politično priznanje in omogočanje raznolikosti kultur(e) in kulturnih praks potrjuje vlogo države pri upravljanju in vodenju različnih družbenih in (javnih in zasebnih) kulturnih institucij ter sodelovanje deležnikov pri snovanju in izvajanju kulturne politike.

vlade in komercialne industrije vplivajo na razmišljanje in čutenje posameznikov in družbe (Duelund 2008,11). Po Čopičevi (2011, 1) je naloga države, da na področju kulture izvaja: regulacijo, organizacijo javnih storitev in ukrepov ter kulturo finančno podpira s subvencijami in dotacijami. Tomc pri obravnavi državne kulturne politike razume njeno nalogo tako, da: »razporeja in omogoča kontinuum ustvarjanja od vladajoče do marginalne, od okusne do neokusne, vzvišene do banalne, poklicne do amaterske, institucionalne do neinstitucionalne, elitne do popularne itd. kulture.« (Tomc v Čopič in Tomc 1997, 32).

V širšem smislu pojmovanja kulturne politike velja, da se oblikuje na torišču nasprotnih interesov med različnimi strategijami in motivacijami v družbi na splošno in podrobneje na področju kulture. Nobena kulturnopolitična pobuda ne vznikne brez podlage, saj vsako tovrstno dogajanje temelji na vrednotah, ki jih ljudje sprejmejo in podpirajo ali izražajo. Šele takšne kulturne dogodke je mogoče finančno podpirati in promovirati. S širšega zornega kota razumemo kulturno politiko kot neprekinjeno razpravo o vrednotah in idejah, o katerih menimo, da so za nas pomembne (Duelund 2008). Tako avtor ugotavlja, da kulturne politike vedno odsevajo politična in ekonomska prizadevanja za oblikovanje normativnega okvira, ki spodbuja umetniško in estetsko izraznost ter druga posredna in neposredna orodja, ki jih državni aparat in vlada uporabljata za financiranje, podporo in regulacijo produkcije, distribucije in potrošnje kulturnih dobrin. Kulturna politika obravnava s kulturo povezana področja v smislu poseganja in urejanja na ravni države. Spodnji model (slika 2.1) ponazarja, kako so razdeljena področja umetnosti znotraj kulture, ki pa so povezna tudi z drugimi javnimi političnimi domenami.

Slika 2.1: Področja kulturne politike



Vir: IFACCA v Madden (2009, 34).

Uvodoma je že omenjeno, da se novim družbenim razmeram prilagaja tudi vsebina oziroma predmet kulturne politike. Ker postaja širša in obsežnejša, tradicionalna sektorska vsebinska delitev kulturne politike na umetnost in kulturo ni več zadovoljiva. Kulturna politika danes zajema področja od kulturnega načrtovanja in kulturnih industrij (sektorjev) do človekovih pravic na splošno. Zajema na primer tudi področje spolov, ohranjanje kulturne raznolikosti, načrtovanje urbanega regeneracije, vpliv sodobnega ekonomskega in družbenega razvoja naroda, prek mednarodnih odnosov (Čopič in Srakar 2012, 7). Dodati velja še popularno glasbo; vpliv in pomen socialnih omrežij, povezav med novimi tehnologijami, znanostjo in umetnostjo, medmrežja in pojav transmedijskih oblik umetnosti ipd.

2.1.1 Vloga države in kulturna politika

Vloga države pri oblikovanju in implementaciji kulturne politike in njenih ciljev se v sodobni družbi spreminja, tako kot se je ves čas v zgodovini. Na tem mestu je umestno vprašanje predvsem *o vlogi države pri oblikovanju kulturnopolitičnih ciljev z vidika uresničevanja javnega interesa in enakopravnega povezovanja vseh njenih deležnikov na vseh stopnjah oblikovanja in izvajanja kulturne politike ter s tem razvoja pluralne in demokratične družbe*. V sodobni družbi je mogoče prepoznati več elementov, ki vplivajo na oblikovanje kulturne politike, kot so: porast ekonomske perspektive na kulturo in umetnost, vztrajnost paternalističnega pogleda na kulturno politiko; trdovratnost nelahkotnega odnosa med 'visoko umetnostjo' in 'popularno kulturo' (Stanbridge 2002, 122), instrumentalizacija kulture, zagotavljanje kulturne raznolikosti, demokratizacija kulture, pluralizem itd. Kultura kot osrednji element učenja in izraz duhovnega bogastva družbe ima izrazito kompleksno vlogo v družbi, ki je država ne sme zanemarjati ali prepuščati trgu, ampak mora vselej proaktivno slediti njenim potrebam in inovacijam s pomočjo kulturne politike in z javno intervencijo za ustvarjanja pogojev. Pri raziskovanju kulturne politike in kulturnega vladovanja izhajam iz trditve, da je v demokratičnih političnih sistemih naloga države, da zagotavlja pluralnost interesov, prepozna vlogo deležnikov na področju kulture in tako prevzema nove vrednote in načela o vodenju in upravljanju. Navedeno bom kritično analizirala v nadaljevanju na posebnem primeru študije filmske politike.

Menim, da je potreben razmislek o argumentih za *nov model oblikovanja in izvajanja kulturne politike*, ki ne bo niti zagovarjal trenutno vedno bolj prevladujoče ekonomske perspektive o kulturnih industrijah niti tradicionalnega estetskega kanona umetnosti.² »Kulturne dobrine in

² Javna podpora dominantni, etablirani kulturi.

storitve so po značilnostih del javnega interesa. So skupne potrebe, ki se uresničujejo kolektivno, saj ... »Kultura zadeva javnost, in ne javnega sektorja.« (Čopič 1999, 168–172). Ne moremo jih preprosto prepustiti povsem tržnim zakonitostim povpraševanja in ponudbe; ker so kolektivne, zato ne moremo dopustiti, da bi o njih odločala zgolj država brez upoštevanja dialoga pri opredeljevanju javnega interesa.

2.1.2 Modeli kulturne politike

Kulturna politika je opredeljena kot eno izmed področij »političnih odločitev na državni ravni o ciljnih, oblikah in primernosti finančne podpore na temeljih javnega interesa. Odločitve so vsaj delno v funkciji oblikovanja vrednot o primernosti in koristnosti določenih oblik kulture, ter vloge in funkcije države v družbi; to pomeni, da so del politične ideologije.« (Henry 1993, 27). »Med družbenim razvojem in nastajanjem nacionalnih držav so se različno oblikovali tudi modeli kulturne politike v povezavi z razvojem različnih političnih ideologij,« ugotavlja Henry (1993, 37). V tem okviru spoznavamo ideologijo prek kulturnih študij, natančneje jo je opredelil Stuart Hall (v Henry 1993), katero definira kot »okvir in mrežo vrednot, konceptov, podob in trditev, ki jih uporabljamo pri interpretiranju in razumevanju delovanja družbe.« Ideologije so tudi predpisujoče, kako naj družba funkcionira. Predvsem pa odsevajo, implicitno ali eksplicitno, nabor določenih interesov, ki se nanašajo na določeno skupino, politike, strokovnjake, kulturne delavce in druge.

Henry (1993) prepozna tri glavne politične ideologije: liberalizem³, konservatizem⁴ in socializem⁵. Vse tri smeri s svojim političnim utrjevanjem in razumevanjem vloge države

³ Na kratko je liberalizem utemeljen na idejah Lockove moralne filozofije in politične ekonomije Adama Smitha. Osnova premisa sledi ideji družbe, ki jo sestavljajo racionalni in sebični individualisti, ki privolijo v družbeno pogodbo, da jim država vlada. Prosti trg je sistem za zasledovanje egoističnih ciljev posameznikov, s katerim povečajo možnosti za uresničitev svojih interesov, pri čemer je vloga države minimalna, zgolj v smislu zagotavljanja stabilnosti prostega trga. Ideja ideologije liberalizma je povezana z dvema vodilnima avtorjema, Miltonom Friedmanom in Friedrichom Hayekom, ki razumeta vlogo države pri urejanju trga kot minimalno. Za področje kulture to pomeni, naj ekonomska racionalnost in trg določata kulturne potrebe, na katerem se posamezniki obnašajo racionalno, svobodno in individualistično (Henry 1993, 28–31).

⁴ Ideje konservativizma so utemeljene na moderni politični Hobbesovi filozofiji, ki predvsem sledijo argumentom, da kakršnakoli sprememba političnega sistema vodi v kaos in anarhijo. Vrednote konservativne družbe temeljijo na tradiciji, avtoriteti in vdanosti. Za konservativce je hierarhija v družbi neizogibna. Vloga države in oblasti pa je ohranjanje družbenega reda ter ohranjanje družbenih vezi v družini, skupnosti in narodu. Vloga države ni namenjena doseganju ciljev družbene blaginje, podpora posameznikovi svobodi niti nadzoru ekonomije. Konservativizem daje na področju kulture prednost elitističnim in tradicionalnim oblikam umetnosti in kulture (Henry 1993, 31–33).

⁵ Socializem promovira ideje enakosti, svobode in kolektivne odgovornosti. Zanj je temeljna ideja osredotočena na zagotavljanje pogojev za kolektivna dejanja kot nujno obliko korektivne neenakosti, ki jo ustvarita in ohranjata trg in kapitalizem. Zato je vloga države nujna: prvič prek javnega lastništva in nadzora nad sredstvi produkcije, distribucije in izmenjave, ter drugič pri zasledovanju kolektivnih ciljev. Vloga države v socializmu ne promovira nobene določene umetnosti in kulture, temveč predvsem poudarja pluralizem, dostopnost do kulture ter podpira kulturne oblike, ki ne morejo preživeti na trgu (Henry 1993, 33–36).

posledično vplivajo tudi za kulturno politiko (tabela 2.1). V kontekstu teorije politične ekonomije je zato poleg kulturnega vladovanja potrebno tudi reflektivno razmišljanje v okviru današnje prevladujoče neoliberalne politične ideologije.⁶ Delno nastajanje novega 'liberalnega' modela 'podjetniške' kulture analizira že Breznik (2004). Zanj je značilno izhodišče, »da bi bilo škodljivega paternalizma države konec, če bi se kulturne ustanove oprle na svoje moči in se ekonomsko emancipirale po modelu kulturne industrije, država pa bi se ravnala kot naročnik na področjih, za katere se posebej zavzema.«

Tabela 2.1: Povzetek političnih ideologij v povezavi s kulturno politiko

Politična ideologija	Konservativizem	Liberalizem	Socializem
Kulturna politika	Demokratizacija kulture	Kulturna demokracija	Kulturna demokracija
Ključni koncepti	Tradicija in družbena solidarnost	Individualna svoboda	Enakost
Kulturne vrednote	Elitizem/kulturni idealizem	Prosti trg/pluralizem	Mešani trg/pluralizem
Argumenti za javno politično podporo kulturi in umetnosti	1. Varovanje nacionalne enotnosti z ohranjanjem nacionalne kulturne dediščine 2. Nacionalna kulturna dediščina temelji na visoki kulturi, ki se je razvila na temeljih tradicije 3. Mogoče je identificirati estetsko superiorne oblike umetnosti. 4. Umetnost, ki naj bi delovala kot avtonomna institucija za kakršnekoli druge namene, je popačena.	1. Svoboda posameznika, da izbira med kulturnimi dobrinami na prostem trgu. 2. Posredovanje države popači ponudbo in potrebe oziroma je zgolj gospodarsko trošenje. 3. Izogibati se je treba vlogi paternalistične države, ki oslabi posameznikovo svobodi in umetniško izražanje. 4. Državna podpora umetnosti pospešuje slab okus: estetski okus ni nič drugačen od tržnega okusa.	1. Nobena oblika umetnosti in kulture ni superiorna. 2. Nenakosti med posamezniki in skupinami zanikajo enakovreden dostop do kulturnih možnosti in virov sredstev 3. Vloga države je podpirati neekonomske oblike in varovati manjšine: izobraževanje ljudi, kulturne možnosti.
Kulturnopolitični cilji	Promovirati tradicionalno visoko umetnost z izobraževanjem ljudi, da jo znali ceniti.	Omogočiti trgu (namesto državi), da zastopa kulturne potrebe ljudi.	Podpirati oblike umetnosti, ki ne zmorejo obstati na trgu; izobraževati ljudi, da bi znali ceniti visoko umetnost; podpirati dostop do kulture.

Vir: Henry (1993, 50–51).

Henry je prepoznal smernice kulturne politike na podlagi ideološke pogojenosti pri političnih odločitvah države v kontekstu nacionalne podpore kulturi, medtem ko Tomc (v Čopič in

⁶ Zaradi omejenega obsega magistrskega dela sem izhodišča za kritično refleksijo povezovanja kulturnega vladovanja kot neoliberalno paradigmo umestila zgolj v zaključne ugotovitve, kjer podajam nastavke za nadaljnje raziskovanje.

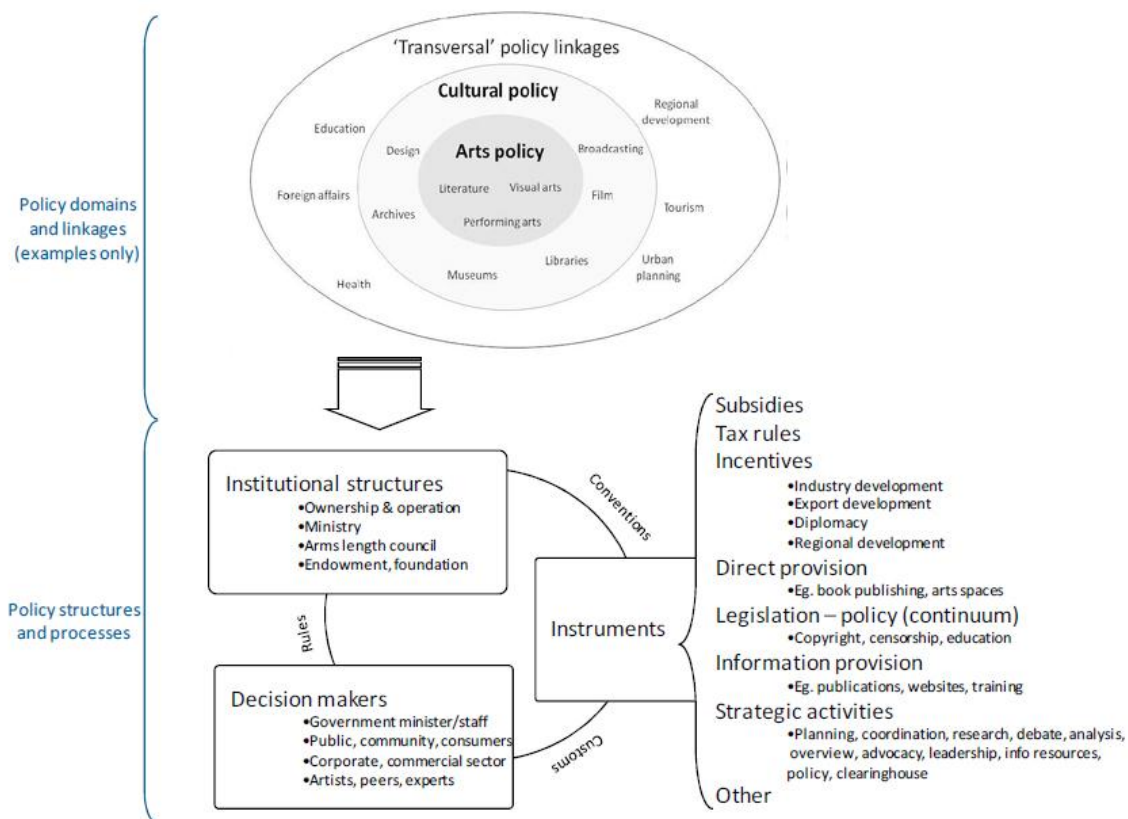
Tomc 1997, 34-35) predstavi model državnih kulturnih tipov glede na kulturno politiko in raven državne intervencije. Pri razlikovanju kulturne politike Tomc najprej ločuje vlogo države, ki je lahko: 1. prisotna in posledično bodisi uravnotežena (spodbuja pluralno nacionalno kulturo) ali pristranska (favorizira zelo specifične kulturne prakse na račun ostalih), ter 2. odsotna in posledično liberalna ali anarhična (tabela 2.2). V analizo vloge politične ideologije in raven državne intervencije pri oblikovanju kulturnopolitičnih modelov je bilo smiselno vključiti še model kulturne politike, ki se nanaša tudi na javnopolitične procese in strukture (slika 2.2).

Tabela 2.2: Državni kulturni tipi glede na kulturno politiko in raven državne intervencije

VLOGA DRŽAVE	KULTURNA POLITIKA	
	URAVNOTEŽENA	PRISTRANSKA
PRISOTNA	postmoderna	tradicionalna
ODSOTNA	liberalna	anarhična

Vir: Tomc (Čopič in Tomc 1997, 34).

Slika 2.2: Model kulturne politike



Vir: IFACCA v Madden (2009, 35).

Po tem politično neideološkem modelu so ključne dimenzije kulturne politike: *področja umetnosti/kulture*, ki jih upravljajo javnopolitične strukture in procesi, kot so: vodenje in upravljanje prek *institucionalnih struktur*; *odločevalci* (vlada, ministrstvo, kulturna administracija, javnost, skupnost, občinstvo in porabniki, zasebni in komercialni sektor, umetniki, strokovnjaki); *javna politična orodja/instrumenti* (davčne spodbude in olajšave, neposredno financiranje, zakonodajne rešitve, strateško načrtovanje s koordinacijo, raziskavami, diskusijami, analizami, zagovorništvo, vodenjem) ter *formalni in neformalni predpisi*, ki so v zgornjem modelu podrobneje razdelani (Madden 2009, 6).

Model je že naravnano na kulturno vladovanje, saj vključuje nekatere njegove elemente, katere analiziram v nadaljevanju. Iz klasične definicije kulturne politike kot upravljalnega mehanizma je prevzel »regulacijo, organizacijo javnih storitev in ukrepov ter finančno podporo s subvencijami in dotacijami.« (Čopič 2011), na novo pa že razvija prepoznavanje vloge raznolikih deležnikov kot soodločevalcev pri oblikovanju kulturnopolitičnih ciljev, sprejemanje odločitev na podlagi evalvacij in analiz ipd.

2.2 Koncept vladovanja

O novem konceptu vladovanja je na voljo nemalo znanstvene družboslovne literature. Začeli pa so ga uporabljati tudi širše v političnih in strateških dokumentih. Kot ugotavlja Schmitt (2011, 19), so razlogom za uveljavljanje koncepta vladovanja na splošno in v znanosti botrovali vzroki, povezani s splošnim vprašanjem, zakaj se novi koncepti pojavljajo v teoriji in praksi. Odgovori nanj so, zato ker: 1. so starejši koncepti postali pomanjkljivi, 2. družbene in politične spremembe narekujejo potrebo po novih konceptih in opredelitvah, 3. je treba ugotovitve in teze akademikov ločiti od preostalih in 4. ker imajo družbeni akterji zunaj znastvenih institucij določen interes pri razširitvi uporabe koncepta vladovanja.

Izvor in pomen besede vladovanje

»Pojem vladovanja se namenoma jasno ločuje od pojma vladanja, v smislu formalno ustanovljene vlade ali sistemov vladanja.« (Schmitt 2011, 19). Oba pojma sta izpeljana iz latinske besede *gubernare* (ang. *to steer, control, govern*) in grške besede *kibernân*, katero je prvič uporabil Platon kot 'dejanje vladajočih' (ang. '*act of governing men*'). V angleški jezik grško besedo prevajajo kot glagol '*to steer*', ki pomeni upravljati, voditi (po Cepiku 2006, 2).

Po Beymeju (2011, 1040) zajema pojem vladovanja (*governance*) širše polje delovanja vlade (*government*), ker »vključuje individualne in kolektivne interakcije vlade z nevladnimi

organizacijami, interesnimi skupinami, družbenimi gibanji in državljanskimi skupinami.« Podobno ugotavlja Schmitt (2011, 19), in sicer: »Koncept vladovanja se je razvil kot reakcija na dejstvo, da tradicionalne oblike pojmov vladanja in suverenosti ne zadostujejo več za opisovanje procesov pri oblikovanju odločitev in njihovem uveljavljanju v sodobni dobi.« Vladovanje pa ni nujno povezano zgolj z javno oblastjo, saj lahko nastopa tudi v zasebnem sektorju, na primer kot pojem korporativno vladovanje (*corporate governance*) (Brezovšek in Bačlija 2010, 192).

Navedena avtorja ugotavljata, da o prevodu za angleški izraz *governance* v slovenskem prostoru ni enotnega dogovora. Pojavljajo se različni prevodi kot »vladavina, upravljanje ali celo vladanje, vendar imajo vsi trije termini v slovenščini že prepoznan pomen.« (ibid.). Prevod v *vladovanje* je uvedel Splichal (2008) in ga definiral s procesi globalizacije in širjenjem regulacije. Natančneje Splichal (2008) pravi, »globalizacija širi družbeni prostor onkraj meja države, vladovanje pa širi regulacijo onkraj meja vladanja (nacionalne) politične oblasti.« Širše nadaljuje:

V globalizaciji nastajajo nove oblike vladovanja, ki so kombinacije delovanja nacionalnih, mednarodnih, nadnacionalnih političnih institucij, gospodarskih korporacij, nevladnih organizacij in drugih skupin in posameznikov. Ideja vladovanja meri na novo delitev oblasti in vpliva ne le med državami, ampak tudi med akterji, ki so nad državami, pod državami in poleg držav. Globalizacija gre roko v roki z vladovanjem, t. j. z razpršitvijo zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti v vseh smereh znotraj in onkraj meja držav. Vladovanje tako obsega državne in nedržavne, politične in ekonomske oblike odločanja in vplivanja, ki imajo pomembne posledice za prebivalstvo na širšem ali ožjem ozemlju ali pa tudi za vso svetovno skupnost.(ibid.)

Splichalova opredelitev vladovanja je le ena izmed mnogih. Kot ugotavlja Schneider (v Cepiku 2006, 2), pojem spremlja precejšnja konceptualna nejasnost in interpretativna fleksibilnost⁷, zaradi česar je tudi postal uspešen in mnogokrat uporabljen. Drugače povedano, Pierre in Peters (v Cepiku 2006, 2) povezuje njegovo uspešnost z uporabnostjo in koristnostjo samega pojma.

2.2.1 Ločevanje pojmov vladanje in vladovanje

Pomenska razlika med terminoma vladanje (*govern*) in vladovanje (*governance*) je nastala šele pred kratkim. Še v šestdesetih je bilo vladovanje večinoma sinonim za početje vlad

⁷ Podrobnejšo analizo raznolikih definicij in pomenov (javnega) vladovanja je opravila Cepiku (2006) s pregledom anglosaksonskih, nemških, nizozemskih, skandinavskih in italijanskih avtorjev ter pregled literature na to temo. Analizne ugotovitve so, da koncept spremlja velika kompleksnost pojmovanja, na katerega vplivajo naslednji vidiki: akademska disciplina, raziskovalni cilji, geografska in kulturna podstat raziskovalcev, upravne tradicije in trendi reforme javne uprave.

(*governments*) (Tollefson in drugi 2012, 4). Leta 1955 je v Oxfordskem angleškem slovarju vladovanje definirano kot 'dejanje ali način vladanja' in 'stanje, v katerem je nekomu vladano'. (ibid.). Akademski koncept vladovanja se je začel spreminjati šele v poznih osemdesetih letih zaradi znanstvenega raziskovanja mednarodnih odnosov in teorij novega javnega menedžmenta. Tollefson in drugi (2012, 3) pa ugotavljajo, da so bili tradicionalno zasnovani hierarhični modeli vladanja, ki se močno zanašajo na centralizirano obliko urejanja in nadzorovanja, deležni številnih kritik in obravnjav iz vrst akademikov in poklicnih ljudi.

Za začetek se je smiselno nasloniti na Rosenaua (1992) kot enega od utemeljiteljev razločevanja med vladanjem in vladovanjem, ki je sprožil pomembne razprave o tradicionalnih in sodobnejših oblikah vodenja in upravljanja. Med drugim meni, da: »vladanje vključuje formalne oblike izvršilne moči, med tem ko vladovanje pomeni obliko komunalnega sistema o določanju pravil, ki temeljijo na skupnih prepričanjih.« In še, da »vladovanje kot sistem pravil deluje le takrat, ko so ta sprejeta večinsko.« (1992, 4).

Brezovšek in Bačlija (2010, 192) menita, da je »vlada institucija, vladovanje pa širši koncept, ki vključuje več akterjev in ni nujno zgolj v pristojnosti formalne vlade.« Po Koehaneju in Nyeju (v Brezovšek in Bačlija 2010, 192) vladovanje zajema »procesne in institucije (tako formalne kot neformalne), ki vodijo in regulirajo aktivnosti določene skupine; Vlada pa je le del, ki ima avtoritarno funkcijo in oblikuje formalna pravila in obveznosti.«

Avtorica Cepiku (2006, 1) povzema, da je v zadnjih dveh desetletjih reformiranja javne uprave pridobil pojem vladovanje (*governance*) mesto tako v akademski debati kot v retoriki politikov in menedžerjev, in to pogosto na račun termina vlade (*government*) ali kot protiidarec *novemu javnemu menedžmentu*. Vendar vladovanje pomeni več kot zgolj upravljanje, saj je večdimenzionalen koncept, za katerega ni mogoče najti skupne in širše sprejete definicije (ibid. 2). Pozneje je na podlagi analize literature in drugih avtorjev (Cepiku 2006) natančneje predstavila uporaben teoretični okvir za razlikovanje vladanja od vladovanja (tabela 2.3).

Poenostavljeno je mogoče ponazoriti tudi razlikovanje lokalnih oblasti (*local governments*) od lokalnega vladovanja (*local governance*). Prva besedna zveza smiselno zajema zgolj javne oblasti, lokalno javno upravo, lokalne javnopolitične odločevalce ipd., ki vplivajo na upravljanje določenega lokalnega območja. Druga besedna zveza pa se nanaša na vse deležnike, kot so javne oblasti in zasebni sektor, posamezniki, civilnodružbene organizacije. Skratka, vladovanje združuje vse, ki želijo kolektivno vplivati na procesno oblikovanje politik

in njihovo izvajanje (npr. z javnimi in zasebnimi partnerstvi, pogodbenimi odnosi) ter delujejo na lokalnem območju in dosegaajo skupne cilje, to je lokalno kakovost življenja in storitev.

Tabela 2.3: Vladanje in vladovanje

	Vladanje	Vladovanje
Definicija	Formalna avtoriteta političnega odločanja, ki jo legitimirajo formalna institucionalna pravila	Formalne in neformalne izvršne oblike avtoritete, katerih cilj je oblikovanje konsenzualne odločitve.
Deležniki	Majhno število (po večini javnih) udeležencev	Veliko število deležnikov (javnih, zasebnih, civilno družbenih), ki participirajo v procesih
Fokus	Organizacijske strukture in institucije	Procesi, javne politike in rezultati
Strukture	Zaprti sistemi, teritorialne omejitve izvrševanja oblasti, prisilna udeležnost Hierarhija	Odprti sistemi, funkcionalna razdelitev oblasti, prostovoljno udeleževanje Omrežja in partnerstva
Proces javnopolitičnega odločanja	Malo posvetovanja, brez sodelovanja in udeležbe v oblikovanju javnih politik in implementaciji	Obsežnejše posvetovanje, sodelovanje med deležniki pri opredeljevanju in implementaciji sektorskih javnih politik
Orodja za implementacijo	'Top-down' orodja, Večinoma formalna orodja	Pogosto neformalna orodja, ustvarjanje pogojev in spodbud za sprejetje formalnih odločitev
Načini medsebojnega delovanja	Hierarhična oblast, konfliktni odnosi, diskretnost. Ukaz in nadzor, neposredna oblika storitev	Posvetovanja in sodelovanja, preglednost in odprta javna uprava Upravičenost vloge javne uprave
Odločitve	Toge in specifične	Glede na kriterije in principe usmerjene avtonomne odločitve
Zunanje implikacije na odločitve	Prisilni učinki, prepovedi in obligacije	Ne prisilne zahteve, ampak spodbude in pogoji, ki opredeljujejo vedenje različnih deležnikov.

Vir: Cepiku (2006, 9-10).

Če pozorno analiziramo teoretični okvir, ki ga je zasnovala Cepikujeva, je razvidno, da teoretično že lahko govorimo o spremembah struktur vladanja, katere se približujejo vladovanju. To podmeno potrjujejo: vključevanje vedno večjega števila (zasebnih, nevladnih) deležnikov; prehod osrednje vloge države iz zgolj zagotavljanja organizacijskih struktur v doseganje javnopolitičnih ciljev (ne glede na organizacijsko strukturo); obligacijsko omrežje, ki na novo upravičuje vlogo javne uprave pri povezovanju vseh družbenih okolij (javne, zasebne in civilnodružbene sfere). Vladovanje uporabljamo kot normativni in deskriptivni model: »kot obliko odločanja in pooblaščenja kolektivnih virov in akterjev, ki je nasprotno drugima dvema načinoma izpeljave navedenih nalog, in sicer na trgu in v hierarhiji.«⁸ (Brezovšek in Bačlija 2010, 194; Jessop 1998).

⁸ Še podrobneje meni, da se »vladovanje ne naslanja več na avtoriteto izvoljenih predstavnikov niti na prenašanje odgovornosti na zasebni sektor, pač pa kolektivne vire in akterje ureja in določa z odnosi tako s civilno družbo kot z drugimi ravnimi lokalne, državne oblastmi.« (ibid.).

2.2.2 Razvoj koncepta vladovanja

Ideja, da so nacionalne vlade glavni akterji v izvajanju regulacije in nadzora, se je pokazala za zastarelo (Bekke in drugi v Peters in Pierre 1998). Iz zgodovinske perspektive je proces odločanja v 80-ih letih prejšnjega stoletja postajal vedno bolj kompleksen in tako prispeval k širši debati, da je država preobremenjena z vedno večjim številom zahtev družbe, ki jih je težko ali nemogoče zasledovati in uresničevati. Temu so sledile razprave o nezmožnosti (*ungovernmentability*) državnega upravljanja prav zaradi vedno večje kompleksnosti postmodernih družb. Pojem vladovanje je bil prvič uporabljen v mednarodnih odnosih, ko je ideja 'vladanje brez vladajočih' (*governing without government*) (Roseanu 1992; Rhodes v Peters in Pierre 1998) s konceptom *dobrega vladovanja* pridobila pomembno mesto, saj je bilo zaznati povečan interes, na kakšen način je izvedljivo »mednarodno sodelovanje brez osrednje avtoritativne in prisilne globalne oblasti.« (Tollefson 2012, 4).

Približno v istem obdobju so se v podobnih razsežnostih dogajale spremembe tudi na področju javne uprave. V poznih osemdesetih in na začetku devetdesetih je Rhodes podvomil v tradicionalno paradigmo od zgoraj navzdol (*top-down*) hierarhičnega nadzora države in ugotovil, da se uporabljeni model upravljanja javnega sektorja spreminja tako, da so vlade povečano vladale prek omrežij, ki jim je pogosto dominiral privatni interes (Rhodes v Tollefson 2012, 4).

V tem obdobju je vladovanje odigralo izrazito vlogo tudi na drugih področjih. V pravu se je predvsem kazalo v obliki povečanega zanimanja za vlogo in pomen 'mehkega prava' na regionalni, nacionalni in mednarodni ravni (Tollefson 2012, 4). Podoben vzorec se je odvijal tudi v ekonomiji in poslovnih študijah s pojavom literature o *korporativnem vladovanju* (van Kerbergen in van Waarden v Tollefson 2012).

Zasnova vladovanja temelji na argumentaciji, da je oblikovanje javnih politik v postmodernih družbah vedno težje uresničevati. Danes obstaja čedalje več razlik med interesnimi skupinami in družbenimi gibanji glede na stanje v 80-ih letih, ko je prevladovala paradigma neokorporativizma, ki je vključevala zgolj sodelovanje med državnimi institucijami in glavnimi deležniki, to je zasebnimi organizacijami in sindikalnimi združenji.

Kaj je v preteklosti dejansko prispevalo k nastanku vladovanja? Osrednjo vlogo so imele značilnosti, ki so se zgodile na prehodu iz moderne v postmoderno družbo, kot so: spremembe oblikovanja javnih politik in regulacije; vpliv teorije novega javnega menedžmenta s poudarjenim ločevanjem oblikovanja javnih politik od njihovega izvajanja, zato da bi dosegli

večjo učinkovitost; lobiranje; decentralizacija, privatizacija in liberalizacija državnih monopolov nad storitvami in infrastrukturo. Vsi naštetih novi elementi so vplivali na stara orodja, s katerimi je država vladala z zakoni, prepričevanji in propagando ter omejevanjem in regulacijo (Beyme 2011, 1040). Sociopolitične dejavnike pri reformi javnih politik sta podrobneje razdelala še Bovaird in Löffler (2010, 16-18) ter slovenska avtorja Brezovšek in Bačlija (2010, 200-204) v povezavi z globalizacijskimi procesi.

2.2.3 Definicije koncepta vladovanja

Če povzamemo pomembnejše avtorje, ki so proučevali koncept vladovanja, se ožje razumevanje tega pojma navezuje na spremenjeno politiko kot boj za oblast (*politics*), javne politike (*policy*), in politične institucije (*polity*) (Puppis 2010, 136). Ali natančneje opredeljeno: »Vladovanje je sprememba pomena vlade, ki se navezuje na *nove* procese vladanja, kot *spremenjeni* pogoji za urejanje predpisov ali kot *nova* metoda za vodenje družbe (Rhodes v Puppis 2010, 136). Te spremembe povezujejo avtorji, kot je utemeljeno že zgoraj, z razločevanjem *vladanja* (hierarhične, ustavne oblike regulacije) od *vladovanja* (nova, inovativna in kooperativna oblika regulacije) (različni avtorji po Puppis 2010, 137). Jasno je treba poudariti, da že same raznolikosti državnih tradicij med germanskimi, skandinavskimi, anglosaksonskimi in drugimi dajejo različne predpostavke za definiranje vladovanja.

Na ravni *novih procesov* anglosaksonski avtor Rod Rhodes meni, da vladovanje pomeni proces, ki poteka: »prek tranzicije od centralistične birokracije k fragmentiranemu prenosu storitev in oblikovanja javnih politik, pri čemer je poudarjena vloga različnih deležnikov (brez dominantnega člana), ki si delijo odgovornost.« (v Cepiku 2006, 4). Vladovanje identificira s procesom izvotlenja države (*hollowing out of the state*) kot posledico razporeditve moči in funkcij bodisi usmerjenih: 1. **navzgor** v mednarodne institucije, 2. **navzdol** na lokalne in regionalne oblasti ter 3. **horizontalno** med regulatorne avtoritete, izvršne agencije in zasebna podjetja ter neprofitne civilnodružbene organizacije, ki delujejo prek pogodbenega dela in javnih zasebnih partnerstev (ibid.) Ne nazadnje se Rhodes pri definiranju vladovanja navezuje na osrednjo vlogo omrežij, s katerimi neodvisne javne in zasebne organizacije izmenjujejo različna sredstva in skupne cilje (ibid.).

Podobno kot Rhodes predlaga tudi Stoker (1998), naj bo vladovanje utemeljeno na omrežjih, samoorganizaciji in upravljanju ali kot kombinacija od zgoraj navzdol (*top-down*) in od spodaj navzgor (*bottom-up*) načinov. Po Stokerju uvaja model vladovanja tudi nekatere nove dileme o njegovih procesih, ki jih večidel povezuje z zagotavljanjem odgovornosti (ibid.).

Treibe in drugi (2007, 3) ugotavljajo, da vladovanje pomeni: »proces upravljanja, ki se razlikuje od tradicionalnega modela, v katerem so izvoljeni predstavniki sprejemali kolektivne odločitve v parlamentih, in jih birokrati implementirali prek javne uprave.« (ibid.). Koncept vladovanja upošteva spremembo, ki se je zgodila z vplivanjem interesnih skupin (*actor constellation*) na oblikovanje in implementacijo javnopolitičnih odločitev ter hkrati na obliko političnega upravljanja (*steering*) (ibid.).

Ta obseg že prehaja v širšo vsebino definicije vladovanja, ki se navezuje na »nove oblike regulacije s fokusom na kolektivno koordinacijo na splošno« (Puppis 2010, 137), kar po Jessopu (1998, 29) pomeni, da se vladovanje »navezuje na kakršnokoli obliko koordinacije medsebojno odvisnih aktivnosti.« Tako je po Cepiku (2006, 6) nizozemska (Kooimanova) različica vladovanja v političnih znanostih najbolj konceptualno napredna, pri čemer ta avtor (v Treib 2008, 3) ugotavlja, da se vladovanje »navezuje na družbeno upravljanje (*societal steering*) in ga pogosto opisujemo kot *proces koordinacije med različnimi omrežji*.« Njegov največji dosežek pri definiranju vladovanja je način, kako skladno povezovati tradicionalne modele državnega upravljanja z inovativnimi načini, kot je omrežni menedžment. Ne pomeni kritike novega javnega menedžmenta, temveč identificira vladovanje kot zunanje naravnani način povezovanja z novo paradigmo javne uprave, ki naj bi imela centralizirano vlogo pri vladovanju (v Cepiku 2006, 6). *Gre za večnivojski mikro-, meso-, makronivojski okvir, v katerem noben deležnik ne igra prevladujoče vloge, vendar ima v njem javna uprava odgovornost, da ustvarja ustrezne priložnosti za vse*. Drugače povedano, vladovanje povezuje z oblikovanjem sporazumov, s katerimi skušajo javni in zasebni deležniki reševati družbene probleme ali ustvarjati družbene priložnosti za institucije. Proces vladovanja se aktivira prek javne uprave in koordinira različne deležnike, s ciljem reševati kompleksnosti okolja, diverzitete in dinamike (Kooiman 2003).

Bovaird in Löffler (v Cepiku 2006, 4) razumeta vladovanje podobno, in sicer kot »način, s katerim različni deležniki medsebojno sodelujejo, da bi lahko vplivali na kakovost življenja /.../, in osredotočenim na učinke javnih politik, ki so pomembni za zunanje deležnike.« Lynn (v Cepiku 2006, 5) dodatno poudarja pomen »porazdelitve odgovornosti in zmožnosti pri zasledovanju javnih potreb in interesa.« Vladovanje po njej pomeni »mešanico vertikalnih in horizontalnih orodij, ki omogočajo koordinacijo in vodenje različnih deležnikov k doseganju skupnih ciljev.« (ibid.).

Kooiman (2003) loči še tri oblike vladovanja: samovladovanje, sovladovanje (kot sodelovanje prek javnozasebnih partnerstev, komunikacijskega vladovanja, omrežij in sistemov) ter hierarhično vladovanje. Tem predpostavljenim oblikam vladovanja bi lahko dodali tudi novo perspektivo po Jessopu (1998), in sicer: ločevanje mehanizmov vladovanja prek trga, heterarhije in hierarhije oziroma države. Z njim se spogledujta tudi skandinavski avtorja Bjork in Johansson (v Cepiku 2006, 7), ki razumeta vladovanje kot makroteorijo o načinih koordinacije med različnimi deležniki, katero raziskujemo z vidika strukture (trga, heterarhije, hierarhije) ali s fokusom na procese vladovanja (vodenje in prilagajanje).

Dodati je treba, da se je znotraj disciplin (kot so mednarodni odnosi, javna uprava, ekonomija, pravo) prilepil na koncept vladovanja še pridevnik 'novo'. Toda nekateri avtorji poudarjajo, da je njegovo dodajanje lahko polemično, saj z njim ne pridobimo boljše analitične vrednosti (Treib in drugi 2007), temveč samo opis s pomenom 'novo' pri vladovanju, to je oblikovanje novih vrednot, ki se razlikujejo od sicer značilnih za tradicionalno vladanje (Tollefson in drugi 2012). To pravzaprav pomeni, da bi raziskovalci vladovanja morali privzete vrednote še posebej povezovati z njegovimi novimi oblikami (Tollefson in drugi 2012). Na koncept vladovanja se navezujejo naslednje vrednote in načela: učenje preko javnih politik, prilagodljivost, odzivnost, rešitve k povezanosti, usmerjenost k soglasju, tekmovalnost in pluralizem, pravičnosti in nepristranskost; začasnost in eksperimentalnost, odgovornost, transparentnost, legitimnost, deliberativnost in participacija, strateško upravljanje, ter decentralizacija in subsidarnost. (Lobel 2005 v Tollefson in drugi 2012, 5; de Bruca in Scott 2006 v Tollefson in drugi 2012, 5; Brezovšek in Bačlija 2010, 194-195).

