

IZHODIŠČA MODERNIZACIJE JAVNEGA KULTURNEGA SISTEMA

Strokovna komisija za pripravo strokovnih izhodišč
modernizacije javnega kulturnega sistema:

- Mag. Igor Teršar,
- Denis Miklavčič,
- Ivan Pal,
- Mag. Mojca Jan Zoran,
- Damjana Pečnik,
- dr. Aleksandra Berberih Slana,
- Damjan Damjanovič,

Ljubljana, 9. junij 2016

IZHODIŠČA MODERNIZACIJE JAVNEGA KULTURNEGA SISTEMA

UVOD

Strokovna komisija za pripravo strokovnih izhodišč modernizacije javnega kulturnega sistema, imenovana s sklepom ministrice za kulturo št. 012-36-2015/8, z dne 17. 9. 2015, se je pri svojem delu seznanila z naslednjimi gradivi:

- dosedANJI predlogi sprememb Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo:
 - Predlog sprememb Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo, pripravljen v mandatu ministrice Majde Širce,
 - Predlog sprememb Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo, pripravljen v mandatu ministra Žige Turka,
 - Predlog Zakona o kulturi, pripravljen v času mandata ministra Uroša Grilca,
 - Predlog Zakona o javnem interesu za kulturo, ki so ga pripravili dr. Vesna Čopič, dr. Borut Smrekar in Mitja Rotovnik,
- Nacionalno poročilo o kulturni politiki v Sloveniji: KULTURNA POLITIKA V SLOVENIJI, v. Čopič, G. Tomc, M. Wimmer, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 1997,
- raziskave in analize:
 - Primerjalno pravna analiza pravne organiziranosti zavodov v nekaterih evropskih državah, prof. dr. B. Bugarič, prof. dr. G. Trpin, dr. M. Damjan, B. Škraban, univ. dipl. prav., Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana 8. Januar 2010,
 - Socialni položaj samozaposlenih v kulturi in predlogi za njegovo izboljšanje s poudarkom na temi preživetvene strategije na področju vizualnih umetnosti, končno poročilo raziskovalnega projekta, Univerza v Ljubljani Filozofska fakulteta in Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2012,
 - Primerjalno pravna analiza ureditve statusa socialne varnosti samozaposlenih oseb v kulturi v nekaterih evropskih državah, prof. dr. B. Bugarič, dr. M. Damjan, B. Škraban, univ. dipl. prav., Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana, avgust 2013,
 - Primerjalno pravna analiza sistemov javnega financiranja kulturnih programov in projektov, prof. dr. B. Bugarič, dr. M. Damjan, Boštjan Koritnik, Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana, november 2015,
 - Prakse zaposlovanja ter normativi in standardi na področju glasbe in uprizoritvene umetnosti v izbranih evropskih državah, Dr. Borut Smrekar, Ljubljana, marec – junij 2010,
 - Upravljalvske strukture v javnih zavodih, analiza stanja in razvojnih možnosti, Peter Sotošek Štular univ. dipl. prav., Špela Kupljenik, Omnimodo d.o.o, pravno svetovanje, Ljubljana, julij 2010,
- predpisi s področja kulture in delovnih razmerij,
- osnutek Zakona o nevladnih organizacijah (gradivo MJU: ZNVO_predlog po 9. seji.doc),
- Predlog ureditve področja samozaposlenih v kulturi Delovne skupine za trajni dialog s samozaposlenimi,
- Izbor ključnih tem s področja nevladnih organizacij v kulturi s predlaganimi smernicami za reševanje izzivov in gradnjo novih priložnosti, Umestitev NVO v ZUJIK in predlog prenove Kulturniške zbornice Slovenije, Delovne skupine za trajni dialog z NVO v kulturi,
- Predlog izhodišč za pisanje strategije kulturne politike, Slovenija, stičišče kultur, (Slovenia, hub of cultures), Igor Koršič,
- predlog gradiva/izhodišča za "Strategijo MK " oziroma spremembe sistema g. Antona Peršaka,
- Predlog Združenja KUDUS o vlogi kulturnih domov v novem modelu kulturne politike,
- pobuda Kolegija direktorjev slovenskih gledališč za pripravo področnega zakona o gledališčih.

