

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA**

**SPECIALISTIČNO DELO**

**MOŽNOSTI UPORABE BENCHMARKINGA  
NA MINISTRSTVU ZA KULTURO REPUBLIKE SLOVENIJE**

**Ljubljana, december 2006**

**Tanja ČERNE**

## **IZJAVA**

Študentka TANJA ČERNE izjavljam, da sem avtorica tega specialističnega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. METKE TEKAVČIČ in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo specialističnega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 5.12.2006

Podpis:

# KAZALO

<b>UVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>1. BENCHMARKING</b> .....	<b>5</b>
1.1. OPREDELITEV IN RAZVOJ BENCHMARKINGA.....	5
1.2. NAMEN BENCHMARKINGA.....	6
1.3. KORISTI UPORABE BENCHMARKINGA.....	7
1.4. VRSTE BENCHMARKINGA.....	8
1.4.1 Notranji in zunanji benchmarking.....	11
1.4.2 Konkurenčni in nekonkurenčni benchmarking.....	11
1.4.3 Funkcijski in splošni benchmarking.....	12
1.5. PROCES BENCHMARKINGA.....	13
1.5.1. Določitev predmeta primerjave.....	15
1.5.1.1. <i>Opredelitev uporabnikov benchmarkinških informacij</i> .....	15
1.5.1.2. <i>Ocenitev potreb uporabnikov benchmarkinških informacij</i> .....	15
1.5.1.3. <i>Ugotovitev kritičnih dejavnikov uspeha</i> .....	16
1.5.2. Oblikovanje benchmarkinške ekipe.....	16
1.5.3. Določanje benchmarkinških partnerjev.....	17
1.5.4. Zbiranje informacij in njihova analiza.....	17
1.5.5. Izvedba.....	18
<b>2. MODELI KULTURNE POLITIKE IN KULTURNA POLITIKA V SLOVENIJI</b> .....	<b>20</b>
2.1. POJMOVANJE KULTURE.....	20
2.2. MODELI KULTURNE POLITIKE.....	21
2.3. KULTURNA POLITIKA V SLOVENIJI.....	23
2.3.1. Prioritete in cilji.....	24
2.3.2. Trenutno stanje.....	24
2.3.3. Pomanjkljivosti slovenske kulturne politike.....	26
<b>3. UPORABA BENCHMARKINGA NA MINISTRSTVU ZA KULTURO REPUBLIKE SLOVENIJE</b> .....	<b>28</b>
3.1. INSTITUCIJE IN RAVNI ODLOČANJA O KULTURNI POLITIKI.....	29
3.1.1. Institucije in ravni odločanja o kulturni politiki na Finskem.....	29
3.1.1.1. <i>Državna raven odločanja o kulturni politiki na Finskem</i> .....	31
3.1.1.2. <i>Regionalna in lokalna raven odločanja o kulturni politiki na Finskem</i> .....	34
3.1.2. Institucije in ravni odločanja o kulturni politiki v Sloveniji.....	36

3.1.2.1. <i>Državna raven odločanja o kulturni politiki v Sloveniji</i> .....	37
3.1.2.2. <i>Regionalna in lokalna raven odločanja o kulturni politiki v Sloveniji</i> .....	42
3.1.3. Primerjava finskih in slovenskih ravni odločanja o kulturni politiki .....	45
3.1.4. Predlogi za izboljšanje odločanja o kulturni politiki v Sloveniji.....	47
3.2. SISTEM JAVNEGA FINANCIRANJA KULTURE.....	49
3.2.1. Javno financiranje kulture na Finskem .....	49
3.2.1.1. <i>Struktura javnega financiranja kulture na Finskem glede na raven financiranja (razmerje med državo in občinami)</i> .....	49
3.2.1.2. <i>Struktura javnega financiranja po posameznih področjih kulture in umetnosti</i> .....	51
3.2.1.3. <i>Javno-finančni odhodki za kulturo v držav.nem proračunu in bruto domačem proizvodu na Finskem</i> .....	55
3.2.1.4. <i>Loterijski prihodki za kulturo</i> .....	55
3.2.2. Javno financiranje kulture v Sloveniji.....	56
3.2.2.1. <i>Struktura javnega financiranja kulture v Sloveniji glede na raven financiranja (razmerje med državo in občinami)</i> .....	57
3.2.2.2. <i>Struktura javnega financiranja po posameznih področjih kulture in umetnosti</i> .....	59
3.2.2.3. <i>Javno-finančni odhodki za kulturo v slovenskem državnem proračunu in bruto domačem proizvodu</i> .....	61
3.2.3. Primerjava finskega in slovenskega javnega financiranja kulture.....	63
3.2.3.1. <i>Struktura javnega financiranja kulture glede na raven financiranja (razmerje med državo in občinami)</i> .....	63
3.2.3.2. <i>Struktura javnega financiranja po posameznih področjih kulture in umetnosti</i> .....	64
3.2.3.3. <i>Javno-finančni odhodki za kulturo v držav. proračunu in bruto domačem proizvodu</i> ...	66
3.2.3.4. <i>Loterijski prihodki</i> .....	67
3.2.4. Predlogi za izboljšanje javnega financiranja kulture_v Sloveniji .....	68
<b>SKLEP</b> .....	<b>70</b>
<b>LITERATURA</b> .....	<b>72</b>
<b>VIRI</b> .....	<b>76</b>

## KAZALO PREGLEDNIC

Preglednica 1:	Vrste benchmarkinga in primerjava med njimi .....	13
Preglednica 2:	Metode zbiranja podatkov in njihove prednosti in slabosti.....	18
Preglednica 3:	Prikaz glavni značilnosti različnih modelov kulturne politike v Evropi in ZDA.....	22
Preglednica 4:	Javno financiranje kulture na Finskem v letu 2001 po področjih in glede na raven financiranja v evrih .....	50
Preglednica 5:	Deleži države in občin pri financiranju kulture na Finskem v letu 2001 .....	51
Preglednica 6:	Javno-finančni odhodki za kulturo (po širši definiciji) v državnem proračunu in BDP v letu 2001.....	55
Preglednica 7:	Delež sredstev nacionalne loterije v državnih proračunskih sredstvih za kulturo v letih 2001-2004 .....	56
Preglednica 8:	Distribucija dohodkov finske državne loterije med umetnost, znanost, šport in izobraževanje v letih 2000-2003 .....	56
Preglednica 9:	Sredstva za kulturo in deleži financiranja kulture države in občin v Sloveniji v obdobju 1996 – 2004 v evrih.....	58
Preglednica 10:	Pregled strukture slovenskega državnega proračuna za kulturo po ključnih programskih sklopih oz. dejavnostih v obdobju 1991 – 2004 .....	60
Preglednica 11:	Javno-finančni odhodki za kulturo v Sloveniji v tolarjih in delež v BDP v obdobju 1996 - 2004 .....	62
Preglednica 12:	Javno-finančni odhodki za kulturo v Sloveniji v evrih in delež v BDP in državnem proračunu v letih 1996 -2004 .....	62

## KAZALO SLIK

Slika 1: »Razmišljanje zunaj - preko meja«.....	7
Slika 2: Vrste benchmarkinga.....	10
Slika 3: Proces benchmarkinga.....	14
Slika 4: Državna raven odločanja o kulturni poltiki na Finskem .....	32
Slika 5: Regionalna in lokalna raven odločanja o kulturni poltiki na Finskem .....	35
Slika 6: Državna raven odločanja o slovenski kulturni politiki .....	39
Slika 7: Regionalna in lokalna raven odločanja slovenski kulturni poltiki .....	45
Slika 8: Prikaz delitve financiranja kulture med državo in občinami na Finskem v letu 2001 .....	51
Slika 9: Prikaz strukture javnega financiranja po posameznih področjih kulture v letu 2001.....	52
Slika 10: Prikaz strukture državnega financiranja na Finskem po posameznih področjih kulture v letu 2001 .....	53
Slika 11: Prikaz razdelitve financiranja med državo in občinami na Finskem po posameznih področjih kulture v letu 2001 .....	54
Slika 12: Prikaz delitve financiranja kulture med državo in občinami v letu 2004 .....	59
Slika 13: Prikaz strukture državnega proračunskega financiranja po posameznih področjih kulture v letu 2004.....	61
Slika 16: Primerjava financiranja kulture glede na raven odločanja med Finsko in Slovenijo v letu 2001 .....	64
Slika 17: Primerjava kulturnih dejavnosti Slovenije in Finske v letu 2001.....	65
Slika 18: Delež javno-finančnih odhodkov v BDP in državnem proračunu Finske in Slovenije v letu 2001 v odstotkih .....	66
Slika 19: Javno-finančni odhodki na prebivalca Finske in Slovenije v evrih v letu 2001.....	67

## UVOD

Iz različnih virov je razvidno, da slovenska državna uprava ne deluje tako, kot bi bilo pričakovati. To se kaže v preobsežnem in ne dovolj učinkovitem državnem aparatu, zamudah pri sprejemanju zakonov in dolgotrajnih postopkih na različnih ravneh. Prilagoditev državne uprave nekemu novemu času je vsekakor utemeljena zahteva. Povečanje učinkovitosti, povečanje njene fleksibilnosti v odnosu do okolja, usmerjenost k rezultatom, usmerjenost k strankam, vključevanje v sodobne integracijske tokove in drugo, zahteva novo, sodobno organizacijo delovnih procesov, opredelitev in razmejitev odgovornosti ter pristojnosti, ploščenje organizacijske strukture.

Pogoj za vidno izboljšanje je seveda temeljito opravljena analiza organizacije, pri čemer z analizo organizacije razumemo spoznavanje konkretne organizacije z namenom izboljšati odločanje o njej in s tem povečati smotrnost doseganja temeljnega cilja združbe. Analiziranje praviloma poteka sistematično z metodo, ki sestoji iz dveh faz – opazovanja (ugotavljanje problemskih stanj) in diagnoze (ugotavljanje vzrokov odstopanj), v okviru obeh je razvitih veliko različnih tehnik. Pri opazovanju je zelo uporabna tehnika študije dokumentov, v fazi iskanja rešitev predvsem t.i. benchmarking<sup>1</sup> - primerjalna presoja, ki omogoča dokaj objektivno in poceni opazovanje, pa tudi iskanje rešitev (Rozman, 2000, str. 131).

Prvo pisno definicijo benchmarkinga je objavil Spendolini (1992, str. 10). Opredelil ga je kot nepretrgan, sistematičen proces vrednotenja izdelkov, storitev in delovnih procesov glede na podjetja z najboljšo prakso, ki pospešuje organizacijske izboljšave. Od takrat se je primerjalno presojanje kot metoda uveljavilo ne le na proizvodnem področju, kjer so njegovi začetki, marveč tudi na področju storitvenih dejavnosti, pri profitnih in neprofitnih organizacijah. Primerjave na proizvodnem področju se torej opazno usmerjajo k storitvenim podjetjem, pa tudi k neprofitnim organizacijam in javni (državni) upravi, kjer doslej še ni bilo običajno, da bi se ukvarjali s primerjanjem. Vendar pa obstajajo tudi tu nekatere možnosti uporabe benchmarkinga. Predvsem med organi oz. enotami, ki izvajajo med seboj primerljive naloge in so podobno organizirane, bi bilo ob predpostavki vzpostavitve ustreznih kazalnikov mogoče izvesti primerjanja, ki bi bila potem osnova za iskanje najboljše prakse. Zelo pomembno je namreč tudi tu preučiti, v katerih vidikih poslovanja druge organizacije dosegajo boljše rezultate. Notranje procese je torej potrebno primerjati s procesi pri zunanjih, boljših organizacijah; to je edina pot, ki vodi do boljših rešitev in na koncu tudi do boljših rezultatov (Žurga, 1997, str. 470).

---

<sup>1</sup> Primerjalna presoja (oziroma primerjava z drugimi, najboljšimi praksami) je ena od možnosti kratkega prevoda angleškega izraza benchmarking.

Tudi slovenska kulturna politika je pred vrati sprememb in novih usmeritev, kar bo gotovo vplivalo na prenos posameznih nalog in odgovornosti z vladnega (državnega) na nižje ravni in na spremembo sistema financiranja posameznih področij kulture in umetnosti. V zadnjem času je bilo izpostavljenih veliko pomanjkljivosti, nedorečenosti, pa tudi rezerv obstoječe kulturne politike v Sloveniji, ki opozarjajo na potrebo po drugačnem pristopu in vlogi države. Poraja se vrsta dilem, ki jih je treba preseči pri snovanju drugačne, uspešnejše kulturne politike. Zaradi pomembnosti in težavnosti tega »projekta« mora Slovenija (Ministrstvo za kulturo) najprej dobiti splošen občutek stanja in položaja v primerjavi z drugimi evropskimi državami in na podlagi teh ugotovitev oblikovati čim bolj učinkovit in uspešen sistem odločanja in javnega financiranja kulture. In prav benchmarking je pri tem lahko zelo uporabno in koristno orodje.

**Namen** specialističnega dela je zato prikazati uporabnost in primernost metode benchmarking na Ministrstvu za kulturo RS. V gospodarstvu je benchmarking kot način oziroma sredstvo za pridobivanje informacij, potrebnih za podporo procesu stalnega izboljševanja poslovanja in pridobivanja konkurenčne prednosti, že uveljavljen in priznan, v državni upravi pa se z njegovo uporabnostjo za objektivno evalvacijo in izboljšanje svojih storitev šele seznanjamo. Hkrati je namen specialističnega dela tudi pridobiti podatke in argumente, ki bodo Ministrstvu za kulturo koristili pri odločanju in ukrepanju za izboljšanje kulturne politike v Sloveniji, predvsem pri prenosu nalog in odgovornosti na nižje ravni ter pri izboljšanju sistema financiranja posameznih kulturnih področij. Financiranje kulture in njenih področij je namreč izredno pomemben, če ne najbolj pomemben dejavnik spreminjanja in nenehnega prilagajanja kulturne politike. Financiranje kulturne politike je izhodišče ekonomike kulture<sup>2</sup>, je vir odločanja o programskem izvajanju posameznih oblik kulture in je hkrati tudi merilo učinkovitosti njegove porabe.

**Osnovni cilj** specialističnega dela je spoznati benchmarking in možnosti uporabe na Ministrstvu za kulturo Republike Slovenije ter na osnovi rezultatov izvedenega benchmarkinga oblikovati predloge kot mogoča izhodišča oziroma usmeritve pri pripravi in uvajanju vsebinskih, organizacijskih in drugih sprememb na področju kulture in njenega financiranja v Sloveniji. Osnovnemu cilju so podrejeni cilji posameznih poglavij specialističnega dela: seznaniti se z benchmarkingom, spoznati vrste, proces in uporabnost benchmarkinga, spoznati in primerjati institucije in ravni odločanja o kulturni politiki ter sistem javnega financiranja kulture na Finskem in v Sloveniji ter s pomočjo benchmarking metode oblikovati predloge za izboljšanje trenutnega stanja na področju kulture v Sloveniji.

---

<sup>2</sup> Z » ekonomiko kulture« razumemo študijo in preučevanje razdelitve omejenih finančnih virov med različna področja kulture oz. kulturnega sektorja. Ekonomika kulture naj bi merila ekonomske učinke vloženih javnih in zasebnih sredstev (so)financiranja.



Specialistično delo je zasnovano tako, da vključuje strokovno poglobitev in znanstveno raziskovalni nivo. Teoretično spoznavanje metode benchmarking je nadgrajeno s praktičnim prikazom uporabnosti. Skladno z opredelitvijo obravnavanega področja, namenom in ciljem specialističnega dela sem pri svojem delu uporabila splošno metodo deskripcije, s katero sem opisovala, preučevala, analizirala, sklepala na povezave ter sintetizirala predloge. Uporabljena je bila tudi metoda dedukcije (za določitev primerjalne osnove ter izvedbo benchmarkinga na konkretnem primeru), komparativna metoda in metoda analize (primerjala in analizirala bom slovenski in finski sistem), z metodo kompilacije sem prevzemala tuje izsledke raziskovalnega dela oz. njihovih opazovanj, stališč, sklepov in spoznanj za oblikovanje lastnih stališč, z metodo sinteze pa so postavljene sklepne ugotovitve in predlogi za izboljšave.

Raziskovanje teoretičnih podlag je podprto z uporabo sekundarnih virov podatkov, torej podatkov, ki že obstajajo in so bili zbrani v druge namene. Za področje benchmarkinga namreč obstaja veliko strokovne literature tujih in domačih avtorjev, ki omogočajo celovit vpogled na področje primerjanja in določanja praks ter postopkov, ki organizaciji omogočajo, da postane »najboljša v razredu«.

Za prikaz in seznanitev z institucijami in ravnmi odločanja o kulturni politiki ter sistemom javnega financiranja kulture v Sloveniji sem si pomagala z obstoječo dokumentacijo na Ministrstvu za kulturo, torej z različnimi publikacijami, poročili, študijami in analizami notranjih služb, sektorjev in direktoratskih, predvsem Službe za evropske zadeve in kulturni razvoj. Poleg internih sekundarnih virov sem uporabila tudi eksterne sekundarne vire podatkov: vladne dokumente, periodični tisk in knjige. V razmerah računalniškega izmenjavanja podatkov poteka tudi benchmarking drugače kot v klasičnih razmerah. Vpliv ugodnosti elektronskega poslovanja se pozna prav v vseh fazah benchmarkinga kot procesa, tudi pri zbiranju podatkov o benchmarkinškem partnerju. In to ugodnost sem izkoristila pri zbiranju podatkov o kulturni politiki na Finskem. Internet mi je omogočil dostop do številnih podatkov, podatkovnih baz in publikacij.

Najtežji del izdelave specialističnega dela je bila na osnovi primerjave podatkov Slovenije in Finske ugotoviti večja ali manjša pozitivna ali negativna odstopanja, prednosti ali problemska stanja ter opredeliti vzroke odstopanj. S pomočjo lastne presoje in s pomočjo sodelavcev na Ministrstvu za kulturo sem poskušala odkriti dejanske vzroke odstopanj ter oblikovati predloge za izboljšave, ki bodo Ministrstvu za kulturo lahko služili kot podlaga in pomoč pri pripravi in uvajanju sprememb kulturne politike.

Specialistično delo je razdeljeno na tri dele.

**Prvi del** je namenjen teoretičnim osnovam benchmarking metode. Spoznavanje te metode se začne s prikazom zgodovinskega razvoja in navedbo opredelitev posameznih avtorjev, nadaljuje s prikazom smiselnosti in uporabnosti te metode, opisom posameznih vrste benchmarkinga, njihove prednosti in slabosti, in zaključí z natančnim opisom samega procesa benchmarkinga po posameznih stopnjah - od določitve predmeta primerjave pa do izvedbe.

V **drugem delu** se seznanimo s pojmom »kultura«, z modeli kulturne politike in s slovensko kulturno politiko. Spoznavanje stanja na področju kulture v Republiki Sloveniji je namreč nujno, če želimo uvajati določene spremembe in sprejemati odločitve o kulturni politiki. Prevečkrat se namreč zgodi, da ko hlepimo za boljšim, uničimo tisto, kar je bilo dobro.

V **tretjem**, najobsežnejšem poglavju uporabljam benchmarking metodo na primeru Ministrstva za kulturo Republike Slovenije. Primerjam kulturno politiko na Finskem in v Sloveniji. Izboru Finske kot najboljše prakse botruje troje ugotovitev, in sicer: da je sistem financiranja in delitve pristojnosti in odgovornosti najbolj razvit pri skandinavskem modelu kulturne politike - še posebej pri Švedski, Finski in Nizozemski; da je finski »model kulturne politike« model, ki ga mnogi primerjajo z organizacijo podjetja in modelom uspešnega dialoga med državo in občini; da obstaja med Slovenijo in Finsko vrsta zgodovinskih in socioloških podobnosti: obe državi sta relativno majhni, ležita na stičišču med vzhodnimi in zahodnimi evropskimi kulturami, imata podobno zgodovinsko izkušnjo politične podrejenosti močnejšemu narodu, za oba naroda je značilna nizka nacionalna samopodoba, itd.. Primerjava institucij in ravni odločanja o kulturni politiki med obema državama ter primerjava sistema javnega financiranja kulture - strukture javnega financiranja kulture glede na raven financiranja in po področjih financiranja, javno-finančnih odhodkov za kulturo v državnem proračunu in bruto domačem proizvodu - privede do zanimivih ugotovitev, kar mi omogoča oblikovanje predlogov oziroma smernic za izboljšanje slovenske kulturne politike.

V **sklepu** povzemam svoja razmišljanja in zaključujem s trditvijo, da je benchmarking metoda uporabna tudi za državno upravo in da nas lahko privede do rezultatov, ki nam koristijo v procesu oblikovanja novih razvojnih strategij, tudi kulturne.