Če se povrnemo k osnovnemu raziskovalnemu vprašanju, uvidimo, da večina avtorjev pri razlagi vladovanja govori o spremenjenih perspektivah in razumevanju vloge vlade in države tako pri oblikovanju kot izvajanju javnih politik, storitev in upravljanju družbenih področij. Obstaja precej raznolikosti in načinov definiranja tega pojma, vendar vsi poudarjajo predvsem *odprte procese* (kot so horizontalna in vertikalna povezovanja) pri oblikovanju in izvajanju javnih politik, *nove vrednote* pri načinih sodelovanja in povezovanja javne in zasebne sfere (prek omrežij), pri čemer je na novo opredeljena tudi usklajevalna vloga države kot *koordinatorja* (pri opredeljevanju in izvajanju javnega interesa, javnih politik in storitev). Država opravlja vlogo »*facilitatorja*«, oziroma je *primus inter pares* (prva med enakimi) (Puppis 2010, 137; Jessop 1998, 43). Po Pierreju in Petersu (v Puppis 2010, 138) pa vloga države ostaja pomembna kot »struktura za oblikovanje in izvajanje ciljev.« V tem smislu

Kooiman (2003) govori o *metavladovanju*, ko ugotavlja razmerja in vlogo države pri »vodenju različnih organizaciji in deležnikov, vpetih v procese vladovanja.«

2.2.3.1 Javno vladovanje

Kot že omenjeno, spremljajo vladovanje raznolike predpone, ki jih teoretiki tudi različno poimenujejo. Poznamo koncepte dobrega vladovanja⁹, korporativnega vladovanja¹⁰, samovladovanja, metavladovanja in globalnega vladovanja¹¹. Poleg njih je za kulturno vladovanje teoretično pomembnejša perspektiva način javnega vladovanja (*public governance*), katerega je zato treba podrobneje utemeljiti.¹²

Tudi ta koncept ni izjema, zato ga različni avtorji različno interpretirajo in predlagajo različne definicije. Bovaird in Löffler na podlagi mnogih pregledanih avtorskih gradiv opredeljujeta javno vladovanje s trditvijo, da se »nanaša na pozornost, kako različne javne organizacije medsebojno vplivajo pri doseganju ciljne višje ravni zaželenih rezultatov, ki jih določajo interakcije z državljanji in deležniki.« (2010a, 9). Medsebojni vplivi med deležniki so temeljni procesi javnega vladovanja, ki določajo, kako sprejemati javnopolitične odločitve.

Cepiku (2006, 12) na podlagi pregleda literature in avtorjev ugotavlja, da je javno vladovanje mogoče identificirati kot vlogo javne uprave znotraj omrežij. Glede na to se v literaturi pojavljata dve različni poziciji o vlogi vladovanja: prvi razumejo *strateško upravljanje in koordinacijo omrežij kot funkcijo, ki jo lahko opravlja prav vsak deležnik znotraj omrežja*. Se pravi, javna uprava ima enakovredno pozicijo glede na druge deležnike v omrežju. Nekateri avtorji pa menijo, *da je zgolj in edino javna uprava tista, ki ima potrebno legitimnost za upravljanje in koordinacijo omrežij* (glejte v Cepiku 2006, 12). Toda Sibeon (v Cepiku 2006,

⁹ Dobro vladovanje je normativen koncept, ki ga je težko definirati, zato se pri njegovi opredelitvi navezujemo predvsem na vrednote in načela: dolžnosti deležnikov, transparentnost, odgovornost, trajnost, etično in odkrito vedenje, enakopravnost in enakovrednost (Bovaird in Löffler 2010, 10).

¹⁰ Korporativno vladovanje se osredotoča na težave in probleme, kako ločeno izvajati nadzor in vodenje v organizacijah (prvotno zasebnih, danes tudi drugih sferah) (Bovaird in Löffler 2010, 9; Fama in Jensen v Puppis 2010, 135).

¹¹ Samo ena izmed definicij globalno vladovanje ponovno opredeljuje z vidika, kako se soočati s težavami, ki prestopijo meje nacionalnih držav, in to zaradi pomanjkanja obstoja svetovne oblike oblasti (Bovaird in Löffler, 2010, 10).

¹² Čeprav se porajajo dvomi, ali je vladovanje le izum politologov, in posledično brez pomena za dejansko prakso, ga Löffler (2010, 215) vseeno argumentira s tem, da so se politični procesi odločanja o javnih politikah in javna služba korenito spremenili v zadnjih 15 letih. To se je zgodilo zaradi »bolj fragmentarne države z velikim številom javnih agencij, bolj informiranih državljanov in izboljšane komunikacije s tehnološkimi inovacijami. Se pravi, če so še ne dolgo tega morale javne agencije skrbeti predvsem za notranji upravljavski sistem (s finančnim menedžmentom, upravljanjem človeških virov in informacijsko tehnologijo), se morajo danes spoprijeti tudi s pomembnimi zunanjimi deležniki, da bi zmogli doseči zaželene rezultate in učinke ter visoko raven kakovosti javne službe.« (ibid.).

12) opozarja, da vprašanje, kakšno vlogo ima javna uprava znotraj javnega vladovanja, ne more biti rešeno s teoretičnimi predpostavkami, temveč z empirično analizo.

Javno vladovanje po Cepikujevi (2006, 12) bi moralo stremeti k dopolnjevanju in povezovanju mikro-, meso-, in makroperspektive, saj vse tri prispevajo k vsestranski javni upravi (tabela 2.4).

Tabela 2.4: Perspektive javnega vladovanja

Perspektive	Definicija vladovanja	Strateška vloga javne uprave pri upravljanju
Mikrovladovanje (javna uprava)	Navzven usmerjeni javni menedžment	Sposobnost reševanje problemov in vključenost deležnikov
Mesovladovanje (razporejeno javno vladovanje)	Zavzema se za varovanje javnega interesa v okviru čedalje številčnejših in raznorodnih oblik državnih institucij.	Je lahko doseženo z zunanjimi dejavniki, ko oblast izvajajo državni organi ali druge oblike avtoritet, ki imajo odgovornost za nadzor in kontrolo javnih organizacij. Izvajajo jo lahko tudi notranji dejavniki z odgovornostjo vladajočega telesa in menedžmenta vsake posamezne javne organizacije.
Makrovladovanje (država, trg in civilna družba)	Globalno vladovanje določajo odnosi med javno upravo in zunanjimi deležniki (zasebnimi, neprofitnimi ali profitnimi, podjetja, civilna družba in mednarodne institucije).	Njen cilj je doseči primerno kombinacijo javne, zasebne, in civilnodružbene participacije, pravne države in varovanja porazdelitve moči po ustavni poti.

Vir: Cepiku (2006, 12).

Ne nazadnje se evropsko literaturno podobo javnega vladovanja povezuje z reformo javne uprave (Cepiku, 2006, 9). Frederickson (v Cepiku 2006, 9) ugotavlja, da večina elementov javnega vladovanja (kot so omrežja, sodelovanje, partnerstvo in pogodbeno delo) pomeni »oblike institucionalnega prilagajanja, ki nastajajo zaradi vedno večje medsebojne odvisnosti« in sodelovanja med javno in zasebno sfero.

2.2.4 Dimenzije koncepta vladovanja kot analitičnega okvirja

Koncept vladovanja postaja v politični znanosti analitično orodje (Schmitt 2011, 23) za razlago destabiliziranja tradicionalnih oblik in načinov vladanja v »zasebnih, polzasebnih in javnih sferah, ki se odvijajo na lokalnih, regionalnih, nacionalnih ali transnacionalnih ravneh.« (van Kersbergen in van Waarden v Tollefson in drugi 2012, 5). Zato v političnih znanostih zadnja leta poteka bogata in intenzivna razprava (Everitt 1999, 18) o teoretičnih izhodiščih za analizo koncepta ter njegove različne oblike (Treib in drugi 2007, 1).

Pri oblikovanju tipologije in analize modelov vladovanja večina avtorjev na prvem mestu izhaja iz že definiranih dimenzij in elementov vladovanja (Treib in drugi 2007; Tollefson in drugi 2012; Tollefson in drugi 2012). Vendar le-ta v akademski literaturi večidel niso poenotena in so precej raznolika. Objavljenih je veliko različnih prispevkov o dimenzijah vladovanja, ki služijo kot podlaga za njegovo večplastno analizo; prav to pa ustvarja precejšnjo zmedo pri njegovi konceptualizaciji. Najpogosteje so predlagane in uporabljene naslednje dimenzije: *institucionalne strukture, področje politike in moči, področje javnih politik z javnopolitičnimi orodji in javnopolitičnimi pobudami, nova omrežja in vključevanje deležnikov ter strukture* (trga, hierarhija/država in heterarhija) *in procesi vladovanja* (Treib in drugi 2007; Schmitt 2011; Tollefson in drugi 2012).

Tudi Schmitt (2011, 23-29) je predstavil podobne ključne elemente analitičnega modela sprememb vladovanja kot kompleksnega orodja in načina novega vodenja in upravljanja. Prednost slednjega je, da obenem natančneje naniza možnosti za empirično analizo dimenzij vladovanja (tabela 2.5).

Tabela 2.5: Dimenzije vladovanja

Dimenzije vladovanja	Elementi vladovanja
Identifikacija vpletenih ali vključenih deležnikov	prek definiranja deležnikov, prek prakse vključenosti; prek oblikovanja interesa deležnikov; moč vplivanja deležnikov; omejitve vključenosti
Institucionalne strukture	formalne in neformalne
Strukture vladovanja	od zgoraj navzdol (top-down) regulacija in hierarhična koordinacija; samoorganizacija, vodenje prek neposredne demokracije; enakovredno posvetovanje, od spodaj navzgor (bottom up) vodenje; vodenje prek omrežij;
Oblike vladovanja	vloga trga, vloga večnivojskega (mikro, meso, makro) vladovanja; vloga omrežij
Procesi vladovanja	pogajalski procesi pri oblikovanju javnih politik; vpliv institucionalnih struktur, po katerih vladovanje poteka in ki so odvisne od sprememb procesov vladovanja;
Učinki vladovanja	ali fizični materialni, prostorski, podjetni, družbeno-kulturni; ali institucionalni – politični in zakonodajni; ali diskurzivni učinki;
Ideje in diskurzi	pogajanja v procesih vladovanja se konstituirajo na podlagi prepoznanja določenih idej in norm, ki medsebojno tekmujejo časovno in prostorsko, in jih proučujemo z diskurzivno analizo;
Normativni vidiki analize vladovanja	materialni rezultati vladovanja skozi procese in strukture vladovanja (kot so pravično zastopanje ali participacije vseh udeleženih, proceduralna transparentnost in legitimnost, jasna odgovornost)

Vir: Schmitt (2011, 23-29).

Brezovšek in Bačlija (2010, 192) predstavljata štiri skupine sprememb, ki pomenijo prehod s klasičnih vzorcev vladanja v preteklosti na nove. Spremembe nakazujejo, na katere elemente se koncept vladovanja pravzaprav nanaša. Predvsem gre za: 1. institucionalno reformo (s privatizacijo, pogodbenimi odnosi, novimi storitvenimi agencijami, novimi proračunskimi

sistemi); 2. vzpostavitev novih omrežij (zaradi močnejše horizontalne povezave in prisotnosti zasebnega sektorja); 3. nove javnopolitične pobude; in 4. iskanje novih mehanizmov nadzora in odgovornosti, potrebnih zaradi razpršitve akterjev in odločevalcev.

Brezovšek in Bačlija omenjata razumevanje vladovanja v smislu strukture štirih načel, ki so vladovanje kot: hierarhija, trg, omrežje ter skupnost. Razumevanje vladovanja kot načina hierarhičnega delovanja¹³ je najbolj klasična struktura tega koncepta, ki jo dojemamo tudi kot klasičen tradicionalni način vladanja. Se pravi, da gre za vertikalno delovanje oblastnih struktur, ki temeljijo na weberjanskih načelih javnega sektorja (in ustrezni zakonodaji), medtem ko sta zasebni in javni sektor popolnoma ločena, država pa absolutni varuh in nosilec javnega interesa, pri čemer pomeni hierarhija tako odnos oblasti do družbe kot *modus operandi* znotraj organizacije. Schmitt meni (glejte zgoraj), da je vladovanje konceptualno več kot samo klasična oblika strukture vladanja, ki omogoča veliko možnosti, oblik in privzemanja vladovalnih elementov za nove načine analize upravljanja in vodenja.

2.2.5 Tipologije modelov vladovanja

Po avtorici Cepiku (2006) lahko na podlagi njene analize literature o definicijah koncepta vladovanja izluščimo naslednjo tipologijo njegovih modelov pri povezovanju države s trgom in družbo, ki se delno navezujejo na Pierre-Petersovo tipologijo. Predlagani modeli povezujejo strukture države in trga z družbo, vendar z različnimi načini vodenja in povezovanja, kot so:

- **pluralistični model vladovanja** (s poudarkom na omrežjih), v katerem so jasno določene meje med javno upravo in drugimi ekonomskimi in družbenimi akterji (primer anglosaksonske pluralistične (nedržavne) tradicije), ki se povezuje s procesom izvoteljnja države (*hollowing out the state*);
- **model aktivne države**, pri katerem sta javna uprava in (tekmovalna) civilna družba medsebojno organsko povezani, je zasnovan na sintezi neoliberalne ideje in socialne države (kot je na primer Nemčija);
- **mešani model vladovanja** je kombinacija prvega in drugega modela, z značilno zgoščenim omrežjem interesnih skupin z dolgoletno tradicijo konsenzualnosti in participacijske javne uprave (primer so skandinavske države).

¹³ Ta pristop kot strukturo vladovanja večina sodobne literature zavrača, saj naj bi bil v popolnem nasprotju z dejanskimi pojavnimi vladovanjem in novimi praksami vladovanja (Kettl v Brezovšek in Bačlija 2010, 196)

Pierre in Peters sta že leta 2005 (v Pierre 2011, 988) razvila tipologijo modelov vladovanja, ki je zasnovana »na domnevi, da se med državo in societalnimi akterji odvijajo različne ravni odnosov in interakcij.« Temeljne ideje o vladovanju so središčno usmerjene (za razliko od tradicionalnega modela, v katerem ima osrednjo vlogo vladanja država) v izmenjave med državo in družbo, ki se odvijajo v zunanjem okolju (torej na trgu). Takšni modeli so:

- **Državnocentrični model vladovanja**, v katerem država izvaja stabilen nadzor nad svojim teritorijem in državljani. Tipičen način vladanja oblasti po tem modelu je uporaba javnopolitičnih orodij, s katerimi doseže zaželeno spremembo družbenega vedenja. Država v tem modelu prepoznava le malo razlogov, zakaj naj bi se povezovala v različne oblike sodelovanja, ki bi potekalo v sklopu vladovanja ali zagotavljanja storitev. Po drugi strani, pa tudi družba pričakuje, da bo država prevzela vodilno vlogo.
- **Liberalnodemokratični model vladovanja** temelji na jasnem razlikovanju države od družbe. Naloga države ni poseganje v delovanje trga, temveč je, da opravlja vodilno vlogo v regulaciji trgov po zastavljenih političnih ciljih. Torej mora država preprečiti morebitni zlom trga in ga hkrati vzdrževati z zagotavljanjem svobodne konkurence. Pri oblikovanju javnih politik obstaja zavezanost države, da se mora posvetovati s družbenimi akterji, pri čemer ima tudi pravico do uveljavitve končne odločitve. Takšno vladovanje se navezuje na tripartitno sodelovanje med državo, zasebnim kapitalom in trgom dela, pri čemer ima država vlogo arbitra ali pogajalca (tak primer je Danska).
- **Model vladovanja kot omrežja** je utemeljil Rod Rhodes s tezo, da so javnopolitična omrežja osrednji predmet vladovanja, pri čemer je vlada le eden izmed mnogih igralcev pri oblikovanju in implementaciji politik. Proučevalci tega modela menijo, da se je omrežno vladovanje razvilo zaradi pomanjkanja institucionalnih zmožnosti in integritete države. Vladovanje prek omrežij omogoča javnim uradnikom, da s stiki na več ravneh z mnogimi deležniki zaznajo potrebo po družbeni spremembi. Tovrstni model omogoča hitrejšo in učinkovitejšo povezavo sprememb družbenih problemov in političnega odziva nanje. Seveda hkrati odpira vprašanja, kako to obliko vladovanja povezati s tradicionalnim, hierarhičnim vladanjem in administrativno ureditvijo. Predpostavlja namreč neodvisno avtonomijo in pooblastitev nižjih uradnikov za možno sodelovanje pri dialogu s družbenimi akterji.

Pri tem bi se navezala še na Jessopa (1998), ki za vznik vladovanja ugotavlja kroženje oblik koordinacij, pri čemer vsi trije modeli – država, trg in vladovanje – odpovedo na različnih točkah. Ponovno odkritje vladovanja sovпада s krožnim odzivom na neuspeh države v sedemdesetih letih 20. stoletja, ko se je pojavila kriza 'atlantskega fordizma', ter z nedavno neuspešnostjo trga in z njim povezano krizo korporativnega vladovanja. Ugotavlja še eno možnost za vzpon vladovanja, in sicer pojav temeljnih sprememb v razmerju država-trg-družba. To pomeni, da so se pojavili novi ekonomski in družbeni pogoji ter spremljajoči problemi, ki jih družba ne more več upravljati od zgoraj navzdol (*top-down*) z državnim vodenjem, niti z vmešavanjem v tržno brezvladje. Na tem izhodišču Jessop predlaga *heterarhijo*¹⁴ kot model politične ekonomije, kateri je v tem smislu pomembnejši od državnega ali tržnega pri ekonomski, politični in družbeni koordinaciji (podrobneje v Jessop, 1998). Na tem mestu želim poudariti utemeljitev vloge vladovanja kot modela heterarhije za ustvarjanje procesa, ki cilje spreminja s pogajanjem in refleksijo. Avtor v tem smislu ugotavlja, da vladovanje odpove na točki »redefiniranja ciljev v obliki vedno ponavljajočih se nesoglasij o tem, ali so (ponovno določeni) cilji še vedno primerni za vse vključene deležnike/partnerje.« Domnevam, da se bo prav to izkazalo za enega ključnih problemov tako v danskem kot slovenskem primeru filmske politike.

2.3 Koncept kulturnega vladovanja na teoretični ravni

2.3.1 Razvoj koncepta kulturnega vladovanja

Po Schmittu (2011, 30) se kulturno vladovanje ne razlikuje od ostalih sektorskih oblik vladovanja, pri čemer je treba opozoriti na osrednjo pozicijo zasnove kulture v družboslovnih vedah in humanistiki, ki narekuje večjo previdnosti pri definiranju kulturnega vladovanja. Avtor izhaja iz razumevanja kulture kot kode za tvorbo pomenov v družbenih praksah in institucijah, zaradi česar je mogoča interpretacija, da je »način kulturnega vladovanja enakovreden rekonstrukciji družbenega upravljanja tvorjenja pomenov in smislov.« Po drugi strani lahko definiranje 'objektov kulturnega vladovanja' razumemo v širšem in ožjem smislu. Ožje gledano zajema politično in družbeno vodenje kulturnih institucij in področij tako imenovane visoke kulture (gledališče, opero, umetnost, klasično glasbo), širše pa dodaja k naštetim še film, medije, popularno glasbo, jezik in izobraževanje ... (za več glejte tabelo 3 v Schmitt 2011, 31).

¹⁴ Jessop predlaga tri oblike heterarhije: *medosebno mreženje*, *samoorganiziranje medorganizacijskih odnosov* in *medsistemsko vodenje*.

Pri pregledu razvoja koncepta kulturnega vladovanja nisem v akademskih prispevkih zasledila nobene pregledne sinteze. Toda pri tem velja opozoriti na ugotovitev, ki jo povzema Schmitt v svojem članku (2011), kjer pravi, da: »akademsko raziskovanje socioloških, političnih in ekonomskih vidikov vodenja in upravljanja kulture traja, odkar obstaja sociologija kot akademska disciplina.« Obravnava kulturnega vladovanja je del dolge tradicije družboslovnih ved, ki reflektirajo pozicijo kulture in njenih odnosov z drugimi družboslovnimi političnimi in ekonomskimi področji (ibid.). Podrobneje Scmitt (2011) in Thompson (2001) analizirata akademske in raziskovalne prispevke o analizi družbenega in političnega upravljanja področja kulture v okviru študij o kulturi in njenih avtorjev. Scmitt (2011, 31-40) se je natančneje lotil analize avtorjev Maxa Webra in Antonia Gramscija, analize Frankfurtske šole s Walter Benjaminom, M. Horkheimrjem in T.W. Adornom, ter Britanskih kulturnih študij s Stuartom Hallom. Thompson (v Schmitt 2011, 40) je analitično podobno proučil še tradicije frankfurtske šole in britanskih kulturnih študij, ter ugotovil, da kulturno vladovanje nenatančno obvisi kot krovni koncept, ki »niha med kulturno regulacijo in kulturno politiko.«

Na podlagi zgoraj navedenih poskusnih prispevkov o razvoju koncepta kulturnega vladovanja je za nadaljevanje in nadgraditev teoretičnih prispevkov kulturnih študij v sklopu družboslovnih ved zanimiv povzetek, da je za raziskovanje koncepta in praks kulturnega vladovanja pomembno upoštevanje predvsem *interdisciplinarne obravnave*. Slednja stremi k združitvi akademskih dognanj kulturnih študij s tovrstnimi stališči političnih in ekonomskih ved, pri čemer je treba upoštevati še teorije javne uprave pri raziskovanju vloge države na področju kulture in njene '*administracije*' (Adorno 2001, 107). Pri tem poudarjam pomen ciljne analize in predlagam nove načine obravnave in perspektive na področju upravljanja in vodenja kulture v sodobnih nacionalnih državah in globalizirani družbi.

2.3.2 Definicije kulturnega vladovanja

Za oblikovanje in definiranje kulturnega vladovanja ter njegovih procesov in struktur veljajo enaka načela in postopki, kot so prikazani in bili oblikovani za razumevanje koncepta vladovanja. Vključujejo razmisleke predvsem o: 1. deležnikih in njihovih praksah vključevanja v procese kulturnega vladovanja, 2. institucionalne strukture, 3. strukture, procese in učinke kulturnega vladovanja; in pod 4. tudi normativni vidiki kulturnega vladovanja (po Schmittu 2011, 44).¹⁵

¹⁵ Schmitt pri tem navaja določene vidike, ki jih je treba upoštevati pri oblikovanju koncepta kulturnega vladovanja zaradi same posebnosti pozicije kulture v družbi (glejte Schmitt 2011, 44-48). Naj na kratko omenimo pomembnejše vsebine: 1. središčnost kulture v družbi; 2. posledice različnih definicij kulture na

Po eni strani kulturno vladovanje postaja stvarnost in ne zgolj teoretični koncept, kar nakazuje že dokument Sveta Evropske unije o sprejetih sklepih na temo kulturnega vladovanja. To upravno telo razume kulturno vladovanje »najprej kot metodo za oblikovanje kulturnih politik in tudi kot orodje za poglobljeno vključevanje kulture v področje javnih politik prek koordinacije kulturnih politik z drugimi sektorskimi javnimi politikami.« (Council of Europe 2012, 2). Pomembnejši elementi kulturnega vladovanja, ki jih Svet priporoča državam članicam, so:

- povezovanje in sodelovanje med kulturnimi in izobraževalnimi institucijami, raziskovalnimi centri in kreativnimi (neodvisnimi) iniciativami;
- opiranje na analize kulturnih dogodkov z evalvacijami kvantitativnih izvedb in tudi povečevanje pomena kvalitativnih rezultatov, ki naj bi bili temelji za oblikovanje kulturnih politik;
- povezovanje kulturnih politik z drugimi sektorskimi politikami;
- implementacija odprte metode koordinacije in strukturiranega dialoga;
- podpiranje participacijskega načina oblikovanja kulturnih politik prek javnih zasebnih partnerstev, vključujoč tako civilno družbo kot zasebna podjetja in posameznike.

Naslednja vsebina vladovanja in naloga kulturne politike je vnovična opredelitev kulture v sodobni družbi, saj se je njena definicija razširila in poglobila (Pratt 2005, Stanbridge 2002). Proces sprememb se je začel hkrati z industrializacijo in masovno produkcijo kulturnih dobrin, ki jo je v 80-ih letih prejšnjega stoletja spremljala še instrumentalizacija kulturne politike¹⁶. Včasih je bila osnova za kulturno politiko zgolj estetsko utemeljevanje kulturnopolitičnih ciljev, danes pa mu ob bok postavljajo tudi »politične in ekonomske utemeljitve kulturnopolitičnih ciljev. Posledično pomeni širša definicija kulture [ob novih kulturnih in kreativnih industrijah] tudi širši učinek in vpliv na družbo« (Pratt 2005), na katerega se navezuje še vladovanje kot nov, bolj koherenten procesni koncept upravljanja kulture in kulturnih objektov ter konkretnih praks oblikovanja kulturne politike.

razumevanje kulturnega vladovanja; 3. vladovanje na področju kulture kot tudi kultura vladovanja, kar pomeni, da so procesi vladovanja zasnovani na specifičnih kulturnih sistemih; 4. koncept kulturnega vladovanja se povezuje z dostopnostjo in pluralnostjo možnih načinov kulturnega izražanja ali njihovo prepovedjo; 5. prekrivanje koncepta kulturnega vladovanja (prek prepoznanih določenih deležnikov) s konceptom regulacije (prek 'anonimnih' družbenih mehanizmov); 6. kulturno vladovanje pri upravljanju kulturnih dobrin ni mogoče ločiti od kulturne produkcije in prakse reprezentacije in označevanja; 7. kulturni vidiki normativnih vrednot, kot sta na primer participacija in odgovornost.

¹⁶ Sodobni trendi kulturne politike nedvomno postajajo podvrženi gibanju instrumentalizacije, ki spreminja vlogo umetnosti in kulture z ekonomskimi argumenti, kateri utemeljujejo javno finančno podporo z namenom, da bi dosegli učinke, kot so ustvarjanje zaposlitev, turizem, urbana regeneracija in družbeni razvoj (Belfiore 2004; Gray 2007).

Poleg tega smo leta 2012 dobili prvi pregled literature o kulturnem vladovanju s ciljem »identificirati nove modele kulturnega vladovanja«, ki sta ga opravila slovenska avtorja Vesna Čopič in Andrej Srakar (2012, 8). Njuno prvo relevantno izhodišče je enačenje pojma kulturnega vladovanja kot 'javnega vladovanja v kulturi' (*public governance of culture*). V uvodnem prispevku ugotavljata, da »je tako kot kulturna politika pojem kulturnega vladovanja opisni koncept, in ne normativni koncept.« (ibid.). Ugotovila sta tudi, da evolucijska pot od vladanja na področju kulture do vladovanja kulture v akademskih krogih ni razvita in da ta tematika ni podrobneje raziskana niti definirana. Med drugim še menita, da kulturnega vladovanja ni mogoče razumeti kot novo obliko vladovanja, enakovredno širšim konceptom, kot so dobro, globalno, korporativno ali večnivojsko vladovanje (ibid.). V sklepu ugotavljata, da je potrebno raziskovati decentralizacijo, privatizacijo, partnerstvo in druge javnopolitične strategije, ker so pomembni procesi za kulturni sektor, predvsem z vidika kulturnega vladovanja, in hkrati upoštevati, da njihovi učinki in načini upravljanja še niso podrobneje raziskani. Podrobneje bi bilo smiselno proučiti in raziskati vpliv kulturnega vladovanja na ključne dejavnike vladovanja, kot so vodenje, upravljanje tveganj, odnos med nadzornimi sveti (*chair*), svetovalnimi odbori (*board*) in izvršnim direktorjem (*chief executive*), med proračunom in merjenjem učinkov, poročanjem in drugimi problemi, ki nastajajo med javnimi avtoritetami in kulturnimi organizacijami (ibid.).

Schmitt definira kulturno vladovanje v ozkem in širšem smislu, pri čemer izhaja iz koncepta krogotoki kulture (*circuit of culture*) po Du Gayu in drugih (v Schmitt 2011, 37), kjer pravi, da: »Objekti postanejo kulturni v poteku označevalnih praks in dejanj, razprav in standardizirane oblike odločanja.« Kulturno vladovanje ali vladovanje kulturnih objektov vključuje tudi vladovanje reprodukcije, produkcije, označevanja in reprezenatcije, potrošnje, pa tudi njihov vpliv na oblikovanje identitet posameznikov ali skupin. Se pravi, da kulturno vladovanje pomeni v ožjem smislu »sklop pogajanj, akcij in praks, institucij in predpisov, ki se neposredno nanašajo na določen kulturni objekt (na primer film).« (2011, 48). Tovrstna pogajanja se odvijajo v arenah vladovanja, na primer v komisijah, parlamentu, vladnih oddelkih ..., izhajajo pa iz kulturne sfere, ki vpliva na oblikovanje raznolikih interpretacij, funkcije pomenov, in iz konfliktnih zahtev v navezi s kulturnimi objekti. Širša definicija kulturnega vladovanja pa se navezuje na upravljanje kulturnih objektov prek političnega vodenja in predpisov, ki se povezujejo z drugimi sektorskimi področji upravljanja v družbi (kot so trg dela, zakonodaja, urbanizem, ekonomska politika, socialna politika ipd.).

Weberjev (2010, 17) poskus definiranja kulturnega vladovanja še najbolj odseva kompleksnost in širino tega področja: »[Kulturno vladovanje] je skupek načinov in metod, s katerimi državljani in javne/zasebne kulturne institucije kontinuirano določajo in regulirajo svoje raznolike interese in izvajajo kolektivna dejanja,« ki temeljijo na sodelovanju. Pomembna je vloga države kot izvajalke, ki se aktivira za: '*posredovanje*' med raznolikimi kulturami, '*mediacija*' med različnimi deležniki in '*podpora*' pri varovanju razvoja ustvarjalne družbe (ibid. 18). Hkrati še vedno opravlja bolj '*tradicionalno*' vlogo za zaščito kulturne infrastrukture in dediščine, omogoča subvencije za javno podporo umetniškega ustvarjanja in kulturnih projektov ter razvija zakonodajni in regulatorni okvir (ibid.).

2.3.3 Dimenzije kulturnega vladovanja

a) Kulturno vladovanje kot medsektorsko povezovanje in koordinacija kulturne politike

Najprej ponovno pogledimo definiranje vloge države pri vladovanju na področju kulture. Everitt (1999, 18) ugotavlja spremembe v poimenovanju 'manjše' države, a ne v smislu splošnega omejevanja njene vloge, temveč na ravni spoznanja, da je treba njeno vlogo zmanjšati z vključevanjem drugih ljudi in struktur, ki naj opravljajo dolžnosti v njenem imenu. Oblikovanje in izvajanje kulturne politike bi moralo biti definirano z upoštevanjem »*javnih političnih ciljev*, in ne glede na dejavnosti ali sektorje uprave ali področja politike.« (ibid. 44). Everitt tudi poudarja, da bi vloga politikov morala biti bolj preiščljena in odkrita ter ciljno preventivna, da bi preprečila pojav določenih problemov.

Tako na izbranih primerih kulturnih politik opozarja, da le-te ne morejo biti docela realizirane, če »ne privzamejo holističnega načina vladovanja, preizkušenega v različnih praksah.« (ibid.). Zagovarja načelo, da področji kulture in umetnosti ne spadata v tradicionalne strukture, s katerimi države upravljajo javne zadeve. Te potekajo predvsem brez koordinacije ločenih vladnih oddelkov, ki nudijo specifične storitve, pri čemer posvečajo malo časa medsebojnemu sodelovanju in povezovanju skupnih zadev. Everitt zagovarja tudi tezo, da bi posebne 'vertikalne' funkcije morale biti oblikovane po 'horizontalnih' strukturah, s katerimi bi države lahko delovale bolj v smislu korporativne in kolektivne oblike upravljanja (1999, 7-8).

Natančneje, Everitt predlaga *medsektorsko povezovanje in koordinacijo kulturne politike*, ki naj poteka s pomočjo dejavnosti (1999, 43-46), kot so:

- vzpostavitev *vsestranskega načrta za upravljanje*;

- *upravljanje na podlagi javnopolitičnih ciljev;*
- poudarjeno reševanje problemov, doseganje predpostavljenih rezultatov in zlasti *preventivno delovanje;*
- visoka raven politične angažiranosti pri zagotavljanju jasno zastavljenih ciljev, katere je treba vedno znova revidirati in nadgrajevati;
- razvijanje *novih in sofisticiranih metod merjenja* uresničevanja zastavljenih ciljev, pri čemer je pomembno prepoznati subjektivne dejavnike, kot so kakovost življenja državljanov in, tudi kvantitativni kriteriji.

Everitt tako razkriva, da so stari sistemi vladovanja podvrženi napačnim strategijam upravljanja kulturnih politik. Novi elementi vladovanja pa nakazujejo, da oblasti ne bodo mogle realizirati svojih ciljev, če ne bodo ustvarile potrebnih birokratskih omrežij in kvalifikatorjev, prilagajočih se realnosti in družbi, v kateri se kulturni procesi razvijajo (1999, 43).

b) Kulturno vladovanje v smislu vključevanja civilnodružbenih organizacij na področju kulture in umetnosti v kulturnopolitični sistem (demokratska participacija)

V literaturi je mogoče najti raznolike primere predlogov za pomen in vrednotenje modela kulturnega vladovanja. Avtorica Pavić (2010, 2) navaja primer Hrvaške, kjer prepoznava načelo od spodaj navzgor (*bottom up*) vključevanja civilnodružbenih organizacij (kot je na primer Clubture Network) v nove modele vladovanja. Navedeni primer po njenem mnenju služi kot paradigmatični način razvijanja kulturnih javno/političnih procesov odločanja, ki pomeni prakso povezovanja in organiziranja državljanov za demokratizacijo javne kulturne sfere ter pobudo za zapolnitev vrzeli med vladnimi in nevladnimi kulturnimi deležniki. Podoben model je nastal tudi v Sloveniji, kjer so se povezale nevladne kulturne organizacije in samozaposleni v kulturi v skupno predstavniško in zagovorniško organizacijo Asociacija, ki želi z Ministrstvom za kulturo vzpostaviti strukturiran dialog za trajno reševanje problematike vključevanja nevladnih kulturnih organizacij v obstoječi kulturnopolitični sistem (Gričar, 2011).

Pojav novih idej in zahtev za izvedbo reform in uvedbo novih orodij kulturne politike prihajajo na pobudo nevladne kulturne scene in njenih kulturnih delavcev. Slednji namreč v še vedno prevladujočem tradicionalnem kulturnopolitičnem ustroju nimajo jasne kulturnopolitične vloge niti so vključeni vanj. Težava je, da je kulturnopolitični sistem v vseh nekdanjih državah balkanske regije preobremenjen in preveč osredotočen na financiranje

zgolj javnih kulturnih institucij. Zardi tega državne institucije prepogosto delujejo kot vase zaprte celice, oddaljene od državljanov in specifičnih umetniških skupin, ki enostavno niso odprte za javno participacijo in transparentno delovanje (Pavić 2010, 2) Predlagano kulturno vladovanje, ki izhaja iz 'bottom-up' procesov k reformiranju ustaljenih kulturnopolitičnih ciljev in ukrepov, pomeni dobro prakso za razvoj različnih javnih in nevladnih partnerstev, ki povezujejo vse deležnike v kulturi. Novi model poudarja prakso aktivne vloge državljanov pri javnopolitičnem odločanju, ki s tem zmanjšuje primanjkljaj demokratičnosti.

c) Kulturno vladovanje na ravni upravljanja kulturnopolitičnih omrežij

Taylor (1997) je v študiji britanskega Oddelka za nacionalno dediščino (OND) zaznal razvoj modela kulturnih politik in struktur vladanja v smeri vladovanja, ki se osredotoča na upravljanje kulturnopolitičnih omrežij. Ugotavlja, da je OND z ustanovitvijo leta 1992 prispeval »k povezovanju razkropljenih in marginalnih skupin javnopolitičnih podsektorjev na področju kulture, na osnovi česar so se lahko oblikovale nove politične in administrativne ureditve.« (1997, 464). Nova organizacijska oblika ODN je nakazala razvoj v smeri vladovanja, saj je njegova ustanovitev temeljila na želji, da bi usmerjal heterogena in kompleksna omrežja javnih organizacij in agencij, ki prejemajo javno finančno podporo, njihovo delovanje pa temelji na načelih nepovezanosti (*arm's lenght*¹⁷) in izvotljevanja države (*hollowing out the state*)¹⁸. Cilj prestrukturiranja ni bil povečati organizacijo in jo preobremeniti s številom zaposlenih niti z nalogami, temveč oblikovati model organizacije, ki bi se povezovala s svojimi javnopolitičnimi deležniki. Teza vladovanja predvideva centralni oddelek za ukvarjanje s heterogenimi omrežji, ki jih mora voditi in upravljati (*to steer*) na visoki ravni za operativno in koherentno kulturno politiko. ODN pa upravlja s tehnikami in sredstvi, ki so učinkovito orodje za vodenje omrežij iz centra, kot so: ministrska aktivnost; sistematična in natančna kontrola *nepodročnih javnih organizacij* (NPJO); zakonodaja, javno politično vodenje in recenzije; finance, ki skupaj tvorijo potencialno pomembno zmožnost nadzorovanja svojih javnopolitičnih omrežij. Prestrukturiranje organizacijskega modela ODN

¹⁷ Odločevalci na ravni ODN določajo finančni in kulturnopolitični okvir, znotraj katerega NPJO delujejo in implementirajo kulturno politiko (1997, 451).

¹⁸ Pojem izvotljevanja država (*hollowing out of the state*) se nanaša na »zmanjševanje administrativnega sistema, in sicer s prenosom njegove naloge na tržni sektor, predvsem s privatizacijo in pogodbenim delom.« (Bovaird in Löffler 2010, 21). Pomembno je opozoriti na kritiko, ki jo ponujata Bovaird in Löffler, da ni ključno vprašanje, ali naj bo vloga države še vedno pomembnejša in močnejša od preostalih deležnikov, temveč je pomembno določiti tista formalna (pravna) in neformalna pravila, strukture in procese, ki so potrebni, da država, zasebni in tretji sektor, državljanji in civilnodružbene organizacije ter drugi pomembni deležniki lahko uporabijo moč nad odločitvami drugih deležnikov tako, da lahko vsak zavaruje svoje interese. Kadar to ni mogoče, je treba razmisliti o ustreznih spremembah, potrebnih za zagotovitev minimalnih rezultatov v smislu kakovosti življenja in procesov vladovanja, in to s stališča vseh deležnikov.

v novo obliko modelov vladovanja nakazuje širše spremembe. Taylor to dogajanje povzema kot *'arm's lenght principle but hands on'*, kar pomeni, da je ODN v tem primeru organizacija, ki še vedno prevladujoče želi ohraniti centralno nadziranje omrežij za izvajanje kulturne politike (1997, 465). Ta institucija je tipičen primer velikega omrežnega nadzorovanja, vendar ne z direktnimi posegi, temveč s pogojevanjem, kako naj omrežja delujejo.« (1997, 465).