I. JAVNI INTERES NA PODROČJU KULTURE

IZHODIŠČA:

- **Kultura je gradnik in temelj nacionalne identitete. Kot taka je državotvorno področje. Državljeni Slovenije in pripadniki slovenske nacije (naroda) imajo pravico do kulture, zato je kultura v javnem interesu državljanov in države Slovenije na celotnem narodnostnem prostoru Slovencev.**
- **Država in lokalne skupnosti imajo odgovornost za uresničevanje javnega interesa za kulturo, zato naj zagotavljajo nujne pogoje za uresničevanje javnega interesa za kulturo. Zagotavljanje pogojev za uresničevanje javnega interesa za kulturo se opredeli kot izvirna naloga države in lokalnih skupnosti (občin). Določi se naj obvezni minimalni delež v procentih državnega proračuna in proračuna lokalnih skupnosti, ki naj ga država oziroma lokalne skupnosti zagotavljajo za ta namen.**
- **Javni interes za kulturo se naj za določeno obdobje določi in uresničuje na podlagi strateških razvojnih programov za kulturo na državni in lokalni ravni, na podlagi strateškega in razvojnega dokumenta se naj pripravijo operativni izvedbeni večletni in letni načrti:**

Smeri razvoja kulture naj določa strategija kulturne politike kot kulturno-politični dokument. Izhaja naj iz kulture kot temelja nacionalne identitete, iz česar izhaja pravica državljana in pripadnika slovenskega naroda do kulture ter odgovornost države za zagotavljanje in uresničevanje te pravice ali javnega interesa za kulturo.

Javni interes za kulturo naj bo interes za zagotavljanje kulturnih dobrin kot javnega dobra, da pripomore k varovanju ali povečanju skupnega dobra, k dvigu meddržavnega in mednarodnega ugleda Republike Slovenije. Prispeva naj k celostnemu razvoju Slovenije, h kvaliteti življenja skupnosti in posameznika, postavlja slovensko kulturo v evropski kontekst, omogoča medkulturni dialog ter razvoj civilne družbe in družbene odgovornosti. Izvrševanje javnega interesa zagotavlja država oziroma lokalne skupnosti. V zakonu se naj določi obvezni minimalni delež državnega proračuna oziroma proračunov lokalnih skupnosti. Minimalni delež državnega proračuna naj ne bi bil manj kot 2 % državnega proračuna, po priporočilu UNESCO.

Kot spodbuda za financiranje področja kulture iz nejavnih sredstev se morajo uveljaviti davčne olajšave ter ureditev mecenstva, ki spodbuja k vlaganju sredstev v kulturo. Dodatno k temu pa je potrebno zagotoviti sistemski vir za nujne programe v kulturi, za investicije v infrastrukturo, za kulturne vsebine v nacionalnem pomenu identitete in vrhunske dosežke v kulturi.

Preveriti je potrebno nove vire financiranja za področje kulture, kot so npr. igre na srečo, turistične takse, spomeniško varstvena renta...

Strategijo nacionalne kulturne politike naj pripravi Ministrstvo za kulturo in jo sprejme Državni zbor:

- na podlagi sprejete strategije se na državni in lokalni ravni pripravijo **večletni**

izvedbeni načrti nosilcev in izvajalcev kulturne politike, v katerih se določi kaj je javni interes za kulturo v določenem obdobju na posameznem področju in kako se uresničuje:

- z izvedbenimi načrti (nacionalni program za kulturo na ravni države oziroma lokalni program za kulturo na ravni lokalnih skupnosti) in
- s strategijami javnih zavodov, javnih agencij, javnih skladov, ki uresničujejo cilje kulturne politike.