# 1. BENCHMARKING

## 1.1. OPREDELITEV IN RAZVOJ BENCHMARKINGA

Poslovna praksa priznava kot »utemeljitelja« benchmarkinga dve ameriški korporaciji IBM in Xerox. Prva naj bi začela v začetku 60- let primerjati uspešnost posameznih poslovnih enot na področju razvoja in raziskav ter proizvodnje in kakovosti, druga pa naj bi začela ob koncu 70-ih let primerjati svoje proizvodne sposobnosti in procese z japonskimi konkurenti. Zaradi koristi, ki jih je benchmarking prinesel njegovim zgodnjim uporabnikom, se je njegova uporabna postopoma razširila. Od 80-ih let dalje so benchmarking v bolj ali manj formalizirani obliki začela uporabljati številna druga podjetja. Tako je danes široko razširjeno managersko<sup>3</sup> orodje.

O benchmarkingu obstaja različne definicije. Med prvimi je benchmarking metodo opredelil Camp (1989, str. 12) z navedbo, da je »benchmarking iskanje najboljših panožnih praks, ki vodijo k odličnejšim rezultatom.«

Kearns (Camp, 1989, str. 10) poudarja nepretrgan oziroma stalen proces iskanja, učenja in napredovanja in opredeljuje benchmarking kot »neprekinjen proces Primerjanja in ocenjevanja izdelkov, storitev in praks z najmočnejšimi tekmeci ali podjetji, ki nastopajo kot vodilni v panogi«.

Watson (1992, str. 5) povzema opredelitev benchmarkinga od ameriških organizacij za kakovost kot sta The Westinghouse Productivity & Quality Centre in American Productivity & Quality Centre (APCQ) in opisuje benchmarking kot sistematičen proces neprestanega merjenja in primerjanja poslovnih procesov podjetja vodilnih podjetij na svetu za pridobitev informacij za izvedbo sprememb in za izboljšanje poslovnih rezultatov.

Prvo pisno definicijo benchmarkinga je podal, objavil in celo grafično ponazoril Spendolini (1992, str. 9 – 10). Opredelil ga je kot nepretrgan, sistematičen proces vrednotenja izdelkov, storitev in delovnih procesov glede na podjetja z najboljšo prakso, ki pospešuje organizacijske izboljšave. Od takrat se je primerjalno presojanje kot metoda uveljavilo ne le na proizvodjalnem področju, kjer so njegovi začetki, marveč tudi na področju storitvenih dejavnosti, pri profitnih in neprofitnih organizacijah.

---

<sup>3</sup> Angleški izraz »manager« se je v slovenski literaturi že povsem udomačil, vendar velja omeniti tudi lep in ustrezen slovenski prevod dr. Filipa Lipovca, in sicer »ravnatelj« - za najvišje ravni ravnanja oziroma »ravnalec«, za nižje ravni ravnanja oziroma kot splošni pojem. (Lipovec, 1987, str. 50).

O benchmarkingu se torej veliko razmišlja, o njem obstaja tudi obsežna literatura<sup>4</sup>. Zgodnja literatura se osredotoča predvsem na vpeljavo in opis zamisli benchmarkinga in uporabo v praksi. V zadnjem obdobju pa se avtorji poleg uporabe benchmarkinga v zasebnih podjetjih posvečajo njegovi uporabi v javnih podjetjih, bolnišnicah ipd. in razvoju novih metodoloških tehnik.

## 1.2. NAMEN BENCHMARKINGA

Osnovni namen benchmarkinga je nenehno izboljševanje (McNair, Leibfried, 1992, str.12), doseganje boljših rezultatov od sedanjih (Watson, 1993, str. 46).

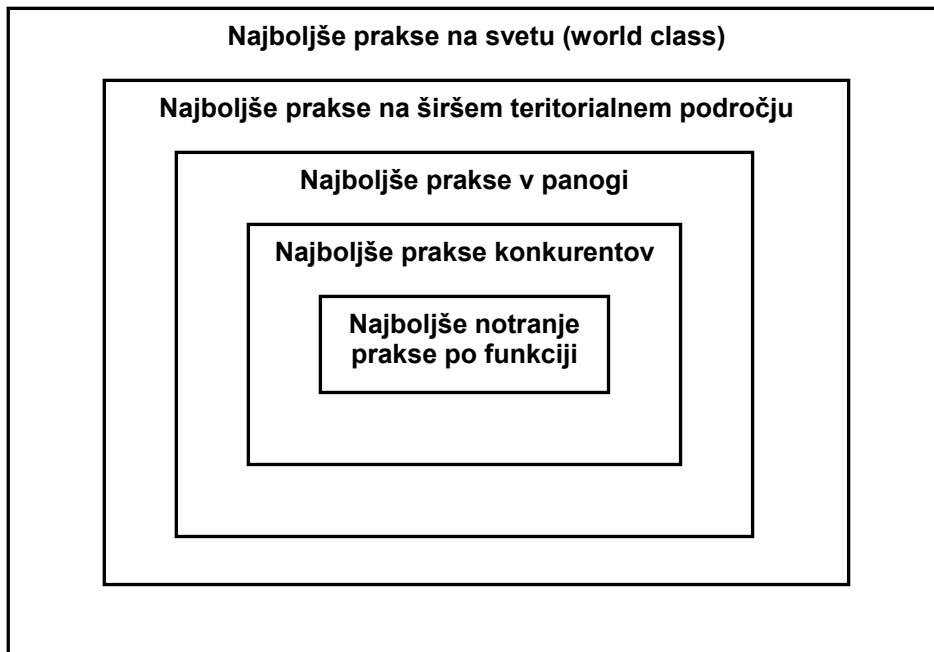
Sam izraz »benchmarking«, ki se je razširil tudi na neangleškem jezikovnem področju, pomeni izvorno v angleščini primerjanje z določenim ciljnim merilom (angl. benchmark). Označuje tudi proces, v katerem se s primerjalnim analiziranjem oskrbimo s podatki, ki omogočajo strokovno utemeljeno in pravočasno akcijo. Pomeni zunanji pogled na notranje aktivnosti, dejavnosti ali procese, ki ga izvajamo z namenom stalnega izboljševanja. Izhaja iz analiziranja in razumevanja obstoječih aktivnosti ter procesov, ki potekajo v podjetju, in nato nadaljuje z ugotavljanjem zunanjih priporočil oziroma standardov, s katerimi bi se lahko primerjali in ocenjevali obstoječi procesi.

Da sploh pridemo do zavedanja najboljših poslovnih praks, je ključnega pomena vzpostaviti razmišljanje zunaj - preko lastnih meja (angl. thinking »out of box«). Razmišljanje zunaj meja pomeni, kako je potrebno preseči lastne omejitve in samozadostnost ter se odpreti navzven.

---

<sup>4</sup> Glede na to, kdaj se je posamezna oblika benchmarkinga pojavila, lahko govorimo o petih generacijah Watson (Watson, 1993, str. 6) govori o petih generacijah benchmarkinga: prva generacija benchmarkinga - **vzratno razstavljanje** (analizo konkurenčnih izdelkov), druga generacija - **konkurenčni benchmarking** (poleg primerjave izdelkov tudi primerjava posameznih procesov s konkurenčnimi), tretja generacija - **procesni benchmarking** (ne omejuje se na konkurenčna podjetja, temveč na primerjanje procesov in praks ne glede na panogo), četrta generacija - **strateški benchmarking** (sistematični proces ovrednotenja alternativ, izvedbe strategij in izboljševanja rezultatov z razumevanjem in uvajanjem uspešnih strategij zunanjih partnerjev, ki so udeleženi v strateški povezavi – cilj: temeljne spremembe podjetja in ne le nekaterih procesov), peta generacija - **globalni benchmarking** (primerjava gospodarskih družb znotraj in zunaj panoge, ki globalno delujejo na svetovnem trgu, in/ali države ali skupine držav).

**Slika 1: »Razmišljanje zunaj - preko meja«**



*Vir: Spendolini, 1992, str. 23.*

Benchmarkinški proces se lahko vzpostavi na katerem koli organizacijskem ali dejavnostnem nivoju podjetja. Poglavitni cilj je enostaven: biti boljši od najboljšega, preseči konkurenco.

### **1.3. KORISTI UPORABE BENCHMARKINGA**

Pri pravilni uporabi je benchmarking lahko koristen pri:

- ⇒ pripravi in uresničevanju sprememb,
- ⇒ nepretrganih izboljšavah,
- ⇒ pripravi, vzdrževanju in izboljševanju poslovnih razmerij,
- ⇒ premagovanju določenih ovir,
- ⇒ postavljanju realnih, smiselnih in strateških ciljev,
- ⇒ bogatenju znanja,
- ⇒ kakovostnejšem presojanju sebe in drugih.

Zanj je značilno, da izhaja iz strateškega mišljenja; da je motiviran s prizadevanjem za doseganje čim višje kakovosti; da poteka načrtno in sistematično kot proces in da je usmerjen v akcijo, izboljšave, torej v spremembe poslovanja na bolje.

Benchmarking omogoča zgodnejše zavedanje konkurenčnega zaostanka, predvsem pa deluje na podlagi podatkov in ne na intuiciji oziroma »dobrem občutku« (McNair in

Leibfried, 1992, str. 28). Benchmarking je proces merjenja, ki nam da primerljive rezultate, poleg tega pa nam nakaže, kako lahko te rezultate dosežemo. Benchmarking je način oziroma sredstvo za pridobivanje informacij, potrebnih za podporo procesu stalnega izboljševanja poslovanja in pridobivanja konkurenčne prednosti. Benchmarking ustvari cikel ponavljajočih sprememb, ki pomagajo izločiti neučinkovito delovanje in pomagajo v prvi vrsti oceniti delovanje na čim bolj pravilen način.

McNair in Liebfried (1992, str. 34) ugotavljata, da se le v tradicionalnih podjetjih vodilni menedžment boji sprememb, na katere bi benchmarking pokazal kot na nujne. Ugotavljata tudi, da so spremembe nevarne le v primerih, ko so slabo razumljene, ko je v podjetju ob izvajanju sprememb slaba komunikacija ali pa so spremembe nepotrebne. Pomen in vrednost benchmarkinga je v nadomeščanju spodbud po večanju učinkovitosti, ki jih sicer podjetje v normalnih tržnih razmerah zaznava v okolju. Posebej ta pomen benchmarkinga pride do izraza v podjetjih, ki niso neposredno povezana s trgom, saj v tržni ekonomiji velja načelo, da težnja po učinkovitosti upada sorazmerno z oddaljenostjo kupca (Karlof, Ostblom, 1993, str. 3).

Če povzamemo: benchmarking je proces ustvarjanja poslovnega znanja s primerjavo in analizo poslovnih informacij o drugih organizacijah. Cilj benchmarkinga je s tako pridobljenim znanjem izboljšati kakovost poslovnega odločanja, kar vodi do uspešnejšega in učinkovitejšega delovanja organizacij, do zanesljivejšega doseganja njihovih ciljev ter posledično do boljšega uresničevanja njihovega poslanstva.

#### **1.4. VRSTE BENCHMARKINGA**

Različni avtorji navajajo več vrst delitev benchmarkinga.

Spendolini (1992, str. 17) loči tri glavne vrste benchmarkinga:

- ⇒ notranji,
- ⇒ konkurenčni in
- ⇒ funkcijski (generični) benchmarking.

McNair in Liebfried (1992, str. 28 – 29) ločita štiri vrste benchmarkinga:

- ⇒ interni,
- ⇒ konkurenčni,
- ⇒ industrijski (spoznavanje trendov) in
- ⇒ inovativni (spoznavanje najboljših ali Best-in-Class).

Boxwell (1994, str. 31, 32) deli nekonkurenčni benchmarking na kooperativni in kolaborativni. O prvem govorimo takrat, ko podjetje, ki želi določeno prakso izboljšati,

vzpostavi stik z najboljšimi podjetji, znanje in izkušnje pa si izmenjujejo preko benchmarkinških ekip. O drugem lahko govorimo, ko skupina podjetij ustvarja in izmenjuje znanje ter izkušnje o določeni praksi in pričakujejo, da bodo na osnovi te izmenjave vsi napredovali.

Delitve so si precej podobne, razlikujejo pa se glede na informacije, ki jih potrebujemo za njihovo izvedbo.

Vrsto benchmarkinga je mogoče opredeliti predvsem glede na dve izhodišči, in sicer glede na to, kaj primerjamo, in drugič glede na to, od kod dobivamo benchmarkinške informacije (Tekavčič, 2001, str. 51).

Pri internem benchmarkingu gre za primerjavo izdelkov, storitev, procesov in praks znotraj obstoječega podjetja, pri eksternem benchmarkingu pa za primerjavo z neposrednimi konkurenti, konkurenčni benchmarking, ali za primerjavo s podjetji, ki niso neposredni konkurenti, nekonkurenčni benchmarking. Nekonkurenčni benchmarking je smiselno razdeliti tudi glede na to, ali gre za primerjavo z vodilnimi podjetji v dejavnosti, funkcijski benchmarking, ali se s primerjavo usmerjamo v najboljša podjetja nasploh, splošni benchmarking (Tekavčič, 2001, str. 52).

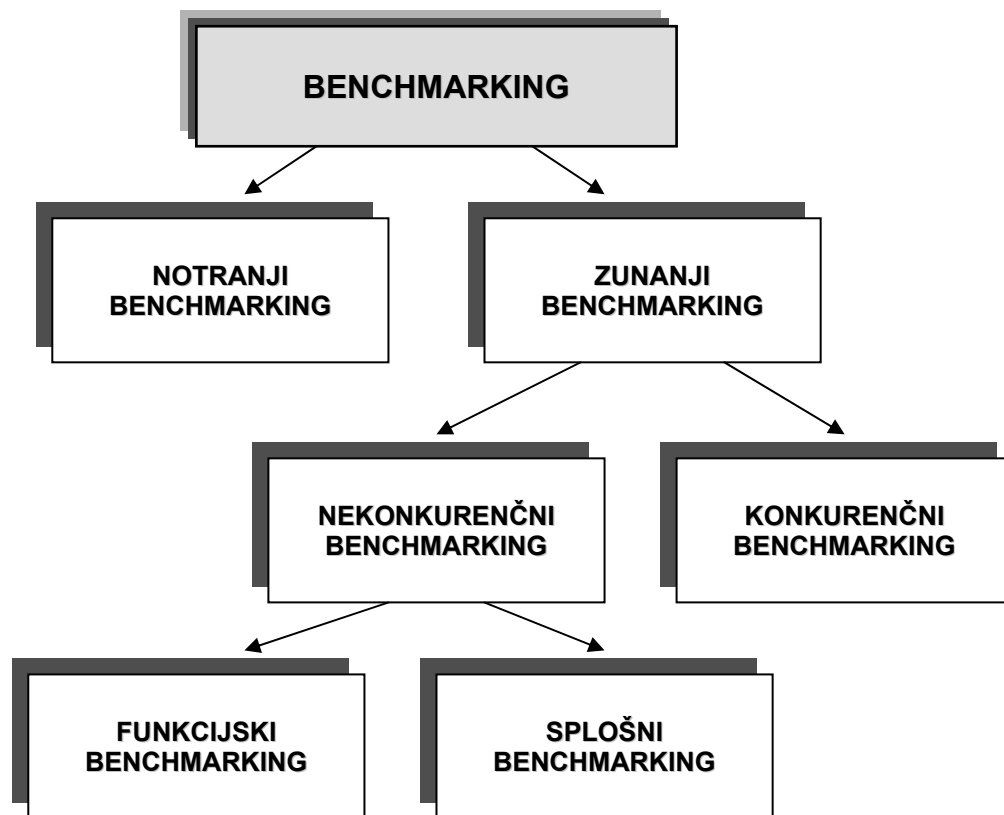
Benchmarking lahko torej razvrstimo na:

- ⇒ primerjavo znotraj podjetja ali NOTRANJI BECHMARKING,
- ⇒ primerjavo navzven z drugimi podjetji ali ZUNANJI BENCHMARKING,
- ⇒ druga podjetja so lahko neposredni konkurenti ali KONKURENČNI BENCHMARKING oziroma niso neposredni konkurenti ali NEKONKURENČNI BENCHMARKING.

Nekonkurenčni benchmarking je razdeljen še na:

- ⇒ primerjanje z vodilnimi podjetji v panogi ali FUNKCIJSKI BENCHMARKING oziroma
- ⇒ primerjanje z najboljšimi podjetji, ne glede na panogo ali SPLOŠNI BENCHMARKING.

**Slika 2: Vrste benchmarkinga**



*Vir: Antončič (1995, str. 19)*

Katero vrsto benchmarkinga bomo izbrali, je odvisno od razpoložljivosti virov, izkušenj, položaja na trgu in pripravljenosti, spopasti se z izzivi (Bendell, Boulter in Gatford, 1997, str. 32).

Če je podjetje veliko in se pojavlja v vlogi tržnega voditelja, potem so zahteve po izboljšanju ponavadi drugačne kot pri majhnih podjetjih, ki imajo že tako manj izkušenj pri uvajanju kakovostnih izboljšav. Prvo podjetje bo verjetno naletelo na kar nekaj težav pri iskanju najboljših praks, medtem ko bo drugo lahko izkoristilo marsikatero priložnost, ki bo zaznana preko opazovanja marsikaterega uspešnega podjetja (Bendell, Boulter, Kelly, 1993, str. 70). Obstaja kar nekaj različnih virov informacij, ki lahko pripomorejo pri določanju najprimernejše organizacije za primerjavo. Najenostavnejša začetna točka so znanje in informacije, ki so na voljo v lastni organizaciji in so pridobljene iz izvajanja marketinških funkcij. V tem primeru lahko kupci, dobavitelji in ostali priskrbijo marsikatero idejo, po drugi strani pa svetovalci, akademiki ter drugi opazovalci ocenijo in pokažejo na vodilno podjetje v določeni panogi (Bendell, Boulter, Kelly, 1993, str. 71).



### **1.4.1 NOTRANJI IN ZUNANJI BENCHMARKING**

Notranji (interni) benchmarking vključuje primerjave z ostalimi deli ali oddelki znotraj podjetja. Lahko pomeni tudi primerjanje z ostalimi oddelki, ki izvajajo svojo dejavnost na različnih lokacijah. Ta način benchmarkinga je običajno enostaven in dokaj razširjen, saj je vse potrebne informacije za temeljito primerjavo relativno lahko pridobiti. Če so si procesi in operacije na različnih mestih podobni, bodo pridobljene informacije sicer ustrezne in uporabne, vendar je težko pričakovati, da bodo nakazale možnosti tako učinkovitih sprememb, ki bodo vodile k svetovno uspešnim praksam. Ta vrsta benchmarkinga lahko torej pomeni začetno točko ugotavljanja najboljših praks v obstoječem podjetju in razumevanje njegovega notranjega delovanja. (Bendell, Boulter, Kelly, 1993, str. 4-5). Glede na dejstvo, da obstajajo razlike med delovnimi procesi znotraj podjetja, lahko s primerjavami ugotovimo interne standarde in izberemo najboljše poslovne prakse, ki jih vpeljemo v manj uspešne dele organizacije in celotnega sistema (Tekavčič, 2001, str. 52).

Nasprotno od notranjega benchmarkinga, ki je osredotočen na vrzeli znotraj podjetja in odpravljanje le-teh, je zunanji benchmarking usmerjen navzven, na zunanje okolje, kjer se podjetje srečuje z ostalimi podjetji.

### **1.4.2 KONKURENČNI IN NEKONKURENČNI BENCHMARKING**

Konkurenčni benchmarking je nekoliko zahtevnejši. Pridobljene informacije so ponavadi sicer zanesljive, vendar je zaradi zaupnosti največkrat skoraj nemogoče pridobiti celotno in poglobljeno sliko delovanja konkurenčnega podjetja. Konkurenčni benchmarking pomeni primerjanje lastne organizacije z neposrednimi konkurenti in ugotavljanje, v čem so konkurenti boljši. Takšna primerjava se lahko nanaša na storitve, izdelke ali delovne procese. Primerjava z neposrednimi konkurenti nujno ne pomeni pridobivanje vpogleda v najboljše prakse, vendar lahko informacije pridobljene na tak način predstavljajo koristen vir idej, saj z njihovimi procesi in praksami vplivajo na isto skupino kupcev, dobaviteljev, delničarjev, bank in ostalih zainteresiranih oseb, ki imajo neposreden vpliv na morebitni poslovni uspeh podjetja. Cilj konkurenčnega benchmarkinga je torej ugotoviti položaj lastnega podjetja proti neposrednim konkurentom in prevzeti tiste prakse od konkurentov, v katerih so boljši od naših lastnih (Tekavčič, 2001, str. 52).