Taylor je povzel osnovne značilnosti ustroja ODN, ki so bile osnova za uvedbo modela kulturnega vladovanja. Glavni nalogi te ustanove sta: 1. odločanje o okviru in ciljnih kulturnih politik ter 2. kontekstualni nadzor kulturnopolitičnih omrežij. To pomeni, da je njena glavna dolžnost oblikovanje kulturne politike in kulturnopolitičnih ciljev, vendar ne v vlogi kulturnega servisa. Tovrstno dejavnost opravljajo različne kulturne organizacije, ki jih ODN finančno podpira (1997, 445). Njegova naloga je doseganje ravnovesja med javnimi (kot je kolektivno lastništvo kulturnih dobrin) in zasebnimi (kot so sponzorstvo, turizem, investicije v kulturno produkcijo) dimenzijami kulturne politike. Na takšen način skrbi za prepoznavnost nujnosti povezovanja in sodelovanja med javnimi, zasebnimi in neodvisnimi kulturnimi organizacijami (ibid.).

d) Kulturno vladovanje kot del sektorske kulturne politike

Moon je v primerjalni študiji treh kulturnih sosesk v ZDA raziskoval koncept kulturnega vladovanja (2001, 432), ki se je empirično izkazal »kot inovativen in učinkovit načrt institucionalnega in finančnega povezovanja za podporo kulturnih aktivnosti na lokalni in regionalni ravni.« Da bi bilo kulturno vladovanje uspešno, je treba razviti »strateško koalicijsko med kulturnimi deležniki, zdravo partnerstvo med mestom in okrožjem ter stabilne finančne mehanizme.« (ibid.). Model kulturnega vladovanja se osredotoča na regionalne institucionalne enote kot kulturne soseske. V tem okviru je Moon definiral kulturno vladovanje »kot vladno/državno posredno ali neposredno vpletenost v promocijo in administracijo programov kulturnih organizacij na določenem geografskem območju, ki imajo posebno finančno in upravno ureditev (na primer, določen odstotek od prodaje ali davka na lastnino, namenjen za podporo kulturnih organizacij)« (ibid. 433). Gre za ozko definiranje kulturnega vladovanja, ki vključuje zgolj državni, nacionalni vidik tega modela. Kot ugotavlja Schmitt, je Moonova definicija kulturnega vladovanja povečini povezana z opredelitvijo sektorskega področja kulturne politike, ki se nanaša na družbeno sprejete kulture in umetniške prakse (za več glejte Schmitt 2011, 41-42).

Kljub ozki definiciji je Moon prepoznal različne dimenzije in prakse kulturnega vladovanja (2001, 446-450), ki so:

1. *Kulturno vladovanje kot strateška koalicija za širšo politično podporo* pomeni hkrati obsežnejšo vključenost deležnikov (od tradicionalnih lepih umetnosti do gledališča, vštrevši knjižnice, muzeje, športne in rekreativne objekte), ki so upravičeni do finančne podpore.
2. *Kulturno vladovanje na regionalni ravni* pomeni, da kulturne organizacije privabljajo številne obiskovalce iz drugih občin in okrajev, zato je primerno premisliti o vključevanju drugih občin in okrajev v financiranje ene kulturne organizacije v določeni regiji.
3. *Pomembnost stabilnega mehanizma finančne podpore* je skrb kulturnih organizacij, ki se morajo mnogokrat soočiti s proračunskimi rezi, o katerih odločajo politiki na občinski in državni ravni. Zato je pomembno, da razvijajo inovativne mehanizme financiranja, kot sta davek od prodaje ali davek na lastnino, s katerimi razbremenijo eno občinsko enoto.
4. *Partnerstvo med občinskimi in okrožnimi telesi* mora delovati kooperativno in biti zdravo.
5. *Kakovost kulturnih storitev in ponudb* pomeni, da je treba povečevati obseg in kakovost kulturne ponudbe, ki ju hitro potrdi porast števila obiskovalcev. Oboje je seveda tudi rezultat stabilnejše finančne podpore.

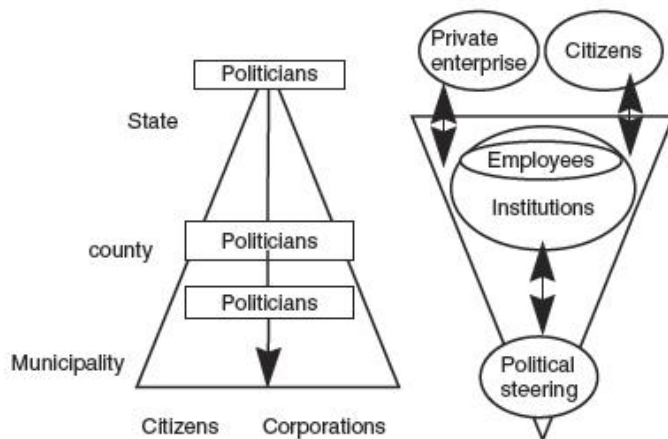
Moon je ugotovil, da je regionalno povezovanje kulturnih organizacij v sklopu kulturnega vladovanja doseglo pomemben učinek, saj sta se povečali prepoznavnost in pomembnost kulturnih programov in kulturnih organizacij na regionalni ravni. Posledično je to spodbudilo lokalne oblasti, da so raziskale še druge alternativne oblike, na primer razvoj nevladnih regionalnih partnerstev med kulturnimi organizacijami in lokalnimi oblastmi (ibid.).

e) Kulturno vladovanje kot kulturni menedžment in politična oblika vodenja

Bang (2004, 159) je uporabil koncept kulturnega vladovanja (*culture governance*) v zelo določenem kontekstu, in sicer kot »novo obliko od zgoraj navzdol (*top-down*) vodenja in menedžmenta, ki ni niti hierarhično niti birokratsko, temveč opolnomočeno in samodisciplinirajoče.« Natančneje ga opredeljuje takole: Kulturno vladovanje govori o politični avtoriteti, ki mora vseskozi delovati skozi zmožnosti samo- in so-vladovanja ter se mora zato ravnati po, preurediti in izkoristiti individualno in kolektivno vodenje, tako da se naslanja na predpisana načela. (ibid.)

Vladovanje je analiziral na primeru lokalne danske samoupravne politike in v Københavnu, pri čemer je zaznal prehod z novega javnega menedžmenta na 'nove perspektive javne uprave', ki jih vsebuje poročilo danskega Ministrstva za finance, objavljeno leta 1993. Podrobneje ugotavlja, da je prišlo do novega razumevanja vloge države, kar je razvidno v slikovni ponazoritvi 'stare' piramide v 'spreobrnjeno', novo piramido (slika 2.3).

Slika 2.3: Od hierarhije do omrežja



Vir: Bang (2004, 171).

V 'stari' piramidi velja pravilo, da lahko samo hierarhično zasnovana država zagotavlja individualno avtonomijo in družbeno soglasnost. Namesto tega, so pri novi, 'obrnjeni' piramidi v ospredju javne institucije, katerih vodstvo in zaposleni nudijo storitve in kakovost, ki jo državljani in zasebna podjetja potrebujejo. Drugič, javnopolitične cilje oblikujejo z ves čas potekajočim medsebojnim dialogom med javnim vodstvom in zaposlenimi in drugimi deležniki, sicer zastavljenih ciljev ne bi bilo mogoče uresničiti. Ter tretjič, pomembna sta samovladovanje in sovladovanje.

f) Kulturno vladovanje z decentralizacijo

Dodatno možnost ponuja Kawasihma (1997, 341–359) z analitičnim modelom decentralizacije kulturne politike, katerega cilj je 'kultura za vse ljudi'. Decentralizacija se lahko nanaša na kulturne učinke ali na politične strukture, ki jih upravljajo. Ločimo kulturno¹⁹, fiskalno in politično decentralizacijo. Nas zanima predvsem politična

¹⁹ Kulturna decentralizacija gre z roko v roki s politično decentralizacijo (glejte Kawasihma 1997, 347). Dokaz za njuno komplementarnost je, da je decentralizacija kulturne politike učinkovito sredstvo za doseganje decentralizacije same kulture, ki upošteva geografsko razporeditev. Kar pomeni, če želimo »doseči prostorsko

decentralizacija, ki pomeni oblikovanje javnopolitičnih ukrepov ali upravljanje javnih politik in se ukvarja z uravnovešanjem moči med različnimi političnimi odločevalci in oblastmi, ki razpolagajo s finančno podporo. Natančneje povedano gre za razpršitev politične in upravljaljske moči pri oblikovanju in implementiranju kulturne politike. Decentralizacija lahko poteka na več načinov: z razpršitvijo moči med nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi oblastmi; na horizontalni ravni med različnimi telesi na eni od teh ravni ali s prenosom moči z vladnih oblasti na nevladni sektor, to je trg, industrijo, prostovoljni sektor in tudi posameznike.

Pri decentralizaciji nas zlasti zanima ena izmed vrednot, ki jo spremlja in utemeljuje njeno smiselnost. To je vladovanje, ki ga v vrednoto povzdignemo s politično decentralizacijo. Kawashima se sklicuje na različne avtorje, ki izhajajo iz političnih znanosti in teorij o demokraciji. Prvenstveno gre za »decentralizirane strukture oblasti, ki služijo funkcijam političnega izobraževanja, učenja političnega vodenja in za spodbudo povezovanja skupnosti, s čimer pomagajo povečevati demokracijo v državi in politično stabilnost.« (ibid. 352). Zagovarjanje decentralizacije, da je dobra za demokracijo, je potrebno tudi »na področju kulturne politike, kjer naj bi dosegla vse ljudi, ki ustvarjajo kulturne in umetniške dobrine, ter spodbujala participativnost in podpirala participacijsko obliko javnopolitičnega odločevalskega procesa.« (ibid. 353). Decentralizacija pomaga tudi (ibid.):

»pri sistemskih in institucionalnih ureditvah politike, saj pospešuje dostopnost in odgovornost. Potrebe ljudi in skupnosti najbolje ocenjujejo osebe z lokalnim znanjem, ki znajo izražati njihovo povpraševanje, in ki so posredneje povezani z lokalnimi skupnostmi. Zato ima decentralizacija dodatno vrednost za javno politiko, saj človeške lokalne potrebe varirajo, posledično pa tudi javne politike med različnimi področji. Prav raznolikost lahko spodbudi javnopolitične inovacije.«

Na področju kulturne politike zgornja utemeljitev služi v prid politični decentralizaciji, ker podpira 'od spodaj nastale' (grass roots) kulturne aktivnosti in zagotavlja, da lahko umetniki izbirajo, kje želijo živeti in delovati zunaj kulturnih prestolnic. Tako največ pridobijo lokalni prebivalci kot uporabniki njihove ponudbe. Girard (v Kawashima 1997, 354) dodaja, da je »decentralizirana struktura kulturnih politik manj monopolistična in birokratska, bolj fleksibilna in odzivnejša na regionalne in lokalne potrebe ljudi.«

razpršitev kulturnih učinkov, bi moralo biti javno politično odločanje blizu ljudem, ki imajo največ koristi od izbrane kulturne politike.« (ibid.).

Za končni pregled oblik in modelov kulturnega vladovanja dodajam še nekaj primerov s področja urbanega razvoja s poudarkom na kreativnih mestih, ki izstopajo kot relevantni za razumevanje kompleksnosti koncepta in njegove obsežnosti ter uporabnosti.

g) Kulturno vladovanje na področju kreativnih industrij

V zadnjem času je pogostna uporaba konceptualnega orodja 'kreativnih mest' (*creative cities*) in kreativnih industrij v povezavi z »razvojem in vlogo kreativnosti (in kulture) pri urbanem razvoju« (Costa in drugi 2007, 122). Ta skupina avtorjev je prepoznala tri različne modele vladovanja pri podpiranju razvoja kreativnih mest. Prvi model ureja odnose in naloge na nacionalni, regionalni in lokalni ravni; drugi deluje na ravni avto/regulacijskih kulturnih in urbanih sistemov brez določene in premišljene javne politike (kot sta na primer britanska glasbena in hollywoodska filmska industrija); tretji pa pokriva javne in zasebne projekte neprofitnih organizacij (društva, fundacije in NVO-je, ki se financirajo z javnim ali privatnim denarjem). V tretjem modelu so zajeti projekti, ki niso odraz javnopolitične volje, ampak nastajajo iz zasebne pobude, kot so na primer promocije določene kreativne dejavnosti, ki tako podpirajo določeno geografsko regijo pri urbanističnem oživljanju in izobraževanju ter družbeno raznolikost in vključevanje (Costa in drugi 2007, 128–130).

Podobno sta ugotovila Anheier in Isar (2012, 1) pri analiziranju razvoja kreativnosti in njenega vpliva na mesta, da so se dinamike lokalnih in globalnih vzorcev spremenile iz tradicionalno hierarhičnega vzorca, pri katerem sta globalna in nacionalna naravnost vplivali na mesto. Sedaj pa že zaznavamo nove vzorce vzajemnega in medsebojnega vplivanja med mestom, nacionalno in globalno ravni kot obliko heterarhije. Ali podrobneje povedano: avtorji dojemajo kulturno vladovanje kreativnih mest kot »večnivojski fenomen v sodobni družbi oziroma sistem, ki vključuje nacionalne, trans-, inter- in subnacionalne deležnike, pa tudi kot vladajoče strukture, državne institucije, zasebne in civilnodružbene organizacije.« (ibid.).

Na koncu tega poglavja ugotavljam, da je kulturna politika javno orodje za način odločanja o nizu ukrepov, tudi zakonov, predpisov in določil, ki jih sprejemajo vladni in drugi nacionalni akterji kot odgovor na družbene probleme. Kulturno vladovanje v okviru navedenih definicij zajema ne le ta vidik kulturne politike, ampak tudi oblikovanje medsebojnih odnosov in dialogov med javnimi in drugimi akterji. Tovrstno poslanstvo udejanja po omrežjih z njihovo koordinacijo in usmerjanjem ter z novimi javnopolitičnimi strategijami in pobudami. Pri tem uporablja različne metode, kot so: spodbujanje participacije in od spodaj navzgor (*bottom-up*)

oblikovanje in izvajanje kulturne politike, mednivojsko povezovanje pri izvajanju kulturnopolitičnih ciljev. V nadaljevanju bo prikazan tudi obširnejši sklop novih dimenzij načinov vodenja in upravljanja (na primer decentralizacije), ki se spoprijemajo z iskanjem novih logik reševanja čedalje celostnejših procesov kulturnega ustvarjanja in novitet.

2.3.4 Modeli kulturnega vladovanja

Weber (2010, 19) meni, da ne more obstajati zgolj en model kulturnega vladovanja, ki ga ni mogoče izvajati samo od zgoraj. Podrobneje predstavljam dva modela, ki sem ju v izbrani literaturi prepoznala kot najbolj vsestranska za razumevanje kulturnega vladovanja. Prvi model bi označili kot konceptualni okvir za razumevanje različnih *načinov kulturnega vladovanja, kako pristopiti k oblikovanju kulturnih politik po posameznih področji kulturnih dobrin* (kulturna dediščina, gledališče, film, itd.), *gleda na njihov diskurz produkcije, potrošnje in reprezentacije kulturnih dobrin, in njihovo umeščenost med trgov, državo in družbo* (Pratt 2005). Drugi model razume kulturno vladovanje z vidika načina definiranja kulture in kulturnih objektov na ravni družbenih praks, na katere se šele navezuje *koncept kulturnega vladovanja kot način družbenega vodenja produkcije pomenov* (Schmitt 2011, 30).

Kultura je fluidno in izmuzljivo področje udejstvovanja, zato jo je mogoče definirati s številnimi medsebojno povezanimi diskurzi, med katerimi Pratt povezuje *ekonomskega*²⁰, *ideološkega/političnega*²¹ in *družbenega*²² s tremi Jessopovimi (1998) predlogi oblik vladovanja, ki nastajajo na *trgu*, v sklopu *organizacijske hierarhije* in *heterarhije kot samo-*

²⁰ Pratt utemeljuje ekonomski diskurz na podlagi vloge države in se vprašuje, zakaj bi le-ta morala ekonomsko podpirati (javne ali zasebne) kulturne dejavnosti v kulturnih industrijah. Zanj predvidi štiri razloge za tovrstno zagotavljanje:

1. Kulturne dobrine lahko razumemo kot katerekoli druge dobrine, katerih posredni ali neposredni vpliv se odrazi v gospodarstvu (na primer, če proizvedejo družbene ali politične koristi; razvijajo socialno vključenost, regeneracijo in nacionalno identiteto).
2. Gmotna državna podpora je utemeljena, če je zanj dovolj javne podpore.
3. Državna podpora je upravičena, če je nekaterim že na voljo in če obstaja možnost, da jo brez dodatnih stroškov dobijo tudi drugi, na primer javni radio.
4. Podpora ustvarjanju kulturnih dobrin je utemeljena, če zanje obstaja trg. Nanjo so upravičeni tudi kulturni produkti, ki bi brez javne podpore bili predragi, da bi lahko na trgu uspeli (Pratt 2005, 37).

²¹ Ideološki/politični diskurz ima po Prattu (2005, 37-38) tri vidike, ki utemeljujejo razloge za obstoj in podporo kulture. Prvi je *humanistični*, ki jo utemeljuje kot izobrazbeno in moralno področje. Drugo je *estetični*, ki izvira iz prizadevanja za izpopolnitev, katera posamezniku omogoči stik s transcendentnimi pomeni. Tretji vidik je *nacionalni*, ker utemeljuje izbrane kulturne dobrine kot narodne simbole, ki povezujejo celotno nacionalno družbo in njeno identiteto. Vsi trije pa utemeljujejo razloge za podporo kulture, katero utemeljijo in določijo hierarhične avtoritete in sistem strokovnjakov. Toda takšni pogledi na kulturo so tako v nasprotju z ekonomskimi tržnimi razlogi.

²² Družbeni diskurz Pratt definira kot nasprotje ideološkega, kjer vidi vlogo državo pri oblikovanju kulturne politike kot podaljšek socialne javne politike (*welfare policy*). V tem primeru država privzame vlogo vključevanja, kultura pa postane javna dobrina in zato priznani del javne politike. Ta vidik diskurza v literaturi ni obsežneje analitično prepoznan, zato ga je Pratt natančneje razdelal v sklepu članka o spremenjenem modelu vladovanja na področju kulturnih industrij. In sicer tako, da je povezal državno vladovanje s korporativnim, pri čemer je poudaril njun odnos in hkrati pozicijo civilne družbe ob njima (Pratt 2005, 38-39).

organizacije²³. Pratt (2005, 41) na podlagi oblikovanja te sheme predstavi svoj model o vladovanju kulturnih industrij, ki izhaja iz potrebe po opustitvi tradicionalne smeri pri oblikovanju kulturne politike, zasnovane na grobem dualizmu pri opredeljevanju vloge države in prostega trga na kulturo. Tako je glede na diskurz, ki definira določeno kulturno dobro (na primer dediščino, tržno dobro, umetniško stvaritev ipd.) mogoče opredeliti način vladovanja. Prav zato sta Prattova (2005, 39) opredelitev in predlagana uporaba pojma kulturno vladovanje²⁴ pomemben prispevek. Predvsem, ker meni, da bi pojem kulturno vladovanje lahko nadomestil pojem *javna politika*, ker »zajema samo kulturno politiko, kulturne dobrine in njihovo produkcijo ter obenem tudi njeno učinkovitost (legitimacijo) in izvajanje.« Hkrati shema izhodiščnih modelov vladovanja omogoča, da se v razpravi pri oblikovanju kulturnih politik predvsem osredotočamo na pereče probleme in sredstva za njihovo reševanje glede na diskurz, v katerem se nahaja kulturna dobrina.

Pratt (2005, 40-41) je ponazoril pet osrednjih modelov kulturne politike in s številko označil obliko vladovanja s prevladujočim kulturnim diskurzom (glejte njihove razlage pod tabelo 6).

Tabela 2.6: Področja oblikovanja kulturne politike

1	2	3	Hierarhija
4	5	6	Heterarhija
7	8	9	Trg
ekonomski	ideološki/politični	družbeni	↑ Vladovanje
			← Kulturni diskurz

Vir: Pratt (2005, 40).

Nacionalizacija temelji na vlogi države kot lastnika družbene lastnine (razdelka 1 in 2), vladovanje pa poteka kot od zgoraj navzdol (*top-down*) proces.

Protekcionizem zajema raznolike kulturne politike, ki temeljijo na ohranjanju in varovanju. Delno so ekonomske, ki pa izvirajo iz strateškega varovanja nacionalne države (razdelka 2 in

²³ Pratt (2005) definira *heterarhijo* po Jessopu (1998, 29), ki jo razume kot »samoorganizirano medosebno omrežje, pogajalsko medorganizacijsko koordinacijo in decentralizirano, kontekstualno posredovano med-sistemsko vodenje.«

²⁴ Pratt se je pri definiranju vladovanja zgledoval po Jessopu, ki ga razume kot »koordinacijo različnih institucionalnih ureditev (na primer ekonomskih, političnih, pravnih, znanstvenih, izobraževalnih), od katerih ima vsaka svoje kompleksno operativno logiko, tako da ni mogoče učinkovito nadzorovati njihovega razvoja zunaj pripadajočega sistema.« (v Pratt 2005, 39).

3). Ta model vključuje tudi zbiranje in skrb za nacionalno zbirko umetniških in kulturnih dobrin.

Privatizacija pomeni uporabo oblik tržne regulacije in tržnih vrednot (razdelka 7 in 8), ne da bi bili vlada ali kulturna politika udeleženi v tem modelu. Po avtorjevem mnenju je značilen za popularno glasbo, večinoma za film, vedno bolj tudi televizijo, računalniške igrice in multimedije.

Sektorsko vladovanje je bilo do nedavnega večinoma zanemarjeno. Zanj je značilna organizacijska oblika z bogato družbeno izmenjavo, ki jo najpogosteje izvajajo na lokalni ravni (razdelka 8 in 9).

Kulturne industrije oziroma z razdelki 4 do 6 so predstavljene nove, še ne preizkušene možnosti vladovanja, ki jih je mogoče medsebojno povezovati. Pratt (2005, 41) meni, da je za kulturno politiko na tem področju pomembno prepoznavanje novega koncepta vladovanja, ki potrjuje obstoj ustreznega trga ali pa je aktivno vpletena v njegovo oblikovanje. In sicer tako, da kulturna politika pomaga vzpostaviti trg z drugimi sredstvi, če trženje dotlej ni bilo uspešno.

Heterarhična oblika vladovanja z družbenim diskurzom (razdelek 6) po Prattovem predlogu (2005, 41) pomeni odprto in demokratično javnopolitično odločanje o prednostnih vlaganjih. Pomeni tudi prehod s preproste osredotočenosti zgolj na subvencije ter odprtejši koncept kulture in razprave o njej. Pratt ugotavlja, da bi se za tovrstno vladovanje morale zgoditi naslednje spremembe v načinu javnopolitičnega odločanja (2005, 41–42):

- Institucije, doslej poznane kot tradicionalne javne politike umetnosti, niso več primerne. Nove oblike javnopolitičnega odločanja (za kulturne industrije ali širše področje kulturne politike) pa bi morale povezovati različne vladne oddelke in njihova različna področja z vlado, civilno družbo in trgom.
- Politični odločevalci ne morejo več biti zgolj arbitri za okus in pomen, temveč se morajo udeleževati v strateškem in dolgoročnejšem načrtovanju razvoja kulturnih oblik, kulturne participacije in razvijanja odnosa med 'čistimi' in 'uporabnimi' kulturnimi oblikami. To pomeni, da morajo vsi vpleteni v procese vladovanja znati prepoznati globlje razumevanje organizacije produkcije in reprodukcije kulturnih dejavnosti. Pri tem Pratt misli na vpogled v vlogo institucij in omrežij pri oblikovanju, inovaciji in izvajanju ter razstavljanju kulturnih dobrin.

- Tovrstna dejavnost vladovanja potrebuje oblikovanje povsem nove infrastrukture javne participacije, da bi lahko ohranila svojo legitimnost. Zelo malo verjetno je, da bi jo bilo mogoče ohranjati zgolj na nacionalni ravni.

Drugi model (tabela 2.7) kulturnega vladovanja je predlagal Schmitt (2011), ki izhaja iz družboslovnih znanosti o fenomenu kulture, kot ga razumejo humanistika, kulturologija in tudi britanske kulturne študije.

Tabela 2.7: Procesi vladovanja

Dimenzije konceptualnega okvirja za analizo kulturnega vladovanja	Primeri
Definiranje kulturnega objekta	izdelki, običaji, prireditve in nastopi, umetniška dela, kulturne organizacije, spomeniki
Kulturni ustvarjalci	umetniki, igralci, pisatelji, režiserji
Družbeni deležniki in institucije	organizacije, agencije, ministrstvo, zavodi
Deležniki in institucije iz drugih področij	podjetja, urbanistične in regionalne avtoritete
Arene vladovanja s pogajalskimi procesi	občinski sveti, parlament, strokovne komisije, ministrstvo za kulturo
Označevalne prakse in delovanja	dodeljevanje vrednosti kulturnim dobrinam na podlagi diskurzivne prakse
Re- in produkcija kulturnih praks in dobrin	analiza produkcije kulturnih dobrin iz zgodovinske perspektive; restavracija, potek modernizacije in vpliv tehnoloških, globalnih in drugih sprememb nanjo
Reprezentacija	analiza in načini reprezentacije kulturnih dobrin na ravni diskurzivne interpretacije (na primer v oglaševanju) v političnih procesih odločanja in pogajanja
Potrošnja	analiza občinstva, ciljne publike in obiskovalcev ...
Pomen kulturnih dobrin za oblikovanje identitet	načini zaznavanja kulturnih dobrin v interesnih skupinah, na primer pri lokalnih deležnikih, in prispevki k oblikovanju identitet

Vir: Schmitt (2011, 50–51).

Schmitt poudarja, da tako v akademskem kot javnem diskurzu sočasno obstajajo različni koncepti umevanja kulture. Po eni strani razume kulturno vladovanje kot *procesno pogajanje, institucije in predpise, katerih predmet so kulturni objekti/dobrine*. Meni tudi, da je kulturno vladovanje proces, ki *zajema različna (tudi konfliktna interesna področja vendar usmerjena na kulturne objekte*. Ne nazadnje, vladovanje kulturnih objektov obravnava kot *vladovanje njihove produkcije, reprodukcije, potrošnje in reprezentacije* ter proučuje *njihov vpliv na oblikovanje identitete posameznikov ali družbenih skupin*. Poleg tega ugotavlja, da na kulturne

objekte vplivajo procesi vladovanja (v smislu politike) kot tudi specifične oblike vodenja (v smislu javnih politik).

Oba modela kulturnega vladovanja imata nekatere prednosti, specifičnosti in celo pomanjkljivosti. Prinašata tudi nekatere nove razmisleke o načinih vodenja in upravljanja različnih kulturnih objektov/dobrin. Prvi model (po Pratt 2005) izhaja iz prevladujočega diskurza, ki ga opredeljuje kulturni objekt, bodisi država, trg ali heterarhija (po Jessop 1998). Na tej podlagi ugotavlja prevladujoči način upravljanja kulturnega objekta s procesi vladovanja, zato na primer za kulturne industrije predlaga heterarhične oblike vladovanja zaradi prevladujočega tržnega diskurza vladovanja. Za kulturno dediščino pa se mu zdi bistveno pomembnejši hierarhičen način vladovanja kulturnih objektov zaradi prevladujočega političnega in družbenega diskurza. Drugi model (Schmittov) je bolj posplošen in osredotočen na dimenzije kulturnega vladovanja. Tudi ta koncept ponovno izhaja iz določenega kulturnega objekta, po katerem uporabljamo oziroma analiziramo najprimernejše oblike in načine vladovanja, ki hkrati ponuja mnogotere možnosti (katere ponazarja stolpec s primeri). Schmitt (2011) s svojim konceptom poudarja, da kompleksnosti kulturnih procesov ni mogoče upravljati zgolj hierarhično ali tržno, kot jih dosedanja prevladujoča modela.

2.4 Model kulturnega vladovanja za področje filmske politike

Že pri pregledu literature o konceptu vladovanja smo ugotovili, da ga je spremljala interpretativna fleksibilnost, pogosto tudi neuspešna konceptualna natančnost. Ker v literaturi teoretična refleksivnost ni pogosto obravnavana, je problematično sintetizirati tudi metodološko oblikovanje analitičnega modela v raziskovanju praks kulturnega vladovanja. Z namenom, da bi lahko preverila koncept tudi empirično, sem teoretične ugotovitve združila v lasten model načinov oblikovanja in izvajanja filmske politike.

Po pregledu literature ugotavljam, da se pojem vladovanje navezuje na odnose med državo in družbo. Koncept vključuje tudi potrebo (v najširšem možnem pomenu) za določeno kolektivno odločanje, in sicer, kako upravljati in voditi družbena področja. Pri tem je treba upoštevati procese političnega odločanja o oblikovanju in izvajanju javnih politik ter institucionalne strukture za dodeljevanje javnih finančnih sredstev, dobrin in storitev, ki so v pristojnosti javnega sektorja kot izvajalca javnopolitičnih ukrepov. Slednji v sklopu vladovanja temeljijo na načelih soglasja, odgovornosti, odzivnosti, pravičnosti, nepristranskosti, dostopnosti, pluralizma, participacije in partnerstva, obenem pa je treba upoštevati še strateški razvoj. Proces vladovanja potekajo decentralizirano v okviru formalnih institucij javnega sektorja, pri čemer vedno večji delež prevzemajo tudi deležniki, kot so: trgi z zasebnimi podjetji in posamezniki ter civilnodružbene organizacije (Peters 2011, 994–995).

Na podlagi navedenih teoretičnih izhodišč *vladovanja* je dodatna vrednost koncepta *kulturnega vladovanja* omogočanje normativnih podlag za sodelovanje in povezovanje različnih deležnikov pri aktivnem in formalnem usklajevanju javnopolitičnih ciljev in orodij za njihovo izvajanje na področju kulturne politike. Če podrobneje analiziramo teoretične primere in modele *kulturnega vladovanja* ter oba predlogana modela, ugotovimo, da se razlikujejo po konceptualizaciji *vladovanja* in posameznih opredelitvah *kulturnega vladovanja* ter njegovih področjih in elementih.

Pri lastnem modelu kulturnega vladovanja se največ opiram na dva avtorja. Prvi (Everitt 1999) ugotavlja, da bi moralo biti oblikovanje in izvajanje kulturne politike definirano po javnopolitičnih ciljih. Drugi je Prattov model (2005), ki utemljuje heterarhično obliko vladovanja za kulturo, s katero povezuje državo, trg in civilno družbo v tri definirane diskurze. Z njimi je povezana tudi specifična narava filma kot kulturne in potrošne dobrine, ki ga postavlja v različne diskurze pri utemeljevanju vloge države v javnem podpiranju pogojev za ustvarjanje. Za film so pomembni različni diskurzi: ekonomski, ki ga umešča v območje

trga in industrije; ideološki/politični (humanistični, estetski in nacionalni); ter družbeni diskurz, ki film uvršča med javne dobrine. Vsak od njih po svoji logiki utemeljuje javno podporo nacionalnemu filmu in izhodišče za oblikovanje (in izvajanje) filmske politike. Pri vseh diskurzivnih kontekstih javne podpore produkciji (distribuciji in prikazovanju ipd.) filma, bo vsekakor potrebna večja previdnost pri načrtovanju modela kulturnega vladovanja kot 'mehkejšega' načina oblikovanja in izvajanja filmske politike.

Sklicujoč se na oba citirana avtorja predlagam izhodišče po lastnem modelu, naj država opravlja primarno vlogo političnega odločanja o javnopolitičnih ciljih na ravni horizontalnega povezovanja takih načinov oblikovanja filmske politike, ki narekujejo vključevanje, dialog in sodelovanje vseh deležnikov. To utemeljujem na dejstvu, da se birokratska omrežja na ministrstvih ne prilagajajo realnostim, v katerih potekajo kulturni procesi (po Everitt 1999), zato potrebujejo tesnejši stik s filmsko stroko, kulturnimi ustvarjalci in producenti. Birokratska omrežja nosijo odgovornost za vodenje in upravljanje na podlagi javnopolitičnih ciljev, pri čemer so dolžna izvajati evalvacije in merjenje učinkov, kako so bili le-ti uresničeni.

Vloga države se zaradi uvedbe modela kulturnega vladovanja v marsičem spremeni, na primer pri načrtovanju in oblikovanju kulturne politike, upravljanju, organizaciji, financiranju in nadzoru kulturnih storitev in dobrin. Take spremembe so:

- Država postane *mediatorica* načrtovanja in oblikovanja kulturne politike, ki poteka z vključevanjem in participacijo deležnikov.
- Pri vodenju država sledi *vrednotam*, kot so odgovornost, transparentnost, etičnost, enakopravnost, raznolikost in koregulacija.
- Država je *arhitektka* ustvarjanja pogojev za družbeno povezanost in trajnostni (kulturni) razvoj.
- Država je *facilitatorica* odgovornosti pri razdeljevanju finančnih sredstev, pri čemer upošteva kulturnopolitične cilje ne glede na (ne)institucionalne strukture (de-estatazacija).
- Država ima pomembno nalogo, da nadzoruje izvajanje kulturne politike, ki jo opravlja z evalvacijo in analizo doseženih (in neuresničenih) kulturnopolitičnih ciljev.

V **tabeli 8** predlagam lastni model oblikovanja in izvajanja kulturne politike na podlagi pregleda literature in sinteze teoretičnih izhodišč. Model je zasnovan kot splošni analitični okvir za proučevanje *načinov oblikovanja filmske politike, procesov političnega odločanja,*

institucionalnih struktur s politično decentralizacijo in kot sklop javnopolitičnih instrumentov (finančnih in regulativnih). V ospredje postavlja horizontalno vlogo države pri oblikovanju in izvajanju filmske politike, kar ponazarjajo prikazani primeri, ki so trenutno aktualni v Sloveniji. Proces političnega odločanja je naravnan na soglasje o kolektivnih ciljih, oblikovanih z (vključujočim) dialogom. Izhodišče za oblikovanje filmske politike pa temelji na proučitvi prehodnega političnega programa za film, na pripravi evalvacije z merjenjem učinkov javnopolitičnih ciljih ter vključitvi strateških in dolgoročnejših vprašanj o razvoju filmske politike; ne nazadnje so pomembni tudi doseženi rezultati javnopolitičnih ciljev.

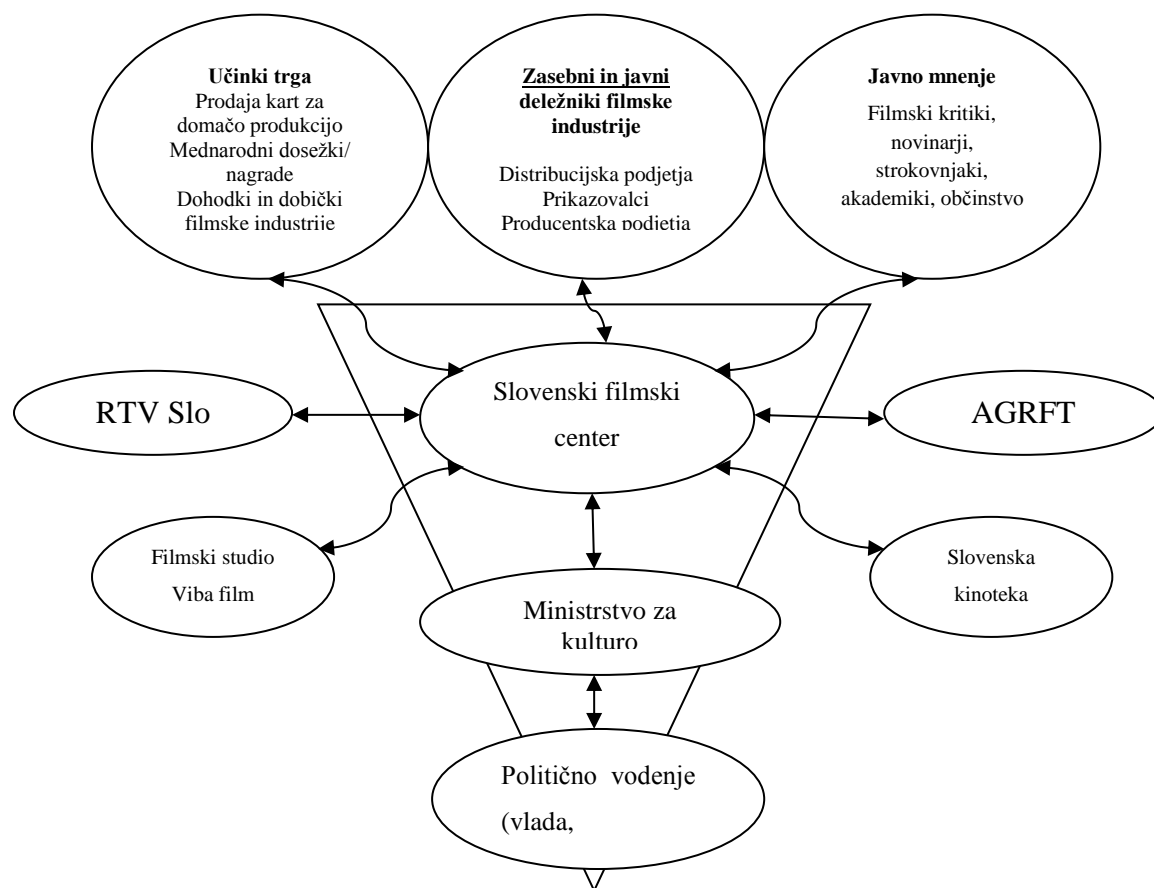
Tabela 2.8: Lastni model kulturnega vladovanja za področje filmske politike

Področja vladovanja	Elementi in načela kulturnega vladovanja	Primeri filmske politike v praksi
Oblikovanje javne politike	<ul style="list-style-type: none"> Vključenost / participacija vseh zainteresiranih deležnikov Odprti dialog o javnem interesu, pluralizem Učenje iz rezultatov predhodne javne politike Proaktivnost, preventiva, odzivnost Strateški razvoj, dolgoročno načrtovanje, vizija Od spodaj navzgor in od zgoraj navzdol procesi javnopolitičnih pobud 	Z vključevanjem vseh deležnikov se izpostavijo vsi problemi filmskega sektorja; razprava temelji na evalvaciji predhodnega Nacionalnega programa za kulturo in učinkov filmske politike, oblikovanje vizije temelji na minimaliziranju vseh težav in problemov sektorja; pri oblikovanju ciljev pa je treba predvideti potrebe in razvoj sektorja zaradi, na primer tehnoloških sprememb ipd. Odprti dialog postane del zakona o filmskem centru/institutu.
Procesi političnega odločanje	<ul style="list-style-type: none"> Usmerjenost k soglasju Horizontalno, vertikalno, heterarhično povezovanje 	Država prevzame vlogo prostora pri povezovanju in komunikaciji različnih javno definiranih interesov, ki jih kolektivno izražajo deležniki.
Politična decentralizacija	<ul style="list-style-type: none"> Medsektorsko povezovanje in koordinacija filmske politike z gospodarskim in finančnim ministrstvom Pomen regionalne in lokalne ravni za izvajanje filmske politike Upoštevana regionalizacija 	Zaradi same narave filma, na katerega vplivajo tržni dejavniki, je smiselno povezovanje z gospodarskim in finančnim sektorjem pri pravnih in ekonomskih vidikih zunajproračunskega financiranja nacionalne institucije, kot tudi pri oblikovanju davčnih spodbud. Spodbujanje regionalnega in lokalnega povezovanja omogoča razpršenost virov financiranja pri produkciji (in drugih področjih) filma.
Institucionalne strukture	<ul style="list-style-type: none"> Formalne in neformalne 	Različne institucionalne strukture omogočajo dosledno izvajanje filmske politike.
Implementacija kulturnih politik	<ul style="list-style-type: none"> Veliko število deležnikov (javni in zasebni, civilnodružbene organizacije, posamezniki) Partnerstva (javna-javna; javno-zasebna) in omrežja Poudarek na kakovosti, pravičnosti in nepristranskosti Fleksibilnost in eksperimentalnost s podpiranjem novih iniciativ Pogodbeni odnosi Javnopolitična orodja 	Kinematografska veriga povezuje vse od producentov, distributerjev, prikazovalcev in drugih pri oblikovanju in doseganju kvalitetne, dolgoročne strategije razvoja filmskega sektorja. Ne smemo zanemariti niti vloge javnopolitičnih orodij (razpisov, davčnih spodbud), katere izvajajo glede na sprejete javnopolitične cilje (ki so fleksibilni in spodbujajo nove iniciative ter niso rigidni).
Finančni mehanizmi	<ul style="list-style-type: none"> Stabilno financiranje Različni mehanizmi in sheme Financiranje po javnopolitičnih ciljih 	Zagotovljeno zunajproračunsko financiranje nacionalne institucije (Slovenski filmski center) omogoči stabilno financiranje in kontinuirano filmsko produkcijo.
Regulacija	<ul style="list-style-type: none"> Prožna (ko)regulacija Transparentnost in odgovornost Evalvacija javnopolitičnih odločitev in njihovega izvajanja 	Regulacija temelji na zagotavljanju transparentnosti po ustreznih kriterijih; odgovornost se zagotavlja prek uresničevanja javnopolitičnih ciljev, ki temelji na kontinuiranih evalvacijah. Koregulacija v smislu pristojnosti in možnosti nadzora s strani vseh deležnikov pri izvajanju filmske politike. ?