Nosilci in izvajalci kulturne politike

- Ministrstvo, pristojno za kulturo ostane/postane **oblikovalec kulturne politike**,
- ustrezno organizirane javne agencije in javni skladi postanejo **izvajalci kulturne politike** za posamezna področja, na njih naj se prenese financiranje javnih kulturnih programov in kulturnih projektov nevladnih organizacij, samozaposlenih in subjektov zasebnega sektorja ter programov in projektov občinskih javnih zavodov,
- javni zavodi **izvajajo javne kulturne programe** (uresničujejo javni interes skozi njihovo poslanstvo).

Nacionalni svet za kulturo naj bo najvišji neodvisen organ civilne družbe in strokovni organ, v katerem so zastopana vsa področja kulture. Imenuje ga naj državni zbor na predlog deležnikov (javno povabilo ali javni poziv).

➤ **Pravna ureditev področja kulture:**

Zakon, ki bo urejal uresničevanje javnega interesa za kulturo naj bo temeljni sistemski zakon, ki zajema zgolj skupna sistemska določila za vsa polja kulture, posamezna področja pa se naj zaradi specifik področij uredijo v specialnih predpisih.

➤ **Organiziranost na državni ravni:**

Ministrstvo, pristojno za kulturo:

- oblikuje kulturno politiko in pripravlja strategijo kulturne politike,
- pripravlja strokovne podlage (analize, statistike, raziskave ...) za pripravo kulturne politike in njeno evalvacijo, ki naj poteka tudi s strani tujih opazovalcev,
- usklajuje in pripravlja nacionalni program za kulturo,
- skrbi za povezavo in komunikacijo med državo in lokalnimi skupnostmi,
- izvaja obveznosti in pravice ustanovitelja javnih zavodov s področja kulture, katerih ustanoviteljica je država,
- je drugostopenjski organ odločanja v postopkih pritožb zoper odločitve javnih agencij, javnih skladov in javnih zavodov, v skladu z zakonom.

Javne agencije in javni skladi naj bodo avtonomni izvrševalci kulturne politike za posamezno področje, sodelujejo pri pripravi in izvajajo nacionalni program za kulturo na svojem področju, so prvostopenjski organ odločanja.

➤ **Organiziranost na lokalni ravni:**

Lokalne skupnosti naj:

- oblikujejo lokalne kulturne programe in jih usklajuje s strategijo kulturne politike ter skrbijo za njihovo izvedbo,
- izvajajo obveznosti in pravice (so)ustanovitelja občinskih javnih zavodov in
- skrbijo za povezavo in komunikacijo z ministrstvom, pristojnim za kulturo.

Mestne občine naj prevzamejo vlogo regionalnih središč.

- **Področje kulture, kot povezovalke vseh družbenih podsistemov, mora biti enakovredno vključeno v ostale resorje:**
 - izobraževanje,
 - znanost,
 - gospodarstvo (npr. oblikovanje, turizem, kreativne industrije...)
 - delo in socialne zadeve,
 - zunanje zadeve,
 - in drugi.

- **Povezovanje kulturnih in vzgojno-izobraževalnih procesov:**
 - razvoj občinstva v smeri kritičnega, razgledanega, odgovornega, umetniško/kulturno senzibilnega posameznika,
 - aktivacija za ukvarjanje z ljubiteljsko kulturo s sodelovanjem in povezovanjem šolskih ustanov in kulturnih društev, kadar gre za vključevanje učencev in dijakov v ljubiteljska kulturna društva,
 - sodelovanje kulture/umetnosti pri oblikovanju inovativnih učnih okolij, ki oblikujejo celostnega posameznika.

II. JAVNI ZAVODI

IZHODIŠČA:

- **Iz odgovornega kadrovanja vodilnih v javnih zavodih mora izhajati večja poslovna avtonomija in zaupanje v strokovne kompetence vodstev, zato naj bo:**
 - **direktor ali uprava** avtonomen organ upravljanja;
 - **svet** javnega zavoda organ nadzora, ki naj se omeji izključno na nadzor nad
 - uresničevanjem sprejetih srednjeročnih ciljev zavoda ter na ugotavljanje morebitnega odklona od le-teh ali celo od poslanstva zavoda;
 - **strokovni svet** zavoda naj postane neobvezen organ javnega zavoda, lahko pa direktor
 - imenuje strokovna posvetovalna telesa, glede na potrebe in program javnega zavoda (za javne zavode na področju kulturne dediščine se lahko kot obvezen organ določi na ravni področnega zakona).