O nekonkurenčnem benchmarkingu govorimo takrat, ko podjetja, ki se primerjajo med sabo, ne delujejo v isti panogi ali pa vsaj ne na istem trgu. Vsekakor je prav za nekonkurenčni benchmarking, tako funkcijski kot splošni, smiselno poiskati res najboljše prakse, pri čemer je lahko podjetje katerokoli in ne glede na panogo.

### 1.4.3 FUNKCIJSKI IN SPLOŠNI BENCHMARKING

Funkcijski benchmarking vključuje primerjave s tipično nekonkurenčnimi podjetji, ki izvajajo funkcijsko podobne aktivnosti (skladiščenje, nabavljanje, trženje idr.) kot naše podjetje. To vrsto benchmarkinga odlikuje več prednosti:

- ⇒ vodilna podjetja v določeni dejavnosti so ponavadi zelo očitna in opazna;
- ⇒ zaupnost podatkov v tem primeru ni več tako pomembna;
- ⇒ lahko razkrije inovativne pristope, ki v podjetju še niso bili uporabljeni;
- ⇒ nudi možnosti razvijanja obojestranskega partnerskega odnosa med podjetji.

Slabost, ki jo je potrebno upoštevati, pa je prilagajanje tistih praks lastnemu podjetju, ki so se kot uporabne izkazale v drugih dejavnostih. Za to vrsto benchmarkinga je značilna tudi lažja pot pri pridobivanju potrebnih podatkov in odkrivanje visokega odstotka dobrih praks (Tekavčič, 2001, str. 52).

Splošni benchmarking pomeni korak naprej od funkcijskega benchmarkinga in prestopa meje panoge. Primerja poslovne procese, ki se lahko pojavljajo v različnih dejavnostih in zato tudi v različnih industrijah. Priložnosti, ki jih je mogoče odkriti s tem procesom, so mnogokrat zelo inovativne in lahko prinesejo izboljšave brez primere. Cilj splošnega benchmarkinga je ugotoviti najboljše prakse katere koli organizacije, znane po odličnosti na določenem področju. Ta vrsta benchmarkinga, imenovana tudi pristop *best-in-class*, presega meje tradicionalnega konkurenčnega razmišljanja.

Glavne značilnosti, prednosti in slabosti posameznih vrst notranjega, konkurenčnega in funkcijskega ter splošnega benchmarkinga so prikazane v preglednici 1.

## Preglednica 1: Vrste benchmarkinga in primerjava med njimi

Vrsta benchmarkinga	Glavna značilnost	Prednosti	Slabosti
<b>NOTRANJI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• podobne dejavnosti na različnih oddelkih, operativnih enotah lokacijah, državah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• enostavno zbiranje podatkov,</li> <li>• dobri rezultati za diverzificirana, odlična (najboljša) podjetja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• omejeno osredotočenje,</li> <li>• usmerjenost navznoter</li> </ul>
<b>KONKURENČNI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• neposredni konkurenti, ki prodajajo isti skupni kupcev</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• primerljive informacije glede poslovnih rezultatov,</li> <li>• primerljive prakse ali tehnologije,</li> <li>• koristen vir idej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• težave pri zbiranju podatkov,</li> <li>• etične ovire</li> </ul>
<b>FUNKCIJSKI IN SPLOŠNI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• podjetja, ki so znana po tem, da imajo odlične (najboljše) izdelke, storitve ali procese</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• visok potencial za odkritje inovativnih praks,</li> <li>• mogoč neposreden prenos praks ali tehnologij,</li> <li>• stimulativni rezultati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• težave pri prenosu praks v različno okolje,</li> <li>• nekatere informacije niso prenosljive,</li> <li>• velika poraba časa</li> </ul>

Vir: Spendolini, 1992, str. 17

### 1.5. PROCES BENCHMARKINGA

Osnova procesa benchmarkinga je dvodimenzionalni proces raziskovanja. Prvo dimenzijo predstavlja notranja učinkovitost, ki vključuje določitev procesov, ki jih je potrebno preučiti, in razvijanje notranjih meril za merjenje učinkovitosti teh procesov. Druga dimenzija pa se usmerja v merjenje zunanje učinkovitosti, kar pomeni določitev zunanjih podjetij, ki naj bi sodelovala kot benchmarkinški partnerji, učenje od teh podjetij na osnovi določanja njihove učinkovitosti in pridobivanja znanja iz njihovih procesnih zmogljivosti. Ti dve dimenziji omogočata analizo obstoječih vrzeli med podjetji.

V procesu benchmarkinga je potrebno sledeče:

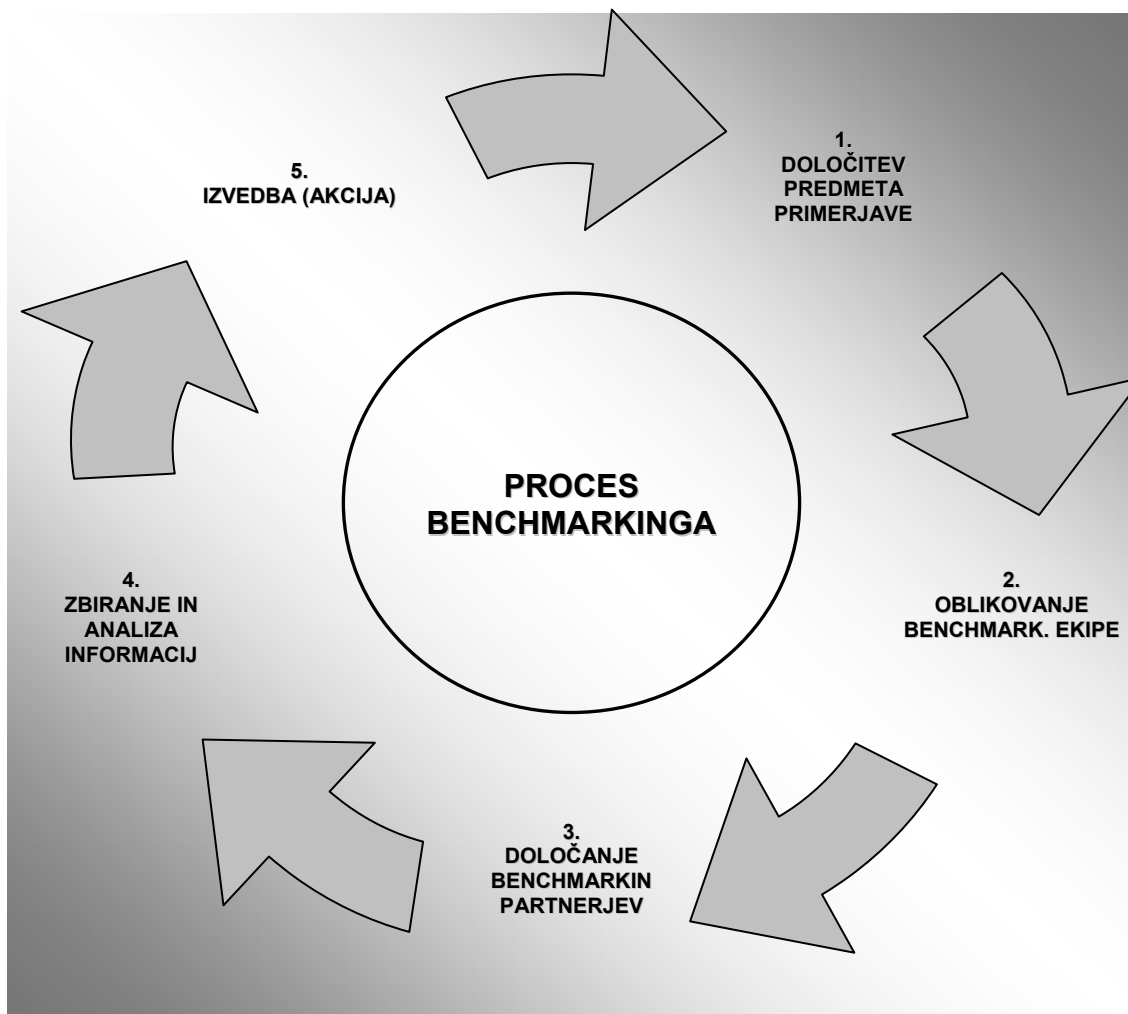
- ⇒ določiti katere procese in postopke želimo primerjati;
- ⇒ ugotoviti nivo učinkovitosti za doseganje odličnosti v določenem postopku, primerjanje z učinkovitostjo ostalih postopkov v podjetju;
- ⇒ določiti kako izpeljati spremembe, ki bodo doprinesle k izboljšanju učinkovitosti podjetja.

Pri celotnem procesu benchmarkinga pa je najpomembneje dobiti odgovor na naslednja štiri vprašanja:

- ⇒ Kaj primerjamo?
- ⇒ S kom se primerjamo?
- ⇒ Kako mi izvajamo procese?
- ⇒ Kako druga podjetja izvajajo procese?

Gledano posplošeno mora proces benchmarkinga vsebovati vsem udeležencem preproste in razumljive faze. Proces benchmarkinga mora vsebovati vse faze in osnovne elemente benchmarkinga, hkrati pa mora biti razumljiv vsem, ki bodo v njem sodelovali. Večinoma avtorjev uporablja metodološko podoben proces benchmarkinga, ki ima za podlago Demingov krog »PDCA«<sup>5</sup>. Formalni proces benchmarkinga poteka v petih stopnjah, ki so prikazane na sliki 3.

**Slika 3: Proces benchmarkinga**



Vir: Spendolini, 1992, str.48.

<sup>5</sup> Demingov krog, imenovan tudi PDCA (ang. *Plan* – načrtuj, ang. *Do* – stori, ang. *Check* – preveri, ang. *Act* - ukrepaj) je načelo stalnih izboljšav, ki vodi k sistematični prenovi in izboljšanju procesov.

### **1.5.1 DOLOČITEV PREDMETA PRIMERJAVE**

V tej fazi je potrebno najprej določiti zainteresirane osebe, ki so jim namenjene benchmarkinške informacije. Na osnovi različnih dejavnikov, kot so nezadovoljene potrebe kupcev, spremenjene tržne razmere, nove tehnologije, vrzeli in težave povezane z doseganjem učinkovitosti, zainteresirane osebe začnejo proces benchmarkinga in hkrati opredelijo, katere izdelke, storitve ali procese bi bilo potrebno primerjati, kakšne so zahteve po natančnosti in obliki podatkov ter katera podjetja je potrebno vključiti v benchmarkinško raziskavo. V mnogih primerih pride pobuda za začetek benchmarkinga s strani vodilnega menedžmenta, ki oblikuje benchmarkinške ekipe, lahko pa tudi s strani zaposlenih ali celo drugih podjetij, ki bi s takšno raziskavo pridobili marsikatero izboljšavo in korist (Spendolini, 1992, str. 55). Vsekakor pa je zelo pomembno odkriti kritične dejavnike uspeha v povezavi s poslovnimi rezultati.

#### **1.5.1.1. Opredelitev uporabnikov benchmarkinških informacij**

Pri opredelitvi uporabnikov benchmarkinških informacij najprej ugotovimo, kdo zahteva informacije oziroma jih bo uporabljal. Ta korak je pomemben ker zahtevo po določeni informaciji izrazi oseba, ki je zainteresirana zaradi spodbud iz okolja. Te so lahko nove razmere na trgu, nove tehnologije ali težave v poslovanju. Zainteresirana oseba začne proces benchmarkinga z ugotovitvijo, katere izdelke/storitve ali procese bi bilo smiselno primerjati. Običajno opredeli tudi vsebino informacije ali celo določi podjetje, ki naj bo vključeno v proces benchmarkinga. uporabnik postavi časovni okvir trajanja procesa benchmarkinga. Poleg roka, ko želi rezultate, lahko določi tudi vmesne roke oziroma nadzorne točke projekta. Uporabnik določi in poskrbi tudi potrebna sredstva za izvedbo procesa benchmarkinga. Priporočljivo je, da pride spodbuda za začetek procesa benchmarkinga od vodstvene ekipe, velikokrat pa pride do spontanega neformalnega začetka primerjanja z boljšimi praksami s strani posameznikov ali skupin, ki benchmarkinški pristop uporabljajo kot orodje zagotavljanja odličnosti in so s tem sestavni del teh procesov.

#### **1.5.1.2. Ocenitev potreb uporabnikov benchmarkinških informacij**

Ocenitev potreb uporabnikov benchmarkinških informacij je pomembna za določitev obsega primerjanja z boljšimi. Na podlagi ocene potreb se določi program benchmarkinškega projekta, določi se, kako se bo le-ta izvajal oziroma način dela, kateri viri informacij se bodo uporabljali in kakšna bo oblika poročanja.

Pomembni so predvsem odgovori na sledeča vprašanja (Spendolini, 1992, str. 60):

- ⇒ kdo predstavlja zainteresirane osebe (vodilni menedžment, benchmarkinške ekipe,

- ⇒ zaposleni, benchmarkinški partnerji);
- ⇒ katera vrsta benchmarkinga bo uporabljena (interni, konkurenčni, funkcijski, splošni);
- ⇒ na katero vrsto informacij se osredotoča benchmarkinška raziskava (izdelki ali storitve, delovni procesi, podporne funkcije, rezultati, strategije);
- ⇒ kako bodo te informacije uporabljene (za strateško načrtovanje, napovedovanje, nove ideje, primerjave procesov, zastavljanje ciljev);
- ⇒ koliko informacij je potrebno zbrati;
- ⇒ kakšna je kakovost in zanesljivost pridobljenih informacij;
- ⇒ kakšne so zahteve glede poročanja (oblika, pogostnost);
- ⇒ kakšna je časovna opredelitev benchmarkinške raziskave (enkratni dogodek, periodična ali nepretrgana dejavnost).

### **1.5.1.3 Ugotovitev kritičnih dejavnikov uspeha**

Vsekakor pa je zelo pomembno odkriti kritične dejavnike uspeha v povezavi s poslovnimi rezultati. Pri tem moramo biti pozorni, da osnovni predmet benchmarkinga izberemo glede na njegov pomen za organizacijo in ne glede na to, kakšne težave bi utegnil predstavljati pri načrtovanju in izvedbi ali kako preprosto je opredeljiv. Poleg tega je potrebno paziti, da se člani ekipe pretirano ne usmerijo na sam predmet in pri tem zanemarijo proces benchmarkinga. Izbrani predmeti primerjave morajo biti tudi primerljivi glede na benchmarkinške partnerje. Ugotoviti je tudi potrebno raven tekoče dejavnosti in rezultatov obstoječega podjetja za izbrane kritične dejavnike uspeha in določiti merila, ki bodo uporabljena v nadaljnji benchmarkinški raziskavi (Spendolini, 1992, str. 69-73).

### **1.5.2 OBLIKOVANJE BENCHMARKINŠKE EKIPE**

To je faza ugotavljanja, kakšne in koliko ljudi je potrebno vključiti v proces benchmarkinga. Benchmarkinška ekipa lahko vključuje zunanje in notranje specialiste ali druge zaposlene, ki jih združuje v tri temeljne vrste ekip, kot so: *enotna delovna ekipa*, ki se izoblikuje na eni lokaciji in pri kateri vsi člani poročajo enemu vodji; *medfunkcijske, medoddelčne in medorganizacijske ekipe*, ki so sestavljene kot ekipe s skupno nalogo, s posamezniki, ki z njihovimi specializiranimi znanji in spretnostmi predstavljajo svoje oddelke ali podjetja; *priložnostna ekipa*, ki vključuje katere koli zaposlene s skupnimi interesi ali odgovornostmi in ki ponavadi sama opredeli predmet benchmarkinga ter deluje skupaj do konca raziskave. Za organizacijo skupine, njeno vodenje, usklajevanje in ohranjanje osredotočenosti na proces je odgovoren projektni vodja – vodja ekipe (Spendolini, 1992, str. 82).

Podpora, tako notranja in zunanja, je osnova nemotenega dela ekipe. Na prvem mestu je potrebno vsekakor omeniti podporo najvišjega managementa, brez katere je

uspeh že vnaprej vprašljiv. Pomembna podpora so tudi zunanji viri – svetovalci, pomembni predvsem v predstavitvi in prikazu koristi, ki jih benchmarkinška metoda prinaša, in seveda pri izobraževanju. Ekipe ponavadi sestavljajo štiri do osem članov, 88 odstotkov vseh članov je notranjih.

Ko podjetje določi vrsto ekipe, razporedi zadostne podporne vire, izbere in usposobi člane ekipe, lahko prične s časovnim načrtom in izvajanjem benchmarkinškega projekta (Antončič, 1995, str. 34).

### **1.5.3. DOLOČANJE BENCHMARKINŠKIH PARTNERJEV**

Določitev primernih benchmarkinških partnerjev je ena od pomembnejših aktivnosti v procesu primerjanja z boljšimi praksami. Avtorji poudarjajo, da je potrebno izbirati med najboljšimi podjetji. Za podjetja z najboljšo prakso je značilno, da sledijo filozofiji nenehnih izboljšav, imajo veliko inovativnih praks, običajno nimajo zadržkov glede izmenjave izkušenj.

Na tej stopnji gre za ugotavljanje, katera podjetja so glede na predmet primerjave primerna za proces benchmarkinga. Pri ugotavljanju benchmarkinških partnerjev je potrebno najprej narediti seznam zanesljivih virov informacij, od katerih lahko pričakujemo verodostojne podatke. Med te vire sodijo vladni viri, specializirani strokovnjaki, interesne skupine, mediji, zaposleni, kupci, dobavitelji, benchmarkinški partnerji in drugi tuji viri informacij, kot so banke, multinacionalke, mednarodne zbirke podatkov (Spendolini, 1992, str. 123).

Katera podjetja bodo vključena v primerjave, je odvisno od celotnega spleta izboljšav, ki jih organizacija želi izvesti. Če se želi izboljšati na področju, kjer neposredni konkurenti niso najmočnejši, bo potrebno učenje od drugih podjetij, ki so znana po izvajanju najboljših aktivnosti in praks.

### **1.5.4. ZBIRANJE INFORMACIJ IN NJIHOVA ANALIZA**

Fazo zbiranja in analize informacij je smiselno pričeti le, če so bile vse predhodne faze pazljivo opravljene. V vsakem primeru je potrebno najprej zbrati informacije o lastnih izdelkih, storitvah in procesih ter se šele nato lotiti zbiranja zunanjih informacij (Spendolini, 1992, str. 148).

Pri zbiranju informacij lahko benchmarkinška ekipa uporabi eno od naslednjih metod (Antončič, 1995, str. 39): telefonski pogovori, sestanki in osebni obiski, anketiranje; publikacije in mediji, arhivske raziskave.

## Preglednica 2: Metode zbiranja podatkov in njihove prednosti in slabosti

<b>METODA</b>	<b>PREDNOSTI</b>	<b>SLABOSTI</b>
<b>TELEFONSKI RAZGOVORI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preprosto načrtovanje in izvedba</li> <li>• Mogoč stik z velikim številom</li> <li>• Relativno poceni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mogoče so motenje v komunikaciji</li> <li>• Daljši razgovor ni priporočljiv</li> </ul>
<b>OSEBNI STIKI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neposredni stik</li> <li>• Kakovostno izrabljen čas</li> <li>• Veliko neposrednih informacij</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visoki stroški</li> <li>• Veliko neproduktivnega časa (npr. potovanja)</li> <li>• Usklajevanje terminov</li> </ul>
<b>ANKETIRANJE PO POŠTI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veliko sodelujočih</li> <li>• Relativno poceni</li> <li>• Enostaven prenos podatkov za analizo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nizek odstotek odgovorov</li> <li>• Nemogoče postaviti dodatna vprašanja in razlage</li> <li>• Vprašanja so omejena</li> <li>• Odgovori niso podrobni in lahko zavajajoči</li> </ul>
<b>MEDIJI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enostaven dostopa in zbiranje</li> <li>• Raznovrstnost virov in veliko informacij</li> <li>• Nizki stroški</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verodostojnost informacij</li> <li>• Nejasne reference</li> <li>• Poraba časa</li> </ul>
<b>ARHIVSKA RAZISKAVA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preprosto in poceni zbiranje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pomanjkljivost informacij</li> <li>• Poraba časa</li> </ul>

Vir: Spendolini, 1992, str. 152

Ob koncu analize informacij je potrebno dokumentirati tudi svoje notranje procese, zaznati prednosti in slabosti lastnega podjetja in konkurentov ter drugih benchmarkinških partnerjev glede na predmet raziskave. Zaključek naj bi podal vrzel v rezultatih med našo organizacijo in tistimi podjetji, ki so znana po doseganju najboljše učinkovitosti in vrhunskih rezultatov (Antončič, 1995, str. 39).