Prilagojeno po: IFACCA po Madden (2009), Cepiku (2009), Rhodes v Cepiku (2009), Pierre in Peters (2005), Bovaird in Löffler (2010b), Schmitt (2011), Council of Europe (2012), Pratt (2005), Čopič in Srakar (2012), Weber (2010), Everitt (1999), Moon (2001), Bang (2004), Kawashima (1997)

Na področju filmske kulture in industrije sem analizirala deležnike pri oblikovanju javnega interesa, kulturnopolitičnih ciljev in procesov političnega odločanja, ki zajemajo različna javnopolitična omrežja (tabela 2.9).

Tabela 2. 9: Oblikovanja filmske politike po modelu vladovanja s poudarkom na deležnikih



Prirejeno po Bangu (2004).

Politično odločanje pri oblikovanju filmske politike v okviru modela kulturnega vladovanja poteka v procesu, ki ga izvaja in koordinira nacionalni filmski center z uzakonjenim *trajnim dialogom*. Slovenski filmski center (SFC) ustvarja pogoje za diskusijo z relevantnimi in zainteresiranimi deležniki iz filmske industrije, medijev in izobraževalnih institucij. Dialog je vključujoč (in ne izključujoč) za vsak subjekt, katerega se dotika izvajanje filmske politike. Dalje, v dialogu deležniki predstavijo svoje interese, težave in predloge za izboljšanje, pri čemer uporabljajo svoje izkustveno praktično znanje, pridobljeno na prostem trgu, in situacijah, v katerih se znajdejo zaradi tržnih gibanj. Nacionalni filmski center v dialogu z deležniki predstavi strategijo ali program filmske politike za določeno obdobje, ki odseva prispevke in predloge zainteresiranih akterjev. Zatem filmski center uskladi program z

zakonodajno in regulativno podlago RS z Ministrstvom za kulturo, ki tako usklajeni predlog preda v potrditev vladi, kjer ga ratificira parlament.

Gre torej za obrnjeno piramido (po Bangu), ki namesto 'stare' piramide s hierarhično zasnovano vlogo države zagotavlja individualno avtonomijo in družbeno soglasnost. Programsko sledi novi, 'obrnjeni' piramidi, ki v ospredje postavlja javne institucije, katerih vodstvo in zaposleni se horizontalno povezujejo in sodelujejo s strokovnjaki in akademiki ter z neinstitucionalno, zasebno in civilnodružbeno sfero ali s posamezniki pri zagotavljanju pogojev za kulturne dobrine (na osnovi kakovosti) v javnem interesu. Namesto vloge političnih odločevalcev je bolj poudarjena vloga javnih institucij, v katerih oblikujejo javnopolitične cilje s trajnim in odprtim dialogom med javnim vodstvom in zaposlenimi ter z drugimi deležniki, sicer zastavljenih ciljev ne bi bilo mogoče strateško in kakovostno oblikovati, izvajati in uresničevati. Tako je mogoče udeležati politične odločitve po zgoraj opisanem modelu kulturnega vladovanja, ki je usmerjeno v soglasno oblikovanje in sprejemanje kolektivnih ciljev.

3 Empirična analiza

Film kot povsem nov ustvarjalni medij je umetnost 20. stoletja, saj je star samo malo več kot 100 let. Kot kulturna dobrina pa je lahko del industrije in potrošniške kulture, predvsem v kontekstu tovrstne pristočasne zabave. Zgodovina filmske umetnosti proučuje bogate vsebine tega mladega medija: filmsko estetiko, inovativnost, eksperimentalnost in kulturno raznolikost. Gibljive slike so v današnji digitalno usmerjeni družbi pomemben del globalizacijskih tokov s svojim vplivom na homogenizacijo kulture (kot sta hollywoodski pečat in standardizacija filmskih izdelkov) ter večanje nacionalne prepoznavnosti manjših držav (kot je Danska). Zato je področje filmske politike še posebej kompleksno, saj podpira kulturne dobrine, ki jih spremlja veliko tveganje neuspeha ne le doseganje uspeha (Hjort 2012). Pri tem v primerjavi s preostalimi kulturnimi produkti (gledališkimi predstavami, koncerti ipd.) potrebuje velike finančne vložke glede na en sam končni izdelek. V tem kontekstu pomeni dansko gibanje Dogma 95 s filmskim manifestom bolj izjemo kot pravilo.

Sodobna filmska politika odloča, ureja in upravlja več področij od reproduktivne kinemaografije, filmskega ustvarjanja in produkcije, distribucije, prikazovanja (v ustanovah, kot so 'art house' kina, multikompleksi, kinoteke) in filmske promocije do filmskih festivalov. Hkrati se spopada z novimi izzivi današnjega časa (kot so upad obiska kinematografov, nove

tehnologije na področju digitalnega prikazovanja, ustvarjanja in arhiviranja, neproračunsko financiranje, kulturnofilmska vzgoja in potrebnost filmske komisije ipd.).

Slovenija in Danska se na splošno in na področju filmske politike po zbranih podatkih in kazalcih specifično razlikujeta (tabela 3.10).

Tabela 3.1: Primerjava splošnih podatkov med Dansko in Slovenijo za leto 2011

	Danska	Slovenija
Število prebivalcev	5,6 mio	2,05 mio
Proračun nacionalnega telesa	62.8 mio EUR (Danski filmski institut)	4.9 mio EUR (Slovenski filmski center)
Število sofinanciranih celovečernih filmov	19	7
Število sofinanciranih dokumentarnih filmov	37	2
Povprečni proračun celovečernih filmov	2.3 mio EUR	1.3 mio EUR
Število kinematografov	155	52
Število digitalnih platen	142	17
Število gledalcev	12.4 mio	2.9 mio
Število prodanih vstopnic na prebivalca	2.2	1.4
Nacionalni tržni delež	27%	4,58%
Viri	DFI, 2012	Zajec, 2012

Slovenska filmska politika se še vedno ukvarja z vzpostavljanjem urejenega in strukturiranega nacionalnega prostora za podporo filmski kulturi in umetnosti, medtem ko je danska že oblikovala uspešen kulturnopolitični model javne finančne podpore. Zato je danska kinematografija mednarodno uspešna in dobro prepoznana, kar pomeni, da mora njena nacionalna politika stateško in proaktivno razmišljati, kako naj ta status tudi ohrani v prihodnje. Obe državi imata še vedno težave, ki pa se jih lotevata drugače.

3.1 Študija danske filmske politike

3.1.1 Nordijski model kot izhodišče za dansko kulturno politiko

Dansko kulturno politiko je treba najprej proučiti kot nordijski model kulturne politike (Duelund, 2008), ki temelji na sistemu državne blaginje (*welfare state*), s katero Danska uresničuje tudi kulturnopolitične cilje. Nordijski model kulturne politike uporabljajo skandinavske države Danska, Islandija, Norveška, Švedska, Finska in avtonomne 'manjše' nordijske države (Grenlandija, Farski otoki in Alandski otoki). Osnovna ideja kulturnih politik

po drugi svetovni vojni v nordijskih državah temelji predvsem na podpori umetnosti in kulture s ciljem zagotoviti umetniško svobodo in kulturno demokracijo (Duelund 2008).

Leta 2003 je bila objavljena primerjalna analiza kulturnih politik v nordijskih državah (Duelund 2003). Preoblikovanje njihovih ciljev in ukrepov v obdobju od 1960 do 2007 lahko povzamemo v štiri faze, ki jih zaznamujejo različne strategije (Duelund, 2008): *Demokratizacija kulture* (1960-1975), *Kulturna demokracija* (1975-1985), *Družbeni in ekonomski instrumentalizem* (1985-1995) ter *Ekonomska in politična kolonizacija* (1995-2007). Skozi te faze je šla tudi Danska, katere kulturnopolitične cilje predstavljamo po navedenih obdobjih:

V obdobju **demokratizacije kulture** se je ideja o kulturnih politikah razvila s patronažnim sistemom v zgodnji dobi moderne Evrope in obdobju evropskega razsvetljenstva. Z nastajanjem države blaginje sta se oblikovala tudi nacionalni interes in zavedanje, da je treba ljudi politično in kulturno izobraziti. Ta cilj se je začel uresničevati na ravni politične odločitve o financiranju umetnosti in kulture (z *direktno finančno podporo posameznim umetnikom in umetniškim produkcijam*, ki je bilo v pristojnosti strokovnih komisij), ter s sprejetjem *zakonodaje o avtorskih pravicah*.

Glavni kulturnopolitični cilj v tem obdobju je bil, *naj kultura postane dosegljiva za vse državljane*. Njegova utemeljitev med drugim vsebuje tudi smernico, da je z državnim financiranjem kulture in umetnosti treba omejiti vpliv ('škodljivih učinkov') kulturnih industrij ter omogočiti najboljše pogoje za umetniško ustvarjanje.

Demokratizaciji kulture je sledila faza **kulturne demokracije**, ki jo je zaznamoval kulturnopolitični cilj, da je treba *podpirati in promovirati vse oblike umetniškega doživljanja*. S tem se je fokus razširil in kulturna politika je postala ena od strategij za širjenje kulturne demokracije. Z uveljavitvijo širšega koncepta kulture se je razmahnilo podpiranje ljubiteljske (amaterske) kulture, nove lokalne iniciative²⁵ in ideje o participaciji.

Glavni kulturnopolitični cilj naslednjega obdobja **ekonomskega instrumentalizma** je bilo razumevanje kulture kot orodja za doseganje družbenopolitičnih ciljev (tudi zmanjševanja brezposelnosti) in ekonomskih ciljev (povečevanje gospodarske rasti).

²⁵ Lokalne in regionalne kulturne avtoritete so postale pomemben investitor v kulturne dogodke. Uvedli so *shemo za fiksno povračilo finančne podpore*, ki so jo investirale lokalne ali regionalne oblasti. Šlo je za načelo: kolikor več kot vložiš v kulturne dogodke, toliko večji delež povračila dobiš (Duelund 2008, 16).

Za marsikaterega političnega odločevalca je pomenila umetnost neke vrste poplačilo v obliki družbene koristi. V tem obdobju je bil največji družbeni problem brezposelnost, za njim pa še izpraznjenje podeželja in selitev dobro izobražene mladine v mesta. V tem času so začeli zanemarjati razvoj podeželskih območij in vasi. Da bi preprečili ta negativna gibanja, so kot nasprotni učinek dodelili lokalnim oblastem večji delež sredstev in pooblastil pri financiranju umetnosti in kulture. Kot rezultat tega ukrepa se je zmanjšal vpliv državnega nadzora, sodelovanje med kulturnimi industrijami in trgov delo pa povečalo. Duelund (2008, 17) ugotavlja, da je »kulturna revolucija postala ekonomska decentralizacija²⁶.«

Sledilo je obdobje **političnega kolonializma** z novimi kulturnopolitičnimi cilji: promovirati in omogočiti sodelovanje med kulturnim in gospodarskim sektorjem; zmanjšati državno regulacijo (urejanje s predpisi, ukrepi) kulturnih industrij; spodbuditi zasebne pokrovitelje in podjetja kot sponzorje za umetnost in kulturne institucije; oživeti nacionalno razsežnost kulturne politike za okrepitev nacionalne identitete ljudi ter promovirati družbeno kohezijo kot odgovor na globalizacijo, migracijo in individualizacijo (Duelund, 2008).

Isti avtor je med drugim zasledil (2008), da sta v obdobju zadnjih desetih let zaznavna vztrajno prebujanje ter vzpon nacionalne in ekonomske razsežnosti v uradnih kulturnih politikah, tudi v tovrstnem nordijskem modelu. O problematiki paradigmatičnih sprememb nordijskega kulturnopolitičnega sistema in njihovi kritiki meni, da so ekonomski kulturnopolitični cilji zamenjali prejšnje izobraževalne in estetske, ki jih je model podpiral od povojnih razmer vse do začetka novega tisočletja. Po Duelundu (2008, 7–8) gre za naslednja dogajanja:

- Zaznavni sta nova ideologija gospodarske rasti in nov pogled na vprašanje, kakšni in kateri pogoji so politično primerni za podporo umetnosti in kulturne industrije. Slednji so postopoma zamenjali prejšnje kulturnopolitične cilje, utemeljene na idejah o osveščenosti javnosti, ki so enakovredni podpori kulturnih dobrin, kulturni raznolikosti, participaciji in umetniški svobodi.
- Državne, regijske in lokalne oblasti so se povezale z zasebnimi organizacijami zato, da bi podprle ekonomske razloge za financiranje umetnosti in kulture.
- Družbena vrednost kulture in umetnosti je v osnovi postala sporna.

²⁶ Fiksno povračilo finančne podpore za kulturne ustanove (knjižnice, muzeje, gledališče, in druge) je zamenjal *ukrep enkratnih dotacij*, ki jih administrativno pokrivajo lokalne oblasti s pooblastili in odgovornostmi. V tem smislu naj bi finančna sredstva dodelili družbenim iniciativam, kot je ustvarjanje novih delovnih mest, otroških vrtcev, oskrbe za ostarele, zdravstvo, cestno omrežje ipd. (Duelund 2008, 17).

Duelund (2008) opozarja, da te spremembe zadevajo predvsem politično realnost, ki zahteva nov premislek o kulturnopolitičnih ciljih.

3.1.2 Kratek pregled danske kulturne politike

Danes je danska kulturna politika upraviteljsko hkrati centralizirana in decentralizirana; eden od razlogov za to je, da je razvoj kulturne politike in kulturnih institucij na Danskem tesno povezan z razvijanjem demokracije in socialne države.

Politično odgovornost za kulturne politike je v pristojnosti danskega parlamenta (Folketinget), vlade in Ministrstva za kulturo Danske (v nadaljevanju MK (DK)). Imajo še poseben parlamentarni odbor za kulturo (*Folketingets Kulturudvalg*), ki se ukvarja s kulturnopolitičnimi vprašanji. Na državni ravni določajo splošni okvir za sodelovanje nacionalnih in lokalnih kulturnih politik in predlagajo smernice za mednarodno kulturno izmenjavo in sodelovanje.

Na nacionalni ravni je MK (DK) v vlogi **koordinatorja izvršne moči**, ki oblikuje, načrtuje in implementira kulturno politiko. Odkar je bilo leta 1961 ustanovljeno dansko ministrstvo za kulturo, je bilo dejansko izvajanje politike in pristojnosti preneseno na zapleteni sklop kulturnih agencij, svetov, komisij in kulturnih ustanov z različnimi nalogami, pristojnostmi in stopnjami avtonomije. Vloge ministrstva in z njo povezanih organov, kot si sledijo (Duelund in drugi, 2012, 11–14), so naslednje:

- **Ministrstvo za kulturo** deluje kot **arhitekt**, ki zagotavlja okvirno splošno kulturno politiko in v sodelovanju s parlamentom oblikuje kulturnopolitične cilje, finančne okvire, ureja subvencije in organizacijske strukture, ki so podlaga za izvajanje kulturne politike na Danskem.
- **Tri agencije za kulturo.** Sprva so ustanovili dve agenciji (*Dansko agencija za kulturo*²⁷ in *Danski filmski inštitut*), ki se jima je z reorganizacijo MK (DK) na začetku leta 2012 pridružila še *Agencija za gradove in kulturno zapuščino*. Agencije opravljajo naloge na področjih administracije, svetovanja in izvajanja nalog za Ministrstvo za kulturo, ki zajemajo: knjižnice, kulturno dediščino, umetnost, arhive, medije in film. Agencije so opredeljene kot državne institucije.
- **Različni neodvisni svéti, komisije in organi (po načelu nepovezanosti, 'arm's length') znotraj različnih agencij.** *Strokovne komisije in odbori* v sklopu agencij,

²⁷ Večino shem umetnosti financira prav *Danska agencija za kulturo* (Kulturstyrelsen), ki je nastala z združitvijo *Danske agencije za umetnost, Danske agencije za kulturno dediščino* in *Danske agencije za knjižnice in medije*.

svetov in fundacij so temeljni organi za razporejanje sredstev in svetovanje na različnih kulturnih področjih. Na primer, pri Danskem filmskem inštitut (DFI) kot javni instituciji za dodeljevanje javnih sredstev so ustanovili 7-članski **Odbor kot višje vodstveno telo DFI**, ki je odgovoren za oblikovanje in spremljanje javnopolitičnih ciljev med njihovim izvajanjem, za kar je zadolžen DFI, kot tudi za upravljanje DFI in izbiranje filmskih svetovalcev (Lov om film, 1997).

- **Državne institucije** financira MK (DK), zajemajo pa naslednja področja: kreativno umetnost, kulturno dediščino, izobraževanje in raziskovanje, medije, šport, arhitekturo in oblikovanje. MK (DK) jim letno dodeli proračun, ki pokriva njihove operativne stroške delovanja.

Kultura na regionalni in občinski ravni. Leta 2007 je stopila v veljavo Lokalna reforma (*Kommunalreformen*), ki so jo uvajali do leta 2012. Potem so lokalno upravljanje z 275 občin in 14 okrožij skrčili na 98 občin in 5 regij²⁸. Predhodno odgovornost okrožja za kulturo so prenesli na nacionalno raven (na primer za regionalna gledališča, orkestre, muzeje ipd.) ali na novo ustanovljene občine, katerim so bile dodeljene celotne politične, upravljavske in finančne odgovornosti za kulturne institucije, ki imajo lokalne posebnosti (knjižnice, muzeji ipd.) (Duelund in drugi 2012, 11-14).

Ustanovili so tudi Svet občin (*Kommunernes Landsforening*), ki je koordinacijska organizacija 98 občin, Ta je tako pomemben deležnik, da lahko izvaja pogajanja, načrtovanja in implementacijo kulturne politike ter zastopa interese vseh občin (Duelund in drugi 2012, 11-14).

Načelo nepovezanosti (*arm's lenght*) je temelj danske kulturne politike. Po pravilniku njihovega MK (DK) je zagotavljanje politične neodvisnosti s tem načelom naslednje: niti politiki niti MK (DK) niso vključeni v odločanje in razdeljevanje finančnih sredstev, niti smejo kakorkoli delovati kot arbitri okusa. Tako zasnovana danska kulturna politika zagotavlja svobodo izražanja v umetnosti in kulturi, zato finančna sredstva dodeljuje brez kakršnegakoli političnega vpliva. Ministrstvo torej res zgolj omogoča osnovne strukture za oblikovanje in izvajanje kulturne politike in njenih ciljev, kar počne v sodelovanju s parlamentom (dansko Ministrstvo za kulturo, 2013).

²⁸ Nan novo ustanovljene regije nimajo nobenih odgovornosti do kulturnih zadev.

Zunaj javnega sistema danske kulturne politike obstajajo številni posamezniki, organizacije civilne družbe in zasebni sektor, ki pomembno vplivajo na načrtovanje, implementacijo in inovacijo kulturnih dejavnosti. MK (DK) podpira tudi javno, neprofitno organizacijo Center za kulturo in izkušnje (*Center for Culture and Experience*), katerega namembnost je povečevati sodelovanje med kreativnimi industrijami in zasebnim sektorjem (hkrati tudi med univerzami in raziskovalnimi institucijami). Da bi lahko zasebni sektor lažje podpiral kulturni razvoj, so sprejeli *Zakon o zasebnih donacijah za javno korist*.

3.1.3 Danska filmska politika

V zadnjih letih je Danska na področju filmske politike doživela marsikatero spremembo, ki so jo povzdignile v družbo mednarodno uspešnih nacionalnih kinematografij. Vendar danska kinematografija ni bila vedno takšna, kot je danes. V 70- in 80-ih letih je njena majhna nacionalna kinematografija ustvarila približno deset celovečernih filmov na leto²⁹, toda vmes je tu in tam nastal film, ki je doživel uspeh bodisi po številu vstopnic, ali po zaznavnosti na filmskih festivalih ali zaradi odličnih filmskih kritik. Po mnenju gledalcev so bile značilnosti danskega filma: prepogostna asociiranja s počasnimi humanističnimi naracijami, realistični slog in pretirana osredotočenost na počasno življenje in težave v 'državi blaginje' (Mette Hjort 2005, 1). Navedena avtorica pravi, da, »so se danski filmi zdeli nezanimivi tudi Dancem.«

Danski film je v 90-ih letih doživel nepričakovano mednarodno popularnost. Ta premik sta napovedala že konec 80-ih let z oskarjem nagrajena filma *Babettes Gæstebud*, Gabriel Axel, 1987) in *Pele Osvajalec* (*Pelle Erobreren*, Billie August, 1988). Toda pravi mednarodni preboj danskega filma se je zgodil z režiserji, kot je Lars von Trier, s filmskim gibanjem Dogma 95 in posameznimi uspehi, začevši s filmom *Lom valov* (*Breaking the waves*, Lars von Trier, 1996). Mednarodni uspeh, ki so ga danski filmi doživeli v 90-ih, je bil komercialen in estetski. Še več, tudi znotraj nacionalnih meja je v domačih kinematografijah začel danski film uspevati in se zoperstavljati tuji konkurenci, še posebej hollywoodski komercialni produkciji (Bondebjerg 2005, 111).

Kot ugotavlja Bondebjerg, se je uspešnost danskega filma začela s spremembo nacionalne politike o javni finančni podpori filmov (ko je postala pristojnost Danskega filmskega inštituta) in z novo generacijo režiserjev, izobraženih na Danski filmski šoli ali v tujini. Prav slednji so našli načine, kako povezati umetniški in eksperimentalni filmski izraz s

²⁹ Za primerjavo: v Sloveniji so v obdobju 50- in 60-ih let nastali približno trije filmi na leto (Vrdlovec 2013, 317).

prevladujočimi (bolj komercialnimi) trendi. Po njegovem mnenju pomenijo danski filmi 90-ih let pomemben »študijski primer, kako medsebojno povezati usmerjenost na mednarodni trg, nacionalno javno politiko in individualno estetsko izraznost.« (2005, 111).

Če na kratko pregledamo obdobje, ko se je danska filmska politika šele začela oblikovati, se moramo vrniti v leto nastanka (1964) prvega *Zakona o filmu*.³⁰ Njegovo sprejetje je pomenilo, da se je film končno uvrstil med umetniško in intelektualno ustvarjalnost in tako postal del aktivne kulturne politike nove 'države blaginje'.³¹ Temelja za to sta bila kriza komercialne kinematografije, rezultat pa razvoj novega danskega umetniškega filma z generacijo novega vala. Sočasno je v obdobju od 1964 do 1981 predhodno prevladujoča zasebna filmska produkcija močno upadla, tako po kakovosti kot po številu.

Pomembnejšo spremembo je prineslo leto 1972 z ustanovitvijo *Danskega filmskega inštituta* (v nadaljevanju DFI) z namenom vzpostaviti in zagotoviti strukture financiranja danske filmske kulture. Pomemben del javne podpore je postala *Shema svetovalcev* (Consultant scheme), katere cilj je bil dodeliti finančno podporo filmskim projektom. O podpori so odločali posamezni svetovalci bodisi med zasnovo ali izvedbo projektov. Poleg tega je novi zakon med drugim namenil podporo tudi umetniško naravnanim kinematografom na Danskem, reviji posvečeni filmu, promociji danskih filmov v tujini, nacionalnemu filmskemu arhivu in distribuciji tujih umetniških filmov po danskih kinematografih (Hjort in drugi, 2010, 26).

Filmska politika tega časa je sledila kulturnopolitičnemu cilju, ki je narekoval, da je treba podpreti umetniški film z jasno nacionalno usmeritvijo. Opredelili so ga kot danski film z danskim direktorjem in producentom ter dansko tematiko, ki naj bi izražala dansko kulturno identiteto, seveda realiziran z danskimi igralci, ki govorijo danski jezik. Dolgoročno pa se je prav ta nacionalno usmerjena kulturna politika izkazala za problematično. To je potrdil zlasti mednarodno uspešni in angleško govoreči film *The Element of Crime* režiserja Larsa von Trierja, ki je prav zaradi kontradiktorne definicije nacionalnega filma pridobil javno finančno podporo šele pod posebnimi pogoji. Namreč, film ni ustrezal definiciji danskega filma za dodelitev sredstev po kriterijih filmskega zakona iz leta 1972. Na podlagi tega incidenta so v

³⁰ Pomembnejše novo javnopolitično orodje je vzpostavitev dvojnega mehanizma z vpeljavo 15-odstotne obdavčitve prodanih vstopnic, s katerim so podprli tako umetniško produkcijo kot tudi zasebno filmsko industrijo in komercialni film (Bondebjerg 2005, 119).

³¹ Danski film je v obdobju med 1930 in 1960 prevladoval kot dominantna 'mainstream' kultura in je predvsem pomenil obliko zabave, ki pa je s prihodom televizije doživel močan upad (letno število prodanih vstopnic se znižalo za 30 odstotkov, zmanjšalo se je tudi število kinematografov) (Bondebjerg 2005, 117).

njem *spremenili definicijo danskega filma* in zakon postopoma liberalizirali v 80-tih letih. Danski film so nanovo definirali, in sicer: naj na določen način prispeva k razvoju kvalitetne in raznolike danske filmske kulture ter, da ga vsaj prvenstveno ustvari danska produkcijska firm. Prav odmik od nacionalno usmerjenega filma je bil razlog, da se je danska filmska industrija v 90-ih uspešno mednarodno uveljavila (Bondebjerg 2005, 121; Hjort 2003, 12).

Z zakonom iz leta 1972 so želeli preprečiti tudi propadanje zasebnih kinematografov, zato so uvedli *liberalizacijo distribucije in prikazovalcev po vertikalni integraciji*. To je pomenilo, da so si produkcijska podjetja lahko lastila tudi kinematografsko verigo. Vendar se propadanje zasebnih, tržno usmerjenih in komercialnih podjetij v filmski industriji v 80-ih letih ni končalo. Stanje je postalo tako pereče, da skoraj nobenega filma ni bilo mogoče ustvariti brez javne podpore (Bondebjerg 2005, 121; Hjort 2003, x).

Leta 1989 se je pojavila nova, sprva kontroverzna shema javnega financiranja, tako imenovani *sistem 50/50 podpore*³², s katero so dodelili javna sredstva filmom, ki so izkazovali potencial za popularnost in veliko gledanost pri občinstvu. Pogoj je bil, da je film moral pridobiti 50-odstotni delež podpore iz zasebne produkcije, da bi lahko dobil preostalih 50 odstotkov državne pomoči. Oblikovanje sistema 50/50 je bilo nujno kot dopolnilo Sheme svetovalcev, ki je bila do tedaj edini način za razdeljevanje sredstev, pri čemer pa je bila moč svetovalcev čezmerna. Izbrani so bili predvsem iz akademskega okolja, zato so tipično favorizirali določen kulturni okus ter podpirali inovativno filmsko umetnost, ki širšemu občinstvu velikokrat ni bila razumljiva.³³ Tako so veliko davkoplačevalskega denarja dodelili filmom, ki jih večina Dancev ni nikoli gledala. Po sprva velikem skepticizmu, ali je novi sistem smiseln oziroma uspešen, se je z uspehom filmov, kot so primer *Nightwatch* (1998), *Pusher* (1995) in *The one and Only* (Den eneste ene, 1999) izkazalo, da shema deluje (Bondebjerg 2005, 122; Hjort 2003, 13).

V obdobju do sprejetja novega zakona leta 1997 so tako prevladovali kulturnopolitični cilji in novi javni politični instrumenti, s katerimi so želeli uravnotežiti umetniški in komercialni film. Poleg tega so zvrst umetniškega filma dopolnili z jasno estetsko definicijo kvalitete, tržno, število gledalcev pa bolj usmerjeno z definicijo kvantitete (Bondebjerg 2005, 122).

³² Z zakonom iz leta 1997 so jo preimenovali v *Shemo 60/40*, ki se danes glasi preprosto Tržna shema.

³³ Namesto akademikov, so z letom 1997 DFI začeli imenovati v Shemo svetovalcev predvsem ljudi, ki so zaradi izkušenih prihajali iz filmske industrije, kot so pisci scenarijev, režiserji, producenti, dramaturgi. (Hjort in drugi 2010, 26).

Danski razvoj kulturnopolitičnega sistema za dobro uravnoteženje filmske produkcije je v 90-ih omogočil močnejšo, bolj vsestransko strategijo, ki je dovoljevala ne le nordijske koprodukcije, temveč tudi evropske. Danska filmska kultura se je postopoma začela odpirati svetu in postajala globalizirana. K širšemu razmahu je kmalu, že leta 1997 prispevala še ustanovitev novega in enotnega DFI³⁴, ki je oblikoval odprtejšo, raznoliko, proaktivno in mednarodno strategijo in mehanizme filmske politike. Zakon o filmu iz leta 1997 je v bistvu pravna podlaga za delovanja DFI, ki si je »kot nacionalna institucija zadal cilj pospešiti razvoj danskih filmov ter postal glavni investitor danske filmske industrije, za katero so bile njegove odločitve odločilne.« (Strandvad 2005, 107).

Tako je Zakon o filmu iz leta 1997 zamenjal prejšnjo v nacionalno in tržno naravnano filmsko kulturo z defenzivnejšo *nacionalno strategijo za finančno podporo umetniškemu filmu*. Tej spremembi je botrovala kriza, ki je sredi 60-ih let prizadela predhodno tržno usmerjeno filmsko kulturo. Pozneje (od sredine osemdesetih, ko je tudi umetniško filmsko politiko zajela kriza) so uvedli izjemno *proaktivno, mednarodno usmerjeno in pluralistično filmsko politiko*, tako do tržno orientiranega kot tudi umetniškega filma (Bondebjerg 2005, 112). Ta avtor meni, da je za mednarodni uspeh danskega filma zaslužno spoznanje, ko je konce 80-ih let postalo jasno, da Danska kot filmska država ne bo preživela, če bo usmerjena le v umetniški film. Kmalu zatem se je povečalo zavedanje, da morajo znova zagotoviti mehanizme tudi za komercialno uspešnejši film.

Zakon iz leta 1997 je uvedel tudi nove instrumente za profesionalizacijo nacionalnega podpornega sistema in spremenil stare, ki niso bili kos čedalje globalnejši filmski kulturi. Novi DFI je vpeljal strukturo, ki obvladuje vse vidike ustvarjanja filma: od izdelave scenarija, predprodukcije in razvoja projekta, do produkcije in distribucije ter trženja – tako na nacionalni in mednarodni ravni. Končno so spoznali, da je pri tem pomembno tudi širjenje zavedanja o danskem filmu in filmski kulturi na splošno. Z uvedbo institucionalnih mehanizmov, ki spremljajo ustvarjanje filma od zasnovanja ideje do končnega arhiviranja filma kot del danske dediščine, so dobili javno strukturo, primerljivo s produkcijskim sistemom zasebnega sektorja (Bondebjerg 2005, 113).

³⁴ Oblikujejo enotno institucijo, ki bo zajemala in povezovala vse oblike javnega financiranja filma, in sicer z ustanovitvijo novega Danskega filmskega instituta, ki sedaj povezuje tri predhodno ustanovljene institucije: *Danski filmski odbor*, ki je bil ustanovljen že leta 1938, osredotočen na javno podporo in distribucijo dokumentarnih filmov in takih z izobraževalnimi in informacijskimi nameni; nato *Danski Filmski muzej*, ustanovljen leta 1941 zaradi povečevanja prepoznavnosti filmske kulture v družbi, širjenja znanja o filmu in zbiranja ter arhiviranja nacionalne filmske dediščine; ter *Danski filmski institut*, ki je bil med leti 1972 in 1997 institucionalni odločevalec o javni podpori celovečernim filmom (Bondebjerg 2005, 112).

Javnopolitični ukrepi, uveljavljeni leta 2003 ali prej, kažejo na raznolike mehanizme javne finančne podpore (Bondebjerg 2005, 124-125; DFI 2010b), kot so:

Sistem svetovalcev (Film Consultant scheme) je osnova za javno finančno podporo razvoja in produkcije filmskih projektov, ki temeljijo na kriteriju umetniške vrednosti (tako za filme z manjšim tržnim potencialom kot tiste z večjim). »Shema obstaja že od leta 1972 dalje kot oblika razdeljevanja javne podpore za ustvarjanje filmov. Predstavlja tudi načelo nepovezanosti (*arm's lenght princi*)' danske kulturne politike, v kateri so svetovalci profesionalni poznavalci obrtne plati snemanja filmov ter hkrati politično in finančno avtonomni, kar naj bi zagotavljalo kvalitetno in nepristransko odločanje.« (Strandvad 2005, 111).

Tržna shema (Market scheme) je nadomestila prejšnji sistem 60/40 in na novo opredelila starega 50/50. S temi ukrepi je preusmerila in uravnotežila umetniško filmsko ustvarjanje, ki poteka pod okriljem Sistema svetovalcev. Ta mehanizem podpira komercialno naravnane filme, ki pripomorejo k promociji filmske umetnosti in kulture ter predvsem tistih, katerih ocenjeni potencial dosega večje število občinstva (zlasti domačega).

Obe shemi financirata le celovečerne filme, zato sta »občasno obe deležni kritik, da izbirata varne in znane filmske projekte, s čimer zapirata pot eksperimentalnim in nepoznanim projektom« (Danske Filminstruktører v Strandvad 2005, 111). Da bi zagotovil podporo tudi razvoju talentov in novih, heterogenih (filmskih) izraznih oblik, je DFI leta 2003 predstavil novo shemo (**New Danish Screen**), ki jo še vedno vodi Sistem svetovalcev³⁵. Ni namenjena zgolj celovečernim filmov, saj je njen cilj podpirati nove ustvarjalce, ki se ne naslanjajo na konvencionalne, že uveljavljene oblike, ampak stremijo k ustvarjanju nove filmske izkušnje. Shema je primer proaktivnega oblikovanja javne politike na podlagi prakse, zasnovane na iniciativi Dogma 95, ki je pokazala, da je okrnjenost finančnih sredstev lahko niša za večjo kreativnost. Shema zagotavlja možnost mladim neuveljavljenim talentom, da se razvijejo, hkrati pa Danska želi zagotoviti mednarodno prepoznavnost tudi v prihodnje, ko bodo trenutno uveljavljeni režiserji končali svoje kariere (Hjort in drugi 2010, 28).

Od leta 1999 dalje na vsake 4 leta oblikujejo **Filmski program**, ki vsebuje finančni okvir in javnopolitične cilje, sprejme pa ga danski parlament. Za obdobje 2007–2010 je prinesel pomembno novost, in sicer **Shemo za javno televizijsko podporo**, po kateri morata danski

³⁵ Vlogo svetovalca na primer petih filmskih projektov iz te sheme podrobno analizira Strandvad (2005) z vidika svetovalske vloge pri ustvarjanju kreativnega filmskega procesa.

nacionalni radio in televizija sofinancirati določeno število celovečernih filmov. Toda pred njuno uvedbo so režiserji opozorili, da morata obe ustanovi obdržati izjemno moč pri odločanju, katere filmske projekte podpreti (Hjort in drugi 2010, 29). Čeprav je tovrstni javnopolitični instrument pripomogel k profesionalizaciji danskega filma – s pritegnitvijo filmskih režiserjev, scenaristov in producentov v ustvarjanje TV serij, kot sta nagrajena *Unit one* (Rejseholdet, 2000–2003) in *Taxi (Taxa, 1997–1999)* – je bil hkrati deležen tudi mnogih negativnih kritik.

Pregled javnopolitičnih instrumentov, ki jih je DFI vpeljal, razkrije vsestransko in prilagodljivo filmsko politiko, ki zadeva vse pomembne točke filmskega ustvarjanja. Vsebinsko zajema:

- vzpostavitev **sistema delavnic** (za ohranjanje in podpiranje filmov in multimedijskih produktov, ki promovirajo profesionalne in eksperimentalne filme ter razvoj talentov);
- omogočajo dostopnost produkcijske opreme in nudijo manjšo finančno pomoč, tudi **podpore za kratke in dokumentarne filme** (sofinanciranje poteka s sodelovanjem DFI in nacionalnih televizij, sredstva pa dodeljujejo v sklopu Sistema svetovalcev);
- **podpore producentom za koprodukcije kratkih in dokumentarnih filmov** (ki sodelujejo pri mednarodnih projektih) in
- **podpore za razvoj računalniških igrice** (DFI 2013).

Pomemben javnopolitični ukrep je tudi **regionalizacija javne podpore** pri ustanavljanju in razvoju novih skladov Zahodni Danski Filmski sklad (*Den Vestdanske Filmpuljen*) in (vzhodni) regionalni sklad '*FilmFyn*' za filmsko produkcijo v drugem največjem danskem mestu Aarhus in v tretjem največjem danskem mestu Odense. Za uspešno in tekoče delovanje obeh skladov je pomembna podpora, dodeljena iz občinskih sredstev osmih danskih mest, evropski regionalnih sredstev, lokalnih podjetij in DFI. Podpirata regionalni razvoj filmske in druge medijske produkcije (kratkih in dokumentarnih filmov, TV serij, multimedijske produkcije in računalniških igrice). Pri *Zahodnem Danskem Filmskem skladu* se je pokazalo, da je podpora 4,3 milijona evrov navrgla iztržek 16,6 milijonov evrov in odprla 149 novih delovnih mest v 5 letih delovanja (Jensen 2012). Oba regionalna sklada sta vključena v mrežo *Cine-regio*, ki povezuje evropske regionalne sklade, da so njihovi javnopolitični interesi prepoznani in slišani na evropski ravni.

Po nekajletnih političnih pogajanjih med javnimi in zasebnimi partnerji je poletje 2013 začel delovati še **tretji regionalni sklad** za podporo filmov v danski prestolnici Kopenhagen. S

proračunom 4,7 mio € bo letno podprl 10 do 15 filmskih projektov. Novi sklad so ustanovili predvsem za podporo produkcije internacionalnih TV serij in akcijskih filmov ter ustvarjanje gospodarske rasti in novih delovnih mest v filmski industriji.

Razvili so tudi **podporne mehanizme za filmsko kulturo na splošno**, ki so okvirno namenjeni spodbujanju in vzdrževanju trženja in distribucije v kinematografih. Podpora je namenjena za: distribucijo umetniških filmov v lokalnih in tudi čezmejnih kinodvoranah; participacijo danskih filmov na mednarodnih filmskih festivalih; organizacijo danskih filmskih festivalov; lokalnih kinematografov (za prenove in obnove) ter kot podpora izobraževanju mladine in otrok za področje filmske umetnosti in kulture (DFI 2013).

Poleg nacionalne filmske politike in javnopolitičnih instrumentov, ki podpirajo razvoj filmske kulture in industrije, obstaja še vrsta pomembnih podpornikov filmskega razvoja na Danskem. V 90-ih so v majhnem podeželskem mestu Ebeltoft ustanovili **Evropsko filmsko šolo** (*European Film Collage*) po danskem modelu ljudskih šol, ki ponuja poleg poletnega šolanja tudi redna semestrsko predavanja. Oblikovana je kot javni prostor, kjer se lahko filmski delavci srečujejo, razvijajo omrežja in ideje; razpravljajo z režiserji, producenti, scenaristi, distributerji in tudi javnopolitičnimi odločevalci.