- **Opredelitev financiranja javnih zavodov:**
 - odgovornost in obveznost (so)ustanovitelja za redno zagotavljanje virov financiranja in redno financiranje v delu izvajanja javne službe oziroma dejavnosti, ki se izvajajo na način javne službe,
 - večletno financiranje, temelječe na podlagi dejanskih potreb za realizacijo večletnega programa javnega zavoda,
 - presežek prihodkov nad odhodki naj bo neposredno namenjen izvajanju nalog javnega zavoda,
 - omogoči se naj avtonomija javnega zavoda pri odločanju o načrtovanju in porabi sredstev v okviru skupnega zneska financiranja z možnostjo premeščanja sredstev med postavkami,
 - lastniki in upravljavci javne kulturne infrastrukture in javni zavodi - najemniki naj bodo opravičeni plačila nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča oziroma davka na nepremičnine,
 - v primeru sofinanciranja občinskega javnega zavoda s strani države, bi morale lokalne skupnosti zagotavljati najmanj stroške prostora in investicijskega vzdrževanja prostorov v katerih deluje javni zavod s področja kulture,

- lokalne skupnosti naj bi prepoznale pomen državnih javnih zavodov, ki delujejo na njenem področju, za razvoj in zagotavljanje dostopnosti kulture za lokalno skupnost ter jih smiselno vključile v lokalne kulturne programe in financiranje iz proračuna lokalnih skupnosti,
- uvesti se morajo učinkoviti mehanizmi nadzora in sankcij nad (ne)izvajanjem ustanoviteljskih obveznosti.

III. DELOVNA RAZMERJA V JAVNIH ZAVODIH JAVNIH AGENCIJAH IN JAVNIH SKLADIH

IZHODIŠČA:

- Omogočena naj bo opredelitev delovnih mest za določen in nedoločen čas, tako za umetniška kot tudi za strokovna delovna mesta in delovna mesta vezana na mandat direktorja. Tovrstna delovna mesta se naj določijo na ravni sistemizacije in ne v kolektivni pogodbi,
- pravica do zaposlitve za nedoločen čas naj bo vezana na določeno obdobje zaposlitve za določen čas pri delodajalcu (strokovna in umetniška delovna mesta),
- omogoči se naj možnost izstopa iz sistema javnih uslužbencev, kadar je to potrebno zaradi izpolnjevanja poslanstva in programa javnega zavoda,
- plače direktorjev se naj smiselno uravnotežijo s plačami ostalih zaposlenih skladno z nalogami in odgovornostmi direktorja,
- vezanost naziva priznanega ustvarjalca in prvaka oziroma vrhunskega glasbenika na določeno obdobje, primerno naj se prilagodi kriterije za doseganje nazivov, ki naj temeljijo na kvaliteti in kvantiteti dela znotraj ustanove, v smeri primerljivosti z drugimi področji,
- ureditev avtorskih in izvajalskih pravic iz delovnega razmerja, ki se naj uredijo na ravni zakona. Materialne avtorske in izvajalske pravice na delih, ki nastanejo v okviru javnega kulturnega programa naj bi bile *ex lege* neomejeno prenesene na ustanovo, v kateri so bile ustvarjene, da se lahko uporabljajo v nekomercialne namene. Dela, ki nastanejo v okviru javnega kulturnega programa, morajo biti in ostati javno dostopna,
- razširitev možnosti prehajanja in prezaposlitve zaposlenih med osebami javnega prava v kulturi,
- izenačenje strokovnih nazivov na področju ljubiteljskih kulturnih dejavnosti (mentorji) z drugimi strokovnimi nazivi na področju kulture (primerljivo z nazivi na področju kulturne dediščine, šolstva...),
- razvijanje organizacijske kulture.