### 1.5.5. IZVEDBA

Poglavitni cilj benchmarkinga so izboljšave, do katerih lahko pridemo s pomočjo dejavnosti te zadnje benchmarkinške faze. To vključuje (Antončič, 1995, str. 183):

- ⇒ izdelavo poročila o izvedeni benchmarkinški raziskavi ali povzetek;
- ⇒ predstavitev ugotovitev zainteresiranim osebam v podjetju;



- ⇒ predstavitev ugotovitev drugim, tj. preostalim skupinam v podjetju, zaposlenim in benchmarkinškim partnerjem;
- ⇒ iskanje in izkoriščanje priložnosti za izboljšave izdelkov, storitev in procesov; učenje in pridobivanje novih idej ter vpeljevanje inovativnih konceptov; oblikovanje funkcijskih mrež;
- ⇒ vzpodbujanje ponovnega, izboljšanega procesa benchmarkinga, ki bo že vključil nove pomembne subjekte benchmarkinga oziroma benchmarkinške partnerje.

Odnose, v katerih vse strani najdejo svoje koristi, oziroma t.i. »dobim-dobiš« situacijo, je potrebno še posebej poudariti v slovenskih razmerah, ko se mora gospodarstvo v celoti, ne le vsako podjetje posebej, boriti za preživetje na zahtevnih svetovnih trgih. Prav zato je izredno pomembno, kako zagotoviti kakovostne vire informacij za primerjavo in kakšna je pri tem vloga različnih stanovskih združenj in podpornih institucij (Tekavčič, 2001, str. 53).

Benchmarking je torej managersko orodje, ki omogoča dostop do kakovostnih informacij na specifičen, merljiv in dosegljiv način, kar je zaradi pritiskov v smeri izboljšanja kakovosti izdelkov, storitev in učinkovitosti procesov ter vodstva nujno potrebno.

## **2. MODELI KULTURNE POLITIKE IN KULTURNA POLITIKA V SLOVENIJI**

### **2.1. POJMOVANJE KULTURE**

»Kultura« je izjemno širok in kompleksen pojem, ki ga je relativno težko opisati z enim samim stavkom. Kultura po svoji najširši definiciji obsega vse izkušnje neke skupnosti, njene konvencije in vrednote: pravne, politične, gospodarske, verske, moralne, družinske, tehnološke, znanstvene in estetske (Čopič et al., Kulturna politika, 1997).

Eden od slovenskih problemov je, da še danes ni jasno opredeljena definicija kulture. V nekaterih krogih se v okvir kulture zajema vsa tista področja, ki jih vsebinsko pokriva Ministrstvo za kulturo, kljub temu pa se lahko definicija kulture razširi na vsebinsko širšo definicijo, ki zajema tudi izobraževanje in zaposlovanje.

Po slovenskem Zakonu o javnem interesu za kulturo (Uradni list RS, št. 96/02) se za kulturne dejavnosti štejejo vse oblike ustvarjanja, posredovanja in varovanja kulturnih vrednot na področju književne, glasbene, plesne, gledališke, likovne, filmske in video dejavnosti, varstva kulturne in naravne dediščine, razstavne in knjižnične dejavnosti ter založništva, kinematografije, radia in televizije in na drugih področjih. Dejavnosti podrobneje določi minister, pristojen za kulturo po predhodnem mnenju Sveta za kulturo. V dvomu, ali je posamezna dejavnost kulturna dejavnost po tem zakonu, odloči minister.

Evropske države nimajo nekega enotnega mnenja in definicije, kaj kultura je in kaj naj bi vključevala. Tako na primer na Finskem govorijo o ožji in širši definiciji kulture. V najožjem smislu naj bi kultura pokrivala umetnost, to je ustvarjalske in izvajalske umetnosti ter umetniška dela posameznih kulturnih ustvarjalcev. V nekoliko bolj razširjenem pojmovanju kulture naj bi ta vključevala kulturne in umetniške institucije ustvarjalskih in izvajalskih umetnosti, muzeje, knjižnice, kulturno dediščino, izobraževanje in mednarodno sodelovanje. Še nekoliko širše naj bi kultura dodatno vključevala še kulturne industrije in medije. Druge definicije zajemajo še izobraževanje odraslih, socio-kulturne aktivnosti, šport in delo mladih. V najširšem smislu kulture, ki je upoštevan predvsem takrat, ko se govori o zaposlitvenih učinkih kulture, pa so v definicijo vključeni še ostali poklici v medijih in kulturni industriji, rokodelske spretnosti, kulturni turizem in celo oglaševanje.

Zelo širok spekter pristopov k pojmovanju kulture in neenotno, pa tudi nedosledno uporabljanje ene same definicije kulture kaže na to, da gre za enega tistih področij, ki ga je zelo težko obvladovati, še težje pa analizirati in nadzorovati.

## **2.2. MODELI KULTURNE POLITIKE**

Termin »KULTURNA POLITIKA« v ožjem smislu opredeljuje načine financiranja umetnosti in kulture v določeni družbi in v določenem časovnem trenutku. Širše kulturna politika predstavlja trčenje interesov različnih interesnih skupin – v družbi na splošno ter po posameznem področju kulture in umetnosti (Center za mednarodno konkurenčnost, 2003, str. 13).

Kulturna politika vedno išče odgovor na vprašanje – katera od oblik umetnosti in kulture (književnost, glasba, gledališče, vizualne in druge umetnosti) je najboljša in si hkrati zasluži množično participacijo. Cilji kulturne politike določajo kratkoročno, predvsem pa srednjeročno usmerjenost države za področje kulture in umetnosti. Praviloma so cilji tesno povezani s tekočimi temami, ki so predmet širših diskusij in razprav, hkrati pa tudi s prioritetai pristojnega ministrstva. Nekatere države imajo za cilje postavljene bolj splošne usmeritve, medtem ko so druge pri njihovem postavljanju vsebinsko precej bolj poglobljene. Praviloma tovrstni cilji obsegajo organizacijo samega kulturnega ministrstva in delegiranje pristojnosti na nižje državne nivoje, zadevajo položaj in druge problematike interesnih skupnosti, vzpostavljanje ugodnih pogojev, ki bodo krepili in spodbujali kreativnost kulturnih in umetniških ustvarjalcev, določajo področje mednarodnega sodelovanja in tudi krepitev povezav med kulturo in narodom oziroma državljani.

Harry Hillman - Chartrand in Clair McCaughey (2006, str.1) sta v mednarodni primerjalni analizi modelov evropskih in severno-ameriških držav opredelila štiri glavne modele kulturne politike: pokroviteljski model (država-pokrovitelj), arhitekturni model (država-arhitekt), spodbujevalni model (država-spodbujevalec), inženirski model (država-inženir).

### Preglednica 3: Prikaz glavni značilnosti različnih modelov kulturne politike v Evropi in ZDA

<p><b>SPODBUJEVALNI MODEL</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Cilj je raznovrstnost, pestrost.</li><li>• Finančne vire zagotavljajo predvsem sponzorji, donatorji, ki so stimulirani z davčnimi olajšavami in davčnimi izjemami.</li><li>• Direktno državno financiranje ali pomoč praktično ne obstojata.</li><li>• Odločitve financiranja so prepuščene podjetjem, skladom in zasebnikom (posameznikom).</li><li>• Prednost: zagotovljena raznovrstnost finančnih virov</li><li>• Slabost: vse je prepuščeno interesom donatorjev, sponzorjev, ni nujno podprta vrhunska umetnost</li><li>• Tipičen primer takšnega modela so ZDA.</li></ul>	<p><b>POKROVITELJSKI MODEL</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Cilj je vrhunskost - izboljšati kvaliteto in profesionalnost umetnosti (bolj kot pa narediti umetnost dostopno širokim množicam).</li><li>• Finančne vire zagotavlja država preko umetniških svetov (država je glavni pokrovitelj umetnosti in kulture).</li><li>• Največkrat gre za tržne ali pa privatne donacije kot oblike financiranja umetnosti (podobno kot spodbujevalni model so takšne oblike financiranja deležne davčnih olajšav)</li><li>• Prednost: podpora vrhunskosti</li><li>• Slabost: elitizem</li><li>• Tipičen primer takšnega modela je Velika Britanija.</li></ul>
<p><b>ARHITEKTURNI MODEL</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Cilj: Država uveljavlja sistem razvoja kulture prek Ministrstva (ali oddelka) za kulturo, ki sledi splošnemu cilju družbene blaginje.</li><li>• Odločitve o kulturni politiki so sprejete po širši debati.</li><li>• Kulturna politika naj bi s javnimi podporami zagotavljala svobodo umetniškega izražanja ter podpirala enakopraven dostop za vse in sicer s centralnim financiranjem ter decentraliziranimi kulturnimi institucijami.</li><li>• Prednost: svoboda umetniškega izražanja - neodvisnost od stopnje širše popularnosti</li><li>• Slabost: zagotovljeno financiranje lahko vodi do stagniranja ustvarjalnosti</li><li>• Variacije modela predstavljajo skandinavske države in države Zahodne Evrope (Francija in Nizozemska).</li></ul>	<p><b>INŽENIRSKI MODEL</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Cilj: politično izobraževanje</li><li>• Država financira tiste oblike umetnosti, ki ustreza političnim zahtevam in sistemu</li><li>• Država ima v rokah sredstva umetniške produkcije in distribucije.</li><li>• Prednost: ? (za totalitarni sistem je prednost to, da usmerja umetniško ustvarjalno energijo v smeri doseganja svojih političnih ciljev)</li><li>• Slabost: Politični cilji in interes v takšen modelu presegajo pojme in ideje svobode ustvarjanja, ekonomski položaj umetnikov je pogojen s članstvom v (političnih) umetniških združenjih</li><li>• Primeri teh modelov so bivše komunistične države in države Vhodne Evrope.</li></ul>

Vir: Hillman-Chartrand, McCaughey, [URL: <http://www.culturaleconomics.atfreeweb.com/arm's.htm>], 2006

V Evropski uniji<sup>6</sup> sta prisotna predvsem prva dva tipa kulturnih politik – »pokroviteljski model«, pri katerem je »država pokrovitelj«, ki uveljavlja standarde umetniške odličnosti in se bolj ukvarja s kvaliteto produkcije kot s stanjem umetnikov in kulturnih organizacij (npr. Velika Britanija); ter »arhitekturni model«, pri katerem je »država arhitekt«, ki prek javnega sektorja zagotavlja kulturni standard in ščiti umetnike in umetnost kot javno dobro (skandinavske države). Srečujeta se dva vrednotna koncepta, pri čemer drugi temelji na socialdemokratskih parametrih, ki se odražajo na čim večji družbeni dostopnosti kulture, prvi pa na neoliberalnih načelih, ki so blizu podjetniško motivirani kulturni produkciji.

### 2.3. KULTURNA POLITIKA V SLOVENIJI

Pred odločitvijo o predmetu primerjave moramo najprej analizirati stanje v Sloveniji.

V Sloveniji ima na področju kulture osrednjo oziroma najpomembnejšo vlogo država<sup>7</sup>, ki ji socialdemokratski pogled na družbeno blaginjo nalaga visoko stopnjo odgovornosti za javno dobro. Področje kulture za razliko od drugih področij ostaja v izključni pristojnosti Slovenije tudi po njeni vključitvi v EU. Ker je odgovornost za stanje v kulturi ostala slovenska notranja zadeva, bi moralo to področje postati nacionalno prednostno.

Slovenska državnost je bila najprej kulturna ideja, danes pa je realnost, ki ima svoje temelje v slovenski identiteti, ki jo označujejo kulturni vzorci tega prostora in teh ljudi. Pravica do kulture je sestavina človekovih pravic, kulturni razvoj pa ustavna kategorija, ki je podlaga za to, da so kulturne dobrine javne dobrine. Javni interes za kulturo se tako uresničuje predvsem z zagotavljanjem pogojev za kulturno ustvarjalnost, dostopnost kulturnih dobrin, kulturno raznolikost, slovensko kulturno identiteto ter skupen slovenski kulturni prostor.

---

<sup>6</sup> V nadaljevanju bomo za Evropsko unijo uporabljali kratico EU. Osnovni razlog za uporabo izraza Evropska unija in ne Evropska zveza je v tem, da je termin 'zveza' preveč splošen. 'Evropska zveza' je lahko tudi kakšna druga zveza evropskih držav, medtem ko že samo ime 'Evropska unija' vsebuje podmene 'gospodarske in politične unije' natančno določene skupine držav, ki jo poznamo iz zgodovine zahodnoevropskega združevanja (gre za proces poenotenja, unifikacije).

<sup>7</sup> V njenem okviru pa glavno težo odgovornosti nosi Ministrstvo za kulturo. Poleg njega področje kulture pokrivajo tudi druga ministrstva in vladne službe. Najpomembnejša med njimi so Ministrstvo za šolstvo in šport in Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za kmetijstvo, Ministrstvo za zunanje zadeve ter Urad za Slovence v zamejstvu in po svetu, Urad Republike Slovenije za narodnosti, in Urad Vlade Republike Slovenije za informiranje. Občine morajo v skladu z zakonskimi določili skrbeti za razvoj kulture na lokalni ravni. Za izvedbo teh dejavnosti ustanavljajo lokalne javne zavode na področju kulture, večje občine pa imajo tudi dolžnost zagotavljati delovanje tistih javnih zavodov na področju kulture, ki imajo širši družbeni oziroma nacionalni pomen. Te javne zavode v določeni meri sofinancira tudi država.

### **2.3.1. PRIORITETE IN CILJI**

Osnovni cilji slovenske kulturne politike so določeni v zakonu o uresničevanju javnega interesa za kulturo, strateške usmeritve oziroma splošne prioritete slovenske kulturne politike pa bolj podrobno ureja Resolucija o Nacionalnem programu za kulturo (2004-2007).

Nacionalni program za kulturo je strateški dokument, ki naj bi z opredelitvijo prioritet, ciljev in ukrepov predstavljal glavni instrument razvojnega načrtovanja kulturne politike. Program naj bi zagotavljal pogoje za trajnostni in celostni razvoj slovenske kulture za obdobje štirih let. Napisan je bil na podlagi Analize stanja na področju kulture in predloga prednostnih ciljev, ki ga je ministrstvo pripravilo že leta 2002, torej pred vključitvijo Slovenije v EU. Do neke mere je problemsko naravnano, odgovarja pa samo na nekatere razvojne probleme. Državni zbor pa ga je sprejel konec februarja 2004.

V dokumentu je navedenih deset splošnih prioritet, ki zajema kulturo kot celoto, in sicer<sup>8</sup>:

1. ohranjanje, raba in razvoj slovenskega jezika
2. spodbujanje kulturne raznolikosti
3. zagotavljanje dostopnosti kulturnih dobrin in pogojev za ustvarjalnost
4. kulturna vzgoja kot ustvarjalna vzgoja in kot vzgoja za ustvarjalnost
5. izobraževanje za poklice v kulturi
6. kultura kot kategorija razvoja: kultura kot generator gospodarskega razvoja, človeških virov, kvalitete življenja in socialne kohezivnosti
7. neposredna podpora ustvarjalcem
8. informatizacija v kulturi
9. posodobitev javnega sektorja v kulturi
10. sodelovanje z nevladnimi organizacijami.

### **2.3.2. TRENUTNO STANJE**

Za Slovenijo je značilno veliko število kulturnih institucij oziroma močan javni sektor v kulturi. Javni kulturni zavodi uživajo visoko strokovno avtonomijo in nastopajo kot samostojne pravne osebe. Poleg kulture v profesionalnih ustanovah pa je dejavna in mednarodno odmevna tudi neinstitucionalna kultura. V podporo tej se je leta 2004 začelo izvajati triletno t. i. programsko sofinanciranje neodvisne kulturne produkcije.

---

<sup>8</sup> Poleg desetih splošnih prioritet za kulturo in dvajsetih splošnih ciljev je v Nacionalnem programu za kulturo opredeljenih še dvainpetdeset prioritetenih ciljev na posameznih področjih kulture. Navedeni so tudi ukrepi in kazalci, s katerimi se meri izvajanje ukrepov oz. doseganje ciljev. Ta izjemno širok nabor ciljev, ki se še bolj drobi na težko pregledne ukrepe in kazalce, je že po količinski meri prevelik, da bi ga z natančnimi kazalci lahko nazorno spremljali, kaj šele s strateškimi premiki in sinergičnimi učinki uravnavali razvoj kulture.

Posebna pozornost se posveča tudi pridobivanju novih prostorov za neodvisne umetniške prakse. Poleg tega je Slovenija podedovala socialno shemo plačevanja prispevkov za zdravstveno, invalidsko in socialno zavarovanje samozaposlenim v kulturi, vedno bolj pa prihaja v ospredje potreba po pomoči v aktivnem ustvarjalnem obdobju. Zato si država prizadeva za izboljšanje položaja ustvarjalcev in za okrepitev instrumenta delovnih štipendij na vseh področjih umetnosti. Poleg tega je bilo uvedeno knjižnično nadomestilo, ki avtorjem s področja knjige, ilustratorjem, fotografom ter avtorjem s področja glasbe in filma vsaj delno priznava nadomestilo za izposajo njihovih del v splošnih knjižnicah ter delovne štipendije, ki jih dodeljujejo stanovska društva z navedenih področij.

Na področju knjige je država v zadnjih letih dejavno posegla v nekatere najbolj kritične člene knjižne verige, kot sta predvsem dejavnost knjigarn in večletni založniški projekti. Ministrstvo posebno skrb namenja zagotavljanju dostopnosti najkakovostnejše knjižne produkcije s področja literature in humanistike, se pravi tistega dela slovenskega založništva, ki ima omejene možnosti tržnega preživetja. Obenem pa skrbi za podporo celotne verige knjige, kar pomeni, da poleg založništva finančno podpira tudi dejavnost knjigarn. Zgodovinsko pomembno vlogo pa ima v Sloveniji tudi knjižnična dejavnost, ki je skozi skupni vzajemni knjižnični katalog povezana v enoten knjižnični informacijski sistem. Ohranjanje in razvoj slovenščine je vladna kategorija, za katero mora skrbeti vsak resor v skladu s svojimi pristojnostmi. Leta 2004 je bil po skoraj desetletju sprejet poseben zakon o javni rabi slovenščine. Na področju umetnosti ima Slovenija gosto mrežo institucij, na glasbenem področju pa je bil leta 2004 ustanovljen Slovenski glasbeno informacijski center, središčna točka za dostop do informacij o slovenski glasbi, glasbenikih, glasbeni dediščini in sodobnem ustvarjanju. Na področju kulturne dediščine glavni izziv ostaja celostno ohranjanje kulturne dediščine in sodelovanje pri vzpostavljanju prostorske kohezije, poleg tega pa so v ospredju dejavnosti v smeri inventarizacije, standardizacije, valorizacije in digitalizacije. Vlogi knjižnic kot informacijskih središč pa se pridružujejo tudi muzeji.

Vlogo obveščanja, komuniciranja in spodbujanja kulturnega življenja ima javna radiotelevizija (RTV Slovenija), tiskani mediji pa so v privatni lasti, posledica česar je, da se kulturne vsebine pogosto krčijo zaradi povečanja obsega tabloidne vsebine. Konec leta 2005 je bil sprejet novi zakon o Radioteleviziji Slovenija (RTVS), ki je prinesel predvsem spremembe v sestavi in pristojnostih organov RTV Slovenija. Med pomembnejšimi spremembami je zamenjava 25-članskega sveta zavoda z 29-članskim programskim svetom, povečanje pristojnosti generalnega direktorja ter uvedba posebnega parlamentarnega televizijskega programa. Novi zakon je postavil tudi omejitve, da v programski svet ne morejo biti izvoljene osebe, ki so bile v obdobju petih let pred imenovanjem člani organov političnih strank, poslanci ali uslužbenci Evropskega parlamenta ter funkcionarji državnih in lokalnih organov. V

letu 2006 je bila sprejeta tudi novela zakona o medijih z dvema glavnima ciljema: zagotovitev pluralnosti v medijih s pomočjo Sklada za medije ter varstvo slovenskega jezika in glasbene ustvarjalnosti.

Slovenija ima dobro razvito ljubiteljsko kulturo. Ta se razvija tudi s pomočjo Sklada Republike Slovenije za kulturne dejavnosti, to je terenske organizacije z več kot 50 izpostavami, ki ljubiteljem na področju kulture zagotavlja strokovno, administrativno in tehnično pomoč. Država s ciljem ohranjanja in razvoja skupnega slovenskega kulturnega prostora spodbuja tudi kulturno delovanje Slovencev, ki živijo zunaj Republike Slovenije ter hkrati skrbi za kulturne dejavnosti italijanske in madžarske narodne skupnosti, romske skupnosti ter drugih manjšinskih skupnosti in priseljencev v Sloveniji.