DFI izdaja **Filmsko revijo** (*FILM Magazine*) v angleškem jeziku, ki izhaja trikrat letno, in sicer pred tremi glavnimi filmskimi festivali v Berlinu, Cannesu in Amsterdamu. Njen namen je predvsem promocija danskega filma. Vsak izvod je objavljen na internetu v PDF formatu. V zadnjem desetletju je pomemben mednarodni dejavnik na področju filmskih prikazovalcev postala **digitalizacija kinematografov**. To pomeni, da so opremljeni z digitalnim projektorjem in platnom, kar naj bi zagotavljalo nove priložnosti za produkcijo in distribucijo. Danski je torej z dvema različnima sistemoma finančne podpore³⁶ do konca leta 2012 uspelo opremiti vse primerne kinematografe (skupno 154 s 383 digitalnimi platni).

Pomemben del danske kulturne politike sta mednarodna prepoznavnost in kulturniško povezovanje, kar velja tudi za film. S sprejetjem **Filmskega programa za obdobje 2011–2014** se je danska filmska politika osredotočila na tri elemente javnega interesa, s katerimi je

³⁶ Prva shema z 27.000 € podpore za nakup digitalne opreme je bila namenjena majhnim kinematografom v mestih z manj kot 20.000 prebivalcev ter umetniškim kinematografom (*art house cinema*). Preostala finančna sredstva so si morali zagotoviti sami (to je okvirno 53.000 €). Brez te podpore bi bilo ukinjenih vsaj 70 kinematografov po vsej državi. Druga shema je namenjena podpori digitalnih projekcij po načelu, da je kino, ki je predvajal danski film vsaj 10-krat, upravičen do 335 € plačila, pri čemer lahko dobi največ 27.000 € podpore. Ta shema deluje v obdobju od 2012 do 2016, namenjena pa je predvsem srednje velikim in večjim kinematografom ter za zagotavljanje promocije danskega filma in celovitosti filmskega trga (Nielsen, 2013, 42-43).

hotela zagotoviti uresničenje javnopolitičnega cilja o mednarodni prepoznavnosti danskega filma, ki obsega *globalizacijo, digitalizacijo in ekonomske priložnosti*.

Glavne točke Programa 2011–2014 so (Duelund in drugi 2012, 29-30):

- *trajna podpora danski filmski produkciji, letno posneti od 20 do 25 novih celovečernih filmov, za katere bi sredstva (okvirno 673 mio DKK) prispevali DFI in nacionalna TV postaja;*
- *dolgoročne investicije v podporo razvoja talentov (okvirno 147 mio DKK);*
- *povečati razvoj danskih računalniških igraric (20 mio DKK);*
- *uravnovesiti kinematografski sektor z dodelitvijo podpore za digitalizacijo;*
- *zagotavljati živahno in raznoliko filmsko kulturo z dodelitvijo podpore filmskim festivalom (kot so Aarhus film festival, Odense Film Festival, CPH:DOX, CPH:PIX, CPH festival za otroke in mladino, MIX CPH – Gejevski in lezbični filmski festival, Salaaam Film & Dialog, Tvfestival.dk, CPH – Židovski filmski festival).*

3.1.4 Kulturno vladovanje po zgledu danske filmske politike

V povezavi z elementi kulturnega vladovanja, ki sem jih na podlagi interpretacije tega koncepta izločila iz obsežne in raznolike literature kot relevantne, sem analizirala načine oblikovanja, odločanja in implementacije danske filmske kulturne politike.

a) Kulturno vladovanje kot vključujoči način pri oblikovanju filmske politike

O tem, zakaj je danska filmska politika tako uspešna, je direktor DFI leta 2010 zapisal naslednje:

Razlogov je več: veliko priložnosti za razvoj talentov, trajnostna filmska politika, predani zasebni akterji in zavedanje, da je film pomembna družbena naložba. Za uspeh in dosežke danskih filmov gre posebej zasluga odnosu in sodelovanju med državo in trgom, ter ciljno usmerjenimi izobraževalnimi prizadevanji. Priložnosti za razvoj filmske umetnosti in filmske industrije so v precejšnji meri odvisni od državne filmske politike in njenega udejstvovanja v filmski kulturi (Nielsen 2010a).

Praksa potrjuje, da se je v danski filmski politiki izkazala država kot ključna soustvarjalka razvoja nacionalne filmske kulture in industrije prav zaradi dodelitve javnih sredstev in strateškega oblikovanja filmske politike. V poteku političnega odločanja, na primer pri oblikovanju javnopolitičnih ciljev in ukrepov za strategijo razvoja filmske kulture in filmske industrije, pa *država opravlja nalogo koordinatorice pri povezovanju in komunikaciji*

različnih interesov, ki jih izražajo deležniki (izjava predstavnika DFI 2013), ki se ujema s Kooimanovim (2003) teoretičnim izhodiščem o kulturnem valdovanju. Če podrobneje preberemo še njihov zakon o filmu, ki ostaja nespremenjen že od sprejetja leta 1997, je med *uzakonjenimi nalogami DFI naveden tudi dialog z interesno javnostjo*. Dialog je sčasoma postal strukturirana komunikacija med državo in deležniki, kar se je po mnenju predstavnika DFI začelo po objavi Filmskega programa za obdobje 2011–2014. Takratni direktor DFI Henrik Bo Nielsen je pozval različne skupine deležnikov, naj predstavijo svoje interese, želje in težave, ki izhajajo iz prakse v danski filmski industriji. Približno dve leti pred sprejetjem trenutno še vedno veljavnega Filmskega programa za obdobje 2011–2014 so se začeli formalni dialogi med predstavniki DFI (v vlogi moderatorjev in zapisovalcev, ne da bi se vmešavali v razprave) z različnimi deležniki v danski filmski industriji. Projekt so poimenovali *Vprašaj in poslušaj (Spørg&Lyt)*, ki se ga je udeležilo približno 250 filmskih ustvarjalcev na 40 delavnicah (DFI 2010a).

b) Načini političnega odločanja

DFI je nato povzel razprave v 12 tematik³⁷, ki so se pokazale kot pretežno obravnavane vsebine, katere so deležniki prepoznali kot pomembne. Na podlagi teh razprav in dokumenta *Osvobodimo film ('Sæt Filmen Fri')* so oblikovali *Filmski program za obdobje 2011–2014*, ki ga je potrdil danski parlament. Z njim so politični odločevalci zagotovili naslednje (povzeto po navedbi predstavnika DFI 2013):

- razprava in zasnova programa sta omogočili izdelavo podrobnega pregleda danske filmske pokrajine in njenih deležnikov (in obenem opredelili omrežja);
- *deležniki so bili del snovanja nacionalne filmske politike*³⁸;
- opredelili so težave, ki jih v praksi doživlja filmska industrija, in jih skušali s programom razrešiti za predvideno obdobje;
- cilj filmske politike je *minimaliziranje težav in zapletov*,³⁹ s katerimi se srečujejo filmska industrija in njeni ustvarjalci.

V oblikovanje naslednjega filmskega programa za obdobje 2015–2018 se je DFI ponovno vključil spomladi 2013. Takrat je začel vabiti izbrane deležnike na pogovore, da bi ponovno

³⁷ Tematike so naslednje: celovečerni in dokumentarni filmi, razvoj talentov, regionalna filmska politika, filmska kultura, mednarodna raven danske filmske kulture, otroci in mladi, muzej in arhiv, filmska hiša in kinoteka (*Sæt Filmen Fri*, 2010).

³⁸ Po Cepikovi (2009).

³⁹ Po Everittu (1999).

zbral podatke o njihovih težavah in interesih v filmski industriji, ki bodo podlaga za oblikovanje nove strategije filmskega programa (izjava predstavnika Danskega regionalnega sklada – DRS, 2013). Po mnenju predstavnika DFI (2013) je Filmski program 2011-2014 ustvaril mirno obdobje, saj je bila večina deležnikov zadovoljna s tekočo filmsko politiko, čeprav so se v tem obdobju *razmere na trgu spremenile*. Seveda se določeni deležniki srečujejo z novimi težavami⁴⁰, ki posledično terjajo nove razmisleke in rešitve o prihodnji filmski politiki.

c) Regulacija oziroma urejanje področja s predpisi in ukrepi

V organizacijski strukturi DFI kot nacionalni instituciji, ki neposredno dodeljuje in razporeja sredstva prijavljenim filmskim projektom, ima posebno vlogo *Izvršni svet kot višje vodstveno telo DFI*, ki se o vsem dogovarja z Ministrstvom za kulturo, katero mu sicer dodeljuje tudi njegov letni proračun. Odbor deluje po načelu nepovezanosti (*arm's lenght principle*), s katerim je mogoče odstraniti kakršenkoli politični vpliv pri razporejanju javnih finančnih sredstev. Naloga Sveta je spremljanje uresničevanja javnopolitičnih ciljev v okviru Danskega filmskega instituta.⁴¹ Svet ima sedem članov, ki jih določi Ministrstvo za kulturo na predlog strokovnih komisij, ki sestavljajo DFI.

*Transparentnost*⁴² danske filmske politike je zagotovljena v Shemi svetovalcev. V njej ima posamezni svetovalec vlogo *individualnega odločevalca*, ki pripravi oceno prijavljenega filmskega projekta na podlagi dveh 'pravilnikov' o vzpostavljenih kriterijih za izbiro filmskih projektov in o delu svetovalcev.

Po Hjortu (2005, 10) je *odgovornost* v danski filmski kulturi osrednji ključni element, ki zagotavlja, da je *javni denar namenjen kvalitetnim projektom in širokemu izboru filmov, ki temelji na širokem spektru enakovredno zastopanih kulturnih okusov*. Nielsen (2010b) uvodoma v predlogu Filmskega programa za obdobje 2011–2014 poudarja pomen *odgovornosti* pri uresničevanju rezultatov in doseganju zastavljenih javnopolitičnih ciljev, ki so nastali v dialogu s filmsko industrijo in katere je že potrdil parlament. Vendar pri tem ni toliko pomembno, kakšne metode in ukrepe DFI uporabi za doseganje javnopolitičnih ciljev.

⁴⁰ Pratt (2005).

⁴¹ Natančneje opisano ima Svet pri spremljanju dela DFI naslednje zadolžitve: skrbi za proračunske in finančne zadeve, vodi razprave o novih strategijah (kot je na primer digitalizacija muzejskega arhiva) ter presojanje in daje predloge za razrešitve problemov, škandalov ali protestov v filmski industriji ali v medijih; organizira diskusije in oblikovanje strategij v času oblikovanja novega filmskega programa; pripravi pregled seznama izbora filmskih projektov za financiranje in spremlja uresničevanje filmske politike ipd. (Nissen 2013).

⁴² Po Everitt (1999) in Cepiku (2006).

d) Javnapolitični ukrepi po kulturnem vladovanju

Poseben, nov element v zadnjem Filmskem programu je tudi zagotavljanje *prilagodljivosti (fleksibilnosti)*⁴³ dodeljevanja finančne javne podpore. Nanaša se predvsem na spreminjajoče se razmere na (globalnem) prostem trgu, ki vplivajo na razvoj filmskih projektov, zaradi katerih se trg posledično velikokrat zoperstavlja togim javnapolitičnim instrumentom. Zato je sedanji veljavni Filmski program vpeljal pojem fleksibilnost, s katero je omogočil DFI, da lahko finančno podpre nove pobude in raznolikost, se hitro prilagaja digitalnemu razvoju in odziva na tržne zahteve.

DFI poleg pogovorov za pripravo Filmskega programa vsako leto organizira tudi *konferenco (Fiktion 2013)*, na kateri se zberejo filmski producenti, ustvarjalci in režiserji, filmski strokovnjaki in akademiki ter predstavniki DFI. Na njej izmenjajo nova znanja in pobude, mreženja in razprave na temo produkcije in razvoja celovečernih filmov. Kot ugotavlja predstavnik Danske filmske šole (DFŠ 2013), je tovrstni dan *pomemben za filmske ustvarjalce, da lahko predstavijo svoja mnenja in sodelujejo z DFI v razpravah o sedanji poziciji danskega filma in njenega razvoja.*

Poseben del danske filmske politike je tudi *regionalizacija finančne podpore ter razvoj lokalnih filmskih industrij in kulture.*⁴⁴ Podrobnejši tovrstni primer iz naše analize sta regionalni filmski center (*FilmbyAarhus*) v drugem največjem danskem mestu Aarhus, ustanovljen kot poslovni park za razvoj multimedijske industrije, in regionalni filmski sklad (*Den Vestsjænske Filmpuljen*), ki je lokalna občinska institucija tega mesta Aarhus in del kulturnega oddelka. Pobuda za tovrstno regionalno podporo filma je prišla iz regijskih občin in političnega interesa za film (izjava predstavnika DRS 2013). Predhodno so razmere testirali oziroma pripravili programe, ki so potrdili, ali v lokalni filmski skupnosti (med producenti, režiserji, lokalnimi filmskimi podjetji in ljudmi) vlada zanimanje za to pobudo (izjava predstavnika DRS 2013). Po ugotovitvah predstavnika DRS je *uspeh regionalne in lokalne filmske industrije na območju kontinentalnega dela Danske (Jutland) rezultat sodelovanja in dialoga med filmsko industrijo in občinsko obalstvo* (2013).⁴⁵

Po zgledu regionalnega filmskega sklada je Risom (2013) je navedel več primerov, ki izkazujejo elemente vladovanja, kot so:

⁴³ Po Treibu in drugih (2007)

⁴⁴ Po Moonu (2001)

⁴⁵ Po Moonu (2001)

- Sodelovanje in dialog z režiserji potekata vsakodnevno.
- Regionalno filmsko politiko in strategijo *ustvarjajo in načrtujejo sami znotraj sklada in v sodelovanju z regionalnim filmskim centrom (FilmbyAarhus)*, nato pa o njej odloča in jo potrди občinski svet.
- Pri načrtovanju poslovne strategije za naslednje obdobje v mestu Aarhus, ki zajema tudi film in medije, se je med njeno pripravo veliko ljudi iz lokalne filmske industrije srečalo s predstavniki dveh domačih ustanov (regionalnega filmskega sklada in regionalnega filmskega centra). Potem so *skupaj določili prioritete in smernice razvoja lokalne filmske industrije (med drugim so obravnavali predloge za razvoj talentov, promocijo lokacije, filmski turizem, več financiranja za produkcijo filmov)*⁴⁶.
- Posluh za obravnavo novih od spodaj navzgor (*bottom-up*)⁴⁷ pobud za razvoj filmske industrije (kot sta novi izobraževalni program za študij filma in multimedije, ki ga je predlagala univerza, ter pobuda za nov filmski festival).
- *Prilagodljivost (fleksibilnost)* sklada za podporo novih pobud in idej, na splošno povezanih s filmom.
- Razvoj *javnih partnerstev* z različnimi javnimi institucijami in tudi širitev transnacionalnih partnerstev.

Zagotavljanje *participacije in vključenosti*⁴⁸ državljanov v filmsko kulturo omogoča ne le obisk v kinematografih, temveč tudi ustvarjanje javnih programov in javnega prostora za vključenost državljanov v razprave, dolgoročno učenje in ustvarjalnost v okviru Filmske hiše (*Filmhuset*), ki je umeščena v sklop DFI. Takšen enoten prostor za gojenje filmske kulture omogoča izbiro pomembne in prijetne udeležbe pri ukvarjanju s filmom, scenariji, torej s celotnim medijem ter njegovim dejanskim nastajanjem. V ta namen je bil posebej ustanovljen studio Film-X kot medijski laboratorij, predvsem za filmsko izobraževanje mladih. Filmska hiša ima še knjigarno, galerijo, kinodvorane, videoteko, delavnice; v njej potekajo razna predavanja, ki jih izvajajo politični odločevalci, filmski ustvarjalci in drugi strokovnjaki. Vse to ponuja možnosti za poglobljanje filmske kulture in obenem vabi javnost, naj se vključi v kakršnokoli obliko dejavnosti filmske kulture.

Danska filmska politika je v zadnjih več kot 20 letih pokazala, da sledi oblikovanju in uresničevanju javnopolitičnih ciljev predvsem z *usmerjenostjo v razvoj, z dolgoročnim*

⁴⁶ Po Kawashimi (1997)

⁴⁷ Po Paviću (2010)

⁴⁸ Po Kawashimi (1997), Paviću (2010), Prattu (2005)

*načrtovanjem in vizijo*⁴⁹ o prihodnosti danske filmske industrije in kulture. Poleg tega je proučevala tudi *dosedanje javnopolitične cilje in njihovo uresničevanje*. V tem okviru je potrdila vlogo *države kot vlagateljice* preko izvajanja kulturne politike z nacionalno institucijo DFI na področju filmskega sektorja.

3.2 Študija slovenske filmske politike

3.2.1 Kulturna politika v Sloveniji

Specifična značilnost slovenske kulturne politike je njena pretekla socialistična zgodovina nesamostojne države, saj je bila le ena izmed republik v državi Jugoslaviji. Po Čopičevi (Čopič in Tomc, 1997) je imela slovenska kulturna politika (posledično tudi filmska) štiri kontinuirana obdobja upravnega razvoja: **obdobje agitpropovske kulturne politike** (1945–1953); **obdobje državno vodene kulturne politike** (1953–1974), **obdobje samoupravno vodene kulturne politike** (1974–1989) in **obdobje vodene kulturne politike v večstrankarskem sistemu** (od leta 1990 dalje).

Po Tomčevem modelu kulturne politike je bila le-ta v Sloveniji po drugi svetovni vojni izrazito tradicionalna. Favorizirala je socialistični realizem in amaterizem (ter kritizirala druge prakse kot ideološko neprimerne), postopoma pa je čedalje bolj postajala zmerno tradicionalna, ko je vladajoča elita opustila posebne socialistične kulturne cilje. Zatem je zgolj vzpostavila in ohranjala pristransko politiko v prid tradicionalnim institucionaliziranim kulturnim dejavnostim (Tomc v Čopič in Tomc 1997, 34).

Prehod v demokratični sistem je vplival na kulturno politiko tako, da je prenehala izvajati »vlogo ideološke legitimizacije socialističnega družbenega reda« (Dragičević-Šešić in Dragojević v Čopič 2011). Med tranzicijo se je postopoma začela demokratizirati, a se je pri tem njen kulturni sistem ujel »v nacionalistične in oportunistične težnje« (Čopič 2011). Kot ugotavljata Tomc in Čopičeva v Nacionalnem poročilu iz leta 1997, se v prvih šestih letih demokratične vladavine sistem kulturne regulacije ni bistveno spremenil. Tako Čopičeva še danes ugotavlja, da »kulturni sistem ni doživel nikakršnih odločilnih strukturnih sprememb.« (2011 6). Glavne spremembe med tranzicijo so se zgodile s »splošnimi reformami državne administrativne organizacije, javnih financ, davčnega sistema, javnih institucij, sistema javnih uslužbencev in decentralizacije« (ibid. 7). Prvi Nacionalni kulturni program smo dobili šele

⁴⁹ Po Evritt (1999).

leta 2004, katerega praksa do sedaj je bila ostati deklarativen in nezavezujoč politični dokument.

Vloga države je (po odpravi samoupravljanja v kulturi) ponovno postala odločilna pri njenem proračunskem financiranju. Toda številni strokovnjaki (v Tadel 2013), predvsem skupina SRČ (člani delovne skupine za reformo javnega sektorja v kulturi) (Smrekar, Rotovnik in Čopič 2013) opozarjajo, da »sedanji način organiziranja in upravljanja ni primeren.« Ugotovili so naslednje:

Po eni strani je togo birokratski (sistem javnih uslužbencev ter skrivanje za zapletenimi postopki in kolektivnimi odločitvami), po drugi strani pa nekonsistenten, ker nihče ni odgovoren. Politika se skriva za komisijami, člani komisij se skrivajo za kolektivnim odločanjem, v zavodih organi vodenja nimajo pristojnosti (ker vse ureja sistem javnih uslužbencev in plač), organi upravljanja pa svojih niso sposobni nositi (saj njihova odgovornost ni opredeljena) (Smrekar, Rotovnik in Čopič 2013).

Pomembno je še dodati, da je poleg današnje tako imenovane »ekonomske krize in z njo povezanih proračunskih rezov v umetnost in kulturo« globoko pretreslo že itak »omrtvičeno stanje« kulturnega sistema še »zmanjšanje javnih sredstev, ki je odprlo vrata demontiranju javnega sektorja.« (Čopič, 2011).⁵⁰

3.2.2 Pregled institucionalne podpore filmu po letu 1945

Za pregled filmske dejavnosti sem najprej obdelala dva dopolnjujoča se sklopa, in sicer spremembe zakonodaje od leta 1946 do danes ter sistem institucij, ki so skrbele za področje filmske dejavnosti. To je bilo potrebno, ker shematičnega pregleda o tem v obstoječi literaturi ni (Koršič v: Javni razpravi NPK, 2013b, 145), razen kratkega pregleda filmske dejavnosti, ki ga je naredila Čopičeva (Čopič in Tomc 1997, 186-193), in razdrobljenih podatkov v najnovejši knjigi Zdenka Vrdlovca (2013). Pregledu filmske dejavnosti sledi še prikaz filmske politike s kulturnopolitičnimi cilji in njenega obstoječega stanja.

Razvoj filmske dejavnosti in filmske politike sovpada z obdobjem upravnega razvoja, ki sem ga po Tomcu navedla v predhodnem poglavju. V vsakem od obdobjev so se dogajale tudi zakonske spremembe na področju filma. Naj jih povzamem: prvi zakon o filmu smo dobili leta 1956; njegova sprememba se je zgodila leta 1974, ki je veljala do osamosvojitve države;

⁵⁰ To stanje bom pozneje podrobneje analizirala v poglavju o filmski politiki v Sloveniji, saj je akutno tudi za naslednje področje. Proračunski rezi so vplivali predvsem na delovanje nevladnih kulturnih organizacij (Čopič, 2011, 7) oziroma so prizadeli neodvisen profesionalni kulturni sektorja, ki diha na škrge s pomočjo javnih razpisov (hkrati v konkurenci s »preskrbljenimi« javnimi zavodi) (Čopič 2011, 10).

ko smo leta 1994 dobili Zakon o Filmskem skladu, katerega smo preoblikovali leta 2010 v Zakon o Slovenskem filmskem centru, javni agenciji RS.

Pred drugo svetovno vojno je filmska dejavnost⁵¹ nastajala predvsem na podlagi zasebnih pobud, po vojni pa je bila celotna kinematografija poddržavljena. V Beogradu je bilo ustanovljeno *Državno filmsko podjetje* s podružnicami po posameznih republikah tedanje Jugoslavije. Tako smo leta 1946 Slovenci dobili lastno filmsko podjetje za produkcijo *Triglav film* in distribucijsko *Podjetje za razdeljevanje filmov* (leta 1954 smo ga preimenovali v *Vesna film*). Poleg njiju smo imeli še *Kinematografsko podjetje Ljubljana*, ki je do koncu 40-ih let pridobilo v upravljanje naslednje kinodvorane: Sloga (1946), Matica (do 1948), Union (leta 1949), Moskva (leta 1947) in letni kino Tivoli ter pozneje pripojili še druge ljubljanske kinodvorane. To je bil čas, ko je bila kulturna politika vodena partijsko. Čeprav jo je izvajalo Ministrstvo za prosveto, je bila dejanska moč v rokah organizacij za agitacijo in propagando (agitpropov), ki so bile organizirane od najnižjih partijskih komitejev do centralnega komiteja Jugoslavije (Gabrič v Čopič in Tomc 1997, 35). Na področju filmske dejavnosti je *Komite za kinematografijo pri agitpropu* določal vse, od politične in umetniške linije filma do kadrovske politike. V tem obdobju sta jugoslovanska in slovenska oblast po sovjetskem vzoru razumeli film kot najpomembnejšo umetnost za politično propagando z učinkom izgradnje 'novega človeka'. Film je bil povsem v rokah države in je od nje dobival vso (finančno) podporo.

V petdesetih letih je bila prvič reorganizirana filmska produkcija z novim zakonom o filmu iz leta 1956, ko je produkcijsko podjetje Triglav film postalo samostojno gospodarsko podjetje posebnega kulturnega pomena. Ker mu je država močno okrnila sredstva (ostala mu je le še 20-odstotna državna subvencija⁵²), se je moral začeti obnašati tržno. S tem je formalno minilo obdobje, ko je bila »filmska produkcija državna stvar, tako v smislu njenega partijskega nadzora kot tudi financiranja iz proračunskih sredstev« (Vrdlovec 2013, 210). Slovenski filmski ustvarjalci, ki so izgubili službo pri Triglav filmu,⁵³ so prešli v status svobodnih

⁵¹ Pred drugo svetovno vojno je bila filmska produkcija in prikazovanje predvsem domena zasebnih interesov in želja. »V začetku tridesetih, smo dobili tudi prvi filmski zakon, ki je kinematografom odredil število predvajanj domačih filmov v razmerju do uvoženih. Kljub temu protekcionističnemu ukrepu pa zakon ni predvideval podpore produkciji domačega filma, ki je tako scela padla na ramena kinematografov. Že v tridesetih se je pri nas torej izoblikoval »model kulturnega prezira do filma«, pravi Vrdlovec, saj je s svojo množično priljubljenostjo ogrožal gledališče. Zato je kinematografe bremenil t. i. gledališki dinar – obdavčitev kinovstopnice za podporo gledališčem« (Vrdlovec v Lešničar 2013).

⁵² Vrdlovec 2013, 255.

⁵³ Službo so izgubili zaradi uredbe o svobodnih filmskih poklicih (izdani leta 1950), po kateri je bilo iz rednega delovnega razmerja izključeno celotno ustvarjalno filmsko osebje. V rednem delovnem razmerju so ostali le delavci tehničnih in administrativnih poklicev, ki so sestavljali na novoustanovljene delovne svete (Vrdlovec 2013, 182).

filmskih ustvarjalcev. Leta 1956 pa so ustanovili svoje lastno filmsko podjetje Viba film. Pred tem, že leta 1950 je bila ukinjena Komisija za kinematografijo pri vladi LRS in z njo vred Umetniški svet, ki je ocenjeval scenarije in jih priporočal (ali zavračal) za realizacijo (Vrdlovec 2013, 182).

Vrdlovec (2013, 183) sodi, da je slovenska kinematografija z novim zakonom postala 'filmska industrija', ker je le-ta v 1. členu odredil naslednje: »S tem zakonom se urejajo razmerja na področju proizvodnje, prometa in predvajanja filmov kot gospodarske dejavnosti posebnega kulturnega pomena.« (Ur. l. FLRJ, 17/1956). Razumevanje filmske dejavnosti se je temeljito spremenilo iz umetniške in kulturne v področje, ki prinaša gospodarske učinke.

Podobno razumevanje je vplivalo tudi na delovanja *Kinematografskega podjetja Ljubljana*, ki je bil po besedah njegovega direktorja Karla Grahka opredeljen kot podjetje (brez državne finančne podpore), ki se ukvarja s komercialno dejavnostjo in mora razmišljati o ekonomskih prednostih. Repertoarna politika kinematografov je bila v večji meri odvisna od filmov, ki so jih nabavila in tržila distribucijska podjetja za uvoz filmov (vsaka jugoslovanska republika je imela svoje distribucijsko podjetje), ki pa so se enako obnašala tudi glede na ekonomske učinke.

Leta 1956 je bil ustanovljen še *Filmservis, tehnična baza Triglav filma*, ki je prodajal tehnične usluge tako slovenskim kot tujim filmom. Deloval je zgolj kratkih 10 let, nato je šel v stečaj zaradi »nepremišljenega sklepanja pogodb z nesolidnimi tujimi partnerji« (Lah v Vrdlovec 2013, 303). Ker za odkup imetja Filmservisa niso našel kupca, so se na pobudo Viba filma obrnili »na Izvršni svet SR Slovenije, da bi sklenili sporazum o višini odkupne cene tehnične baze,« po katerem je Viba film leta 1969 postal »producent, ki je razpolagal s svojim studijskimi in tehničnimi kapacitetami tako kot nekoč Triglav film.« (ibid.).

Težave slovenske kinematografije so bile povezane s takratnim jugoslovanskim prostorom, ki so bile predvsem posledica centralizirane moči v Beogradu in nesamostojnosti pri odločanju o razporejanju sredstev. Na primer: sporni srbsko-hrvaški podnapisi tujih filmov v slovenskih kinodvoranah, šibka distribucija slovenskih filmov itd.

V petdesetih in šestdesetih letih je bilo nemalo kritik na račun filmskega programa naših kinematografov, ki naj bi v večinoma predvajali filme slabše kakovosti, katere si je ogledalo veliko mladih obiskovalcev. Posledično so na pobudo filmskih delavcev že proti koncu petdesetih razvili filmskovzgojne programe, leta 1963 pa ustanovili zametek slovenskega

filmskovzgojnega programa v Pionirskem domu. Družba se je namreč začela zavedati, da je treba otroke in mladino filmsko vzgajati, če hočemo, da bo bodoče filmsko občinstvo znalo samo selekcionirati komercialne, zabavne ter filme z večjo kulturno in umetniško vrednostjo (Borčič 2007, 14–15).

Nato so leta 1957 ustanovili *Sklad za pospeševanje filmske proizvodnje*, ki je sredstva črpal »iz dodatnega obdavčenja dohodka kinematografov« (Čopič v Tomc in Čopič 1997, 63), to je od izkupička kinematografskih vstopnic. Sklad je bil namenjen »subvencijam in posojilom za celovečerne in kratke filme, manjši del pa za modernizacijo in gradnjo kinematografov, filmsko vzgojo in filmsko publicistiko, arhivsko kopiranje filmov in za dejavnost stanovskega filmskega društva.« (ibid). Leta 1963 je bil preimenovan v *Filmski sklad Socialistične Republike Slovenije*; sredstva zanj so črpali iz 20-odstotne obdavčitve kinovstopnic, s čimer je je bila financirana tudi slovenska filmska produkcija. Filmski sklad SRS je odločal tudi o programski politiki Viba filma (med drugim je odobril in financiral filmsko produkcijo Viba filma) (Vrdlovec 2013, 304). Filmski sklad je v letu 1971 prenehal delovati (ibid. 364), a ga je nadomestil Odbor za kinematografijo pri Kulturni skupnosti Slovenije, ki je nastal zaradi nove zakonodaje, katera »si je omislila kulturne skupnosti« (ibid. 365). Kot ugotavlja Vrdlovec, je bil to začetek državnega subvencioniranja filmske dejavnosti do leta 1990, s čimer je film pridobil enak status kot gledališče in preostale umetnosti (Lešničar 2013). V tem času je zaradi porasta televizorjev v slovenskih gospodinjstvih upadel obisk v kinematografih, posledično pa se je zmanjšal dohodek od obdavčenih kinovstopnic, iz katerega je dobivala sredstva filmska produkcija.

Na začetku leta 1974 smo dobili nov zakon o filmu, ki je uvedel naslednje novosti: definiranje domači film je bil opredeljen za 'kulturno dobrino širšega družbenega pomena'; filmska produkcija, distribucija in prikazovanje so postale 'dejavnosti posebnega družbenega pomena'; cenzuro je opravljala in dajala dovoljenja za javno predvajanje tujih filmov Republiška komisija za pregled filmov, za domače filme pa kar producent sam; mladini ni bil dovoljen ogled 'filmov, ki zanje niso primerni'; s posebnim zakonskim določilom je filmsko produkcijo vodil le Viba film, hkrati pa je onemogočil pojav gverilskih ali obrtniških produkcij, ki so se pojavile na začetku 70-ih let (Vesna film, Avtorski studio Ekran, Slovenija film); prenehal je veljati zakon o filmskem prispevku (obdavčitev kinovstopnice) (Vrdlovec 2013, 392–393; Ur. l. SRS, 4/1974).

V sedemdesetih letih se je v produkcijo slovenskega filma vključila tudi televizija, vendar prek Kulturne skupnosti, ki je sredstva dodeljevala Vibi, slednja pa je 'za televizijo snemala nadaljevanke, filme in drame' (Čopič v Čopič in Tomc 1997, 188). Konec osemdesetih let je obisk kina ponovno upadel zaradi razcveta videopiratstva in videotek.

Že zgodaj, leta 1963 smo v Ljubljani dobili tudi slovensko podružnico Jugoslovanske kinoteke, ki je skrbela za predvajanje retrospektiv. Našo Kinoteko so leta 1981 do razpada Jugoslavije dobili v upravljanje Kinematografi Ljubljana. Leta 1993 je bila dvorana priključena Slovenskemu gledališkemu in filmskemu muzeju, nato smo leta 1996 končno dobili samostojno Slovensko kinoteko, in sicer na pobudo njenega prvega direktorja Silvana Furlana.

Z osamosvojitvijo države je bil prvi ukrep kulturne politike⁵⁴ novega Ministrstva za kulturo (v nadaljevanju MK RS) zaprtje Vibe, ki pa je ohranila tehnične pogoje produkcije za nove neodvisne producente. Šele leta 1994 je bil ustanovljen novi javni zavod **Filmski studio Viba film** kot naslednik Vibe filma, ki je začel opravljati naloge tehničnega servisa (z bolj ali manj zastarelo opremo). Sočasno je nastal še **Filmski sklad RS** (v nadaljevanju FS) kot nosilec filmskega programa, sofinanciranja in predstavljanja slovenskega filma (Čopič v Čopič in Tomc 1997, 189). V vmesnem času je programiranje in financiranje filmske produkcije prevzelo MK RS s posebno komisijo (Vrdlovec 2013, 694). Distribucije in prikazovanja filmov ni urejal noben zakon, temveč sta bila kot gospodarska dejavnost prepuščena trgu (Vrdlovec 2013, 672). V okviru ustanavljanja FS so se začele porajati zamisli o celostni ureditvi kinematografije, ki jih je sprožilo Društvo filmskih delavcev s predloženim Zakonom o nacionalni kinematografiji. Ta je predvideval tudi zunajproračunsko financiranje, vendar so ga zakonodajalci večinoma zaobšli (Lešničar 2013).

Financiranje je zagotavljalo »80 odstotkov predračuna posameznega filmskega projekta, preostalih 20 odstotkov pa naj bi preskrbeli producenti sami, ki so ga praviloma pridobili s sodelovanjem TV Slovenije. O vsakoletnem oziroma nacionalnem filmskem programu je odločal upravni odbor sklada na podlagi izbora scenarijev, ki ga je oblikovala programska komisija.« (Vrdlovec 2013, 670). Od leta 1991 dalje smo prirejali *Slovenski filmski maraton*,

⁵⁴ Po osamosvojitvi so potekale razprave o ureditvi področja filmske dejavnosti in njenem subvencioniranju. Izpostaviti velja, da je že takrat Društvo filmskih delavcev pripravilo predlog Zakona o nacionalni kinematografiji, ki je predvideval celostno ureditev kinematografije in zunajproračunskega sofinanciranja, ki pa še do danes ni urejeno (Vrdlovec v Lešničar 2013).

potem ko je bil ukinjen *Teden domačega filma v Celju* (1973–1989). Leta 1998 pa smo dobili še danes trajajoči *Festival slovenskega filma*, ki vselej poteka v Portorožu.

Slovenija je prva med republikami bivše Jugoslavije pridobila filmsko institucijo (Kocjančič, 2008), zato je bil v prihodnosti pričakovan razvoj kinematografske produkcije. Toda že zelo zgodaj so jo začeli omejevati birokratski pomisleki. Potekale so javne razprave v letih 1995–1997 o tem, ali bi morali postopki razpisov ustrezati Zakonu o upravnem postopku ali Zakonu o uresničevanju javnega interesa v kulturi. Polemike so se nadaljevale v letu 2007 na temo legitimnega in nelegitimnega razpisa⁵⁵. Kocjančič (2008) navaja, da je je »Filmski sklad po zaslugi polemik o izvedbah javnih razpisov vedno bolj pridobival sloves nesposobne birokratske institucije, za katero je strokovnost povsem v drugem planu.«

Leta 2000 je novi zakon o javnih skladih vplival tudi na spremembo Filmskega sklada RS. Ukinil je upravni odbor, ki je imel dotlej programsko funkcijo in je potrjeval skupaj z direktorjem Filmskega sklada, katere filme bodo snemali z njegovo finančno podporo (na podlagi predloga, ki ga je pripravila programska komisija). Nova ureditev je zamenjala upravni odbor z nadzornim svetom, katerega pristojnost je bila sprejemati poslovno politiko sklada. Programska funkcija je bila prenesena na programsko komisijo in upravo, se pravi na direktorja Filmskega sklada. V tem letu so oblikovali nov osnutek zakona, ki je predlagal **pluralen vir financiranja** na področju kinematografije. Zakonu so nasprotovala kinematografska podjetja in RTV Slovenija, zaradi česar ni bil sprejet (Vrdlovec 2013, 712–713). Nato smo leta 2003 dobili nov predlog zakona o avdiovizualni kulturi, ki ga je pripravil MK RS, vendar je prav tako doživel precej kritik iz vrst predstavnikov kinematografov, izdajateljev TV programov in videotek. Zakon ni doživel niti razprave državnega zbora RS in je bil zavrnjen.

Sledilo je obdobje razcveta slovenskega filma (1997–2003)⁵⁶, ki se ujema z mandatom direktorja Filmskega sklada Filipa Robarja Dorina. Za njim pa ni zdržal niti en njegov naslednik do konca svojega mandata. Sledila so burna leta Filmskega sklada s 'krizo vodenja', zaradi katerega je slovenska filmska produkcija zaostajala v primerjavi s prejšnjim obdobjem, saj se je ta organ začel namesto s subvencioniranjem »ukvarjati s samim sabo.« (Vrdlovec v Lešničar 2013). Še posebej izpostavljeno je obdobje med leti 2007 in 2009, ko se je zvrstilo

⁵⁵ Vir Kocjančič 2008.

⁵⁶ Vrdlovec ugotavlja, da se je tega obdobja celo prijelo ime »renesansa slovenskega filma.« (v Lešničar 2013).

kar nekaj direktorjev, poleg tega je Računsko sodišče RS izreklo negativno mnenje tako FS kot Ministrstvu za kulturo.

Leta 2010 je MK RS končno predstavilo nov zakon o Slovenskem filmskem centru (SFC), ki naj bi zamenjal Filmski sklad. Nezadovoljstvo z njim je sicer izrazila filmska stroka⁵⁷, a je bil kljub temu z nekaj popravki sprejet in potrjen. Slovenski filmski center je postal javna agencija. Kot prvi direktor je julija 2011 prevzel njegovo vodstvo Jožko Rutar, prej filmski producent. Kmalu je ugotovil, da je že sama sprememba imena iz *sklada* v *center* več kot simbolična, saj je namen nove institucije presegel samo razdeljevanje sredstev za določen namen. Že beseda center namreč pomeni »ustanovo, ki sredini, usmerja in vodi določeno dejavnost, v tem primeru delovanje na področju filma in avdiovizualne kulture« (Rutar 2013).

Država se je z ustanovitvijo SFC odrekla statusu producenta, in ni bila več delna lastnica filmov, temveč jih je začela subvencionirati (Lešničar 2013). Glavna sprememba je posegla v **financiranje, ki je postalo le 50-odstotno**, drugi del sredstev pa naj bi producenti pridobili z domačimi in tujimi koprodukcijami. »S tem se je povečala odgovornost neodvisnih producentov, ki naj bi postali bolj motivirani za iskanje drugih virov financiranja. SFC naj bi odtelej, kot glavni nosilec razvoja nacionalne kinematografije, deloval bolj neodvisno, transparentnost razpisov naj bi bila večja, določen je bil tudi delež finančne participacije javne in zasebnih televizij v nacionalni kinematografiji. Kljub zakonski podlagi mnogi med člani v praksi niso zaživel« (Lešničar 2013).

Čopičeva⁵⁸ je že leta 1997 ugotovila, da je filmska dejavnost delovala v »zelo nestabilnem kulturnopolitičnem okolju. Navzven se je to kazalo z neprestanimi reorganizacijami, na ravni ustvarjalcev pa, kot da je le peščica filmskih ustvarjalcev profesionalcev, med tem ko so bili drugi prisiljeni ukvarjati se s filmom pretežno ljubiteljsko /.../ Zato ne preseneča, da je film ostal bolj pri repu, kar zadeva državno finančno podporo.« (Čopič v Čopič in Tomc 1997, 192). Podobno je ugotovil Mitja Rotovnik s primerjavo državnega financiranja leta 2009, ko je bilo 55 milijonov namenjenih javnim zavodom za odrske umetnosti, filmskemu področju pa le štirje milijoni evrov, kar je manj, kot so posamezno prejele druge ustanove (na primer SNG Drama Ljubljana 4,7 milijona) (v Vrdlovec 2013, 790–791). Paradoksalno pri tem je dejstvo, da je bilo »obiskovanje kinopredstav najbolj razširjena kulturna dejavnost prebivalcev Slovenije.« (Čopič v Čopič in Tomc 1997, 188). Lešničar (2013) pa ugotavlja, da

⁵⁷ »Kritizirali so predvsem, da zakon ni usklajen z Nacionalnim programom za kulturo, da ne omenja Vibe, in ne opredeljuje zunajproračunskega financiranja.« (Lešničar 2013).