IV. SAMOZAPOSLENI

IZHODIŠČE:

- **Položaj samozaposlenih naj se uredi v posebnem zakonu, ki naj sledi naslednjim načelom:**
 - zagotoviti človekove in delavske pravice,
 - vezanost statusa na osebno delo samozaposlenega (obravnavan kot delojemalec),
 - preprečiti vsako diskriminacijo in nelojalno konkurenco,
 - zagotoviti primerljivi socialni in gmotni položaj s primerljivimi zaposlenimi po pogodbah o zaposlitvi v javnem sektorju, upoštevajoč stroške samozaposlitve,
 - v primeru zaposlitve (zlasti v javnem sektorju) zagotoviti priznanje delovne dobe, delovnih izkušenj, dosežkov, nagrad in priznanj ter tudi neformalno pridobljenega znanja v času samozaposlitve,
 - zagotoviti ustrezno nadomestilo prihodka v primeru bolniške nezmožnosti za delo od prvega dne take nezmožnosti,

- zagotoviti ustrezno nadomestilo prihodka v obdobjih brezposelnosti brez izgube statusa (mirovanje statusa in zagotavljanje pravic iz naslova brezposelnosti),
- zagotoviti ustrezna obdobja počitka med delom in na letni ravni za regeneracijo delovnih sposobnosti,
- zagotoviti ustrezno davčno obravnavo osebnega dohodka,
- zagotoviti pravico samostojnih delavcev v kulturi do urejanja vprašanj njihovega socialnega položaja s socialnim dialogom,
- zagotoviti pravno varstvo samozaposlenega v primeru kršitev in ugotovitev elementov delovnega razmerja,
- omogočiti spodbujanje delovanja na področju kulture (plačila prispevkov za socialno varnost, spodbude za zaposlovanje, delovne štipendije, razpisi in pozivi ...),
- ustanovitev servisne pisarne.

V. KULTURNA DEDIŠČINA

IZHODIŠČE:

- **Potrebna bi bila natančna opredelitev področij nepremične, premične in nesnovne dediščine, bodisi s specialnimi zakoni za vsako področje posebej, bodisi z dopolnitvami veljavnega zakona, ki ureja področje kulturne dediščine, pač glede na strokovne potrebe na posameznih področjih.**

Na **področju premične dediščine** naj se uredijo naslednja vprašanja:

- ustanovitev muzejev (posest gradiva in dokumentacije, kadrovski in prostorski pogoji, javna dostopnost gradiva),
- vrste muzejev (javni, zasebni),
- načine pridobivanja sredstev za delovanje (sredstva za delovanje zagotavlja ustanovitelj, za izvajanje javne službe država),
- opredelitev osnovnih muzejskih poklicev (kustos, restavrator/konservator) ter strokovne pogoje, ki jih morajo izpolnjevati muzejski delavci,
- razvid muzejev,
- mrežo muzejev,
- javno službo muzejev in financiranje te javne službe,
- matično službo muzejev,
- standarde in strokovna priporočila, način njihovega uveljavljanja,
- Slovenski muzejski svet (način ustanovitve, sestava in delovanje),
- povezovanje muzejev in prenehanje muzeja,
- muzejsko gradivo in pridobivanje le-tega,
- oblikovanje muzejske zbirke.

Na **področju nesnovne in nepremične dediščine** je potrebno:

- analizirati področni zakon (Zakon o varstvu kulturne dediščine – ZVKD1) s ciljem priprave nujnih sprememb na ožjih področjih ter Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo (ZUJIK) v delu, ki določa razpolaganje z javno kulturno infrastrukturo - objekti kulturne dediščine s ciljem, da se zakonska ureditev prilagodi različnim možnostim razpolaganja,
- dokončati Strategijo varstva kulturne dediščine, ki naj sega tudi v druge sektorske politike (področja urejanja prostora, varstva okolja, varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, graditve, podjetništva in turizma, raziskovanja ter informacijske družbe, vzgoje, izobraževanja, usposabljanja in vseživljenskega učenja idr.).