### **2.3.3. POMANJKLJIVOSTI SLOVENSKE KULTURNE POLITIKE**

V zadnjem času je bilo izpostavljenih veliko pomanjkljivosti, nedorečenosti, pa tudi rezerv obstoječe kulturne politike v Sloveniji, ki opozarjajo na potrebo po drugačnem pristopu in vlogi države. V javnih razpravah in soočenjih predstavnikov države, interesnih skupin in civilne družbe so bile poudarjene predvsem naslednje pomanjkljivosti:

#### **⇒ odsotnost proaktivne kulturne politike**

Današnje slovensko kulturno politiko lahko (še vedno) opišemo kot s strani države subvencionirano samovlado kulturnih institucij (in to kljub težnjam po izvajanju programskega proračunskega financiranja). Država vzdržuje obstoječe javne kulturne institucije in zagotavlja zaposlitev večini kulturnih delavcev. Kulturne institucije so samostojne pravne osebe, ki odločajo o svojem programu in delujejo neodvisno, finančna sredstva pa jim v glavnem zagotavlja država. Lahko celo trdimo, da je kulturna politika nek seštevek kulturnih politik posameznih kulturnih institucij. Odsotnost proaktivne kulturne politike je tako rekoč posledica pomanjkljivosti v sistemu financiranja kulturnih institucij. Financiranje kulturnih institucij namreč ni odvisno od učinkovitosti oz. uspešnosti izvajanja načrtovanega programa, temveč od števila zaposlenih in od sredstev, potrebnih za pokrivanje materialnih - obratovalnih stroškov (elektrika, voda, najemnine...) za delovanje. Gre za statistični pristop k financiranju, ki temelji na linearni letni indeksaciji. Obstajajo sicer strokovne komisije kot svetovalna telesa ministru, vendar je njihova naloga predvsem razdelitev denarja posameznim kulturnim projektom. Sistematičen pregled, analiza in vrednotenje izvedbe programa kulturnih institucij v preteklem letu igra pri financiranju in oblikovanju bodočega programa posameznih kulturnih institucij žal le zanemarljivo vlogo.



⇒ *pretirano poddržavljanje institucionalne kulture in monopol javnega sektorja (javnih zavodov)*

Država in lokalne skupnosti so leta 1991 postale lastnice večine kulturnih institucij (prehod družbene lastnine v državno), kar je vodilo k visoki stopnji regulacije vseh kulturnih aktivnosti, in sicer preko uveljavljanja pravil in načel, ki veljajo za javni sektor in javne uslužbenke. To je za področje kulturne popolnoma neprimerno, saj bi morala biti organizacija podrejena kulturnemu poslanstvu in viziji in ne obratno. Podržavljanje lahko pride v poštev v dejavnostih, ki jih je mogoče normirati in standardizirati (spomeniško varstvo, arhivi, knjižnice), ostale dejavnosti kot so npr. uprizoritvene umetnosti (gledališče, ples, glasba,..) pa morajo iti v smer »razdržavljanja«. Kulturno politiko bo pač potrebno enkrat ločiti od socialne politike, saj socialna varnost umetnikov ni stvar kulturne politike. Javni sektor je treba kakovostno preurediti.

⇒ *centralizacija kulture*

Slovenska kulturna politika je močno centralizirana, saj kar s 70% sredstev za kulturo razpolaga država. In ne samo to. Obstaja tudi velik razkorak med financiranjem in ustanoviteljstvom, kjer država (Ministrstvo za kulturo) zagotavlja finančna sredstva, občine pa uveljavljajo ustanoviteljske pravice. Tako stanje, kjer Ministrstvo za kulturo nosi celotno finančno tveganje, nima pa nobene moči in vpliva, je nedopustno in se mora spremeniti. Ena glavnih nalog slovenske kulturne politike mora zato biti razmejitev nalog in odgovornosti.

⇒ *nepregledna poraba javnih sredstev za kulturo brez jasno začrtanih ciljev*

Preglednost in odgovornost za javne kulturne izdatke sta tesno povezana z informacijo o namenskosti porabe teh sredstev. Glede na to, da se kar 70% sredstev za kulturo dodeljuje javnim kulturnim ustanovam po avtomatizmu (osnova so sredstva iz preteklega leta povečana za predvideno stopnjo inflacije), ne moremo več govoriti o pregledni porabi javnih kulturnih sredstev in jasno začrtanih ciljih, še posebej zato, ker ni vzpostavljenega pravega nadzora in uvedenega sistematičnega spremljanja, analiziranja in ocenjevanja (vrednotenja) učinkov take razdelitve sredstev na kulturno politiko. Dejstvo je, da še ni bilo primera, da bi bil direktor javne kulturne ustanove zaradi neuresničenega programa tako ali drugače sankcioniran. Država poseže v menjava vodstva javnih zavodov le, če pride do velikih finančnih izgub. Ministrstvo za kulturo ne problematizira programske usmeritve javnih kulturnih ustanov (ne ugotavlja oziroma zahteva skladnosti z nacionalnim programom za kulturo) in z mesečnimi dvanajstinami vsako leto pridno zagotavlja denar za izvajanje programa. Slovenija sicer ima strateški dokument za področje kulture - Nacionalni program za kulturo 2004-2007, vendar je to spisec vseh želja s številnimi prioritetami in cilji (čez 30), brez jasno začrtane smeri, ki vsekakor ne vodi v skladni kulturni razvoj Slovenije.

### **3. UPORABA BENCHMARKINGA NA MINISTRSTVU ZA KULTURO REPUBLIKE SLOVENIJE**

Odgovornost za oblikovanje slovenske kulturne politike nosi Vlada Republike Slovenije oziroma v njenem imenu Ministrstvo za kulturo, zato bodo ugotovitve izvedenega benchmarkinga namenjene zlasti vodstvu Ministrstva za kulturo kot izhodišče in usmeritev pri odločanju in ukrepanju za izboljšanje kulturne politike v Sloveniji, predvsem pri prenosu nalog in odgovornosti na nižje ravni ter pri izboljšanju sistema financiranja posameznih kulturnih področij.

Glede na izvedeno analizo je torej posodobitev slovenske kulturne politike nujna, in to predvsem na treh področjih:

1. pri sistemu financiranja in delitvi pristojnosti in odgovornosti,
2. pri javnih zavodih,
3. pri sistemu nadzora, spremljanja in vrednotenja.

Dani časovni okvir nam omogoča izvedbo primerjave z najboljšimi praksami na enem izmed »problemskih« področij, zato je najbolje začeti kar pri prvem. Za osrednji predmet primerjave bomo določili sistem financiranja in delitev pristojnosti in odgovornosti. Primerjali bomo institucije in ravni odločanja o kulturni politiki ter sistem javnega financiranja kulture – strukturo javnega financiranja kulture glede na raven financiranja in glede na področja financiranja, javno-finančne odhodke za kulturo v državnem proračunu in bruto domačem proizvodu.

Hipotetična možnost izbire najboljše prakse bi bila osredotočiti se na najboljše od vsakega prikazanega modela kulturnih politik. Ker pa nam mednarodni primerjalni okvir kulturnih politik pokaže, da je sistem financiranja in delitve pristojnosti in odgovornosti najboljše razvit pri skandinavskem modelu, posebej pri Švedski, Finski in Nizozemski, se je vredno usmeriti na eno izmed teh držav. Zlasti finski »model kulturne politike« je model, ki ga mnogi primerjajo z organizacijo podjetja in modelom uspešnega dialoga med državo in občinami. Finska kulturna politika se kaže v učinkovitem in uspešnem izvajanju kulturne politike in v učinkovitem sistemu javnega financiranja kulture. Med drugim pa tudi avtorji raziskovalne naloge »Nacionalna identiteta in kultura« predlagajo primerjanje s Finsko z obrazložitvijo, da med obema državama v 20. stoletju obstajajo podobni vzorci periferne modernizacije, tradicije pretežno ruralnega prebivalstva in politične podrejenosti glede na močnejši narod (Švedi, Rusi) in da z ozirom na aktualno stopnjo samozaupanja Finska izraža zelo podobne lastnosti kot Slovenija. Finci poskušajo zadrege spričo pomanjkanja samozaupanja med finskimi državljani olajšati z uveljavljanjem posebnega programa, namenjenega krepitvi finske nacionalne samopodobe med finskimi državljani samimi. (Debeljak et al., 2005, str.8)

### **3. 1 INSTITUCIJE IN RAVNI ODLOČANJA O KULTURNI POLITIKI**

Kulturna politika je rezultat širše diskusije o vrednotah, za katere menimo, da so pomembne tako za posameznika kot za družbo. Pomembni elementi in izhodišča kulturne politike izhajajo iz zgodovine – vpliva cerkve, vere, pravice do svobode govora, nacionalnost in drugo. Različni modeli kulturne politike kažejo na splošne usmeritve vodenja in iščejo odgovore na vprašanja, kot so: kako velik naj bo vpliv in vloga države, kako naj bo porazdeljena odgovornost med predstavniki kulturne sfere, kje v spektru med popolno kontrolo in popolno umetniško svobodo želi država oblikovati svojo kulturno politiko, itd..

Odločitev o Finski kot primeru najboljše prakse je podprta z dejstvom, da je pri skandinavskem modelu kulturne politike sistem delitve pristojnosti in odgovornosti najbolj razvit, poleg tega pa obstaja med Slovenijo in Finsko vrsta zgodovinskih in socioloških podobnosti. Primerjava institucij in ravni odločanja o kulturni politiki med obema državama bo zato prav zanimiva.

#### **3.1.1. INSTITUCIJE IN RAVNI ODLOČANJA O KULTURNI POLITIKI NA FINSKEM**

Oblikovanje finske kulturne politike od sredine 19. stoletja do danes lahko v grobem razdelimo na tri obdobja:

- ⇒ 1860-1960: obdobje državnega pokroviteljstva;
- ⇒ 1960-1980: obdobje države blaginje<sup>9</sup> in jasno opredeljenih ciljev kulturne politike;
- ⇒ konec 1990: obdobje po »socialni državi«.

Zgodovinsko gledano so takšen razvoj oblikovali:

- ⇒ civilno gibanje, ki je kljub jezikovnim in ideološkim razlikam prispevalo k razvoju skupne finske kulture;
- ⇒ interes novo nastale države za promoviranje finske kulturne identitete, ki se je odseval v centralni vladni politiki, usmerjeni v promoviranje finskih umetnikov in umetnosti;
- ⇒ predanost in zavezanost občin (osnovnih enot finske lokalne vlade), da svoje občane oskrbijo s kulturnimi storitvami in zadovoljijo njihov interes za umetnost in amatersko umetnost;
- ⇒ kulturne industrije, ki so ne oziraje se na dobiček pripomogle k življenju in rasti manj dobičkonosnih kulturnih produkcij.

---

<sup>9</sup> Slovenski prevod angleškega izraza »Welfare state«

Temelji finske nacionalne kulture so bili oblikovani in institucionalizirani pod ruskim carskim režimom (1809-1917), in sicer preko senata avtonomne Velike finske vojvodine, ki je skrbel za razvoj dvojezične finske umetnosti in kulturnega življenja. Po osamosvojitvi je nova država prevzela vlogo pokrovitelja in nadaljevala graditi narodno identiteto in narodno enotnosti na temeljih kulturne dediščine iz obdobja ruske vladavine, deloma pa tudi iz zgodnejšega obdobja švedske vladavine, trajajoče sedem stoletij. Prvih petdeset let neodvisnosti, ki je izzvala državljansko vojno in dve vojni s Sovjetsko zvezo, sta narodna enotnost in narodna identiteta postali glavni cilj države in njene nacionalne kulturne politike. Drugi cilji, kot so promocija ustvarjalnosti in kulturna demokracija, so začeli pridobivati na pomenu v šestdesetih letih in so se v sedemdesetih letih integrirali z drugimi ekonomskimi in socialnimi cilji, s tem ko je bila uspešno osvojena in tudi realizirana ideologija države blaginje.

Javna podpora umetnosti in kulturi se je razširila še pred prihodom države blaginje. Občine so od civilnih združenj postopoma prevzele skrb za izobraževanje odraslih in javne knjižnice, država (centralna vlada) pa jih je začela redno subvencionirati. Vloga države v podpiranju teh institucij je bila pravno formalno določena že v dvajsetih letih in skupna finančna odgovornost države in občin je postal eden izmed stebrov moderne finske kulturne politike.

Finančna osnova za javno podpiranje umetnosti, kulturnih ustanov in kulturnih storitev je bila normativno urejena v šestdesetih in sedemdesetih letih. Sistem nepovratnih sredstev umetnikom je bil pravno reguliran v poznih šestdesetih letih, državna podpora občinskim neinstitucionalnim kulturnim aktivnostim pa v začetku osemdesetih let. Čeprav so nekatere nacionalne institucije (predvsem Nacionalna opera in nacionalno gledališče) obdržale svoj privatni pravni status, se je proces poddržavljanja finskih kulturnih in umetniških institucij pospešil v sedemdesetih letih in nadaljeval vse do devetdesetih let. Institucije visokošolskega izobraževanja v umetnosti in Narodna umetnostna galerija so postale del državnega proračunskega sistema. Prav tako so občine nadaljevale s procesom prevzemanja odgovornosti za lokalne muzeje, gledališča in orkestre. Financiranje občinskih kulturnih institucij je bilo organizirano kot podsistem v novem, zakonsko določenem sistemu državnega subvencioniranja občin. Nekaj profesionalnih kulturnih in umetniških institucij (med njimi nacionalno gledališče in nacionalna opera) je ostalo izjema, vse ostale poddržavljene institucije (narodna umetnostna galerija, umetnostne univerze..) pa so bile financiranje z namenskimi proračunskimi sredstvi.

Glavni instrumenti finske kulturne politike so torej bili:

- ⇒ neposredna podpora umetnosti, umetnikom in kreativnosti, vključno z izobraževanjem in usposabljanjem umetnikov;
- ⇒ javno lastništvo in združeno financiranje kulture in umetnosti s strani države (centralne vlade) in občin;

- ⇒ (omejeno) subvencioniranje kulturne industrije;
- ⇒ promocija mednarodnega kulturnega sodelovanja, bolj v smislu kulturne diplomacije.

V poznih devetdesetih letih in v začetku 21. stoletja je bilo opazno spreminjanje finske družbe v smeri države blaginje. Proces spreminjanja je ustavila ekonomska recesija v letih 1999 do 1993. Od sredine devetdesetih let naprej je finsko kulturno politiko zaznamoval nov sistem vladanja in neoliberalna tržna usmerjenost, integriranje Evrope, širitev Evropske unije, globalna informacijska družba in globalno tržišče kulturnih storitev. Te spremembe so nekoliko zmanjšale vlogo države in občin in pomen njihove neposredne podpore kulturi in umetnosti, istočasno pa je vloga javnih oblasti pri zagotavljanju kapitalskih naložb v zgradbe in pri strokovnem usposabljanju umetnikov postala pomembnejša kot kdajkoli prej. Članstvo v Evropski uniji in njena politika, še posebej programi financiranih iz strukturnih skladov, so približali javno kulturno politiko k urbanemu in regionalnemu razvoju in socialni kohezijski politiki.

### **3.1.1.1. Državna raven odločanja o kulturni politiki na Finskem**

Finska je danes, podobno kot ostale nordijske dežele, močno decentralizirana in obenem močno centralizirana država. Zaradi ustavnih in pravnih predpisov ter davčnih pravic<sup>10</sup>, ki jih imajo občine, je lokalna vlada močna in avtonomna, po drugi strani pa je glavno breme izvajanja javne službe prešlo na ramena občin.

Država prevzema skrb za podporo umetnosti ter državnih kulturnih in umetniških ustanov, izobraževanja na področju kulture in umetnosti na strokovnem in univerzitetnem nivoju, kot tudi na področju mednarodnega kulturnega sodelovanja, ter si deli finančno odgovornost vzdrževanja javnih služb z občinami. Občine, poleg tega, da skrbijo za izvajanje in financiranje približno dveh tretjin javnih služb, vzdržujejo tudi infrastrukturo ter financirajo in podpirajo kulturo in umetnost na lokalni ravni. Država in lokalne skupnosti si torej uspešno delijo pristojnost ter finančno odgovornost za vzdrževanje in podpiranje kulture in kulturnih institucij, vendar je država kljub temu nosilka odločanja, vodenja in usmerjanja kulturne politike. Končna zakonodajna in proračunska oblast ostaja pri *parlamentu*, celovita in koordinacijska izvršilna oblast pri *Vladi*, načrtovanje in izvajanje sektorske politike pa je v domeni *ministrov in ministrstev*.

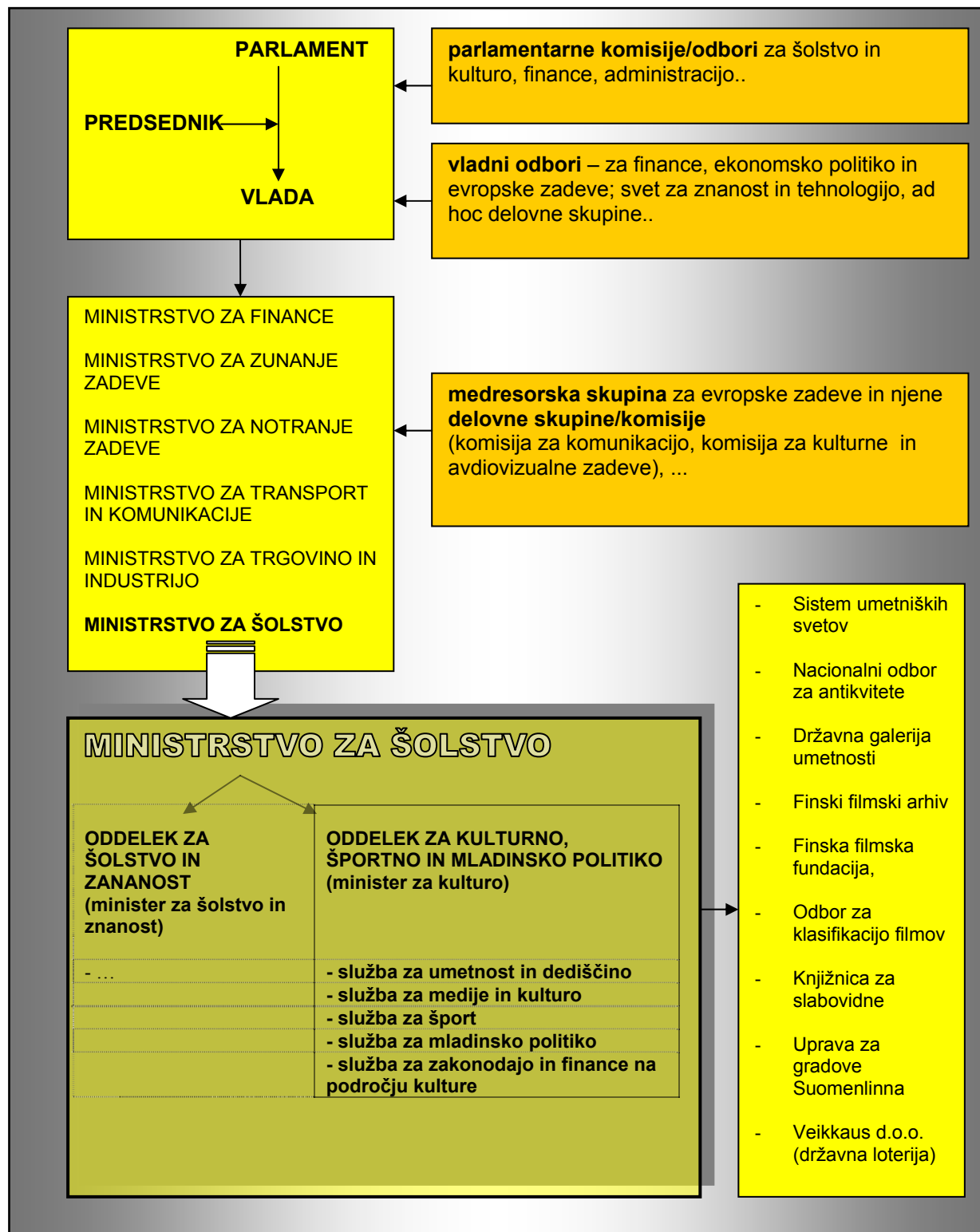
Protiutež centralni vladni oblasti najdemo v močnem sistemu lokalne samouprave. Regionalno raven tvorijo na eni strani regijski organi centralne vlade (regijski uradi,

---

<sup>10</sup>Občine imajo pravico do t.i. občinskega davka (določitev stopnje je prepuščena občinam), do davka na nepremičnine in v določenem deležu do davka od dohodka pravih oseb na dohodek.

področni uradi in razvojni uradi za posamezne sektorje), na drugi strani pa občinski organi. V zadnjem času pa nosijo glavno odgovornost za celovito koordinacijo pri načrtovanju in regionalnem razvoju *regionalni sveti*.