⁵⁸ Enako navajata tudi Koršič, 2000, in Kocjančič, 2010.

se je v zadnjem obdobju drastično znižal proračun (za leto 2012), ko je film »od načrtovanih dobrih 8 milijonov evrov po rebalansu SFC dobil le 3,8 milijona evrov. Iz tabele *Smernic razvoja slovenske kinematografije* je razvidno, da se je v letih 1999 do 2012 filmu namenjeni odstotek zmanjšal s štirih na 2,56 odstotka proračuna za kulturo.«

3.2.3 Filmska politika po letu 1994

»Kolikor je namreč povod za buren odziv slovenskih filmarjev banalen, kaže predvsem na simptomatičnost odnosa slovenske politike do kulture nasploh in do filmskega področja še prav posebej.

To področje je namreč v veliki meri prepuščeno samemu sebi, brez razvojne vizije, ki bi jo morala skupaj s filmsko stroko oblikovati oblast. Odsotnost politične volje se kaže v nezmožnosti, da politični odločevalci uredijo sistemsko okolje, kadar pa se tega lotijo, se to pogosto izkazuje v grobih kadrovskih ali sistemskih posegih, ki krhko filmsko okolje praviloma pretresejo do temeljev in večkrat za več mesecev blokirajo filmsko produkcijo. Pomanjkanje podpore avdiovizualnemu oziroma filmskemu področju torej ne izkazuje samo njegova tradicionalna finančna podhranjenost, ampak zlasti pomanjkanje vizije in celovite sistemske ureditve, ki bi panogi omogočala razvoj.« (FI 2013)

»Za konec pa vprašanje, ki se nanaša na pravkar minulo obdobje predsedovanja Slovenije Evropski uniji. Katero slovensko kulturno dobrotno si je v šestih mesecih ogledalo največ ljudi? Odgovor je jasen: slovenski film, ki je v tem času potoval po festivalih evropskega filma od Japonske, Avstralije, Afrike, Indije do Severne in Južne Amerike ter Evrope.« (Kocjančič 2008)

Filmska dejavnost je kljub mnogim predlogom še vedno sistemsko neurejeno področje⁵⁹ in najbolj nedohranjeno v celotni kulturi. Najprej je filmska politika z osamosvojitvijo slovenske države zgolj omogočila preživetje slovenskega filma z minimalno produkcijo, danes pa se nahaja na repu evropskih kinematografij, ker ni razvila sistema ukrepov niti pogojev za urejeno delovanje celotne verige kinematografije. Težave, ki se dogajajo na filmskem področju in še do danes niso urejene (čeprav je bilo za njih podanih mnogo pobud), so po Rutarju (2013, FI 2013) naslednje:

- **področje virov financiranja** z ureditvijo zunajproračunskega sofinanciranja agencije, sodelovanje javne in komercialnih televizij, uvedba davčnih spodbud za filmsko produkcijo;
- **prenos skrbi za celoten sektor** (produkcija, distribucija in prikazovanje) **na SFC**;

⁵⁹ Že Predlog k Resoluciji o NPK 2014-2017 (2013a) ugotavlja enako: »Dolgoletna odsotnost celovite vizije razvoja kinematografskega in avdiovizualnega področja, osredotočanje predvsem na vidik produkcije in neupoštevanje celotne kinematografske verige, nezadostna javna finančna podpora področju filma in avdiovizualni dejavnosti ter kadrovske težave se danes kažejo predvsem v naslednjih problemih: nekontinuirana proizvodnja nacionalnega filmskega programa, pomanjkanje srednjeročne programske strategije in jasno opredeljenih ciljev na področju nacionalnega filmskega programa, vprašanje statusa in odgovornosti filmskih producentov (večinoma gre za produkcijske hiše, ki brez javne finančne pomoči ne bi zogle opravljati svoje dejavnosti), premajhna povezanost med SFC ter RTV Slovenija pri nastajanju, produkciji in promociji slovenskega filma, pomanjkanje načrtne promocije slovenskega filma, deficitarnost na področju specifičnih tehničnih filmskih poklicev ter nerazvitost trga kinematografskih in avdiovizualnih del. Prav tako smo še vedno soočeni z nezadostno prisotnostjo filmske vzgoje in izobraževanja v osnovnih in srednjih šolah ter mankom univerzitetnega študija zgodovine in teorije filma.«

- **področje filmske vzgoje** (najprej bi bila potrebna analiza stanja, nato sistematizacija področja) **in izobraževanja za filmske poklice**;
- **področje reproduktivne kinematografije** in distribucije (z javno finančno podporo sofinanciranja distribucije umetniških filmov in sofinanciranja mreže 'art' kinematografov, ter s programom za povečanje števila obiskovalcev v slovenskih kinematografih; nesorazmernost sredstev za produkcijo filma s sredstvi za promocijo in distribucijo);
- **mednarodno sodelovanje na področju filma** (podpisi bilateralnih sporazumov o koprodukcijah);
- **delovanje javnega zavoda Filmskega studia Viba film** (ureditev njegovega statusa in vzpostavitev sodobnih produkcijskih standardov, ker je trenutno Vibino stanje institucionalno neskladno z evropskimi modeli).

V času, odkar so bili objavljeni *Prispevki k slovenski kinematografiji* (Rutar 2013) in *Smernice razvoja slovenske kinematografije* (FI 2013), je bilo delno že uresničenih nekaj načrtovanih dejavnosti:

- trženje filmskih lokacij (delno uresničeno z uvedbo Filmske komisije);
- digitalizacija kinematografov (delno uresničena jeseni 2013 z javno finančno podporo pri prehodu na digitalno opremo pri 8 majhnih prikazovalcih);
- organizacija filmskih festivalov (z uvedbo večletne finančne podpore vsem, ki kontinuirano izvajajo programe prikazovanja kakovostnega filma).

Zanima nas, kaj se je v zadnjih dobrih dvajsetih letih dogajalo na področju filmske politike, da se zdaj v aktualnem letu pisanja magistrske naloge še vedno odpirajo vprašanja o nujnosti celovitega urejanja področja filmske dejavnosti v Sloveniji? To problematiko v naslednjih odstavkih natančneje analiziram z vidika strategije NPK (2004–2007, 2008–2011 in 2014–2017) in realizacije ciljev, načrtanih v teh dokumentih.

Preden se bom poglobila v razsežnosti vseh NPK, je na podlagi analize njihovega izvajanja mogoče ugotoviti, da v dosedanjih treh izvodih prevladuje nekonsistentnost, nepreglednost in zmeda; predvsem pa manjka stik z realnimi potrebami po spremembah v filmskem sektorju ter posledično realno zastavljeni in uresničljivi cilji.⁶⁰ Kakšen je namen srednjeročnega

⁶⁰ Na to je opozarjala že Čopičeva ob novem predlogu k NPK 2014–2017, da so »problemi NPK preveč ciljev brez vsake hierarhije, razkorak med široko postavljenimi cilji in ozkimi ukrepi, neizvedljivi kazalci, ki so bili

strateškega nacionalnega programa na področju kulture (in drugih) (Čopičeva v Javni razpravi NPK 2013b; predstavnik filmskih ustvarjalcev 2014; Zupanič 2010)⁶¹, če v njem niso zastavljeni uresničljivi cilji, jasne smernice za realne ukrepe niti odgovornost nosilcev do izvajanja NPK? Zgolj politično opredeljevanje prioritet za urejanje področja nima ničesar oprijemljivega z realnostjo težav in priložnostmi v sektorju.

Začelo se je z ustanovitvijo Filmskega sklada RS leta 1994, ko se je slovenska državna in njena kulturna politika odločila podpreti produkcijo filmov (ne pa tudi regulacije distribucije in prikazovanja) (Koršič 2005, 70) v samostojni Sloveniji. Država je postala producent slovenskega filma, FS RS pa prepoznana kot osrednja nacionalna filmska institucija v Sloveniji, na katero pa ni bila prenesena skrb za celotni sektor. Cilj tega zakona in s tem filmske politike je bil »omogočiti minimalno filmsko proizvodnjo, to je preživetje filma v Sloveniji.« (Koršič 2005, 69).

Prvobitni organi Filmskega sklada so bili: upravni odbor, nadzorni odbor, programske strokovne komisije in direktor. S spremenjenim Zakonom o javnih skladih leta 2000 se je spremenil tudi akt o ustanovi FS RS, ko sta od uprave ostala le še nadzorni svet in direktor⁶². Člane nadzornega sveta in direktorja je imenovala in razreševala Vlada Republike Slovenije, in sicer: tri člane nadzornega sveta na predlog ministrstva, pristojnega za kulturo, in enega na predlog ministrstva, pristojnega za finance, ter po enega člana na predlog poklicnih oziroma strokovnih društev ali združenj s področja kinematografije, Filmskega studia Viba film Ljubljana in Radiotelevizije Slovenija.

Naloge FS RS so bile *zagotavljati kontinuirano filmsko proizvodnjo* (razvoj in produkcijo celovečernih igranih, dokumentarnih in animiranih filmov ter produkcijo kratkih filmov) z razdeljevanjem sredstev iz državnega proračuna. Obenem se je Ministrstvo za kulturo obvezalo, da bo sofinanciralo najmanj pet celovečernih filmov na leto (Čopič v Čopič in Tomc 1997, 191). Dejavnosti sklada so bile tudi: *promocije slovenskega filma v državi in*

povsod, kjer ni bilo izhodiščne vrednosti za izraženo rast v odstotkih, kateri pa so nesledljivi, ter pomanjkljivo finančno načrtovanje.« (v Javna razprava NPK 2013b, 67).

⁶¹ Kot ugotavljajo v Društvu slovenskih režiserjev, »sodi NPK v žanr političnih programov, kar pomeni, da je predvsem katalog dobrih namenom in obljub.« (v Barlič 2011).

⁶² Kocjančičeva (2010) ugotavlja, da je bil status osrednje filmske ustanove v Sloveniji kot sklada neprimeren zaradi »dualne forme v podobi direktorja oziroma enočlanske uprave in nadzornega sveta, ki je do potankosti sledila širšemu slovenskemu modelu delovanja nadzornih svetov, ki na področju družb v lasti države sledijo izključno političnemu, in ne strokovnemu načinu delovanja /.../ Čeprav naj bi po aktu o ustanovitvi nadzorni svet imel izključno nadzorno funkcijo, je zaradi svoje pristojnosti pri potrjevanju finančnih načrtov in vseh drugih aktov sklada redno posegal v programske odločitve, zato je bil položaj trenutnega direktorja podoben uslužnemu izpolnjevalcu pomembnih želja njegovega veličanstva nadzornega sveta Filmskega sklada Republike Slovenije.«

tujini, podpora razvoja reproduktivne kinematografije, vsakoletna organizacija Festivala slovenskega filma in podeljevanje strokovnih nagrad za področje kinematografije (SFC 2013).

V obdobju FS RS, preden se je preoblikoval v javno agencijo, so njegove programske strokovne komisije doživele kar nekaj kritik. Koršič (2005, 71) jim je očital, da so »s svojo anonimnostjo še vedno zaščitene pred odgovornostjo,« saj se do takrat še ni zgodilo, da bi se »komisije zagovarjale, čeprav so vse delale velike in dokazljive programske napake.« Mazzini (2006) pa jim je poleg anonimnosti očital še, da jih sestavljajo nestrokovno podkovani ljudje, ki so bolj 'ljubitelji filma' kot 'strokovnjaki za scenarije', ki pavšalno povzamejo oceno prijavljenih projektov v (do) treh stavkih brez utemeljitve (ibid.).

Leta 2004 je bil sprejet prvi Nacionalni program za kulturo, ki je opredelil javni interes in nacionalne kulturnopolitične cilje za filmsko dejavnost v Sloveniji, na podlagi katerih je deloval Filmski sklad RS. Ta program so leta 2010 preimenovali v Slovenski filmski center, in sicer po novem zakonu, ki ureja tudi njegovo delovanje.

Prvi NPK za obdobje 2004–2007 je predvideval uvedbo zakona o pospeševanju avdiovizualne kulture, ki naj bi preoblikoval Filmski sklad RS, uveljavil dodatna zunajproračunska sredstva za spodbujanje produkcije in drugih področij v filmski dejavnosti. Zakon je bil zavrnjen zaradi plaza kritik, ki so jih izrazili prikazovalci filmov, predstavniki televizijskih omrežij in drugi. Temeljno izhodišče NPK 2004–2007 je bilo paradigmatično, saj se je zavzemal za: javni interes na področju medijev, povezavo avdiovizualnih kultur s filmsko dejavnostjo in celotnim avdiovizualnim sektorjem, med katere sodijo tudi mediji in pravice do javnega obveščanja in obveščenosti.

Vendar je že takratni NPK 2004–2007 prepoznal pomembnost osnovnega pogoja za kinematografsko področje, da je treba omogočiti »celovito in koherentno povezanost vseh subjektov, ki na njem delujejo.« Žal je pri tem mislil le na nacionalne subjekte, kot so današnji Slovenski filmski center, Filmski studio Viba film, Slovenska kinoteka in Slovenski filmski arhiv, ne da bi omenil vseh deležnikov v celotni verigi kinematografije, na primer stanovskih društev, filmske stroke, izobraževalnih organizacij na področju filmske vzgoje in neodvisnih filmskih producentov.

NPK je predvideval tudi spodbujanje distribucije nekomercialnih filmov in vzpostavitev mreže 'art' kinematografov, ki so se začeli povezovati z ustanovitvijo *Centralne filmske postaje*

Kinodvor leta 2003. 'Art kino mrežo Slovenije' so leta 2010 na pobudo sedanjega Kinodvora obudili in jo tudi formalno ustanovili, danes pa jo lahko prepoznamo kot pomembnega sogovornika pri oblikovanju filmske politike na področju delovanja (lokalne) reproduktivne kinematografije.

Naj na kratko omenim še nekaj smernic, ki jih je začrtal NPK 2004–2007. Na primer predlagano statusno preoblikovanje javnega zavoda Filmski studio Viba film v tržni subjekt oziroma gospodarsko družbo se ni zgodilo. NPK je vseboval tudi nastavke za: ureditev prostorov *Slovenske kinoteke* (ta je leta 2008 dobila na razpolago nove prostore pri parku Tabor⁶³), *Filmski sklad RS* in *Muzej slovenskih filmskih igralcev v Divači*, ki je bil odprt julija 2011 in ga upravljata Občina Divača in Slovenska kinoteka. NPK omenja tudi vpeljavo filmske vzgoje v srednješolski program (še vedno neuresničen ukrep) in nov visokošolski program teorije in zgodovine filma (v tem okviru je nov magistrski program Filmskega in televizijskega študija začela izvajati AGRFT v študijskem letu 2013).

Med drugim je NPK 2008–2011 opredelil javni interes na področju avdiovizualne kulture⁶⁴ že bistveno bolje in določil (skoraj) vse potrebne elemente filmske dejavnosti (izvzeti sta digitalizacija in povezovanje strokovne javnosti). Vendar ni dovolj jasno opredelil, kaj so prioritete in rešitve ter kratkoročni in dolgoročni cilji. Seveda si je država v NPK zastavila tudi ukrepe za doseg ciljev; odprto pa je ostalo vprašanje, kdo bo nosil odgovornost (Ministrstvo za kulturo ali Filmski Sklad ali drugi) za njihovo uresničevanje. Ker to ni bilo razvidno določeno pri uresničevanju ciljev, je bil ta dokument zgolj deklarativen.

Kljub temu, da je NPK 2008–2011 vseboval cilj o »oblikovanju skladnega in razvojno naravnane sistema za izvedbo nacionalnega filmskega programa in drugih avdiovizualnih del«, smo dobili nov *Slovenski Filmski Center (SFC)*. Ta javna agencija je le delno razrešila težave, nastale zaradi starega zakona o Filmskem skladu. Glede na kritike osnutka zakona (Zupanič, 2010; Pavlin, 2010) je mogoče sklepati, da je bil namen novega zakona⁶⁵ le

⁶³ Ministrstvo za kulturo 2010, 75.

⁶⁴ »Avdiovizualna kultura temelji na produkciji in distribuciji avdiovizualnih del, ki so namenjena kinematografskemu ali televizijskemu načinu prikazovanja. Pri tem, sodobne tehnologije pa možnosti za prikazovanje nenehno širijo (multimedija, internet). Tradicionalno sodijo k področju avdiovizualne kulture tudi radijski programi, saj so se mnoge televizijske postaje razvile iz radijskih in so z njimi statusno še vedno povezane.« (NPK 2008-2011, 29).

⁶⁵ Podobno je že ugotovljeno v Poročilu o izvajanju NPK 2008-2011 za leto 2009 (Ministrstvo za kulturo 2010, 37): »MK je s široko javno razpravo od pomladi 2009 začelo aktivnosti za pripravo zakonskega predloga, ki naj omogoči trajno statusno preoblikovanje Filmskega sklada Republike Slovenije – javnega sklada. Po prvotnih poskusih ohranjanja statusa javnega sklada na osnovi *lex specialis*, ki bi javnemu skladu omogočil, da nadaljuje z delom kljub odsotnosti ustreznega zakonsko predpisanega namenskega premoženja, se je predlog v nadaljevanju razvil v pripravo zakona o javni agenciji.«

ustreznejše reševanje⁶⁶ pravnega statusa nekdanjega Filmskega sklada⁶⁷. Novi Zakona o javnih skladih je bil sprejet aprila 2008. Njegovi šibki točki sta pomanjkljivo urejanje področja filmske dejavnosti in to, da nekatera druga zakonska določila do danes sploh še niso zaživela⁶⁸.

V tem obdobju se je *Art kino mreža Slovenije* resno začela zavedati prihodnosti manjših prikazovalcev v lasti lokalnih skupnosti, da brez izpeljave digitalizacije njihovih kinematografov, ki pa ne bodo obstali zaradi globalnega razraščanja distribucije digitalnih kopij. Na njihovo pobudo je bil izpeljan elaborat s strokovnimi priporočili *Digitalizacija mreže art kinematografov*, in kot prvi izmed *Art kino mreže Slovenije* je digitalni projektor dobil mestni kino Kinodvor (leta 2011). Nato so leta 2012 z javnim sofinanciranjem digitalno opremeili še tri kinematografe, v letošnjem letu pa jih bodo še 8. Za naslednje leto je načrtovano subvencioniranje digitalizacije še preostalih 10 kinematografov (Predlog ReNPK 2013a, 14).

Novost leta 2010 je bil *javni razpis za sofinanciranje realizacije projektov slovenskih celovečernih prvencev*, s katerim smo začeli uresničevati enega izmed ciljev NPK 2008–2011, da bo vsaj eden od celovečernih igranih filmov dodeljen režiserju, ki režira svoj prvi celovečerni igrani film. Leta 2011 smo uvedli še en nov ukrep na predlog mestnega kina Kinodvor, in sicer *javni razpis za sofinanciranje kulturnovzgojnih filmskih projektov v Republiki Sloveniji*. Pri oblikovanju pobude je sodelovalo več deležnikov: Slovenska kinoteka, Društva dveh kolutov in Kino Otok.

Marca 2011 je MK RS pripravil tudi *Analizo stanja na področju kulture* (2011). Na tem elaboratu bo temeljil novi NPK, ki bo proučil tudi področje filma in avdiovizualne dejavnosti. SFC se na analizo odzval s komentarjem: »glede na zapisano je stališče Sveta SFC, da je 'Analiza stanja na področju kulture s predlogi ciljev za nacionalni program za kulturo 2012-2015' za filmsko področje oz. področje AV kulture v celoti gledano nedodelana, mestoma strokovno pomanjkljiva, nemalokrat idejno tezna, predvsem pa na izrazito kulturno in umetniško področje brez zanesljive argumentacije vpeljuje gospodarske (že skoraj

⁶⁶ Kocjančič 2010.

⁶⁷ »V svojem 54. členu določa, da sme Filmski sklad v obliki javnega sklada delovati še največ dve leti, do 12. avgusta 2010, potem mora biti pripojen drugi pravni osebi ali statusno preoblikovan. ZJS namreč priznava status javnega sklada, katerega ustanovitelj je država, samo tisti pravni osebi, ki razpolaga z namenskim premoženjem, vrednim vsaj 30 milijonov evrov, tega pogoja pa Filmski sklad ne izpolnjuje.« (Zupanič 2010).

⁶⁸ Tak primer je izvenproračunsko financiranje filmske produkcije v Sloveniji, ki je zapisano v 17. členu.

neoliberalne ekonomske) koncepte. Takega osnutka za NPK 2012-2015 Svet SFC ne more podpreti.« (Svet SFC, 2011). Poleg tega ta analiza ni bila pripravljena v sodelovanju s SFC.

V letih 2011 in 2012 se je SFC začel soočati z drastičnimi rezi v proračun financiranja agencije (Kadunc, 2012), nepravočasnim sprejemanjem *Programa dela in finančnega načrta* ter zmanjševanjem sredstev, ki jih je podeljeval prek javnih razpisov. To se je nadaljevalo tudi v letu 2013⁶⁹ (Kadunc, 2013), ko je bil *Program za delo* sprejet šele sredi marca. Posledično so se objave razpisov premaknile na konec tekočega leta za dodeljevanje sredstev.⁷⁰ Na primer, razpis za sofinanciranje slovenskih kratko- in srednjemetražnih ter celovečernih filmskih projektov je leta 2013 zanje namenil skupno 2.000.000,00 €, med tem ko je za leto 2012 imel na voljo 2.950.000,00 €. Če stanje primerjamo še z letom 2011, ko je bil povprečni proračun slovenskega celovečernega igranega filma 1,3 mio oziroma skupno 3 mio € v istem razpisu, je razvidno, da so bila sredstva za leto 2013 zmanjšana kar za tretjino.

Toda v tem času je gmotno stanje omilila nova *tarifa k storitvam SFC*, ki jo je ta organ uvedel za premostitev izpada financiranja zaradi Zakona o uravnoteženju javnih financ in kratkoročno zagotovil sredstva za nemoteno delovanje agencije (Rutar, 2013, 11). Čeprav je uvedba tarif »med producenti povzročila nemalo negotovanja« (Lešničar, 2013), Rutar (v: Lešničar, 2013) ugotavlja, da sta se zaradi uvedbe tarif »dvignila kvaliteta in natančnost prijav.«

Po dveh letih zamude je končno MK RS konec septembra 2013 poslal Državnemu zboru v obravnavo Resolucijo o NPK 2014–2017, ki na novo opredeljuje javni interes, ukrepe in cilje filmske in avdiovizualne dejavnosti. Resolucijo je v času pisanja pričujoče magistrske naloge državni zbor tudi potrdil. Prihodnji razvoj bo temeljil na javnem interesu po Predlogu ReNPK 2013a, ki določa, da je potrebno:

– zagotavljanje pogojev za razvoj in kakovostne filmske, kinematografske in avdiovizualne dejavnosti v vseh fazah t. i. kinematografske verige, od razvoja prek produkcije, promocije, distribucije in prikazovanja, hrambe in varovanja filmske dediščine, do filmske vzgoje in izobraževanja ter festivalske dejavnosti;

– dostopnost in gledanost kakovostnih kinematografskih in avdiovizualnih del v Sloveniji ter slovenskih filmskih in avdiovizualnih del v mednarodnem prostoru;

⁶⁹ V letu 2012 je film prejel namesto 2,63 % le 2,22 % vseh sredstev, namenjenih kulturi. Leta 1999 je bilo temu področju namenjenih nekaj manj kot 4 %. (Kadunc 2013)

⁷⁰ Za leto 2013 so bili razpisi objavljeni sredi novembra 2013 (kljub napovedi, da jih v tem letu sploh ne bo), za leto 2012 pa šele decembra, za leto 2011 avgusta, in za leto 2010 že junija (SFC 2013).

Kar nekaj novosti v NPK 2014–2017 je upoštevalo zgoraj izpostavljeno neurejeno problematiko filmskega sektorja, vendar sta ostali – kot že vsakokrat doslej ob sprejemanju NPK – dve odprti vprašanji, koliko zadev bo mogoče sploh realizirati in na kakšen način. Z vidika magistrskega dela izpostavljam ukrep o oblikovanju novega sveta Slovenskega filmskega centra; v njem naj bi sodelovali predstavniki vseh členov kinematografske verige (Predlog ReNPK 2013a, 11), katerega namen je »omogočiti soudeležbo vseh akterjev na področju filma in kinematografije pri oblikovanju celovite politike na področju filma« (ibid.).

Leta 2013 so na festivalu Kino Otok pripravili srečanje predstavnikov filmske vzgoje iz vse Slovenije s programom o oblikovanju nacionalnega programa za filmsko vzgojo, s katerim bi sistematično uvrstili filmsko vzgojo v kulturne in vzgojne izobraževalne institucije. Razpravljali so tudi o tem, kako povezati sodelovanje vseh, ki delujejo na tem področju. Na začetku leta 2014 so zasnovali dve komisiji: prva je medresorska komisija za usklajevanje MK in ministrstva za izobraževanje, druga pa za oblikovanje nacionalne strategije filmske vzgoje na SFC. Ker o njunem delovanju in njunih udeležencih še ni dostopnih podatkov, lahko le upamo, da bodo predstavniki komisij prepoznali pomembnost vključitve vseh, ki so pomembni za vzpostavitev nacionalnega programa filmske vzgoje.⁷¹

Na Festivalu Slovenskega Filma 2013 sta direktorja SFC in RTV Slovenija podpisala sporazum o povezovanju dejavnosti obeh institucij in tako spodbudila tovrstno sodelovanje. V njem je zapisano, da bosta SFC in RTV Slovenija posebno skrb namenila promociji in javnemu prikazovanju slovenskega filma in avdiovizualne dejavnosti na območju Slovenije in v tujini. RTV bo namenila tudi programski in oglaševalski čas za promocijo slovenskih filmov in avdiovizualnih del (MMC RTV SLO/STA 2013).

V minulih desetletjih je slovenski film spremljala tudi težava, kako ga približati ljudem. V šestdesetih in sedemdesetih se je filmska politika neproduktivno vrtela okoli repertoarne politike podjetja Triglav film. Pogostne kritike so bile, da finančni položaj onemogoča snemanje kakovostnih slovenskih filmov. Pogostna dilema v preteklosti (v obdobju od 1950

⁷¹ Zgled dobre prakse oblikovanja nacionalnega programa za filmsko vzgojo je delovanje Britanskega filmskega instituta, ki je v ta namen za obdobje 2012–2017 omogočil vsem, da lahko med pripravo prispevajo svoja mnenja in predloge o tem programu, in sicer v spletnem obrazcu. Po spletu so prejeli približno 470 odzivov. Del tega programa o odgovornosti javnosti in transparentnosti vsebuje tudi povzetek, ki med drugim navaja glavne teme predlogov in kdo je pri oblikovanju sodeloval. Ključno je, da so še pred oblikovanjem tega programa izvedli tudi nacionalno raziskavo o tem, kaj Britanci menijo o filmu in vseh relevantnih statističnih podatkih o filmski 'porabi' (BFI 2011, BFI 2012).

do 1980 prejšnjega stoletja) med političnimi odločevalci je bila, kam uvrstiti film – med umetniško ali komercialno dejavnost.

Danes je stanje filma poleg nesistematične ureditve področja predvsem 'dihanje na škrge' zaradi drastičnih rezov, ki jih narekuje Zakon o uravnoteženju javnih financ, ter dodeljenega proračuna in njegovega rebalansa z velikim zmanjšanjem sredstev leta 2012. Zaradi tega SFC ni mogel pravočasno sprejeti svojega letnega programa in finančnega načrta, posledično pa so bili razpisi za leto 2013 pomaknjeni na konec tega leta, kar je prijavitelje pahnilo v preživitveno in ustvarjalno ogrožajoč položaj.

Preteklost potrjuje, da z vsako spremembo vlade nastane nov nacionalni politični dokument, ki večinoma ni konsistenten s svojim predhodnikom in ker določa drugačne prioritete. Vse to pa povzroča diskontinuiteto razvoja filmske dejavnosti, posledično slabša nacionalno produkcijo glede na stvarne možnosti, katere vsako leto kreativno dokazujejo slovenski filmski ustvarjalci in kazalci gledanosti posameznih slovenskih filmov (NPK, 2014–2017). Ugotavljam, da bi nacionalni program moral biti v domeni neodvisne in avtonomne, nacionalne institucije, ki za to področje v celoti prevzema skrb. Takšna ustanova pa je le Slovenski filmski center, ki bi zaradi boljšega realnega stika s filmsko industrijo prek programskih in drugih razpisov edini znal in zmožel ovrednotiti, analizirati ter postaviti stvarne, prednostne, kratkoročne in dolgoročne cilje ter prioritete za uresničevanje slovenske filmske politike in kulture.

Toda povzetek trenutnega stanja filmske politike razkriva, da je slednja zasnovana in odvisna od dodeljenega proračuna in njegovega rebalansa. Proračun pa predvideva samo 50-odstotno sofinanciranje za realizacijo kratko- in srednjemetražnih ter celovečernih filmskih projektov, pri čemer »za slovenski film šteje tisti, pri katerem ima večinski producerski delež slovenski producent ali ki je pretežno posnet v slovenskem jeziku.« Dalje, filmska politika podpira celovečerne prvence, delovanje filmskih festivalov, razvoj projektov in scenarijev (animiranih, celovečernih igranih in celovečernih dokumentarnih), sofinancira študijske filme in študijska televizijska dela, kulturnovzgojne filmske in avdiovizualne projekte, digitalizacijo slovenske kinematografije, programe organizirane filmske stroke ter slovenske manjšinske koproducijske projekte.

Za povrh pa niti predlogi k spremembam zakonodaje in filmske politike (SFC, Viba film, uvedba manjšinskih koprodukcij ipd.) niso temeljili na kvalitativnih in kvantitativnih analizah dotedanega stanja (Koršič v Barlič 2011), ki bi jih praviloma morali opraviti strokovnjaki v

sodelovanju z neodvisnimi ocenjevalci. V prihodnje bi potrebovali način meritve učinkov kulturnopolitinih ciljev z evalvacijami celotnega filmskega sektorja, s katerimi bi lahko ugotavljali težave kinematografije, njene priložnosti in priporočila za nadaljnji razvoj in izboljšave.⁷²

3.2.4 Kulturno vladovanje v slovenski filmski politiki

Glede na zbrane empirične podatke o filmski politiki ugotavljam, da še ni mogoče govoriti o večji prisotnosti prvin kulturnega vladovanja po lastnem modelu. Temu primerno je tudi teže analizirati posamezna področja kulturnega vladovanja v slovenskem modelu, kot sem to naredila za dansko filmsko politiko.

a) Potek političnega odločanja

Ugotavljam, da se javni interes na področju filma usklajuje, povezuje, koordinira na ravni sodelovanja ministrstva, agencije in zainteresirane javnosti. Ob tem bi lahko rekli, da je za državne institucije (MK RS) pomembno »delovanje v skladu z zakonom (ZUJIK) ter dodeljenimi pristojnostmi in odgovornostjo,« je izjavila predstavnica MK RS (2014), »kakor zato, ker bi imela opredeljen odnos in vlogo do slovenske filmske produkcije ali jo želela aktivno podpirati kot javno dobrino.« Simptomatično se kaže, da predstavnica MK (2014) vidi film predvsem kot »gospodarsko panogo«, vlogo države pri tem pa kot dodelovanje denarja v okviru »denarne pomoči.« Filmska politika je po njenem mnenju (zgolj) »sprejemanje zakonov«.

Na podlagi različnih ukrepov in pobud pri urejanju filmskega področja z dosedanjimi strategijami NPK pa ugotavljam, da ni bilo politične volje za celovito in sistemsko ureditev področja na temeljih *učenja iz predhodnih javnih politik*⁷³. Enako meni predstavnik filmskih ustvarjalcev (2014), ko pravi, da »ni bilo političnega konsenza« za sistemski zakon o ureditvi slovenske kinematografije. Namesto učenja in strokovnega vodenja pri izvajanju filmske politike smo zadnjih dvajset let po slovenski osamosvojitvi priča »političnemu preigravanju« (predstavnik filmskih ustvarjalcev, 2014), namesto da bi imeli sistemsko ureditev. Namreč, predlogov za zakon o filmu niso podprli, ker so prišli z neprave strani politične opcije, ki je bila v tistem trenutku na oblasti.

⁷² Kot primer danske evalvacije veljajo danski dokument (The Danish Film Industry Annual Mapping) z javnopolitičnimi priporočili, ki je nastal leta 2005 na kopenhavski poslovni šoli. Ta dokument v seznamu literature navaja več podobnih študij.

⁷³ »Policy learning«, po Tollefsonu in drugih, 2012.

Vsekakor ni mogoče reči, da slovenskemu filmu danes ne gre slabo, saj nastajajo kvalitetni filmi z veliko obiskanostjo v domačih kinodvoranah, vendar ostaja utemeljen dvom, da potencial ustvarjanja pogojev za domačo filmsko produkcijo še ni dovolj izrabljen. Ali kot je priložnostno dejal Martin Srebotnjak: »Odnos politike do slovenskega filma je odraz odnosa slovenske družbe do slovenskega filma.« Vedno znova se ga ovija v »mitologijo, da je potrebno o njem govoriti slabo« (predstavnica filmske stroke, 2013), ali pa, da »v redke uspešnice polagamo preveč upanja in jih kujemo v zlato, a je prav zato na koncu lahko razočaranje toliko večje.«

b) Kulturno vladovanje kot način oblikovanja filmske politike

Ustanovitev SFC ne bi smela biti zgolj črka na papirju, temveč tudi v realnosti utemeljen zakon, s katerim ga država priznava in spodbuja kot organ, ki naj prevzame *skrb za celoten sektor*. To pomeni, da so v njegovi pristojnosti vsi zaposleni uradniki, tudi »strokovno podkovani ljudje, ki najbolj poznajo, kako naj bi zadeve potekale« (predstavnica filmske stroke, 2014). Ne nazadnje bi MK RS morala prepoznati SFC kot *enakovrednega sogovornika* (tako pri oblikovanju filmske politike, njenem izvajanju ter oblikovanju predlogov za zakone in spreminjanje pravilnikov) in mu omogočiti kontinuirano *fleksibilno izvajanje*⁷⁴ filmske politike. V ta namen bi morala poenostaviti postopke za spreminjanje pravilnikov in predpisov, da bi omogočila najhitrejše možno »prilagajanje na spremembe v filmskem sektorju, ki se v njem izjemno hitro odvijajo zaradi tehnološkega in globalnega razvoja.« (predstavnica filmske stroke, 2014; predstavnik filmskih ustvarjalcev, 2014). Vlogo MK RS pri tem razumem v okviru kulturnega vladovanja, kot jo že poimenuje Kocjančič leta 2010, da je njegova naloga ustvarjanje pogojev za delovanje filmskega sektorja, in kot tisto odločilno institucijo, ki omogoča *usklajevanje in povezovanje* predlogov in potreb filmske stroke in zainteresirane javnosti pri oblikovanju in izvajanju filmske politike. Že Everitt (1999) je ugotovil, da so stari sistemi vladovanja podvrženi napačnim strategijam upravljanja kulturnih politik, zato je še toliko bolj utemeljeno, zakaj bi SFC moral prevzeti osrednjo institucionalno vlogo za oblikovanje in izvajanje filmske politike. Podobno so storili tudi v Danskem filmskem institutu (DFI), Danskem regionalnem skladu in Hrvaškem avdiovizualnem centru (HAVC).

Kot ključni problem kulturnega vladovanja, ki ga izpostavlja Jessop (1998), ostaja uspešno usklajevanje in povezovanje interesov. V opisanem primeru filmske politike ga ugotavlja tudi

⁷⁴ Po Treibu in drugih (2007)

predstavnica MK RS (2014), ki pravi, da »določen interes filmske stroke lahko v določenem trenutku trči ob drug interes, ki pa ni več v domeni MK.« Namreč, *povezovanje in usklajevanje interesov*⁷⁵ spremlja težava, da so nekatere skupine močnejše od drugih, zato lahko hitreje ustvarijo razmere za vključitev svojih potreb. Hkrati obstaja utemeljen strah, da bodo zato manjše in posledično ranljivejše skupine preslišane oziroma neenakovredno obravnavane. Kot primer navajam razmerje med močnim producentskim delom in ranljivejšim festivalskim. Prvi pogloblja raznovrstnost slovenskega filma, drugi pa širi filmsko vzgojo, dostopnost in raznolikost vizualnih vsebin. Ker potrebujemo obe področji, jima morajo institucionalne strukture omogočiti, da bosta u/slišana in enakovredna sogovornika na področju razvoja filmske kulture.

Podobno se dogaja pri *oblikovanju filmske politike* z NPK, v katerem poteka usklajevanje elementov javnega interesa, ciljev, kazalcev, izvajalske odgovornosti in predvidenih vsot za financiranje. »Vsebinske programe sprejema SFC, pri čemer pa politika še ni popustila, da bi mu prepustila tudi oblikovanje filmske politike.« (predstavniki filmskih ustvarjalcev, 2014). Iz navedenih podatkov ugotavljam, da gre pri NPK za nekonsistentne in nekontinuirane dokumente, vsakokrat ko se spremeni politična opcija vladnega mandata. Ob tem se poraja vprašanje, ali je smiselno, da NPK na listu papirja deluje ambiciozno kot nekakšno 'politično leposlovje' kakor ga je označil predstavnik filmskih ustvarjalcev, ali pa naj bo njegova vsebina celovito oblikovana tako, da bo zapisano mogoče tudi uresničevati in izvajati? Enako se sprašuje tudi predstavnica stroke (2014), ki ugotavlja, da NPK podpira »raznovrstnost filmov, za kar pa ni dovolj sredstev, ki bi jo omogočila«, in da »zapisani zneski ne ustrezajo realnosti,« ter kako naj cilje iz programa udejanjamo, če je »SFC kadrovsko nedohranjen.« Hrvaški HAVC ima že 7 zaposlenih, z dansko kvoto pa se ni smiselno niti primerjati, saj krepko presega 50. Predstavnica stroke (2014) se nadalje sprašuje, ali »se vlada s sprejetjem resolucije NPK 2014-2017 sploh zaveda, katere ukrepe je z njo potrdila, kot so na primer zunajproračunski viri?«

Javne razprave oziroma *odprti dialogi*⁷⁶ med javnostjo, SFC in MK RS so praksa, ki poteka poleg sprejemanja pobud, pritožb in mnenj. Ta dogajanja spremljajo le oblikovanje novega NPK vsake tri leta in v času obravnave novih zakonskih predlogov. Postopek bo treba izpopolniti s strukturirano javno razpravo (na primer enodnevno), med katero bodo MK RS, SFC in vključeni deležniki ustvarili dialog, in ne samo predstavili mnenja. Namesto dialoga

⁷⁵ Po Jessopu (1998)

⁷⁶ Po Schmittu (2001) in Cepikujevi (2006).

poteka *izmenjava mnenj* samo v času razprav o NPK, ki pridejo na vrsto enkrat na tri leta, če se vmes ne dogaja kaotična izmenjava vlad kot v obdobju 2011–2012. Odrprtega dialoga ne spodbujamo kot javnopolitičnega ukrepa, ki bi SFC (in MK RS) zavezoval k iskrenemu, odprtemu in odgovornemu delovanju po zgledu Britanskega filmskega inštituta (BFI 2012, 37). Potrebovali bi tudi javnopolitični ukrep o organizaciji enodnevnih polletnih srečanj, na katerih bi se zbrali vsi delujoči v filmskem sektorju in razpravljali o njegovem trenutnem stanju, težavah in prihodnosti (kot je opisano v analizi danske filmske politike).

c) Regulacija

*Transparentnost (preglednost)*⁷⁷ zagotavljajo programske strokovne komisije in direktor, ki zadnji odloča, kateri filmski projekti bodo izbrani za državno podporo. Zagotovilo za *odgovornost* je uresničevanje javnopolitičnih ciljev, ki jih izvajajo pristojne institucije (SFC, MK RS, Kinoteka, Filmski arhiv itd.), vendar brez nadziranja izvajanja z evalvacijo in merjenjem učinkov javnopolitičnih ciljev v določenem obdobju.