VI. KULTURNA DEJAVNOST NEVLADNIH ORGANIZACIJ

IZHODIŠČA:

- **Nevladne organizacije (organizacije, katerih ustanovitelji niso država ali lokalne skupnosti - NVO) na področju kulture delujejo kot:**
 - NVO, ki izvajajo dejavnosti na način javne službe (izvajalci javnih kulturnih programov),
 - NVO, ki izvajajo posamične kulturne projekte (izvajalci javnih kulturnih projektov),
 - NVO, predvsem društva, ki izvajajo ljubiteljsko kulturno dejavnost (ta dejavnost NVO je opredeljena v poglavju VII).
- **Potrebno bi bilo vzpostaviti merila za natančno opredelitev ter delitev in kategorizacijo NVO iz prejšnje alineje glede na naravo in način dela ter cilje, ki jih nevladne organizacije zasledujejo.**
- **Potrebno bi bilo opredeliti javni kulturni program kot dejavnost, ki se izvaja in financira na način javne službe, ter skladno s temi določili natančno opredeliti pogoje, ki jih morajo izpolnjevati NVO za izvajanje javnih kulturnih programov, ter sistem nadzora izvajanja javnega kulturnega programa.**
- **Financiranje javnih kulturnih programov in projektov naj bo ločeno od kulturne politike in naj temelji na avtonomnih strokovnih odločitvah. Posebnosti delovanja, organizacijska raznolikost ter vsebinska divergentnost dejavnosti izvajalcev javnih kulturnih programov in projektov se mora odraziti v več možnih načinih financiranja:**
 - model neposrednega financiranja,
 - model financiranja preko javnih razpisov in javnih pozivov,
 - model naključnega izbora po predhodno izpolnjenih pogojih in kriterijih prijavitelja (žreb),
 - novi modeli financiranja (voucher, ..).

Pri tem naj bo vloga strokovnih komisij kot strokovnih teles odločevalca v pripravi strokovnih podlag za odločanje.

VII. LJUBITELJSKA KULTURNA DEJAVNOST

IZHODIŠČA:

- optimalno delovanje mreže kulturnih društev, preko katere je potrebno postopno zagotoviti bolj izenačene pogoje delovanja, sistematično strokovno (mentorsko) delo in delovanje vrhunskih ljubiteljskih organizacij;
- ohranjanje sedanjega osnovnega modela organiziranosti v kulturna društva (Zakon o društvih) s povečano skrbjo za nadzor, s katerim je mogoče ugotavljati skladnost delovanja društva z lastnimi statutarnimi določbami;
- uvedba javne evidence ljubiteljskih kulturnih društev (v okvirih Ministrstva za kulturo ali JSKD), ki izpolnjujejo merila za izvajanje javnih kulturnih programov. Merila naj izpostavijo zlasti področje strokovnosti dela (delo mentorjev, stalno izobraževanje), število nastopov oz. javnih predstavitev njihovega dela oz. programa, vključevanje v kulturne programe lokalnih skupnosti, delovanje v okvirih kulturne vzgoje, povezovanje v mreže (zveze) kulturnih društev.
- uvedba ali krepitev samoevalvacije in zunanje evalvacije za društva - izvajalce najkvalitetnejših programov in način pridobitve statusa vrhunske organizacije, ki izvaja programe, ki so v nacionalnem interesu (predvsem na področjih, kjer so ljubiteljski izvajalci poglobilni nacionalni nosilci dejavnosti, kot je zborovsko petje, folklor, pihalno

godbeništvu). Posledično naj se zagotovi stabilno večletno financiranje programov vrhunskih organizacij in financirane mednarodnega sodelovanja oz. izmenjav ter stikov s Slovenci v zamejstvu in tujini;

- izenačenje strokovnih nazivov na področju ljubiteljskih kulturnih dejavnosti (mentorji) z drugimi strokovnimi nazivi na področju kulture (primerljivo z nazivi na področju kulturne dediščine, šolstva...).

VIII. KULTURNIŠKA ZBORNICA SLOVENIJE

IZHODIŠČE:

- Kulturniška zbornica Slovenije naj se preoblikuje v neodvisno servisno pisarno za zastopanje stališč in razvoj opolnomočenja izvajalcev kulturnih dejavnosti.