**Slika 4: Državna raven odločanja o kulturni politiki na Finskem**



Vir: *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 2005*

V parlamentu se glavno delo pri pripravljanju predloga proračuna in zaključnega računa izvaja znotraj *parlamentarnih odborov*, ki v tem procesu igrajo glavno vlogo. S kulturno politično problematiko se ukvarja parlamentarni *odbor za izobraževanje in kulturo*, medtem ko *odbor za finance* določa finančne okvirje (limite) za alokacijo proračunskih sredstev. Po sprejetju Finske v EU je postal zelo pomemben t.i. *glavni odbor*<sup>11</sup>, ki nadzira in ocenjuje usklajenost državne zakonodaje in politike z zakonodajo in politiko EU. Ministri morajo glavnemu odboru poročati pred in po sejah Sveta EU, kar pomeni, da so ministri, in med njimi tudi minister za kulturo, na nov in neposreden način odgovorni parlamentu.

Med ostalimi ministrstvi imajo močan vpliv na načrtovanje kulturne politike zlasti:

- ⇒ *Ministrstvo za finance*: tako kot pravzaprav v vseh zahodnih demokracijah, ima *Ministrstvo za finance* tudi na Finskem vlogo vodenja in nadziranja vseh ministrstev;
- ⇒ *Ministrstvo za notranje zadeve*: odgovorno za regionalni razvoj in ima glavno vlogo pri organiziranju in koordiniranju programov regionalnega razvoja in zadevnega financiranja s strani EU;
- ⇒ *Ministrstvo za transport in komunikacije*: ima pomembno vlogo planiranja in izvajanja dejavnosti telekomunikacij ter radia in televizije.;
- ⇒ *Ministrstvo za trgovino in industrijo*: v splošnem preskrbi sredstva za raziskave in razvoj, posebej za informacijsko komunikacijsko tehnologijo in medije.

V skladu z ustavo mora novo imenovana vlada predložiti svoj program v presojo parlamentu. Program določa scenarij za vlado, priložen pa mu je nabor projektov in strateških načrtov, ki naj bi se uvedli in izvedli. Projekti in načrti programa določajo cilje kulturne politike.

Vlada nima stalnih komisij ali drugih strokovnih teles, ki bi bila pristojna za področje kulture, lahko pa za posamezna vprašanja imenuje posebne delovne skupine. Za načrtovanje in izvedbo kulturne politike nosi glavno odgovornost *Ministrstvo za šolstvo*<sup>12</sup>. V ministrstvu sta dva ministra, in sicer minister za šolstvo in znanost ter minister za kulturo, mladino in šport. Oddelek za kulturo, šport in mladino se deli v Službo za umetnost in dediščino, Službo za medije in kulturo, Službo za šport, Službo za mladinsko politiko ter Službo za zakonodajo in finance na področju kulture

Ministrstvo in njegovi oddelki so osredotočeni na strateško načrtovanje in upravljanje, sama implementacija kulturne politike pa je delegirana na posebne urade (agencije) in kvazi-vladne organizacije. Najpomembnejše med njimi so:

---

<sup>11</sup> Prevod angleškega izraza »Grad Committee«

<sup>12</sup> Dobesedni prevod iz finskega jezika (»Opetusministerio«) je Ministrstvo za »poučevanje«.

- ⇒ *Sistem umetniški svetov* (Umetniški svet Finske in njegovi sveti za specifične zvrsti umetnosti za kino, literaturo, upodabljaljoče umetnosti, gledališče, design, arhitekturo, fotografijo, glasbo in ples), ki je odgovoren za izvajanje politike v zvezi z umetnostjo in umetniki ter ustanovitev posebne skupine, ki vpliva na stališča in težnje, ter ocenjuje delo. Posebna skupina med drugim odloča o subvencijah za umetnike in njihove projekte;
- ⇒ *Nacionalni odbor za antikvitete*, ki je glavno vladno strokovno telo za arheologijo in celotno področje kulturne dediščine ter muzejske dejavnosti;
- ⇒ *Finska filmska fundacija*, ki dodeljuje državno podporo za filmsko produkcijo in distribucijo.

Poleg naštetih so za izvajanje kulturne politike pomembna tudi druga, bolj specifična strokovna telesa: Narodna umetnostna galerija, Finski filmski arhiv, Odbor za klasifikacijo filmov, Knjižnica za slabovidne ter Uprava za gradove Suomenlinna<sup>13</sup>.

Vladna delniška družba »Veikkaus Ltd« ima prav tako posebno, s strani države odobreno monopolno funkcijo organizirati loterijo, nogometne stave in športne napovedi. Dobički se preko centralnega vladnega proračuna uporabijo za financiranje umetnosti, kulture, znanosti, mladinske politike in športa.

### **3.1.1.2. Regionalna in lokalna raven odločanja o kulturni politiki na Finskem**

Finska ima obširen sistem lokalne samouprave, v katerem imajo občine pravico do obdavčevanja (vključno z dohodnino). Država (centralna vlada) s pomočjo finančnih transferov, trenutno pa v glavnem preko z zakonom določenih subvencij izenačuje neenakosti v javnih službah in razvoju infrastrukture. Večina ukrepov na področju umetnosti in kulture se izvaja preko zakonsko določenega subvencioniranja.

Odločanje v zvezi s kulturno politiko na ravni občine (trenutno jih je na Finskem 425) je v osnovi v rokah *občinskega sveta* (izvoljene skupščine), *izvršnega sveta* (v katerem se odraža delitev na stranke in koalicije v svetu), občinskih odborov in vodstvenega kadra, ki ga vodi župan.

V osemdesetih letih so se vse vsebine, ki zadevajo kulturo (gledališče, glasba, amaterske umetnosti, itd.) združile pod okrilje občinskega odbora, in sicer odbora za kulturo. V devetdesetih pa se je trend obrnil v drugo smer: vsebine, ki zadevajo kulturo, so močno porazdelile med odbore drugih oddelkov s širšo odgovornostjo (odbor za preživljanje prostega časa, turizem, itd.).

Avtonomne regijske uprave z voljenimi predstavniki ni. *Pokrajinski uradi* so podaljšana roka države (centralne vlade) in izvajajo naloge nadziranja splošnega

<sup>13</sup> Gradovi Suomenlinna so razglašeni za Unescovo svetovno dediščino



regionalnega razvoja ter razvoja javnih (državnih) služb. Njihovo število je v letu 1997 upadlo z enajst na pet, mnoge pomembne funkcije pa so se prenesle na bolj specializirane državne regijske urade.

Istočasno je devetnajst regijskih svetov (združenj občin) dobilo večjo vlogo pri regionalnem razvoju in planiranju, deloma zaradi odgovornosti pri načrtovanju in nadziranju programov, ki se financirajo v okviru programov EU.

*Regijski sveti za kulturo* so podaljšek sistema Sveta za umetnost Finske na regionalnem nivoju. Kljub temu, da spadajo pod neposredno zakonodajo Ministrstva za šolstvo, se administrativno nahajajo v okviru pokrajinskih uradov. Z vidika regije imajo v osnovi enake funkcije (dodeljevanje subvencij umetnikom, subvencioniranje projektov), kot sistem Sveta za umetnost Finske in kot jih imajo sveti za različne zvrsti umetnosti na nacionalni ravni.

**Slika 5: Regionalna in lokalna raven odločanja o kulturni politiki na Finskem**



Vir: *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 2005*

### **3.1.2. INSTITUCIJE IN RAVNI ODLOČANJA O KULTURNI POLITIKI V SLOVENIJI**

Kulturno politiko v Sloveniji lahko razmejimo na štiri obdobja:

- ⇒ *Obdobje partijsko vodene »agitpropovske« kulturne politike (do 1953)*, ko je bila kultura sredstvo politične propagande komunističnega režima, a hkrati tudi čas, ko je bila ustanovljena kar tretjina od vseh obstoječih kulturnih inštitucij ter vse tri umetniške akademije.
- ⇒ *Obdobje državno vodene kulturne politike (1953-1974)* enostrankarskega sistema. Obdobje označuje teritorialna decentralizacija oziroma dekoncentracija, ki je raztegnila mrežo kulturnih inštitucij po vsej Sloveniji.
- ⇒ *Obdobje samoupravno vodene kulturne politike (1974-1990)* je čas rojstva slovenske kulturne politike, saj je tedaj kultura prešla v pristojnost Republike Slovenije in se začela razvijati v polnem zamahu. A hkrati je to čas samoupravnega eksperimenta, ki je temeljil na prenosu odločanja o kulturni politiki na skupnosti producentov in uporabnikov kulture in na prevzemu kulturnih institucij s strani umetnikov in kulturnih delavcev. Poskus ni bil ekonomsko vzdržljiv in je propadel.
- ⇒ *Obdobje parlamentarne demokracije (1990 dalje)*, ko javne oblasti in njihova kulturna administracija postopoma spet prevzemajo tradicionalne naloge na področju regulacije kulture in finančnih intervencij v kulturni trg.

Z razpadom skupne države in samoupravljanja v devetdesetih se je odgovornost za kulturno politiko torej vrnila v roke javnim avtoritetam. Socialistično-politična vladajoča struktura se je spremenila v demokratično, kjer so odločitve sprejemali izvoljeni politiki na državni in lokalni ravni. Civilna družba je torej izgubila vrsto pravic za vplivanje na proces odločanja o kulturni politiki – privilegij, ki ga je nekoč imela v enopartijskem sistemu. V novem demokratičnem sistemu imajo eksperti še vedno pomembno vlogo, čeprav je v glavnem svetovalne narave.

Obdobje so posebej zaznamovale:

- ⇒ spremembe političnega sistema, pri čemer se je kulturni podsistem nemoteno razvijal naprej brez šok terapije, ki je zaznamovala večino drugih tranzicijskih držav;
- ⇒ nov kulturnopolitičen model, ki je vrnil kulturno politiko v sfero javnih oblasti;
- ⇒ reorganizacija Ministrstva za kulturo, ki je prevzelo vodenje kulturne politike, odgovornost za nacionalne javne zavode in javno financiranje drugih kulturnih aktivnosti;

- ⇒ avtorskoppravna zakonodaja;
- ⇒ mednarodna evalvacija slovenske kulturne politike v okviru Sveta Evrope leta 1996, ki je s konstruktivno kritiko zrahljala samozadovoljnost in utemeljila nujnost sprememb;
- ⇒ olastninjenje kulturnih spomenikov, ki so postali zasebna last ali last občin oziroma države;
- ⇒ sprostitev podjetništva na vseh kulturnih področjih;
- ⇒ privatizacija založb, knjigarn in kinematografov;
- ⇒ statusna preobrazba vseh drugih profesionalnih kulturnih inštitucij (muzejev, galerij, knjižnic, kulturnih centrov, arhivov...) v nacionalne in lokalne javne zavode, ki so samostojne pravne osebe. Zato je javni sektor prevladujoč na področju kulture;
- ⇒ vzpostavitev sistema javnih uslužbencev vseh zaposlenih v javnih zavodih;
- ⇒ preobrazba državno »dotiranih« centralnih strokovnih društev v programsko financirane izvajalce kulturnih aktivnosti;
- ⇒ uveljavljanje nevladnega sektorja;
- ⇒ sprejem Resolucije o nacionalnem programu za kulturo (2004-2007).

Leta 2004 je Slovenija zaključila pridružitveno obdobje za vstop v EU in v tem času uskladila svojo zakonodajo z evropskim pravnim redom, kar pomeni na področju kulture dobrodošlo usklajevanje medijske zakonodaje z evropsko TV-direktivo in avtorskopravne zakonodaje s številnimi direktivami EU s tega področja. Boleče pa je bilo usklajevanje s 6. direktivo EU o davku na dodano vrednost, zaradi katere je uveden DDV na knjigo (po sicer nižji stopnji, ki pa je v Sloveniji ena najvišjih, to je 8,5%) in povečana stopnja davka na audiovizualne nosilce na 20%.

### **3.1.2.1. Državna raven odločanja o kulturni politiki v Sloveniji**

Oblikovanje in izvajanje kulturne politike v Sloveniji je rezultat različnih procesov in interakcij med Ministrstvom za kulturo, Vlado, Državnim zborom, lokalnimi skupnostmi (občinami), kulturnimi institucijami, nevladnimi organizacijami, samostojnimi umetniki in njihovimi združenji.

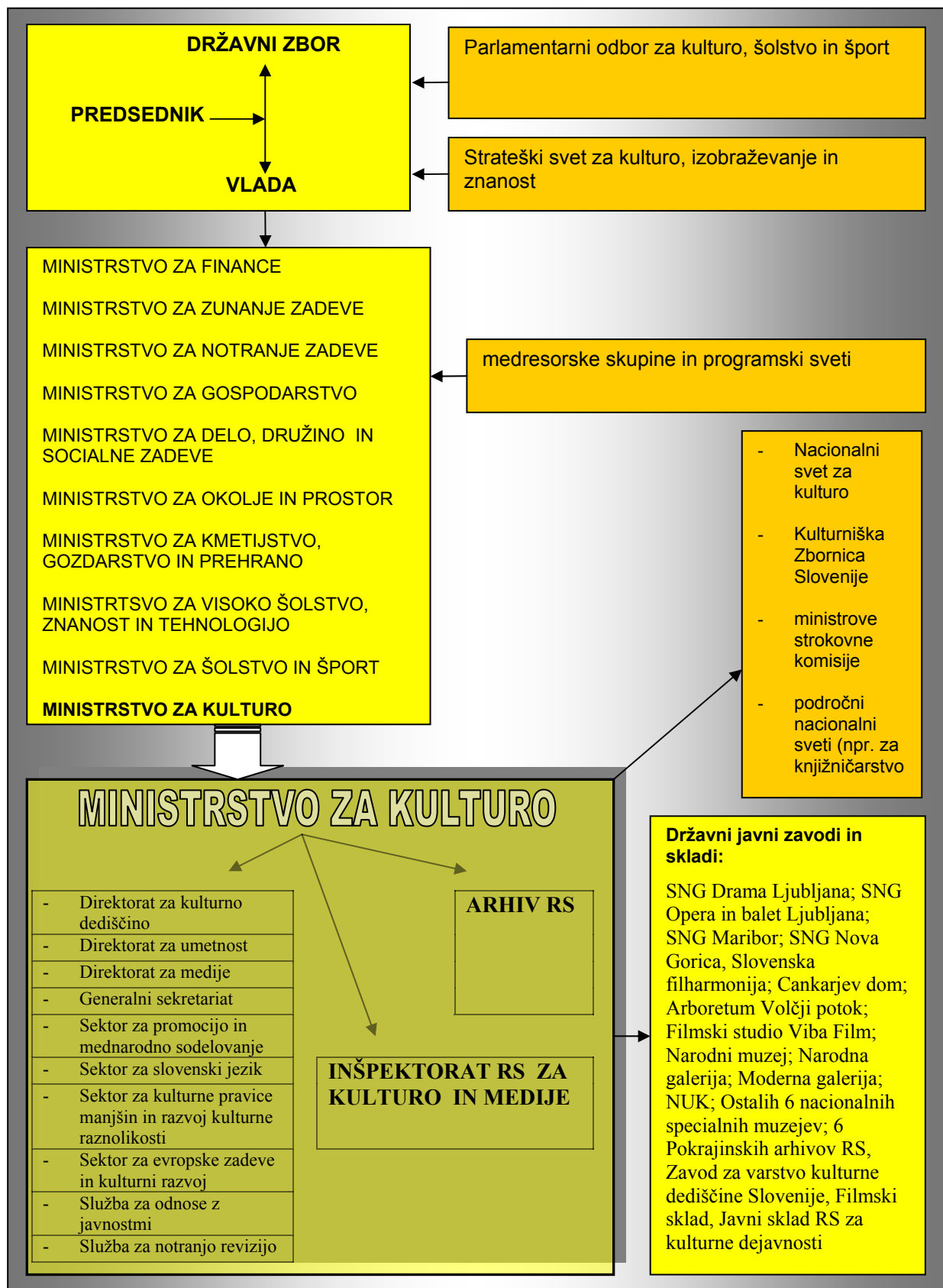
*Vlada* opredeli svoje prioritete in razvojne usmeritve skupaj z ukrepi in nalogami na področju kulture v svojem programu dela, ki ga predloži Državnemu zboru v potrditev.

Na predlog predsednika vlade obravnava posamezna vprašanja s področja kulture ter mu svetuje ter pripravlja mnenja *Strateški svet za kulturo*. Člane strateškega sveta imenuje predsednik vlade.

Za stališča in odločitve vlade glede kulturnih vprašanj in za izvajanje teh odločitev je zadolžen *minister za kulturo*, ki v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja *Ministrstvo za kulturo*, daje politične usmeritve za delo ministrstva in organov v njegovi sestavi, nadzoruje njihovo delo, izdaja predpise in druge akte v pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi in opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali kak drug predpis. Odgovoren je za odločitve pri vodenju ministrstva za kulturo, pa tudi za opustitev ukrepov, ki bi jih moral sprejeti.

Ministrstvo za kulturo oblikuje predloge za vlado, ki nato predloži osnutke zakonom v parlamentarno proceduro. Po zadnjih spremembah leta 2002 ima glavno vlogo *parlamentarni odbor za kulturo, šolstvo in šport*. Odbor sestavljajo poslanci - predstavniki vseh parlamentarnih strank. Odbor obravnava predloge zakonov, druge akte in problematiko, ki se nanaša na ustvarjanje, posredovanje in varovanje kulturnih vrednot. Obravnava zadeve s področja medijev, vzgoje ter osnovnega, srednjega in višjega šolstvo, športa, obravnava pa tudi druga vprašanja s področja kulture, pa tudi zadeve EU s svojega delovnega področja.

Slika 6: Državna raven odločanja o slovenski kulturni politiki



Vir: Interna gradiva Ministrstva za kulturo

Na nacionalni ravni nosi torej glavno težo izvršilne odgovornosti MINISTRSTVO ZA KULTURO. Poleg njega področje kulture pokrivajo tudi druga ministrstva in vladne službe. Najpomembnejša med njimi so:

- ⇒ *Ministrstvo za šolstvo in šport* (odgovorno za izobraževanje, šole ter različne poklice s področja kulture),
- ⇒ *Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo* (odgovorno za vladne raziskovalne programe – ekspertna pomoč ministrskim strateškim aktivnostim),
- ⇒ *Ministrstvo za gospodarstvo* (odgovorno za zaščito intelektualne lastnine, spodbujanje turističnih destinacij, regionalni razvoj, itd.),
- ⇒ *Ministrstvo za okolje in prostor* (odgovorno za vključevanje kulturne dediščine in krajine v planske dokumente),
- ⇒ *Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve* (odgovorno za restavriranje in ohranjanje ter izgradnjo spomenikov in obeležij žrtvam vojn),
- ⇒ *Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano* (odgovorno za varovanje kulturne krajine in razvoja podeželja),
- ⇒ *Ministrstvo za zunanje zadeve* (odgovorno za kulturno sodelovanje z drugimi državami),
- ⇒ *Ministrstvo za notranje zadeve* (odgovorno za oblikovanje regij/pokrajin in določitev njihovih pristojnosti in odgovornosti tudi na področju kulture),
- ⇒ *Urad za Slovence v zamejstvu in po svetu* (odgovorno za Slovence v zamejstvu in po svetu),
- ⇒ *Urad Republike Slovenije za narodnosti* (odgovorno za italijanske in madžarske manjšine ter Rome, živeče v Sloveniji),
- ⇒ *Urad Vlade Republike Slovenije za informiranje* (odgovorno za informiranje o slovenski kulturni politiki na tujem ter zagotavljanje informacijske podpore slepim, slabovidnim in gluhim),
- ⇒ *Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj* (odgovorno za umeščanje kulture v strateške programe in dokumente, povezane s črpanjem evropskih kohezijskih sredstev) in
- ⇒ *Služba vlade za reforme* (odgovorna za koordiniranje in določanje nacionalnih razvojnih prioritet).

Pomembno vlogo za kulturno politiko imata tudi *Ministrstvo za finance* in *vladni odbor za finance*, in sicer pri določanju okvirjev (limitov) proračunskih sredstev ter pri oblikovanju finančne in davčne zakonodaje.