Podobno kot ima pri spremljanju uresničevanja javno političnih ciljev DFI vlogo *Izvršni svet kot višje vodstveno telo DFI*, je v primeru SFC za to odgovoren *Svèt agencije*. V zadnjem predlogu, ki ga je podal Zakon o slovenskem avdiovizualnem centru (v nadaljevanju SLAVC), je eden izmed ukrepov spremeniti strukturo Svèta tako, da bodo v njem zastopani predstavniki vseh členov kinematografske verige. Doslej je naš *Svèt* imenovala vlada na predlog MK RS. Po zgledu danske sestave pa bi ga določil MK RS na predlog strokovnih komisij, ki sestavljajo SFC. Na vprašanje, ali *Svèt* SFC daje pobude, predloge in mnenja ter se opredeljuje do razvoja filmske politike, je predstavnica filmske stroke (2014) menila, da je njegova aktivnost v slovenskem območju verjetno odvisna od predsednika *Svèta*, če je le-ta angažiran. Do sedaj *Svèt* ni bil aktiven pri oblikovanju mnenj o delovanju SFC niti ni aktivno pozival MK RS k sodelovanju in povezovanju pri oblikovanju filmske politike.

Pomemben vidik regulacije v kulturi kot specifičnem področju, na katerem so ustvarjalni procesi prožni, a ne vselej enaki, je tudi ta, da ponuja prostor za fleksibilno odločanje o programih. Predstavniki filmskih ustvarjalcev meni, da »lahko vsaka regulacija postane ovira za ustvarjalne procese, če je preveč rigidna,« in hkrati dodaja, da »določenega že avtonomnega področja, znotraj katerega so se razvili pogoji zaupanja«, ni potrebno v celoti regulirati, temveč je procese odločanja mogoče zasnovati na strokovnosti in kompetentnosti odločevalcev.

⁷⁷ Po Schmittu (2001)

Bojazen, da bi o primernosti filmske produkcije odločal en sam človek v okviru določenega razpisa, je bila v Sloveniji že prisotna med razpravo o tem predlogu. Utemeljevali so jo z argumenti, da bi bil lahko izbrani komisionar pri odločitvah dovzeten za določene interese ali da bi projekte ocenjeval arbitrarno in subjektivno. A strah je lahko odvečen, če razumemo, da odgovornost za izbiro filmskih projektov prevzame komisionar, ki je bil izbran na podlagi strokovnih kompetenc in profesionalnosti (predvsem na področju scenaristike) in ki se je zavezal, da bo deloval *transparentno*.. Njegove odločitve temeljijo na objektivnih merilih in smernicah, usklajenih v razpravah o javnem interesu in skladno z javnopolitičnimi cilji. Ključno je, da je komisionar strokovno usposobljen, da zna prepoznati potencial projekta in ga utemeljiti kot izbiro. Predstavnica stroke (2014) ugotavlja, da je slovenski problem pri tovrstnih strokovnih izkušenih posameznikih ta, da je pramlo le-teh, ki bi se spoznali na vse postopke ustvarjanja filma, pri čemer zlasti poudarja poznavanje scenaristike.

d) Javnopolitični ukrepi na ravni kulturnega vladovanja

Za konec je potreben še kratek pregled slovenske filmske politike po elementih kulturnega vladovanja k javnopolitičnimi orodjem. Pri tem sem ugotovila, da so elementi prisotni le delno. Lahko bi rekli, da so na pol poti uresničitve. Elementa *fleksibilnosti in eksperimentalnosti*⁷⁸ pri podpiranju novih pobud se ne uresničujeta do te mere, da bi ju lahko SFC avtonomno in neodvisno zasledoval ter hitreje prilagajal pravilnike in uredbe s trenutnimi razmerami v filmski produkciji (distribuciji, prikazovanju, vzgoji ipd.). Pomanjkljivo je tudi aktivno vzpostavljanje *omrežja medresorskega usklajevanja*⁷⁹ po določenih javnopolitičnih ukrepih, kot so zunajproračunski viri. *Partnerstva*⁸⁰ so se sicer pojavljala, vendar bi bila lahko še številčnejše prisotna, če ne bi bilo finančne in kadrovske nedohranjenosti pri vseh javnih institucijah na področju filma (izjava predstavnice stroke, 2014). Tudi partnerstvo med SFC in RTV SLO se kljub mnogim pobudam še vedno ni razvilo, o čemer priča eklatanten primer podpisanega sporazuma med SFC in RTV SLO, septembra 2013 na Festivalu slovenskega filma.

Predstavnica MK RS (2014) se strinja, da je bil v zadnjih letih največji problem razpoložljivost javnih sredstev za film v okviru državnega proračuna, zaradi česar je prišlo do

⁷⁸ Po Treibu in drugih (2007)

⁷⁹ Po Everittu (1999)

⁸⁰ Po Moonu (2001)

diskontinuitete *stabilnega financiranja*.⁸¹ Obe predstavnici, tako stroke kot MK RS, ocenjujeta, da bi bila optimalna vrednost sredstev za financiranje filmske produkcije in preostale povezane dejavnosti nekje do 10 mio € na ravni razvoja, v katerem se trenutno nahajamo. Šele v tem primeru bi lahko smiselno oblikovali tudi dve shemi državnega financiranja, avtomatsko ali tržno. Tako bi tržna shema podpirala komercialno uspešne filme v smislu državne investicije, kar bi zagotovilo, da bi producenti določen del vloženih sredstev potem povrnili nazaj. Selektivna shema pa bi podpirala kakovostni in umetniški film in tako zagotavljala razvoj slovenske filmske kulture. Seveda SFC nudi več različnih mehanizmov financiranja, saj objavlja in razvija različne javne razpise, ki se nanašajo na javnopolitične cilje (taka sta novejša razpisa za celovečerne prvence in za razvoj).

e) Problematizacija kulturnega vladovanja v slovenski filmski politiki

Slovenski sistem ni končal tranzicijskega prehoda, ki ga je danes treba pojmovati kot 'posttranzicijsko tranzicijo' (Čopič, 2011). Enako velja tudi za politično kulturo in mentaliteto ljudi, ki ju še vedno prenašamo iz bivšega socialističnega sistema. Tudi druge težave se podobno pojavljajo v preostalih sektorjih javnih politik od sociale, zdravstva, sodstva, policije, okolja, infrastrukture do izobraževanja; tudi na področju kulture ni nič drugače. Država s težavo opušča orodja 'socialističnega' nadzora, centraliziranega vodenja in hierarhije podrejanja. Četudi so zakoni oblikovani demokratično in enakopravno in se je zgodila politična decentralizacija, ostajata nizka politična kultura in 'hlapčevska' mentaliteta še vedno hrbtenica slovenske birokracije, ki narekuje centralizirano in birokratsko državo, politično motivirano in dovtetno za nestrokovno in neprofesionalno delovanje, korupcijo, klientelizem in nepotizem. Stara praksa se nadaljuje, da na ključna delovna mesta v javni upravi niso izbrani strokovno izobraženi ljudje, ki so svoje kompetence pridobili z ustreznim izobraževanjem. Za to področje resda še vedno nimamo študijske smeri niti kulturnega menedžmenta in kulturne politike v Sloveniji. Problemske zadeve še vedno raje zapletamo in podaljšujemo potek reševanja, kot da bi jih aktivno razreševali. Vse skupaj še dodatno otežuje javnofinančna situacija Slovenije in krčenje javne uprave na podlagi neoliberalnih ekonomskih politik.

⁸¹ V času pisanja magistrskega dela je MK RS sprejelo spremembe in dopolnitve ZUJIK, ki omogočajo, da je SFC v primeru nesprejetja letnega in finančnega programa, financiran po dvanajstih (izjava predstavnice SFC, 2014). Element stabilnega financiranja naj bi bil tako v prihodnosti ponovno zagotovljen. Stabilno financiranje je element kulturnega vladovanja po Moonu (2001).

Ne nazadnje ugotavljam: dokler ne bo prišlo do skupnega dialoga in povezovanja ter posledične odločitve, dokler ne bomo razrešili perečih vprašanj o filmu, tako dolgo bomo določene probleme in težave filmskega sektorja nadalje reševali le pavšalno, s kratkoročnimi rešitvami, z dolgotrajnim sprejemanjem novih zakonov vsaka 3 leta (kot se zdi, je to postala praksa), in ne s sistemskimi ukrepi. Osrednja vprašanja pa so: Kaj pričakujemo in hočemo od razvoja avdiovizualnega sektorja in slovenskega filma? Kaj je nacionalni filmski interes? Kakšen položaj želimo doseči kot majhna nacionalna kinematografija? Kakšni sta *dolgoročna vizija in strategija razvoja filma*? Druga nujnost, ki jo je treba realizirati, pa je posodobitev kulturnopolitičnega modela⁸², ki bi bil primeren za sodobno, pluralno in demokratično družbo.

Za konec, naj navedem podatek, da se je leta 2013 nacionalni tržni delež dvignil na kar (po neuradnih podatkih) 10 odstotkov vseh gledalcev, kar je spodbudno potrdilo za politične odločevalce, da je slovenski film gledan, cenjen in potreben javne politične podpore z odprtim in iskrenim dialogom.

3.3. Sklepne ugotovitve k primerjavi študije primerov

O področju teoretičnih prispevkov o kulturnem vladovanju še vedno nimamo poenotene akademske definicije, poleg tega pa ta pojem spremlja tudi široka konceptualna fleksibilnost. Z magistrskim delom prispevam širok nabor ustrezne literature z namenom, da bi lažje prepoznali glavne načine za opredelitev kulturnega vladovanja. Slednje so bile tudi podlaga za empirični del, v katerem sem proučila elemente kulturnega vladovanja v obeh študijah primerov oblikovanja in izvajanja filmske politike na Danskem in v Sloveniji.

Pri študiji primera danske filmske politike sem ugotovila naslednje:

- Vzpostavitev medsebojnih odnosov med filmskimi strokovnjaki, menedžerji, birokrati, filmskimi ustvarjalci in drugimi je osnova za sodelovanje države z akterji na filmskem področju.
- Šele s tako zasnovanim sodelovanjem je mogoče zaznati in opredeliti težave filmskega sektorja ter na podlagi dognanj oblikovati aktivnejšo in učinkovitejšo filmsko politiko.
- Odprt, vključujoč dialog in sodelovanje države z akterji s filmskega področja prispeva k strateški viziji razvoja nacionalnega filma, ki je obenem temelj za konstruktivnejše,

⁸² Za več o trenutnem stanju na kulturnem področju in kakšne spremembe so potrebne za dokončanje tranzicije s prestrukturiranjem MK RS in posodobitvijo kulturnopolitičnega modela, glejte prispevke Tadel (2013) in Smrekar, Rotovnik, Čopič (2013).

dolgoročno vodenje na podlagi izvajanja javnopolitičnih ciljev nacionalne filmske produkcije in filmske kulture.

V danski filmski politiki je prevzel skrb za snovanje temeljnih in strateških usmeritev filmske politike za določeno obdobje Danski filmski institut (DFI) in ne Ministrstvo za kulturo. Ta je vzpostavil (celo uzakonil!) *formalni dialog* z interesnimi deležniki filmskega sektorja pri oblikovanju filmske politike. Danska država nastopa v vlogi 'mediatorja' (Weber, 2010), ki vključuje interese in komuniciranje. S tako držo se je država odpovedala avtoritarnemu, oblastniškemu odločanju in se raje usmerila v *horizontalno povezovanje*, katerega naslednji cilj je bil odkriti težave v danskem filmskem programu oziroma tem sektorju in jih v bodoče čim bolj zmanjšati. Podoben primer dialoga in sodelovanja razvija tudi regionalni sklad, ki je nastal na pobudo občin in političnega interesa za film. V ta namen so predhodno opravili različne teste o tem, ali je lokalna filmska skupnost dovolj zainteresirana za njegovo ustanovitev. Svojo regionalno filmsko politiko in strategije načrtujejo sami v okviru sklada in v tesnem sodelovanju z regionalnim filmskim in medijskim centrom FilmbyAarhus s sedežem, ki na isti lokaciji obsega filmske studije in druge prostore, med drugim tudi za producentska podjetja in filmsko komisijo. Usklajeno strategijo in program filmske politike so nato sprejeli občinski politični odločevalci.

Če povzamem, je stanje na Danskem naslednje: Na področju filmske politike se teoretična stališča (*javnega vladovanja*) kažejo kot rezultat institucionalnega prilagajanja državne uprave zaradi vedno večje medsebojne odvisnosti med javno in zasebno sfero. Danske osrednje filmske institucije (Danski filmski inštitut in Regionalni filmski sklad) se povezujejo z zasebno in civilno družbeno sfero, kar je vidno tudi na teoretični ravni o novih načinih oblikovanja in implementacije sektorske kulturne politike, ki so nastali na podlagi interakcij med državo, civilno družbo in trgom (Čopič in Srakar 2012). Gre za oblikovanje filmske politike na nacionalni ali regionalni ravni, pri čemer spodbujajo participacijo, organizirajo razprave in omogočajo dialog. Vendar te institucije ohranjajo legitimnost in odgovornost za vsebinsko oblikovanje in sprejemanje javnopolitičnih odločitev (vladanje), med tem ko pristojnost in izvršno moč v odločevalskih procesih (potrjevanje predlaganih dokumentov oz. programov filmske politike) ostaja na ravni občinske (mestni svet) ali nacionalne ravni (parlament).

Po mnenju predstavnika regionalnega sklada je način oblikovanja danske filmske politike pokazal, da imajo skupine deležnikov z zaledjem moči (močni producenti, distributerji ipd.)

velik vpliv na vse, kar bo na koncu sprejeto. Predlogi akterjev, ki po mnenju odločevalcev ne igrajo pomembnejše ali vidnejše (ekonomske) vloge, navadno niso deležni enakovredne pozornosti. Se pravi, če je kulturno vladovanje normativno konceptualizirano, ga je v praksi težje udejanjati (Jessop, 1998).

Sklepam, da je s tržno shemo podeljevanja podpore danskim filmom in veliko prisotnostjo močnih in vplivnih deležnikov filmske industrije, ki sodelujejo z DFI tudi pri načrtovanju filmske politike, mogoče skozi procese vladovanja strukturirati premočan vpliv ekonomsko utemeljenih javnopolitičnih ciljev, čeprav so povsem legitimni tudi za deležnike, ki v filmu vidijo predvsem ekonomske razloge.

Ugotavljam, da oba proučevana primera spremljajo poleg estetske upravičenosti tudi politične in ekonomske utemeljitve kulturnopolitičnih ciljev. Danski filmski program 2010–2014 vsebuje tudi ciljno vzpostavitev 'ekonomske priložnosti', slovenski NPK 2014–2017 pa posebej izpostavlja ciljni 'razvoj in delovanje trga kinematografskih in avdiovizualnih del'. Značaj ali celo diskurz kulturne dobrine, kot je film, se veliko bolj nagiba k ekonomski racionalnosti in tržnemu utemeljevanju kot marsikatero drugo področje umetnosti.

Pri proučevanju slovenskega primera filmske politike sem izhajala iz glavne ugotovitve, da Slovenski filmski center še nima priznane celotne pristojnosti za filmski sektor v smislu priprave in oblikovanja nacionalne strategije filmske politike (kot jo ima sedanji NPK). Namesto tega država oziroma MK razume svojo vlogo kot hierarhično in avtoritativno od zgoraj navzdol (*top-down*) vodenje, zato SFC (še) ne vidi kot enakovrednega partnerja pri oblikovanju filmske politike (oziroma mu ne podeljuje avtonomnosti in samostojnosti pri njenem oblikovanju). Pri nas odprtega in trajnega dialog ne podpirajo jasni javnopolitični ukrepi, javne razprave pa so namenjene le predstavitvi mnenj, ki jih ministrstvo upošteva arbitrarno.

Zadnji NPK 2014–2017, katerega oblikovanje je potekalo v času ministra Uroša Grilca, se je po mnenju predstavnice stroke (2014) pokazal za bolj konstruktivnega in dialoškega, v resolucijskem smislu pa so (javnopolitični) cilji optimizirani (Zupanič 2014). S primerjalno analizo slovenske filmske politike sem ugotavila, da cilji NPK kljub zgornjim navedbam ne izkazujejo systemske ureditve, kontinuiranega razvoja področja niti zavezujočega izvajanja javnopolitičnih ciljev slovenske filmske politike. Vprašanje je, kako bosta pri izvajanju sedanjega NPK 2014–2017 potekala nadzor in odgovornost, da bodo cilji uresničeni, in koliko bo birokratsko omrežje kulturnega ministrstva pri implementaciji še naprej ostalo togo?

Povedano drugače, zgoditi se mora prehod k večji pristojnosti oblikovanja in odločanja o filmski politiki na raven Slovenskega filmskega centra.

Če bi funkcija država pri izvajanju slovenske kulturne politike – v našem primeru filmske – potekala po novih procesih in vrednotah kulturnega vladovanja na podlagi teoretičnih izhodišč, bi med drugim podpirala tudi *odprti dialog*. V slovenskem prostoru pa prav dialog ni določen s ciljno vezanim ukrepom, ki v slovenski filmski politiki (Ljubić v Barlič 2011) doslej ni bil prisoten niti trajen niti kontinuiran. Tudi *partnerstvo* se v slovenski filmski politiki ne razvija primerno, tipičen primer je Viba film (ibid. 2011), ali pa ga ni zaradi kadrovske nedodhranjenosti javnih ustanov s področja filma. *Učenje iz predhodnih javnih politik* je tako rekoč nično, saj je slovenska filmska politika doslej, vključno z novim NPK, ustvarjala diskontinuiteto s predhodnimi smernicami in nekonsistentnost. *Medresorno in medsektorsko povezovanje* v slovenski filmski politiki do sedaj ni bilo aktivneje prisotno, saj pravega povezovanja MK RS z ministrstvom za gospodarstvo in finance ni bilo zaznati niti ni bil uresničen ukrep davčnih pobud. Tudi *fleksibilnost bi bila dobrodošla* zlasti pri podpori novih, inovativnih projektov ali kot hitrejše prilaganje na spremenjene globalne razmere na področju filma. Potrebujemo tudi zagotovila o *transparentnosti* in *odgovornosti*, saj jih slovenska filmska politika ne predvideva pri uresničevanju zastavljenih javnopolitičnih ciljev niti v NPK niti pri shematičnem merjenju njihovih učinkov.

Razlike med dansko in slovensko demokratično in državotvorno tradicijo so seveda precejšnje. Danci jo gojijo že več kot sto let (natančneje od leta 1901), med tem ko smo Slovenci mlada demokracija (s čimer se strinja tudi predstavnik filmskih ustvarjalcev). Temu primerno so elementarne strukture (politična kultura, egalitarnost, državljanska participacija) kot pogoj za prenos norm kulturnega vladovanja na Danskem veliko bolj razvite kot v Sloveniji. Pri nas smo se šele v zadnjih letih začeli zavedati, da država samodejno ne bo vedno poskrbela za dobrobit svojih državljanov, temveč jo moramo sami zahtevati (predstavnik filmskih ustvarjalcev 2014). Podobno je z elementi lastnega modela kulturnega vladovanja, kjer je na Danskem že politična kultura osnovana na dialogu in kompromisih, ter soglasju in pogajanjih. Slovenski model vladovanja po nekaterih avtorjih (Peters in Pierre 1998) še vedno temelji na državnem centričnem modelu, med tem ko je danski ubral liberalnodemokratično smer.

Pregled razvoja kulturne politike po drugi svetovni vojni v obeh državah razkriva, da imata demokratizacija kulture in kulturna demokracija že dolgo tradicijo na Danskem. Zadnjih 20

let je danska javna uprava uvajala reforme novega javnega menedžmenta, prilagojene njihovi tradiciji javne uprave (Greve 2003). Na koncu velja ponoviti navedek, da se v Sloveniji nahajamo v obdobju 'posttranzicijske tranzicije' (Čopič 2011), za katerega je značilno, da kulturnopolitični model še ni izvedel vseh potrebnih strukturnih reform za vzpostavitev demokratičnega pluralističnega modela.

4 Sklep

Med magistrskim proučevanjem so me ves čas zanimale predvsem inovacije, ki jih prinaša kulturno vladovanje na področjih: političnega odločanja, oblikovanja, izvajanja in vodenja filmske politike v razmerju do celotne kulturne politike. Nadalje, kako se teoretična stališča kulturnega vladovanja odražajo v praksi, ki sem jih empirično preverila z analizo danske in slovenske filmske politike; ter na kakšen način se kulturno vladovanje in kulturna politika medsebojno razlikujeta ali dopolnjujeta ali oboje.

Poudariti je treba, da odgovori na raziskovalna vprašanja niso bili enoznačni, zato so marsikdaj sprožali protislovja med procesi in načini kulturnega vladovanja v okviru kulturne politike, in to predvsem zaradi interpretativne fleksibilnosti izhodiščnega koncepta. Ugotavljam, da prenos koncepta vladovanja na kulturno področje (kulturno vladovanje) povzroča istovetne težave za jasno in koherentno opredelitev, o čemer razpravljam na koncu.

Raziskovalna vprašanja sem uporabila kot vodilo pri pregledu teoretičnih stališč in empirične analize, pri čemer sem ugotavila, da:

1. Kulturno vladovanje ni zgolj model upravljanja, temveč je rezultat odnosov in procesov med družbo in državo, pri čemer država sledi normativnim načelom vladovanja, kot smo jih že opisali. Kulturna politika kot javna politika ostaja osrednji model upravljanja, saj so strukture vladanja s procesi odločanja v pristojnosti (državne in lokalne) oblasti, ki ohranja izvršno moč.
2. Kulturno vladovanje vpeljuje nove procese in načine za oblikovanje in izvajanje kulturnih politik. S trajnim dialogom oziroma s platformo za artikulacijo in soočenje različnih interesov je postal oblikovanje kulturnih politik rezultat odprte in vključujoče javne razprave (kar je pokazala analiza danske filmske politike), ko gre za javnopolitične cilje, javni interes in javnopolitične ukrepe. Navedeni procesi morajo biti transparentni in javni. V nadzorovano in odgovorno izvajanje kulturnopolitičnih ciljev je treba vključiti tudi evalvacijo in merjenje učinkov.
3. Kulturna politika kot zgolj deskriptiven koncept v procese odločanja in nadzorovanja oblasti ne vnaša načel in vrednot, kot jih omogoča kulturno vladovanje. Ko gre za estetsko, politično in ekonomsko utemeljevanje kulturnopolitičnih ciljev, obe empirični analizi pokažeta, da ekonomske priložnosti kulture vse bolj postajajo (javni) interes (države). Ugotavljam, da ne glede na to, ali govorimo o modelu kulturnega vladovanja ali kulturne politike, je v slovenski filmski politiki javni interes artikuliran in sprejet na

Ministrstvu za kulturo, vendar z enostranskim upoštevanjem predlogov javnosti. O danski filmski politiki je potekala enoletna strukturirana konstruktivna razprava, v kateri so sodelovali deležniki in zainteresirani. Na koncu sprejeti filmski program je bil konsenzualni dogovor o razvoju danskega filma.

Lastni model kulturnega vladovanja na področju filmske politike (str. 54) je predstavljen le kot primer za analizo. Teoretično ustreza vsebinam, ki sem jih v praksi proučevala z intervjuji. Analizirala sem institucionalne strukture, javnopolitične ukrepe in družbene procese političnega odločanja, v katerem sodeluje večje število deležnikov, in sicer poleg državnih struktur tudi zasebni ter civilnodružbeni sektor. Pogoji za uspešno povezovanje države s temi deležniki pri oblikovanju javnopolitičnih odločitev so: vzpostavitev platform za strateški in dolgoročni vsebinski razvoj politik, odnos medsebojnega zaupanja, vključenost in participacija, visoka raven politične kulture in spoštljiva retorika.

Empirična analiza danskega vzorca kulturnega vladovanja je *na ravni modela* razkrila problem večjega vpliva močnejših deležnikov na oblikovanje javnopolitičnih odločitev (in s tem tudi na ekonomske javnopolitične cilje). Enaka analiza stanja v Sloveniji pa je izkazala problem vladovanja *na ravni prakse*. Ker pri nas nimamo potrebnih elementarnih struktur demokratične tradicije, politične odgovornosti in avtonomije delovanja posameznih institucionalnih struktur, ni mogoče razviti kolektivne vizije strateškega razvoja filmske politike, zato prihaja do nekonsistentnosti njenega oblikovanja in izvajanja, političnih preigravanj in odvisnosti od toge birokracije. Ne nazadnje je empirična analiza nakazala, da bi bilo približevanje slovenske kulturne politike k tovrstnemu danskemu modelu konstruktivnejše kot naše sedanje ohranjanje hierarhije in centralističnega modela vladanja.

Za razlikovanje med kulturno politiko in kulturnim vladovanjem, je pomembno tudi razumevanje, da je kulturna politika predvsem *deskriptivni koncept*, med tem ko je kulturno vladovanje *normativni in deskriptivni koncept*. Slednji vpeljuje nova načela in vrednote v demokratične državne sisteme ter nove 'mehkejšje' načine in procese oblikovanja, izvajanja, vodenja in upravljanja (javnih) kulturnih politik. Če v tej luči sklepno kritično pregledam pričujoče magistrsko gradivo, ugotavljam, da sem koncept vladovanja zaradi njegovega normativnega vidika obravnavala s preveč pozitivno konotacijo, namesto s previdnostjo in kritičnostjo do smiselnosti njegove vzpostavitve. V tem vidim pomanjkljivost magistrskega dela v okviru načrtovane obravnave, zato bom skušala v naslednjih odstavkih ponovno

osvetliti koncept vladovanja in ožje kulturnega vladovanja ter podati tudi sklepne pomisleke o obravnavanem modelu.

Participacija pri oblikovanju filmske politike je vsebinsko že bila konceptualizirana v teoretičnih nastavkih v ideji deliberativnosti (Kustec-Lipicer 2010), kjer je predstavljena kot svež element participativne demokracije. Toda drugi avtorji poleg (kulturnega) vladovanja na teoretični ravni utemeljujejo še *nove procese* (kot so horizontalna in vertikalna povezovanja) v oblikovanju in izvajanju javnih politik, *nove vrednote* načinov sodelovanja in povezovanja javnih in zasebnih sfer (kot so odgovornost, transparentnost, konsenzualnost, prilagodljivost, pluralnost, strateško upravljanje, decentralizacija, subsidarnost). Na novo opredeljujejo tudi *vlogo države* na ravni odnosa z zasebno in civilnodružbeno sfero (kot so družbenimi akterji, deležniki in interesne skupine).

Če kulturno politiko razumemo kot »prakso, katere cilj je instrumentalizacija kulturnih praks za vzpostavljanje vladajočih oziroma dominantnih ideologij« (tak primer je etabliрана kultura) (Praznik 2013), postane zaradi vpeljevanja tržnih mehanizmov nevarnost vladovanja pretirana ekonomska racionalizacija kulturnih in filmskih praks (s sodelovanjem deležnikov, ki imajo lastne interese pri oblikovalskih procesih javnih politik) z vidika kopičenja kapitala v okviru neoliberalnih ideologij.

Če vladovanje koncipiramo kot javno oblastno orodje v kulturi, ugotovimo, da ta premaguje 'demokratični primanjkljaj' z uvedbo načel in vrednot, po katerih so/oblikovanje kulturne politike vključuje horizontalne ravni povezovanja in sodelovanja ter soočanje interesov. Šele tako je mogoče ovrednotiti javni interes na področju kulture in filma kot javni dobrini. Toda ko v ta potek posežejo interesi zasebnih deležnikov, tovrstni koncept v ospredje vedno bolj potiska politično in zlasti ekonomsko (tržno, konkurenčno, industrijsko) utemeljevanje javnopolitičnih ciljev (Duelund, 2008). Ugotavljam, da (kulturno) vladovanje kot oblastni koncept oblikuje javno politiko tako, da državo z dialogom povezuje z zasebno sfero, trgom in civilno družbo, s čimer obe strani vstopata v prostor odločanja, ki je tradicionalno v pristojnosti države, posledica česar je redefinicija vloge države kot glavnega odločevalca.

Glede na izhodiščni koncept *vladovanja* postane prevod tujke *governance* z besedo *vladovanje* problematično, predvsem zaradi pomenskega povezovanja z organom državne oblasti, to je z vlado, ki ima izvršno funkcijo in odločevalsko moč. S tega vidika lahko vladovanje v slovenskem jeziku razumemo kot dejanje vladajočih, ki pa ga ne povežemo z razumevanjem teoretičnega koncepta vladovanja. Namreč, vladovanje izraža tudi dvom o

legitimnosti izvoljenih oblasti (v demokratičnih političnih sistemih) in o ideji predstavništva (Weber, 2010). To je hkrati razlog, da uvaja tudi nove ideje o odnosih med državo in družbo. Vprašanje je, ali ni to le pretveza za postopno izgubo suverenosti države na neoliberalnem trgu, kot podobno ugotavlja Weber (2010).

Tu se sklicujem na Schmitta (2011), ki pravi, da imajo družbeni akterji zunaj institucij znanosti določen interes za razširjeno uporabo koncepta. Potreba po vzniku koncepta *vladovanja* je sicer nastala v praksi in na podlagi utemeljitve v mednarodnih odnosih (Rosenau 1992). Zaradi globalizacijskih procesov se meje vladanja nacionalnih oblasti prenašajo na mednarodne organizacije, ki povečujejo svoj vpliv na politične in ekonomske oblike odločanja držav. Povedano drugače, vladovanje izhaja iz mednarodnih odnosov, v katerih pomembno vlogo igrajo tudi mednarodne (finančne) institucije kot deležniki, ki s svojimi (kapitalskimi) interesi posegajo na področje odločanja, čeprav tu nimajo niti formalne javne avtoritete niti legitimnosti (kakor ju imajo vlade nacionalnih držav) (Carrington in drugi 2008).

Na omenjenem utemeljeno vladovanje je zasnovano kot deskriptiven in normativen teoretični koncept in način, ki omogoča:

1. razumevanje *spremenjene vloge države*, katera ni več centralizirana avtoritativna izvršna moč, ker je vladovanje vzpostavilo institucionaliziran odnos med državo in akterji, ki se samooblikuje s povezovanjem in sodelovanjem v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik z namenom zasledovanja 'kolektivnih' ciljev;
2. ki hkrati izhaja iz *kritike* reforme javne uprave prek koncepta novega javnega menedžmenta;
3. ter se navezuje na *procese*, ki se z novimi načeli in vrednotami povezujejo v interakcijo, dialog in odnos med državo, trgom in civilno družbo ter v oblikovanje (javnopolitičnih, kolektivnih, skupnih) odločitev in procesov političnega odločanja.

Kot deliberativna demokracija tudi vladovanje vpeljuje nova 'mehkejša' načela o oblikovanju javnih politik, vendar zaradi interpretativne odprtosti koncepta in tudi nekaterih nevarnosti (kot je vključevanje zasebnih deležnikov) oblikovanja javnih politik, odpira možnost za predrugačenje vloge države, s tem pa lahko paradigmatično spreminjan javni interes v kombinacijo z zasebnim.

Problematična lastnost kulturnega vladovanja je, da se izkaže kot nekakšen idealen tipski primer načina vodenja in upravljanja, katerega namen je, da bi bili vsi interesi upoštevani in da bo določen kulturni sektor (ekonomsko) deloval. Sprašujem se, če se s tem raven države ne bi znižala na raven podjetij (korporativnega upravljanja), pri čemer bodo države (in na primer njene nacionalne kinematografije) začele tekmovati druga proti drugi (države med seboj) in se bodo tako (gospodarske in kulturne) razlike še povečevale. Ali pa je to že današnja realnost?

Na teh temeljih se strinjam s Čopičevo in Srakarjem (2012), da moramo začeti govoriti o *javnem vladovanju v kulturi*, namesto da govorimo o kulturnem vladovanju kot strukturnem premiku iz kulturnih politik. Ta konceptualizacija bi po mojih ugotovitvah na podlagi empirične analize pomenila, da:

1. politične odločitve ostajajo v rokah formalnih javnih avtoritet;
2. procesi in načini oblikovanja kulturne politike postanejo mehkejši, kar bi dosegli s horizontalnim povezovanjem države (oziroma institucionalnih struktur) z deležniki, in sicer z vključujočim dialogom in drugimi javnopolitičnimi ukrepi (z omogočanjem razprav, diskusij in z izmenjavo mnenj, partnerstvom, povezovanjem kulturne politike z drugimi sektorskimi področji, evalvacijo doseganja javnopolitičnih ciljev in merjenjem učinkov);
3. vključuje normativen vidik državne uprave z novimi vrednotami za doseganje večje transparentnosti in odgovornosti javnega delovanja.

Javno vladovanje v kulturi bi se prav zaradi novih načinov prilagajalo novim kulturnim procesom in spremenjenim vsebinam kulturne politike, obogatenim s kreativnimi in kulturnimi industrijami, s čimer bi sočasno omogočilo še dostopnost in pluralnost možnih načinov kulturnega izražanja in praks.

Za kulturno vladovanje je mogoče predlagati tudi drugačno konceptualizacijo, kot sem jo izpeljala iz teorije vladovanja, mednarodnih odnosov in drugih teoretičnih stališč, ki bolj ali manj izhajajo po Rosenau (1992). Pri tem se sklicujem na Schmitta (2011), Pratta (2005) in Shapira (2004), ki menijo, da se kulturno vladovanje navezuje na načine državnega upravljanja in nadzorovanja kulturne produkcije in recepcije. Upravljanje in nadzor potekata prek ne/podeljevanja javne podpore, s čimer omogočajo ali pa ovirajo določene izbrane kulturne objekte in njihove estetske in simbolne prakse. Te definicije nisem uporabila v empirični analizi, ker se pri oblikovanju kulturnih politik nisem spraševala o diskurzih in

produkciji pomenov, v katerih se kulturni objekti nahajajo, kar pa je v sklepnem delu zame postalo celo relevantnejše vprašanje.

Žal mi obseg dela ne omogoča, da bi se strukturirano lotila raziskovanja povezav neoliberalizma in praks (kulturnega) vladovanja z upoštevanjem interdisciplinarne obravnave kulturnih študij in historičnega materializma. To puščam odprto kot predlog za nadaljnje raziskovanje, nekaj v tej smeri pa je že opravil Schmitt (2011).

Privzeta iztočna teza o 'vladovanju brez vladajočih' (Rosenau, 1992) je delegitimizacija države kot formalne javne avtoritete in ukinitve moči države v vlogi regulatorja. To je precej povezano z neoliberalnim konceptom prostega trga, kjer nevidna roka uravnava trg oziroma se kar sam glede na potrošnjo in ponudbo. Gre za vizijo reguliranja družbe z orodji neoliberalne ekonomije, katere prvi cilj je zasledovanje akumulacije kapitala. Zato zaskrbljujoče spremljam vzpostavitev koncepta kulturnega vladovanja tudi na področju kulture in filma ter njun razvoj v smeri vedno bolj tržnih mehanizmov.

Dokončnega odgovora na vprašanje o smiselnosti uporabe kulturnega vladovanja ne morem dati v obliki teoretične opredelitve, ker se izhodiščna zasnova teorije vladovanja preveč spogleduje z neoliberalno ideologijo. V akademskih člankih in drugi publicistiki zasledimo nešteto različnih uporab in načinov konceptualizacij termina vladovanje. Dodajmo še, da lahko nekatere elemente vladovanja najdemo že v drugih konceptih in reformah javne uprave (kot so neoweberjanska država, nova javna služba, deliberativnost, neposredna demokracija, odprta javna uprava), zato bi bilo smiselno premisliti, ali resnično potrebujemo nov teoretični koncept (kulturnega) vladovanja? Kulturno vladovanje ni nadomestek za pojem kulturne politike, uvaja pa možnosti za premislek o nekaterih vrednotah, načelih in procesih, s katerimi bi se državna oblast (horizontalno) lahko povezovala s civilnodružbeno in zasebno sfero.

5 Literatura

- Adorno, T. W. 2001. *The Cultural Industry: Selected Essays on Mass Culture*. Routledge.
- Anheier, Helmut in Isar Raj Yundhishthir. 2012. *Cultures and globalization series: Cities, cultural policy and governance*. SAGE Publications Ltd.
- Bang, P. Henrik. 2004. Culture governance: governing self-reflexive modernity. *Public Administration* 82 (1): 157–190.
- Barlič, Špela, ur. 2011. Viba film in Nacionalni program za kulturo. *Ekran*, junij 2011.
- Belfiore, Eleonora. 2004. Auditing culture. *International Journal of Cultural Policy* 10 (2): 183–202.
- Beyme, von Klaus. 2011. Government. V *International Encyclopedia of Political Science*, ur Badie Bertrand, Dirk Berg-Schlosser in Leonardo Morlino, 1035-1041. SAGE Publications.
- BFI. 2011. *Opening our eyes: How film contributes to the culture of the UK*. Northern Alliance and Ipsos MediaCT.
- 2012. *Film Forever - Supporting UK Film: BFI Plan 2012-2017*.
- Bondenbjerg Ib. 2005. The Danish way: Danish film culture in a European and Global Perspective. V *Transnational cinema in a global north: Nordic cinema in transition*, ur. Andrew Nestingen in Trevor G. Elkington, 111–140. Detroit: Wayne State University Press.
- Borčič, Mirjana. 2007. *Filmska vzgoja na Slovenskem : spominjanja in pričevanja 1955-1980*. Ljubljana: Umco.
- Bovaird, Tony in Elke Löffler. 2010a. The changing context of public policy. V *Public Management and Governance*, ur. Tony Bovaird in Elke Löffler, 15–26. London; New York: Routledge.
- 2010b. Understanding public management and governance. V *Public Management and Governance*, ur. Tony Bovaird in Elke Löffler, 3–13. London; New York: Routledge.
- Brezovšek, Marjan in Irena Bačlija. 2010. *Sodobna upravna misel*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Carrington, Wesley, Jim DeBuse in HeeJin Lee. 2008. *The Theory of governance and Accountability*. The University of Iowa Center for International Finance and Development. Dostopno prek: http://www.study-upeaceafricaprogramme.org/Uploads/ReadingMaterials/Course_7/Material_9/Material_9.pdf (22. julij 2014).

Cepiku, Denita. 2006. *Public Governance: Research and Operational Implications of a Literature Review*. 10th International Research Symposium on Public Management (IRSPMX). Dostopno prek: http://www.academia.edu/276850/PUBLIC_GOVERNANCE_RESEARCH_AND_OPERATIONAL_IMPLICATIONS_OF_A (2. maj 2013).

Cine-regio. 2013. Dostopno prek: <http://www.cine-regio.org/> (23. april 2013).

Clive, Gray. 2007. Commodification and instrumentality in cultural policy. *International Journal of Cultural Policy* 13 (2): 203–214.

Council of The European Union. 2012. *Council conclusions on Cultural Governance*. 3201st Council meeting. Education, Youth, Culture and Sport. Bruselj, 26. in 27. november 2012.

Costa, Pedro, Miguel Magalhães, Bruno Vasconcelos in Gustavo Sugahara. 2007. A discussion on the governance of 'Creative Cities': some insights for policy action. *Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography* 61: 122–132.

Čopič, Vesna. 2011. *Tranzicija kulturnih politika na teritoriji bivše Jugoslavije: Između nacionalističkih i oportunističkih tendencija*. Dostopno prek: http://www.osfbih.org.ba/images/Prog_docs/EE/FtP-CtF/Txt/Vesna_Copic-Tranzicija_kulturnih_politika_na_teritoriji_bivse_Jugoslavije.pdf (27. januar 2014).

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

Čopič, Vesna in Andrej Srakar. 2012. *Cultural Governance: a literature review*. European expert network on culture (EENC). Dostopno prek: <http://www.eenc.info/wp-content/uploads/2012/11/VCopic-ASrakar-cultural-governance-literature-review-final.pdf> (27. januar 2014).

Danski Filmski Institut (DFI). 2013. Dostopno prek: <http://www.dfi.dk/> (30. marec 2013).

DFI. 2010a. *Opsamling på spørg & lyt*. Den Danske Filminstitut. Dostopno prek: http://www.dfi.dk/Branche_og_stoette/Nyheder-til-filmbranchen/2010/Opsamling-paa-spoerg-og-lyt.aspx (27 maj 2013).

--- 2010b. *Sæt Filmen Fri: Oplæg til Filmaftale 2011-2014*. Den Danske Filminstitut.

--- 2012. *Facts and Figures 2012: Production and Exhibition for 2011*. Den Danske Filminstitut.

Duelund, Peter, Bjarki Valtysson in Bohlbro Laerke. 2012. Conutry Profile: Denmark. V *Council of Europe/ERICarts: Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe*, 13th edition 2012. Dostopno prek: <http://www.culturalpolicies.net> (11. februar 2013)

Filmska inciativa (FI). 2013. *Smernice razvoja slovenske kinematografije*. Dostopno prek: <https://docs.google.com/document/d/1D1O4pKyD-ootMGe0FszUAZZiHaGXig-60bgieQUvJx0/edit?pli=1> (22. november 2013).

Greve, Carsten. 2003. Public Sector Reform in Denmark: Organizational Transformation and Evaluation. *Public Organization Review: A Global Journal* 3: 269–280. Dostopno prek: <http://59.67.71.237:8080/gg/wenxian/en/08.pdf> (5. februar 2014).

Gričar, Nika. 2011. *Vzpostavitev strukturiranega dialoga z oblastmi kot način vključevanja nevladnih organizacij v kulturnopolitični sistem*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Henry P., Ian. 1993. *The Politics of Leisure Policy*. Houndmillis: Macmillan.

Hjort, Mette. 2005. *Small Nation, Global Cinema: The New Danish Cinema*. University of Minnesota Press.

--- ur. 2012. *Film and Risk. Contemporary approaches to film and media studies*. Michigan, Detroit: Wayne State University Press.

Hjort, Mette, Eva Jørholt in Eva Novrup Redvall. 2010. *The Danish Directors 2*. Bristol, UK, Chicago, IL : Intellect.

Jensen, Rossing Jorn. 2012. *Regional film centre creates 149 full-time jobs in five years*. Dostopno prek: <http://www.cineuropa.org/nw.aspx?t=newsdetail&l=en&did=226628> (23. april 2013).

- Jessop, Bob. 1998. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal* 50(155): 29–45.
- Kadunc, Igor. 2012. Je podpora filmu leta 2012 dosegla dno?. *Ekran*, september 2012. Dostopno prek: http://www.ekran.si/iz-tiskane-izdaje/37-napovedi/1140-je-podpora-filmu-leta-2012-dosegla-dno#_ftnref7 (22. november 2013).
- 2013. Realnost znova negativno preseneča. *Ekran*, april-maj 2013. Dostopno prek: <http://www.ekran.si/iz-tiskane-izdaje/37-napovedi/1145-realnost-znova-negativno-presenea> (22. november 2013).
- Karaca, Banu. 2009. Governance of or through Culture? Cultural Policy and the Politics of Culture in Europe. *Focaal - European Journal of Anthropology* 55 (2009): 27–40.
- Kawashima, Nobuko. 1997. Theorizing Decentralization in Cultural Policy: Concepts, Values and Strategies. *The European Journal of Cultural Policy* 3 (2): 341–359.
- Kocjančič, T. Nerina. 2008. Moč in prekletstvo (slovenskega) filma. *Dnevnik*, 23. avgust.
- 2010. Od kruhoborcev do vizionarjev. *Pogledi*, 25. avgust.
- 2014. *Intervju z avtorico*. Ljubljana, 13. januar 2014.
- Kooiman, Jan. 2003. *Governing as Governance*. London: Sage Publications Ltd.
- Koršič, Igor. 2005. Neodvisni film ob stoletnici slovenskega filma. *Časopis za kritiko znanosti* 33 (220): 60–71.
- Kustec-Lipicer, Simona. 2010. Izzivi parlamentarne demokracije v razmerah deliberativnega oblikovanja javnih politik. V *Prihodnost parlamentarne demokracije: zbornik strokovnega srečanja ob 20. obletnici prvih večstrankarskih volitev*, ur. Tatjana Krašovec in Mojca Pristavec Đogić, 140–152. Ljubljana: Državni zbor.
- Kvale, Steinar. 2007. *Doing Interviews*. Los Angeles : Sage Publications.
- Lešničar, Tina. 2013. Novi časi za film? Dobri časi?: razmere v slovenski kinematografiji. *Pogledi*, 8. maj. Dostopno prek: <http://www.pogledi.si/druzba/novi-casi-za-film-dobri-casi> (22. november 2013).

Lov om film. 1997. *LOV nr. 186 af 12/03/1997*. Dostopno prek: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=83975> (27. maj 2013).

Madden, C. 2009. The Independence of Government Arts Funding: A Review. *D'Art Topics in Arts Policy*, 9. Sydney: International Federation of Arts Councils and Culture Agencies.

Maskell, Peter, ur. 2005. *A Mapping of Danish Film Industry*. Creative Industries Research at Copenhagen Bussiness School: Imagine. Dostopno prek: http://www.cbs.dk/files/cbs.dk/the_danish_film_industry_cfp_0.pdf (24. januar 2014).

Mazzini, Miha. 2006. Veliko moči, malo strokovnosti. *Sobotna priloga*, 24. junij. Dostopno prek: <http://www.mihamazzeni.com/slonadom/dom40.htm> (9. december 2013).

Ministrstvo za kulturo, Danska. 2013. Dostopno prek: <http://www.kum.dk/> (30. marec 2013).

Ministrstvo za kulturo, RS. 2004. *Resolucija o Nacionalnem programu za kulturo 2004-2007*. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200428&stevilka=1205> (22. november 2013).

--- 2008. *Resolucija o Nacionalnem programu za kulturo 2008-2011*. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200835&stevilka=1428> (22. november 2013).

--- 2010. *Poročilo o izvajanju NPK 2008-2011 v letu 2009*. Dostopno prek: http://www.arhiv.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/Drugo/novice/2010/Porocilo_izvajanje_NPK_08_11.pdf (22. november 2013).

--- 2011. *Analiza stanja na področju kulture s predlogi ciljev za Nacionalni program za kulturo 2012-2015*. Dostopno prek: http://www.arhiv.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/Podatki/Letna_poročila/2011/Analiza_stanja_na_podrocju_kulture_s_predlogi_prednostnih_ciljev-marec_2011_popravljeno28032011.pdf (22. november 2013).

--- 2013a. *Resolucija o Nacionalnem programu za kulturo 2014-2017*. Predlog v obravnavi. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/3f43081678779d8ce441.pdf> (22. november 2013).

--- 2013b. *Javna razprava NPK 2014-2017*. Dostopno prek: http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/Zakonodaja/Predpisi_v_

pripravi/2013/NPK_2014-2017/Javna_razprava_NPK_september_2013.pdf (25. november 2013).

MMC RTV SLO/STA. 2013. *RTV Slovenija in SFC skupaj v podporo slovenskemu filmu*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/kultura/drugo/rtv-slovenija-in-sfc-skupaj-v-podporo-slovenskemu-filmu/317683> (22. november 2013).

Moran, Albert ur. 1996. *Film Policy: International, national and regional perspectives*. London: Routledge.

Nielsen Dorthe. 2013. *Danish Cinemas now 100% digital*. Film Magazin, vol 77. Kobenhaven: Danski Filmski Institut. Dostopno prek: <http://issuu.com/detfi/docs/berlin2013/42> (23. april 2013)

Nielsen, Bo Henrik. 2010a. *Back to basics*. Det Danske Filminstitut. Dostopno prek: <http://www.dfi.dk/Service/English/News-and-publications/FILM-Magazine/Artikler-fra-tidsskriftet-FILM/69/Back-to-basics.aspx> (6. junij 2013).

--- 2010b. *Set Film Free*. Det Danske Filminstitut. Dostopno prek: <http://www.dfi.dk/service/english/news-and-publications/news/set-film-free.aspx> (7. junij 2013).

Ostrouška, Irena. 2014. *Intervju z avtorico*. Ljubljana, 14. januar 2014.

Nissen, Christian. 2013. *Intervju z avtorico*. Kopenhagen, 6. maj 2013.

Pavić, Katarina. 2010. *New Models of Governance of Culture*. CultureWatchEurope. Think piece, 1–6.

Pavlin, Aleš. 2010. Osnutek zakona, ki ne bo rešil prihodnosti slovenskega filma. *Ekran*, marec 2010. Dostopno prek: <http://www.ekran.si/fokus/36-fokus/395-zakon-za-film> (22. november 2013)

Peters, B. Guy in John Pierre. 1998. Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration research and Theory* 8 (2): 223–243.

Peters, B. Guy. 2001. Governance, Public administration. V *International Encyclopedia of Political Science*, ur. Badie Bertrand, Dirk Berg-Schlosser in Leonardo Morlino, 994–1010. SAGE Publications.

- Pevec, Metod. 2014. *Intervju z avtorico*. Ljubljana, 18. marec 2014.
- Pierre, Jon. 2011. Governance. V *International Encyclopedia of Political Science*, ur. Badie Bertrand, Dirk Berg-Schlosser in Leonardo Morlino, 983-994. SAGE Publications.
- Pratt, Andy C. 2005. Cultural Industries and Public Policy. An oxymoron? *International Journal of Cultural Policy* 11 (1): 31–44.
- Praznik, Katja. 2013. *Intelektualno gospostvo: sodobna umetnost med vzhodom in zahodom*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Filozofska fakulteta.
- Puppis, Manuel. 2010. Media Governance: A New Concept for the Analysis of Media policy and Regulation. *Communication, Culture & Critique* 3 (2010): 134–149.
- Ridley, Diana. 2008. *The literature review: A step-by-step guide for students*. London: Sage Publications.
- Risom, B. Steen. 2013. *Intervju z avtorico*. Aarhus, 19. april 2013.
- Rosenau, N. James. 1992. Governance, order and change in World Politics. V *Governance without government : order and change in world politics*, ur. James N. Rosenau, in Ernst-Otto Czempiel, 1–29. New York : Cambridge University Press.
- Rutar, Jožko, ur. 2013. *Prispevki k strategiji razvoja slovenske kinematografije*. Slovenski filmski center. Dostopno prek: http://www.film-center.si/cms/tiny_mce/upload/AV%20strategija.pdf (22. november 2013).
- Schmitt, Thomas. 2011. *Cultural governance as a conceptual framework, MMG Working Paper*. Göttingen: Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften.
- Shapiro, J. Michael. 2004. *Methods and nations: governance and the indigenous subject*. New York: Routledge.
- Svet Slovenskega filmskega Centra. 2011. *Stališče Sveta Slovenskega filmskega centra – javne agencije Republike Slovenije k Analizi na področju (avdiovizualne) kulture s predlogi ciljev za Nacionalni programa za kulturo 2012-2015 Ministrstva za kulturo RS*. Dostopno prek: <http://www.film->

center.si/cms/tiny_mce/upload/Akti%20in%20dokumenti/Stali%C5%A1%C4%8De%20sveta%20-%20Analiza%20NPK%202012-2015.pdf (22. november 2013).

Slovenski Filmski Center. 2013. *Finančni načrt in program dela za leto 2013*. Dostopno prek: http://www.filmcenter.si/cms/tiny_mce/upload/programi%20sfc/Program%20dela%202013.pdf (22. november 2013).

Slovenski Filmski Center (SFC). Dostopno prek: <http://www.film-center.si/> (22. november 2013).

Splichal, Slavko. 2010. Javnost med »novimi« mediji in »starimi« teorijami. *Teorija in Praksa* 47 (1): 8–21.

Stanbridge, Alan. 2002. Detour or dead-end? Contemporary cultural theory and the search for new cultural policy models. *The International Journal of Cultural Policy* 8 (2): 121–134.

Stoker, Gerry. 1998. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal* 50 (155): 17–28.

Strandvad Malou, Sara. 2005. New Danish Screen - an organizational facilitation of creative initiatives: gatekeeping and beyond. *International Journal of Cultural Policy* 15:1; 107–121.

Tadel, Boštjan. 2013. Vedno vračanje enakega. *Pogledi*, marec 2013. Dostopno prek: <http://www.pogledi.si/druzba/vecno-vracanje-enakega> (27. januar 2014).

Taylor, Andrew. 1997. 'Arm's Length but Hands On'. Mapping the New Governance: The Department of National Heritage and Cultural Politics in Britain. *Public Administration* 75 (3): 441–466.

Temeljni zakon o filmu. Uradni list FLRJ 17/1956.

Thompson, K. 2001. Cultural Studies, Critical Theory and Cultural Governance. *International Sociology* 16 (4): 593–605.

Tollefson Chris, Abthoby R. Zito in Fred Gale. 2012. Symposium overview: Conceptualizing new governance arrangements. *Public Administration* 90 (1): 3–18.

Treib Oliver, Holger Bähr in Gerda Falkner. 2007. Modes of governance: towards a conceptual clarification. *Journal of European Public Policy* 14 (1): 1–20.

Uhan, Aleš, ur. 2010. *Digitalizacija mreže art kinematografov: strokovne podlage*. Ljubljana: Art kino mreža Slovenije, 2010.

Vrdlovec, Zdenko. 2013. *Zgodovina film na slovenskem: 1896-2011*. Ljubljana: UMco.

Zajec, Lidija. 2012. *Statistični podatki SFC 2008-2011*. Slovenski filmski center. Dostopno prek: http://www.film-center.si/modules/publication/pdf/statistika_SFC_2008-2011_cab9c8080f242c4260342cb4c804674f.pdf (27. maj 2013).

Zakon o filmu. Uradni list SRS 4/1974.

Zupanič, Miran. 2010. Zakon za film?. *Ekran*, april 2010. Dostopno prek: <http://www.ekran.si/fokus/36-fokus/395-zakon-za-film> (22. november 2013)

--- 2014. Dogovoriti se moramo, kaj pravzaprav želimo. *Pogledi*, marec 2014. Dostopno prek: <http://www.pogledi.si/druzba/dogovoriti-se-moramo-kaj-pravzaprav-zelimo> (15. julij 2014).

Wagner, Jonas. 2013. *Intervju z avtorico*. Kopenhagen, 7. maj 2013.

Weber, Raymond. 2010. *¿What governance for Culture and the Cultural Sector?* Las Palmas de Gran Canaria: Working document for the Euro-American Campus.

Priloga A: Intervju s Steenom B. Risom, predstavnikom regionalnega filmskega sklada *Den Vestdanske Filmpulje*

INTRODUCTION

1. When was The West Danish Film Fund created, and by which purposes?

FILM POLICY OBJECTIVES, FILM FUNDING

2. During your time at The West Danish Film Fund, which new film policy objectives and policy instruments were accepted that affect your work? Did you have any influence on their formulation (like for setting the policy program for the period 2011-2014, that was accepted by Parliament) as an active player (through the organizational role of The West Danish Film Fund)?
3. How and on which criterion do you support film production?
4. What do you think about the role of film consultant in your funding scheme for Feature films? How their job is carried out in terms of transparency and accountability?

NATIONAL IMPACT ON DECISION-MAKING IN FILM POLICY

5. In your opinion, how does the Ministry of Culture or DFI carry out their role in setting the film policy from your perspective as local public film production company? How would you evaluate its influence on your working conditions (finance, objectives, space and technique equipment, support for developing new projects and initiative, other)?
6. Does The West Danish Film Fund work as a public agency, independent of municipality or state, and which carries out film policy objectives, set by Ministry or DFI?

INTERNATIONAL, REGIONAL AND LOCAL IMPACT ON DECISION-MAKING IN FILM POLICY

7. Are there any problems you are facing in The West Danish Film Fund, and would involved local or governmental involvement in help to set better conditions for your work?
8. As a regional fund you have an insight in cultural needs of local residences. How do you respond to them?
9. During your work at The West Danish Film Fund, have you received any suggestion or proposal on future development of regional film industry by any filmmakers, producers, film critiques, cinema exhibitor? Were they successful in advocacy?
10. Are there any international or transnational organizations, which have an impact on The West Danish Film Fund? (for suggestion Nordic Council of Ministers, EU)?

PARTNERSHIPS AND COLLABORATIONS

11. With which organizations do you collaborate? Have you made any kind of public-private partnerships?
12. How would you evaluate your collaboration with FilmbyAarhus?
13. Is there anything, I did not ask you, and you would like to add?

Priloga B: Intervju s Christianom Nissenom, članom Svéta na Danskem Filmskem institutu (*Det Danske Filminstitut*) in neodvisnim svetovalcem

INTRODUCTION

1. First of all, what was your role as a member of DFI's Board of Directors?
2. How long have you been a member of DFI's Board of Directors?

OVERVIEW OF DANISH FILM POLICY

3. In your opinion, how does the Ministry of Culture carry out their role in setting the film policy? How would you evaluate its influence on DFI? Do DFI and Ministry of Culture cooperate in the film policy formulation and implementation? Would you describe this cooperation as hierarchical (top-down) or horizontal (mutual agreement)?
4. There are two main schemes for funding film projects – Film Commissioner Scheme and Market Scheme; in your opinion, are they equally represented in funding and implementing film policy objectives? Denmark's film policy supports both art and mainstream market film funding. In your opinion, which interests prevail – economic, aesthetic, and educational?
5. How do you understand the arm's length principle in practice in the case of the Film consultant scheme at DFI? Could you recognize any political influence in the field of film policy decision-making? How are accountability and transparency in selecting film project achieved?
6. How do you in an overall evaluation see film policy objectives in regard of which discourses prevail in aims for public support of film culture and industry? Are they economically, ideologically, socially driven?
7. Does the number of viewers, achieved by individual Danish film that was supported by DFI's funds, have an influence over which films will be given DFI's support in the coming years? In particular, I am questioning if citizens as spectators have a role in what kind of Danish films they want to see in theaters?
8. How does DFI represent public interest? Does DFI support and recognize participation of different public/private/NGO/individuals in film policy making?

NATIONAL, REGIONAL, LOCAL, NGO'S AND PRIVATE IMPACT ON FILM POLICY DECISION MAKING

9. DFI sets on the grounds of discussions with stakeholders from film industry a Strategic Film Program for a certain period, which is then ratified in Parliament. How many changes occurred for Program 2011-2014 when it was discussed between members of Parliament?
10. As I've heard, when preparing the film policy program for the period 2011-2014 DFI had a discussion between different players in film industry. Could you try briefly describe who was involved in discussions, and how this discussions were put in place? Were the discussions formal or also informal?
11. Is there any other form for involvement of others in regard to policy formulation?
12. Do you know of any example that certain players were left out from discussions, or their ideas were rejected?

13. In your opinion is there a need and also possibility for even greater involvement of different public and private organizations in the field of policy decision-making for development of film culture and industry?
14. How much do you recognized the importance of different cooperation and coordination between different public and private organizations for the development of film culture and industry in Denmark, in terms like public-public and public-private partnerships? Has this become a common practice in Denmark?
15. Regarding the film policy implementation – is service delivery of film policy disposed through different public/private/civil societies organization? Do they share mutual responsibility for implementing film policy? Does DFI support that?
16. On national level (Ministry, DFI) is there a place and recognition for bottom up approach in film policy making in the film sector?
17. Do you know of an example where film policy goals are being instrumentalized for like urban regenerations, economic development and growth, growing employment on the cost of smaller support to the artistic and cultural expression of films?
18. Is there a think tank in Denmark that affects the Danish film policy process? Do you have an example, when it did influence the film policy and how?
19. Is there a practice in Denmark that experts or academics in the field of decision-making for film policy represent the role of advisors for government bodies, national research institutions, legislature, or cultural institutions (such as film productions, distribution companies, exhibitioners)?
20. How much does Nordic Film & TV Fund influence Denmark's' national film policy?
21. Can you recognize any other transnational organizations that have been involved in the Denmark's national film policy decision-making process?

CULTURAL POLICY INSTRUMENTS TO SUPPORT CULTURAL GOVERNANCE:

22. 20. Has Danish state implemented any of cultural policy instruments to support dialogue, cooperation, coordination between different film organizations (production, distribution, exhibition) with governmental bodies (Ministry, DFI, local public organizations) in the field of film policy for setting creative environment for film culture? If so, what are they?
23. 21. Is there anything, I did not ask you, and you would like to add?

Priloga C: Intervju z Jonasom Wagnerjem, predstavnikom filmskih ustvarjalcev in Danske Filmske Šole (*Den Danske Filmskole*)

NATIONAL, REGIONAL, LOCAL, NGO'S AND PRIVATE IMPACT ON FILM POLICY DECISION MAKING

1. What are the main issues in Denmark's film industry, regarding national cooperation (DFI)?
2. As a filmmaker, how much do you think, you can have an influence on film policy formulation? If not, what about if you think of other filmmakers, do they have any influence?
3. How does the association of filmmaker do their work in representing?
4. On national level (Ministry, DFI) is there a place and recognition for bottom up approach in film policy making in the film sector?
5. Have you been part of the preparing film policy program for the period 2011-2014, when DFI had a discussion between different players in film industry? Was the preparation of the program only a top-down decision making?
6. Do you know of any example that certain players were left out from discussions, or their ideas were rejected?
7. In your opinion is there a need and also possibility for even greater involvement of different public and private organizations in the field of policy formulation for development of film culture and industry?
8. How much do you recognize the importance of different cooperation and coordination in public-private partnerships for the better development of film culture and industry?

OVERVIEW OF DANISH FILM POLICY

9. There are two main schemes for funding film projects – Film Commissioner Scheme and Market Scheme. What is your opinion, are they equally represented in terms of importance for developing Danish film culture? What about the criteria for selecting film projects under Film Commissioner Scheme?
10. Have you recognized certain interests that would prevail (like artistic expression, audience potential, other economic, educational ...)?
11. How do you see **the role of film consultant** in DFI's funding scheme for Feature films? The system how film consultants are selected? Also in the context of arm's length principle?
12. What is your opinion on the policy objective for developing of new talents through the **New Danish screen** scheme?
13. How do you think is film sector structured in steering and organizational means? In your opinion, what could be even better in developing Danish film culture? Like what has been forgotten in means of policy objectives to support film culture?

CULTURAL POLICY INSTRUMENTS TO SUPPORT CULTURAL GOVERNANCE:

14. Do you think there is a need for development of new forms (more horizontal, not hierarchical, top down) for support of dialogue, cooperation, coordination between different film organizations (production, distribution, exhibition) with governmental bodies (Ministry, DFI, local public organizations) in the field of film policy for setting creative environment for film culture?
15. Is there anything, I did not ask you, and you would like to add?

Priloga Č: Intervju z Nerino T. Kocjančič, predstavnico slovenske filmske stroke in strokovno sodelavko Slovenskega filmskega centra

NACIONALNA RAVEN

1. Za začetek bi vas vprašala o vaših izkušnjah, kako vidite/razumete vlogo institucij MzK in SFC pri oblikovanju in izvajanju filmske politike, posebej glede na to, kako sta njuni vlogi trenutno opredeljeni, oziroma kako naj bi zaželeno bili opredeljeni glede na vaše strokovne izkušnje?
2. Po vaših izkušnjah, koliko je bil po vaših izkušnjah do doslej prisoten dialog med MzK in SFC (in tudi v času bivšega FS) o oblikovanju in izvajanju filmske politike? Koliko je bilo konsenzualnosti pri odločitvah?
3. Kako v praksi poteka njuno sodelovanje in kako si kot strokovna sodelavka SFC želite, da bi potekalo v prihodnje?
4. Ali ima danes filmska stroka primerno prepoznano vlogo sodelovanja pri postavljanju izhodišč in zahtev za izboljšanje razmer na področju filmske politike? Oziroma, ali je današnja realnost ali še vedno želja to, kar ste sami napisali v Pogledih, leta 2010: »Filmska stroka postavlja izhodišča in zahteve za izboljšanje razmer na področju filmske politike. Ministrstvo za kulturo pa je predvsem tisti subjekt, ki strokovno podlago poskuša uskladiti z drugimi resorji, predvsem s finančnim ministrstvom in končno z vlado in parlamentom.«

VPLIV DELEŽNIKOV IN DIALOG

5. V tej smeri, bi vas vprašala še o vaših izkušnjah, koliko MzK pa tudi SFC podpirata participacijo vseh deležnikov iz filmskega sektorja (tako javnih kot zasebnih) pri sooblikovanju in odločanju pri izhodiščih in ciljnih filmske politike?
6. Letos je o predlogu NPK potekala javna razprava. Ali bi lahko ocenili, če so razprava in posledična mnenja deležnikov/sodelujočih vplivala na oblikovanje Predloga NPK 2014–2017? Jo ocenjujete kot dobro **prakso sodelovanja deležnikov** pri sooblikovanju in odločanju pri ciljnih filmske politike?
7. Nedavno smo dobili nov NPK. Koliko in kako je MzK upošteval predloge SFC in morebiti tudi vaše? Kaj v trenutno sprejetem NPK dejansko pomenijo ukrepi in cilji za delovanje SFC? Namreč z obema vprašanjema je povezana zakonska opredelitev, da je SFC odgovoren za izvajanje NPK, toda kolikšne so dejanske možnosti za sodelovanje pri njegovem oblikovanju?
8. Kdo bo nadzoroval, da uporabniki NPK izvajajo in kdaj bodo na vrsti ukrepi? Tu gre ponovno za vprašanje odgovornosti nosilcev za uresničevanje ukrepov, katere so končno vnesli v NPK. Menite, da bo to zadostovalo za izvajanje filmske politike?
9. Filmska politika, ki jo je načrtovala MzK v štiriletnih programih NPK, ni bila vedno uresničena, oziroma je niso izvajali. Kaj menite, kdo bi moral prevzeti odgovornost in kako jo uporabljati, da bi zastavljeno filmsko politiko začeli uresničevati? Je to odvisno zgolj od politične volje? Bi bilo najprej potrebno reformirati samo delovanje MzK? Sama namreč predlagam, da bi oblikovanje in izvajanje FP moral prevzeti SFC, med tem ko bi MzK bedel nad odgovornostjo uresničevanja nosilcev posameznih ukrepov.
10. Leta 2010 ste v Pogledih zapisali več kritik o razmerju med nadzornim svetom, direktorjem, upravnim odborom in programskimi komisijami. Navajam nekatere izmed njih:

»Zdaj se seveda postavlja vprašanje, ali bo dualna oblika direktorja in sveta agencije lahko vzpostavila bolj plodno sodelovanje. Čeprav bi glede na zakon o javnih agencijah svet lahko imel od tri do devet članov, se je ministrstvo zopet odločilo za skoraj maksimalno število. In spet imamo tri člane / 'V sklepu o ustanovitvi 14. člen govori o pristojnosti sveta, ki »daje direktorju usmeritve in navodila za delo'. Glede na dosedanje delovanje filmskega sklada lahko ta stavek zbuja precej pomislekov. Svet agencije bo direktorja izbral na podlagi njegovega programa, njegove vizije razvoja filmskega centra in filmskega področja. Tu svet spet nastopa kot vrhovni vodja, ki direktorju dobesedno daje 'navodila za delo'! Na drugi strani pa je v zadolžitvah direktorja zapisano, da pripravlja tako rekoč vse podlage za delovanje agencije, ki jo predstavlja in zastopa!« / »Svet, ki daje usmeritve za delo, bi potemtakem moral prevzeti naloge upravnih odborov, ki sooblikujejo filmsko politiko ter kot taki korigirajo programske odločitve komisij, ki opravljajo prva branja. Vendar teh nalog svet agencije nima. Čeprav je v sklepu o ustanovitvi agencije zapisano, da je ta pri izvajanju svojih nalog samostojna, na njeno samostojnost lahko vplivajo številne podrobnosti. Sestava in delovanje sveta agencije je gotovo ena izmed njih. Dejstvo je, da se filmska politika načrtuje in izvaja z rednim delom, in ne z občasnimi pametovanji na sejah.«

11. Zanima me predvsem, kako danes dojemate oziroma praktično doživljate delovanje sveta agencije in direktorja SFC ter ocenjujete njegovo neodvisnost in samostojnost pri načrtovanju in izvajanju filmske politike?

KULTURNOPOLITIČNI INŠTRUMENTI

12. Dotaknila bi se še programskih komisij, predvsem njihovega po/imenovanja, in ali obstaja vzvod za njihovo transparentno in odgovorno delovanje. Namreč, v času Filmskega sklada sta Koršič in Mazzini očitala, da so kulturnopolitični organi zaščiteni pred odgovornostjo z anonimnostjo, ko obravnavajo prijavljene filmske projekte, ter nestrokovnostjo pri njihovi izbiri. Kako je s tem danes? Prvič me zanima, na kakšen način je zagotovljena odgovornost programskih komisij v javnem interesu? Drugič, ali trenutno sploh imamo zastavljene kriterije za sprejemanje prijavljenih projektov na razpise in ali omogočajo transparentno odločanje o izbranih projektih? In tretjič, kakšne so obrazložitve navadno uporabljajo za sprejem ali zavrnitev prijavljenih filmskih projektov, oziroma kaj ocenjevalce strokovno zavezuje pri njihovem izbiranju?
13. Ali financiranje (oziroma vsebina razpisov) poteka po javnopolitičnih ciljih, zastavljenih v NPK? So razpisi in cilji sploh usklajeni?
14. Za obdobje 2008–2011 obstaja poročilo o delovanju Sklada/SFC (Lidija Zajec), pretežno s statističnimi podatki. Morda veste, kdo je dal pobudo za tovrstno analizo, in koliko so prispevali statistični podatki k vašim predlogom za oblikovanje NPK 2014–2017? Če ocenjujete, da je bil vpliv močan, koliko so sploh potrebne tovrstne analize, evalvacije predhodnih ukrepov filmske politike pri oblikovanju novega NPK na področju filmske politike?
15. Zadnjo (in mislim, da edino) evalvacijo javnopolitičnih odločitev in njihovega izvajanja smo dobili marca 2011 (z analizo stanja na področju kulture, avtor MzK), s katero pa se SFC ni strinjal. Kako razumete odločitev Ministrstva, da te analize ni pripravil v sodelovanju s SFC?

PARTNERSTVA

16. Bi mi lahko kot predstavnica SFC povedali, več o tem, kaj se trenutno dogaja z sodelovanjem SFC in RTV po podpisu pisma o nameri sodelovanja na FSF 2013?
17. Koliko je po vašem mnenju potrebno, da so prisotna različna javna/javna (med Viba filmom, SFC, AGRFT, Kinoteko, Kinodvorom, neodvisnimi producenti, zasebnimi studii

itd.) in javnaozasebna partnerstva v filmskem sektorju? Bi jih bilo potrebno več? Bi morda bilo potrebno, na primer, koordinirano sodelovanje med javnimi partnerji?
18. Ali je še kaj, kar bi dodali, pa vas nisem vprašala?

Priloga D: Intervju z Ireno Ostrouško, s predstavnico Ministrstva za kulturo RS

NACIONALNA RAVEN

1. Zanima me vaše osebno vsakdanje dožemanje delovanja MK in njegove vloge na področju filmske politike? Ali sta v slovenski kulturni (filmski) politiki MK in vlada osrednja odločevalca pri oblikovanju filmske politike? Ali bi lahko to tezo ponazorili zgolj na primeru političnega dokumenta NPK ali še z drugimi primeri?

VPLIV DELEŽNIKOV NA FILMSKO POLITIKO IN NJUN MEDSEBOJNI DIALOG

2. Ali se pri oblikovanju filmske politike MK posvetuje/soodloča/sodeluje s preostalimi (javnimi in zasebnimi) deležniki, organizacijami in filmsko stroko, ki delujejo v filmskem sektorju?
3. Kako ocenjujete uspešnost MK pri povezovanju in komunikaciji pri usklajevanju interesov in oblikovanju filmske politike? Kaj bo v tej luči naloga novega Sveta Slovenskega filmskega centra, v katerem bodo zastopani predstavniki vseh členov kinematografske verige, ki ga kot ukrep navaja novi NPK?
4. Ali MK dobiva javnopolitične pobude o spremembah FP, tudi ko ni v procesu spreminjanja zakonodaje ali sprejemanja NPK? Kako se nanje odziva?
5. Menite, da slovenski film potrebuje večje prepoznanje v okviru kulturne politike, oziroma bolj aktivno filmsko politiko (tako na ravni oblikovanja kot izvajanja)?
6. S katerimi konkretnimi težavami se MK sooča, ko gre za slovenski film?
7. Kako deluje novoustanovljena Filmska komisija, ki je v pristojnosti SFC, in se razvija lokalno povezovanje? Ali MK prepoznava pomen svojega soudejstvovanja, ki naj bi izboljšalo trženje filmskih lokacij za tuje producente?
8. Dotaknila bi se še Viba filma, ki je deležna nemalo kritik, zlasti o tem, da ne izkorišča svojih kapacitet. Kakšno je stališče MK, da bi se Viba film začel bolj odpirati trgu in različnim partnerstvom?
9. SFC deluje po smernicah NPK oziroma izvaja njegovo filmsko politiko. Ali ga MK priznava kot sebi enakovrednega, pomembnega in partnerskega sogovornika pri oblikovanju filmske politike?

KULTUNOPOLITIČNI INŠTRUMENTI

10. Ali ima MK razvito sistematično merjenje učinkov izvajanja filmske politike? Ali tovrstne analize pripravlja sama, ali v sodelovanju z zunanjimi deležniki (SFC, neodvisno filmsko stroko in drugimi)?
11. Ali je v sedanjih razmerah težava filmske politike ta, da usiha denar za normalno delovanje agencije SFC, ali pa neizvajanje vseh členov zakona o SFC in posledično filmske politike?
12. Namreč, znano je, da je delež filma v celotnih uprizoritvenih umetnostnih (vsaj v primerjavi z gledališčem, televizijo) manjši ali celo premajhen glede na dejanski domet

- filma v potrošniški kulturi. Kakšni ukrepi bi bili potrebni, da bi se delež financiranja filma povečal in tako omogočil normalno, kontinuirano delovanje SFC?
13. Kako boste na MK realizirali vse cilje oziroma se zavzeli za realizacijo vseh ciljev iz nedavno sprejetega NPK, da bomo lahko po treh letih dejali, da NPK ni zgolj deklarativen dokument, temveč tudi zavezujoč?
 14. Čigava je odgovornost za doseganje rezultatov in uresničevanje zastavljenih javnopolitičnih ciljev, MK ali SFC, ali pa si odgovornost delita?
 15. Ali ste se na MK že ukvarjali s problematiko zagotavljanja preglednosti pri razdeljevanju javnega denarja filmskim projektom po razpisih, ki jih izvaja SFC? Ali poznate možnost oziroma ukrep, ki bi zagotovil večjo transparentnost po kriterijih in merilih razdeljevanja javnega denarja in s tem tudi neodvisnost od političnih intervencij. In kaj zagotavlja avtonomijo umetniškega izražanja? Ali enako velja za transparentnost pri pisanju zakonov in pravilnikov?
 16. Kakšen je po vaših izkušnjah odnos slovenske politike in družbe do slovenskega filma?
 17. Ali menite, da bi se MK v prihodnosti lahko reformirala tako, da bi postala zgolj ena izmed oblikovalk filmske politike (in ne več osrednji odločevalski subjekt) v vlogi koordinatorke znotraj interorganizacijskega omrežja na področju filmske politike. In to v omrežju, ki ga sestavljajo javne institucije, zasebna združenja distributerjev, prikazovalcev, režiserjev in producentov, filmskih studijev, filmska stroka, društva, posamezniki in drugi zainteresirani?
 18. Za konec, bi še kaj dodali, česar vas še nisem vprašala?

Priloga E: Intervju z Metodom Pevcem, predstavnikom filmskih ustvarjalcev

OBLIKOVANJE FILMSKE POLITIKE

1. Bili ste predsednik DSFU in ste filmski režiser. Zanima me, koliko ste se v obdobju vašega delovanja dejavno odzivali na oblikovanje in izvajanje filmske politike v Sloveniji, in kako so bile vaše pobude sprejete?
2. Kakšna je vaša neposredna izkušnja kot predstavnika filmskih ustvarjalcev z delovanjem nekdanjega Filmskega sklada in današnjega SFC? Koliko se je odzival na predloge in pobude slovenskih režiserjev o razvoju filmske kulture?
3. Glede na vaše izkušnje, kako vidite vlogo MK in SFC, posebej pri oblikovanju in izvajanju filmske politike danes? Kako se njen odnos do filmskih ustvarjalcev spreminja, če se?
4. Po vaših izkušnjah, koliko je bil do sedaj prisoten dialog (posvetovanja, komunikacije) med MK in neodvisnimi producenti in filmskimi ustvarjalci glede na sodelovanje pri oblikovanju in izvajanju filmske politike? Kako je ta komunikacija do sedaj potekala?
5. Kot sem sama zasledila, je bila do sedaj komunikacija večinoma možna zgolj v razpravah, o novem NPK ali preoblikovanju zakonov na filmskem področju. Bi si želeli, da bi bil dialog prisoten pogosteje, in ne samo pri preoblikovanju in sprejemanju zakonov? Na primer tudi na enkratletnem srečanju vseh producentov/režiserjev/prikazovalcev/distributerjev, ki bi ga koordiniral SFC z namenom analiziranja težav v sektorju, novih predlogov in smernic razvoja filmske politike in javnopolitičnih ukrepov?

6. Zupanič ugotavlja, da je pri nedavno sprejetem NPK prišlo do spremembe, da je bilo sodelovanje MK in javnosti bolj dialoško, da so bili predlogi bolj obravnavani in sprejeti. Kakšna je vaša izkušnja, ko gre za področje filma, v vseh obdobjih od osamosvojitve?
7. Kako gledate na delovanje SFC, odkar se je preoblikoval v agencijo, in njegovo neodvisnost in samostojnost pri delovanju? Je tu še kaj možnosti za izboljšave njegovega razvoja?
8. Kaj menite o strokovnih programskih komisijah na SFC, kot so zakonsko opredeljene? Za prejšnje komisije (ko je bil še Filmski sklad) sta namreč Mazzini in Koršič podala kar nekaj kritik (nestrokovne obrazložitve, anonimnost). Se je do danes kaj spremenilo?
9. Kako vidite delovanje Viba filma? Bi bilo potrebno, da se bolj odpre k, recimo, sodelovanju in partnerstvu z RTV in SFC ter tudi morda neodvisnimi producentskimi hišam?
10. Trenutno največja nevarnost za film je še vedno krčenje sredstev, namesto da bi vzpostavljali pogoje za uspešno razvijanje celotne kinematografije. Kaj lahko stori filmska stroka, da bi MzK postavilo prioritete ukrepe, oblikovalo strateško zastavljene cilje in hkrati dejansko začelo izvajati filmsko politiko?
11. Ali bi lahko rekli, da je delovanje SFC, VIBA filma, Filmskega arhiva, kinoteke in RTV, pa tudi AGRFT, ki so ključne javne institucije na področju filma, medsebojno soodvisno? Če da, bi še posebej zato morale biti bolj povezane in sodelovati? Kaj po vašem mnenju preprečuje njihovo tovrstno povezavo: mogoče medosebni odnosi ali tudi regulacija in zakonodaja (npr. delovnopravna zakonodaja in sistem javnih uslužbencev v kulturi), pomanjkanje vizije, neodgovornost in nekompetentnost ljudi, neuresničevanje javnega interesa?
12. Tudi zadnjo evalvacijo javnopolitičnih odločitev in njihovega izvajanja smo dobili šele marca 2011 (z analizo stanja na področju kulture, avtorice Irene Ostrouške, MK RS), s katero pa se SFC ni strinjal. Kako razumete odločitev Ministrstva za kulturo, da te analize ni pripravil v sodelovanju s SFC in filmsko stroko?
13. Za konec, bi še kaj dodali, česar vas nisem vprašala?

**** Vse transkripcije intervjujev so dosegljive pri avtorici magistrskega dela.**