Področja dela Ministrstva za kulturo so uprizoritvene umetnosti, glasbene umetnosti, vizualne umetnosti, intermedijske umetnosti, knjižnična dejavnost, knjiga, mediji in avdiovizualna kultura, varstvo kulturne dediščine, Slovenci zunaj Republike

Slovenije, narodne skupnosti, romske skupnosti, druge manjšinske etnične skupnosti in priseljenci, ljubiteljske dejavnosti, mednarodno sodelovanje, Nadzor nad izvajanjem določb zakona in podzakonskih aktov s področja kulture in medijev opravlja *Inšpektorat RS za kulturo in medije*, organ v sestavi ministrstva. Naloge, ki se nanašajo na arhivsko in dokumentarno gradivo, opravlja *Arhiv RS*, organ v sestavi ministrstva. Obstajata tudi dva javna sklada, ki delujeta kot podaljšana roka države, in sicer *Filmski sklad RS* in *Javni sklad RS za kulturne dejavnosti*. Pri Ministrstvu za kulturo deluje tudi *Prešernov sklad*, upravlja ga upravni odbor Prešernovega sklada na podlagi določil Zakona o Prešernovi nagradi in Statuta Prešernovega sklada.

Civilna družba in eksperti lahko sodelujejo v oblikovanju kulturne politike na štiri načine:

- ⇒ skozi članstvo v ministrovih svetovalnih telesih za različna kulturna področja,
- ⇒ skozi Nacionalni svet za kulturo,
- ⇒ skozi Kulturniško Zbornico Slovenije,
- ⇒ skozi sodelovanje v vodstvenih strukturah javnih institucij.

Minister ima za obravnavo najpomembnejših vprašanj, ki se nanašajo na zakonsko urejanje, organizacijo javne službe, razdeljevanje javnih sredstev in priznavanje pravic iz tega zakona, *strokovne komisije*. To so posvetovalna telesa ministra za posamezna področja oziroma vidike kulture.

*Nacionalni svet za kulturo* je neodvisno telo, ki usmerja nacionalno strategijo za kulturo. Predsednika in šest članov sveta imenuje državni zbor na predlog vlade izmed osebnosti, ki uživajo javni ugled, za pet let in so lahko ponovno imenovani. Nacionalni svet za kulturo spremlja in ocenjuje vpliv kulturne politike na kulturni razvoj, daje mnenje k nacionalnemu programu za kulturo in letnim poročilom o njegovem izvajanju, obravnava predloge zakonov in drugih predpisov s področja kulture ter tistih, ki zadevajo tudi področje kulture, daje pobude in predloge za urejanje posameznih vprašanj na področju kulture.

Področni nacionalni sveti, ki so strokovna in posvetovalna telesa za odločanje o strokovnih zadevah za posamezna področja kulture (npr. knjižničarstvo), so imenovani na podlagi zakonodaje za posamezna področja kulture. Nacionalni svet za knjižnično dejavnost je na podlagi 48. člena Zakona o knjižničarstvu ustanovila Vlada Republike Slovenije. Svet je strokovno in posvetovalno telo, ki odloča o strokovnih zadevah na področju knjižnične dejavnosti ter obravnava in posreduje mnenja o vseh strokovnih vprašanjih s področja delovanja in razvoja knjižnic. Njegovi člani so predstavniki vseh vrst knjižnic, njihovih združenj in financerjev.

*Kulturniška zbornica Slovenije* je prostovoljna organizacija stanovskih društev, v katero se lahko včlanijo tudi civilne pravne in fizične osebe, če so izvajalke kulturnih dejavnosti. Zbornica spremlja in ocenjuje vpliv kulturne politike na kulturni razvoj, daje mnenje k nacionalnemu programu za kulturo in letnim poročilom o njegovem izvajanju, obravnava predloge zakonov in drugih predpisov s področja kulture ter tistih, ki zadevajo tudi področje kulture, daje pa tudi pobude in predloge za urejanje posameznih vprašanj na področju kulture. Zbornica skladno s 43. členom zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo predlaga člane svetov javnih zavodov in daje mnenje glede pravice do plačila prispevka za socialno zavarovanje samozaposlenih v kulturi.

Za slovensko kulturno politiko je značilno veliko število umetniških institucij oziroma močan javni sektor v kulturi. Ministrstvo za kulturo zagotavlja delovanje javne službe na področju kulturne skozi državne javne zavode. Država je tako danes ustanoviteljica 25 javnih kulturnih zavodov in dveh skladov (Filmski sklad RS in Javni sklad RS za kulturne dejavnosti), vendar pa zaradi naštetega poleg njih financira tudi 40 občinskih, skupaj torej 65 javnih zavodov. Vloga ustanovitelja je poleg zagotavljanja finančnih sredstev precej formalna, odločitve o poslovanju so večinoma prenesene na organe znotraj zavoda (upravo in svet zavoda). Ustanovitelji predvsem nadzirajo delovanje zavodov in usmerjajo nadaljnji razvoj, v primeru kulture s kulturno politiko in nacionalnim kulturnim programom. V praksi pa zaradi sedanjega načina financiranja javnih zavodov vloge niso razmejene skladno z zakonom; organi znotraj javnih zavodov so skoraj brez moči, precej večjo vlogo pa ima država kot glavni financer kulturne dejavnosti.

### **3.1.2.2. Regionalna in lokalna raven odločanja o kulturni politiki v Sloveniji**

Organi v občini so:

- ⇒ *občinski svet*, ki je predstavniško telo in najvišji organ odločanja v občini;
- ⇒ *župan* kot nosilec izvršilne in vrste drugih funkcij (predlagana funkcija, varuh zakonitosti, edini predlagatelj proračuna, zastopa občino,...);
- ⇒ *nadzorni odbor*.

*Občinska uprava* je strokovno tehnični aparat in je lahko razdeljena v več organov občinske uprave. Občinsko upravo ustanovi občinski svet na predlog župana. Delo občinske uprave usmerja in nadzira župan, vodi pa jo tajnik občine, ki se lahko imenuje tudi direktor ali direktorica občinske uprave. V novem Zakonu o lokalni samoupravi<sup>14</sup> je več novosti, ki bi lahko rešile problem upravno neracionalnih občin. Bolj so razdelane naloge uprave. Določeno je, da morajo občine z manj kot 3000 prebivalci ali pa občine, za katere se ugotovi, da same ne morejo zagotoviti

---

<sup>14</sup> Uradno prečiščeno besedilo zakona o lokalni samoupravi je objavljeno v Uradnem listu RS, št.100/2005.



opravljanja nalog občinske uprave, za opravljanje teh nalog ustanoviti skupno občinsko upravo z drugo ali z drugimi občinami.

*Občinski svet* (7 do 45 članov) sprejema strateške odločitve v občini, tudi s področja kulture. Sprejema statut, odloke in druge občinske splošne akte, sprejema prostorske plane in izvedbene akte, sprejema proračun in zaključni račun, potrjuje začasne nujne ukrepe, ustanavlja javna podjetja in javne zavode ter izdaja koncesijske akte, itd.). *Župan* sprejema konkretne, izvedbene odločitve. Napačno je preslikavati načelo delitve oblasti, kot velja za državno raven, na lokalno raven. V bistvu sta tako občinski svet kot župan v funkciji izvrševanja lokalnih interesov, interesov lokalnega prebivalstva.

*Nadzorni odbor* je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Nadzira razpolaganje s premoženjem, porabo proračunskih sredstev in finančno poslovanje vseh uporabnikov proračunskih sredstev (32. člen zakona o lokalni samoupravi). Občinski svet ima svoja *delovna telesa, odbore in komisije*, ki so od leta 1998 naprej lahko tudi predlagatelji odlokov in drugih aktov. Za učinkovitejše delovanje na področju kulture torej lahko imenuje občinski svet delovno telo oz. odbor - npr. odbor za družbene dejavnosti, odbor za kulturo, itd., v katerih svetniki temeljiteje razpravljajo o posameznih problematikah na področju kulture, usklajujejo mnenja in sprejemajo zaključke.

V Sloveniji morajo občine<sup>15</sup> v skladu z zakonskimi določili skrbeti za razvoj kulture na lokalni ravni. Za izvedbo teh dejavnosti ustanavljajo lokalne javne zavode na področju kulture, večje občine pa imajo tudi dolžnost zagotavljati delovanje tistih javnih zavodov na področju kulture, ki imajo širši družbeni oziroma nacionalni pomen. Te javne zavode v določeni meri še vedno sofinancira država, čeprav so le ti del lokalne kulturne infrastrukture.

Razmerje med državo in občinami je na področju kulture urejeno z zakonom o uresničevanju javnega interesa za kulturo. Občine morajo v skladu z zakonskimi določili skrbeti za razvoj kulture na lokalni ravni. Za izvedbo teh dejavnosti ustanavljajo lokalne javne zavode na področju kulture, večje občine pa imajo tudi dolžnost zagotavljati delovanje tistih javnih zavodov na področju kulture, ki imajo širši družbeni oziroma nacionalni pomen. Te javne zavode v določeni meri še vedno sofinancira država, čeprav so le ti del lokalne kulturne infrastrukture.

---

<sup>15</sup> Trenutno imamo Sloveniji 210 občin, mestnih občin je 11 (Zakon o lokalni samoupravi v 16. členu določa, da lahko mesto dobi status mestne občine, če ima najmanj 10 tisoč prebivalcev in je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja. Izjemoma lahko pridobi status mestne občine mesto iz zgodovinskih razlogov. Na mestno občino država lahko prenese opravljanje določenih nalog iz svoje pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mesta.)

Občine morajo:

- ⇒ zagotavljati v skladu s posebnimi področnimi zakoni delovanje knjižnic, muzejev in galerij na svojem območju ter skrbeti za kulturno dediščino na njihovem območju ter vzdrževati kulturne spomenike, ki so v občinski lasti (Zakon o knjižničarstvu in Zakon o varstvu kulturne dediščine),
- ⇒ pokrivati druge kulturne potrebe svojih občanov (ljubiteljska kultura, lokalni kulturni centri, založniška dejavnost, knjigarne, arts cinema.. ...), ki jih ugotovijo z lokalnim programom za kulturo,
- ⇒ skrbeti za prostore, ki so namenjeni kulturnim dejavnostim na njihovem območju in dograjevati svojo kulturno infrastrukturo.

Zakon zavezuje tiste občine, ki so se zgodovinsko razvila v kulturna središča širšega pomena, da to vlogo opravljajo in razvijajo tudi vnaprej. Država naj bi jim pri tem pomagala s dodatnimi sredstvi na osnovi posebnega dogovora med državo in občino. V tem trenutku država še financira lokalne javne kulturne zavode širšega pomena direktno (okoli 40), z občinami pa naj bi začela sklepati omenjene dogovore, ko bo na novo urejen sistem financiranja občin, ki naj bi zagotovil dodatna sredstva za posebne kulturne naloge občin, ki so večja kulturna središča.

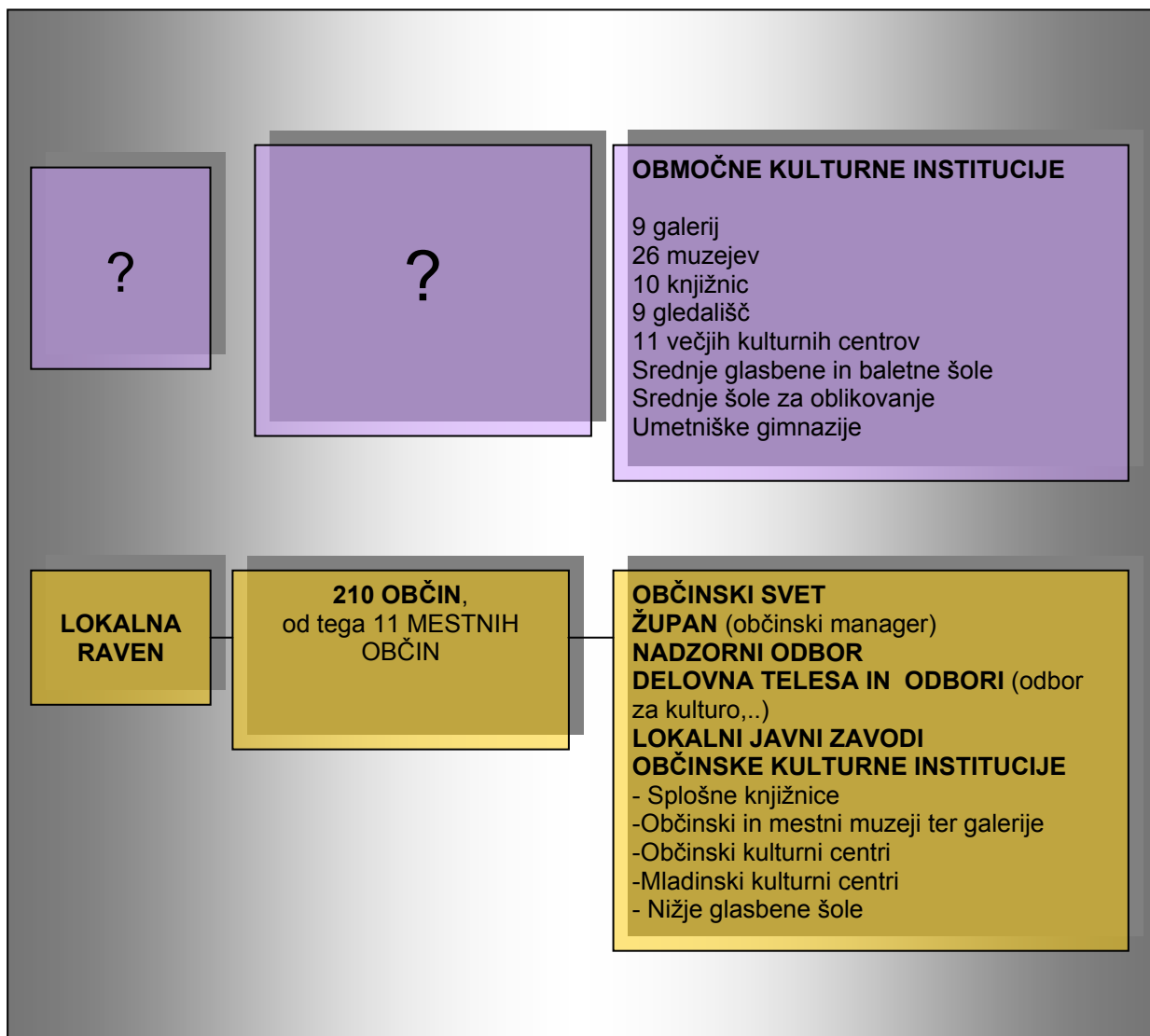
Celovito nacionalno kulturnopolitično platformo naj bi tako zagotovilo:

- ⇒ enotno urejanje javnih služb kot so na področju knjižničarstva, muzealstva, spomeniškega varstva in arhivistike;
- ⇒ dogovori med državo in občinami, s katerimi bo nastajala skupna kulturna politika s pomočjo državne finančne podpore;
- ⇒ strateško načrtovanje na osnovi nacionalnega programa za kulturo in lokalnih programov za kulturo.

Regij oz. pokrajin v Sloveniji še ni. Kulturna politika v Sloveniji čaka na razplet regionalizacije oziroma na nov sistem financiranja občin, v kulturni javnosti pa ves čas tečejo diskusije o tem, kako omogočiti v taki situaciji normalne pogoje za delovanje kulturne infrastrukture.

Zakon o lokalni samoupravi predvideva tudi drugo raven lokalne uprave – pokrajino, lahko pa tudi zvezo ali skupnost dveh ali več občin. Druga raven naj bi opravljala naloge, ki presegajo zmogljivost manjših občin, po drugi strani pa bi država prenesla del svojih nalog in s tem krepila policentrični kulturni, gospodarski in preostali razvoj posameznih delov države.

**Slika 7: Regionalna in lokalna raven odločanja slovenski kulturni politiki**



Vir: Interna gradiva Ministrstva za kulturo

### **3.1.3. PRIMERJAVA FINSKIH IN SLOVENSKIH RAVNI ODLOČANJA O KULTURNI POLITIKI**

Organizacija kulturnih ministrstev nam pokaže, kakšno kulturno politiko pristojno ministrstvo vodi in širše, kakšni so nacionalni interesi države. Klasično je organizacija tri-nivojska; to pomeni, da govorimo o državnem nivoju (vlada, ministrstva, parlament), regionalnem nivoju ter občinskem nivoju in lokalnih skupnostih. Na najvišjem nivoju se sprejema odločitve o financiranju in finančnih sredstvih za kulturo in umetnost. Posebni parlamentarni odbori obravnavajo strateško pomembne vsebine, ki se pozneje, usklajene tudi z drugih strani (ministrstev, vlade, interesnih skupin), potrjujejo in sprejemajo v parlamentu. Ministrstvo za kulturo naj bi kreiralo kulturno politiko, ki po eni strani zajema oblike in velikost financiranja posameznih kulturnih področij, po drugi strani pa opredeljuje tudi splošne programske okvire

kulture in umetnosti. Nujno je, da ministrstvo skrbi za tesen stik s kulturno-interesnimi skupinami, nacionalnimi institucijami in regionalnimi sveti (oblastmi, agencijami). Občinski nivo je najnižji, vendar v zadnjem obdobju pridobiva na pomembnosti. Občine naj bi postali aktivni soustvarjalci kulturne politike, hkrati pa tudi njeni največji izvajalci.

Primerjava med Slovenijo in Finsko nam pokaže, da je imata obe državi podobno organizirano državno raven (odnosi: vlada – državni zbor – ministrstvo) in občinsko raven, medtem ko je na Finskem visoko razvito medobčinsko sodelovanje oz. regionalna raven (torej dvo-raven ali dvo-nivojsko lokalno samoupravo), v Sloveniji pa regionalne ravni še nimamo.

Slovenija ima v tem trenutku dve politični teritorialni ravni: državno in občinsko, na tretjo, to je regionalno pa še čaka, ker je število regij že dalj časa eno najbolj občutljivih političnih vprašanj. Pod vplivom EU imamo sedaj 12 statističnih regij. Do administrativno-političnih regij pa ni mogoče priti, ker ni soglasja glede njihovega števila. Medtem ko strokovnjaki zagovarjajo majhno število regij, to je od 6 do največ 12, politika nima moči, da bi se uprla parcialnim pritiskom in ne more priti pod številko 16. Regionalizacija je ključno vprašanje tudi za kulturni razvoj oziroma za nadaljnji razvoj kulturne infrastrukture. V Sloveniji imamo sedaj večje kulturne inštitucije v 25 občinah, ki samostojno tega bremena ne morejo nositi.

Finci so rešitev našli v regionalnih svetih, ki so neke vrste skupne občinske oblasti, so neodvisna zakonita telesa, z lastno upravo in proračuni. Delujejo pa tudi kot regionalne razvojne oblasti v svojih regionalnih območjih. To pomeni, da so pristojni za splošno politiko regionalnega planiranja in za pripravo regionalnih razvojnih programov. Regionalni sveti tudi nadzorujejo uporabo in koordinacijo regionalnih razvojnih ukrepov, pristojni so za mednarodne zadeve in razmerja, ki se nanašajo na njihove naloge, sprejemajo in uresničujejo razvojne programe, ki jih sofinancirajo strukturni skladi EU.

Primerjava ravni odločanja ter institucij nam pokaže, da je model kulturne politike Finske izrazito model "podaljšane roke" ministrstva za šolstvo in kulturo, saj se poslužuje številnih strokovnih teles, ki v prvi vrsti služijo kot oblika svetovalne podpore ministrstvu. Strokovna telesa imajo določeno mero neodvisnega odločanja, predvsem pri tistih vsebinah, ki so ozko strokovne oziroma so lokalno omejene. V finskem modelu kulturne politike, ki ga nekateri primerjajo z organizacijo podjetja, igrajo izjemno pomembno vlogo zveze in združenja umetnikov, ki sodelujejo tudi pri formulaciji in implementaciji tiste politike, ki neposredno zadeva njih, hkrati pa aktivno sodelujejo tudi pri določanju in iskanju drugih virov financiranja. Država in občine si na Finskem delijo finančno breme. Država v glavnem skrbi za nacionalne institucije, vendar pa pri tem sodeluje tudi z občinami, še posebno tam, kjer gre za zagotavljanje

finančnih sredstev za širok spekter umetniških in kulturnih storitev, namenjenih državljanom. Finska se odločno usmerja k decentralizaciji finske kulturne politike, kar se kaže v liberalizaciji politike subvencij, donacij in drugih pomoči do občin in kulturnih institucij. Na administrativni ravni se je povečala vloga regionalnih odborov (zveze občin), kar je vzpodbudilo eskalacijo kulturnih projektov in ustvarjalnosti na lokalni ravni.

V Sloveniji pa država skrbi za izvajanje programov kulturnih javnih zavodov, ki jih je ustanovila, kot tudi javnih zavodov, ki jih ustanovijo lokalne skupnosti. Zaradi negotovih gospodarskih razmer je država prevzela nase financiranje večine kulturnih ustanov (vseh javnih zavodov) z namenom, da zaščiti njihov obstoj, vendar so se zaradi tega zmanjšala sredstva za ostale programe in projekte v kulturi, poslabšal se je položaj neinstitucionalnih izvajalcev kulturnih programov in samostojnih umetnikov.

#### **3.1.4. PREDLOGI ZA IZBOJŠANJE ODLOČANJA O KULTURNI POLITIKI V SLOVENIJI**

Na osnovi ugotovitev izvedene primerjave lahko zaključimo, da bi bilo za izboljšanje odločanja o kulturni politiki v Sloveniji potrebno:

⇒ *povezovanje in sodelovanje občin*

Slovenske občine, ki so zaradi svoje majhnosti in finančne šibkosti na regionalni ravni neuspešne, bi se morale po finskem zgledu za opravljanje določenih nalog na področju kulture medsebojno povezovati.

⇒ *oblikovanje strokovnih teles*

Slovenski model bi lahko sledil finskemu v tistem delu, kjer se kaže močna vpetost državnega ministrstva na regionalni in lokalni ravni prek oblikovanja ustreznih strokovnih teles, ki naj bi bila pretežno posvetovalnega značaja, sodelovali pa bi tudi pri oblikovanju in izvajanju kulturne politike.

⇒ *ustanovitev pokrajin*

Tudi za razvoj kulturne politike je nujno dograjevanje normativne podlage za lokalno samoupravo in sprejetje zakona o pokrajinah. Uvedba pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave, kot teritorialne skupnosti s položajem pravne osebe, lastnim premoženjem, z lastnimi finančnimi sredstvi, z izvirnimi pristojnostmi in z neposredno voljenimi organi, je več kot zaželena tudi za razvoj kulture. Pokrajine bi na področju kulture v okviru svojih pristojnosti urejale in opravljale lokalne zadeve širšega pomena. Bistvo uvedbe pokrajin je namreč v ljudeh, ki živijo na nekem ozemlju in imajo interes, da bi določene lokalne zadeve, ki so ožje od državnega pomena, urejali sami z lastno odgovornostjo ali posredni po organih, ki

bi jih v ta namen izvolili. Pokrajine bi lažje in verjetno tudi učinkoviteje sprejemale in uresničevale razvojne programe, ki jih sofinancirajo strukturni skladi EU.

Ustanovitev pokrajin je temelj za nadaljnjo decentralizacijo države in za nadaljnje aktivnosti na področju skladnega regionalnega razvoja. Ko bodo ustanovljene pokrajine, se bo regionalna politika lažje izvajala, saj bodo pokrajine z ustreznimi finančnimi viri in strukturami skupaj z državo prevzele odgovornost za regionalni razvoj.

Pokrajina mora imeti možnost, da ustanavlja javne zavode na področju kulture (gledališča, knjižnice, muzeje ...) ter pospešuje (sofinancira) kulturne programe iz svojih sredstev oziroma sredstev posebnega javnega sklada, ki ga ustanovi v skladu z zakonom. Pokrajina bi lahko, tako kot država in občina, sprejela poseben program, v katerem bi opredelila obseg svoje udeležbe v kulturi (opomba: Zakon o uresničevanju javnega interesa na področju kulture uporablja splošni termin "lokalne skupnosti", ki vključuje tudi pokrajine, zato sprememba zakona torej sploh ne bi bila nujno potrebna). Na področju kulturne dediščine bi se pristojnosti med državo, pokrajino in občino delile glede na interes po zavarovanju kulturnega spomenika. Pokrajina bi imela (poleg države) pravico razglašati spomenike in vzpostavljati varovalne režime, seveda v skladu z zakonom, ki bo urejal ti področje. Pokrajina bi lahko ustanavljala pokrajinske muzeje in javne zavode za restavratorsko dejavnost. (opomba: potrebna bi bila sprememba zakona o varstvu kulturne dediščine).

Državni zbor RS je junija 2006 sprejel Ustavni zakon o spremembah Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS štev. 68/06), kar je prvi, zelo pomemben korak v procesu vzpostavitve pokrajin v Sloveniji. Predvsem spremenjeni 143. člen ustave bo omogočil, da bodo v Sloveniji lahko ustanovljene pokrajine in da se bo lahko izvedla decentralizacija oblastnih funkcij in prenos upravljanja pomembnega dela javnih zadev z državne na pokrajinsko raven, na kateri lažje in bolje zaznajo potrebe v svojem okolju in na njih hitreje odgovorijo.).

⇒ *medresorsko sodelovanje in oblikovanje regionalnih odborov*

Za kulturo in njen razvoj je zelo pomembno tudi sodelovanje z ostalimi ministrstvi in prepoznavanje skupnih interesov. Vlada naj skupaj z Ministrstvom za kulturo določi cilje spodbujanja regionalnega kulturnega razvoja in naj harmonizira organizacijo regionalnih izpostav (regionalnih služb) različnih ministrstev, kakor tudi njihovo delovanje. V regionalnih odborih za kulturo (v okviru regionalnih razvojnih agencij) naj bodo predstavniki ministrstva, občin in strokovnjakov s področja kulture.

## **3.2. SISTEM JAVNEGA FINANCIRANJA KULTURE**

### **3.2.1. JAVNO FINANCIRANJE KULTURE NA FINSKEM**

Modeli javnega financiranja kulture in umetnosti so različni od države do države, v veliki meri pa je njegovala struktura odvisna od sistemske organizacije države in njenih državnih organov.

Iz prikazane finske organizacijske strukture smo lahko razbrali, da je finski model kulturne politike v prvi vrsti model, ki vključuje mnogo strokovnih teles, ki služijo kot podaljšana roka Ministrstva in imajo vse večje pristojnosti glede sprejemanja odločitev o kulturnih in umetniških vsebinah. Javno administracijo predstavljata dva pola: država in občine. Obstajajo sicer regionalna telesa, vendar je pristojnost odločanja in javnega financiranja kulture in umetnosti v rokah države in občin, čeprav ne smemo prezreti dejstva, da regionalni umetniški sveti pridobivajo na pomenu in so po novem zadolženi za razvoj in planiranje kulture in umetnosti v okviru sredstev financiranja s strani skladov Evropske unije.

Glavno vlogo v financiranju umetnosti in kulture na Finskem igrata torej centralna vlada in občinski sektor. Glavna področja, financirana s strani vlade in občin, so področje umetnosti (in umetnikov), področje dediščine, kulturnih in umetniških ustanov (vključno z izvajalci umetnosti) in služb, ki so za to potrebne, ter področje splošnega in strokovnega izobraževanja na področju umetnosti in kulture. Glavne oblike financiranja so financiranje direktno iz proračuna, transferji (direktno ali preko drugih državnih upravnih organov do prejemnikov) in poraba davkov. Obstaja precej zanesljiva statistika v zvezi z javno porabo, ki pokriva tekoče stroške; podatki o kapitalskih vlaganjih pa so manj zanesljivi.

Financiranje kulture na regionalni ravni je minimalno, poteka pa v glavnem iz centrov za gospodarstvo in razvoj. Drugi pomemben vir financiranja so regijski sveti, ki nosijo odgovornost za razdeljevanje različnih subvencij s strani EU. Subvencioniranje na regionalni ravni se izvaja v glavnem v obliki podpore projektov in vsote se vsako leto razlikujejo. Regionalne kulturne ustanove so občinske ustanove, ki prejemajo dodatno državno podporo.

#### **3.2.1.1. Struktura javnega financiranja kulture na Finskem glede na raven financiranja (razmerje med državo in občinami)**

Na podlagi širše definicije kulture in števil, ki so predstavljene v preglednicah 4 in 5, je delež financiranja kulture (tekoči izdatki) centralne vlade 56,3% in delež občin 43,7%. Če uporabimo običajno ozko definicijo in izpustimo arhiv, znanstvene

knjižnice in izobraževanje na področju umetnosti in kulture, se poraba enakomerno razdeli med oba nivoja – država 51,5% in občine 48,5%.

**Preglednica 4: Javno financiranje kulture na Finskem v letu 2001 po področjih in glede na raven financiranja v evrih**

Področja kulture	Skupni javno-finančni odhodki za kulturo v EUR		Skupni državni odhodki za kulturo	Državni odhodki za kulturo – neposredno financiranje	Državni odhodki za kulturo – transferi občinam	Državni odhodki za kulturo – drugi transferi	Skupni lokalni (občinski) odhodki za kulturo
	v %	v EUR	v EUR	v EUR	v EUR	v EUR	v EUR
<b>Kulturna dediščina</b>	<b>15,2</b>	<b>113.564.329</b>	<b>64.725.329</b>	35.354.551	12.238.000	17.132.778	<b>48.839.000</b>
⇒ muzeji		101.646.653	52.807.653	23.436.875	12.238.000	17.132.778	<b>48.839.000</b>
<b>Arhivi</b>	<b>1,7</b>	<b>12.188.516</b>	<b>12.188.516</b>	12.188.516			
<b>Knjižnice</b>	<b>30,5</b>	<b>226.895.533</b>	<b>100.997.533</b>	16.633.774	81.000.000	3.363.759	<b>125.898.000</b>
⇒ Znanstvene		6.184.054	6.184.054	513.375		498.341	
<b>Arhitektura</b>	<b>0,1</b>	<b>1.011.716</b>	<b>1.011.716</b>	513.375		498.341	
<b>Vizualne umetnosti</b>	<b>5,5</b>	<b>40.749.871</b>	<b>40.749.871</b>	35.991.835		4.758.036	
⇒ izobraževanje		24.842.000	24.842.000	24.842.000			
<b>Uprizoritvene umetnosti</b>	<b>30,0</b>	<b>223.658.778</b>	<b>142.501.778</b>	55.523.060	17.961.000	69.017.718	<b>81.157.000</b>
⇒ izobraževanje		30.146.000	30.146.000	30.146.000			
⇒ glasba		55.066.949	28.524.949	17.168.414	9.321.000	2.035.535	<b>26.482.000</b>
⇒ glasbena gledališča, opera		39.800.840	35.936.840			35.936.840	<b>3.864.000</b>
⇒ gledališča		88.715.986	38.519.986	1.473.339	8.640.000	28.406.647	<b>50.196.000</b>
<b>Knjige in tisk</b>	<b>3,0</b>	<b>22.368.491</b>	<b>22.368.491</b>	8.047.536		14.320.955	
<b>Multimedijska in avtovizualna umetnost</b>	<b>2,0</b>	<b>14.987.775</b>	<b>14.987.775</b>	4.055.560		10.932.215	
<b>Interdisciplinarne aktivnosti</b>	<b>7,4</b>	<b>55.359.228</b>	<b>19.619.228</b>	12.900.474	6.718.754		<b>35.740.000</b>
⇒ socio-kulturne aktivnosti		42.458.754	6.718.754		6.718.754		<b>35.740.000</b>
<b>Ostalo</b>	<b>4,6</b>	<b>34.210.570</b>	<b>98.570</b>	98.570			<b>34.112.000</b>
<b>SKUPAJ</b>	<b>100,0</b>	<b>745.001.807</b>	<b>419.248.807</b>	<b>181.314.251</b>	<b>117.917.754</b>	<b>120.023.802</b>	<b>325.746.000</b>

Vir: Lasten in Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 2005

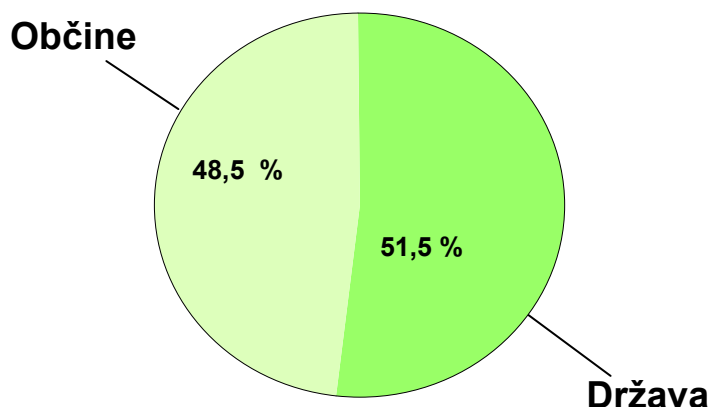


**Preglednica 5: Deleži države in občin pri financiranju kulture na Finskem v letu 2001**

Leto	Delež države pri financiranju kulture po širši definiciji v %	Delež občin pri financiranju kulture po širši definiciji v %	Delež države pri financiranju kulture po ožji definiciji v %	Delež občin pri financiranju kulture po ožji definiciji v %
2001	56,3	43,7	51,5	48,5

Vir: Lasten in Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 2005

**Slika 8: Prikaz delitve financiranja kulture med državo in občinami na Finskem v letu 2001**



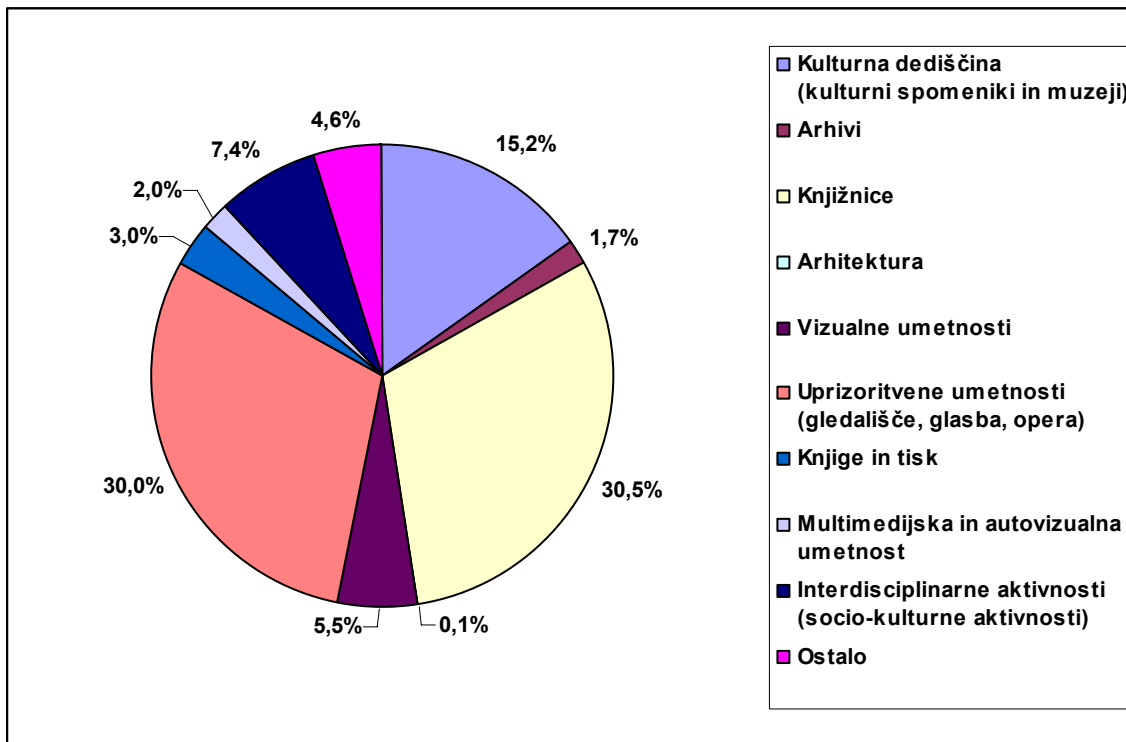
Vir: Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 2005

### 3.2.1.2. Struktura javnega financiranja po posameznih področjih kulture in umetnosti

Če pogledamo strukturo skupnih javno-finančnih odhodkov<sup>16</sup> je absolutno največ (kar 30,5%) javno-finančnih sredstev porabljenih za financiranje javnih knjižnic. Izjemno veliko pozornost posvečajo na Finskem uprizoritvenim umetnostim, med njimi največ gledališčem, sledita glasba in glasbeno gledališče (Nacionalna opera). Veliko sredstve namenjajo tudi izobraževanju in socio-kulturnim dejavnostim. Socio-kulturne dejavnosti (umetnosti) so zelo razpršene in pretežno vsebujejo občinsko financiranje različnih kulturnih programov in sredstev amaterskih umetnikov in ustvarjalcev.

<sup>16</sup> Javno-finančni odhodki za kulturo pomenijo skupen seštevek sredstev, ki jih za kulturo namenjajo ministrstva ter občine.

**Slika 9: Prikaz strukture javnega financiranja po posameznih področjih kulture v letu 2001**

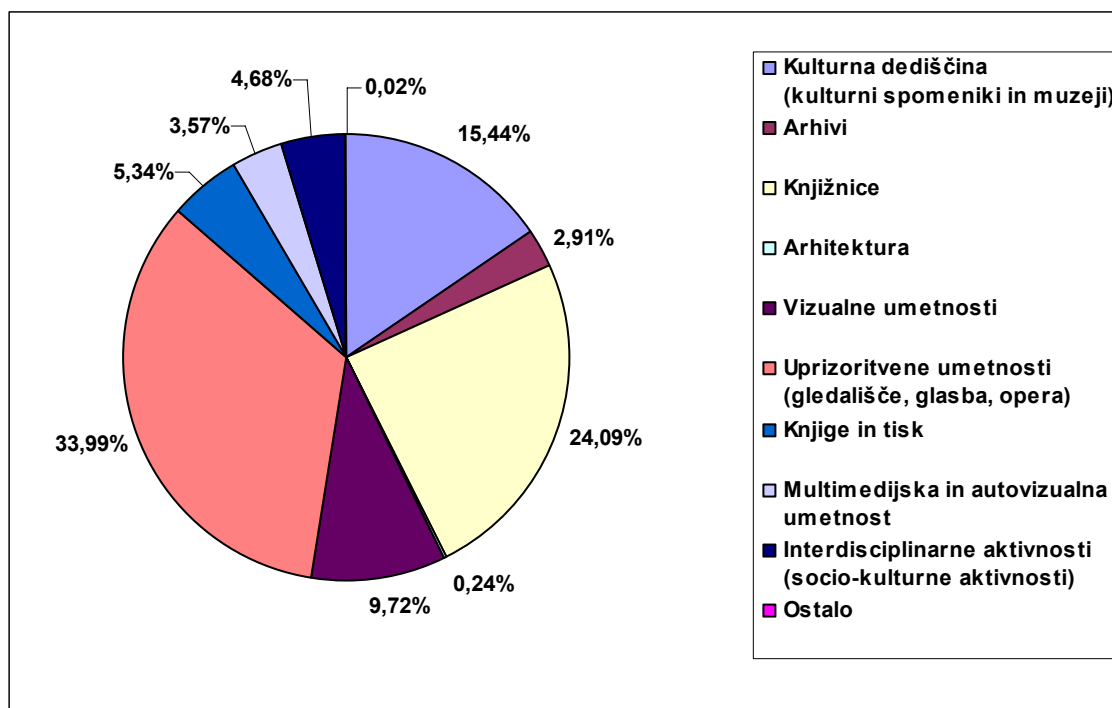


Vir: *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 2005*

Delitev finančnih odgovornosti med dvema vlagateljema, t.j. vlado in občinami, je precej jasna. Iz preglednice 4 in slike 9 je razbrati, da država skrbi za državne kulturne ustanove, nosi glavno odgovornost za izobraževanje na področju umetnosti in s pomočjo z zakonom predpisanega sistema državnih subvencij skrbi za finančne transferje občinam z namenom izravnati razlike med preskrbovanjem služb na področju umetnosti in kulture po vsej državi. Država prav tako nosi glavno odgovornost za centralno državno infrastrukturo: postavitve in restavriranje zgradb nacionalnega pomena in kulturnih spomenikov, arhivov, vzdrževanje glavnega sistema obveščanja in komunikacij – tisk in knjige ter prevzema stroške za gradnjo in komunikacijo državne mreže sistema služb na področju kulture.

Če pogledamo strukturo državnih odhodkov za kulturo, ugotovimo, da je precej podobna strukturi skupnih javno-finančnih odhodkov. Država največ (kar 34 %) državnih proračunskih sredstev namenjenih uprizoritvenim umetnostim (gledališču, glasbi, operi in izobraževanju), 24,1% sredstev pa knjižnicam. Veliko proračunskih sredstev namenja ohranjanju kulturne dediščine (15,4%), od tega gre 82% muzejem, 18% pa kulturnim spomenikom. V celoti prevzema skrb za financiranje kulturnih spomenikov, arhivov, arhitekture in vizualne umetnosti.

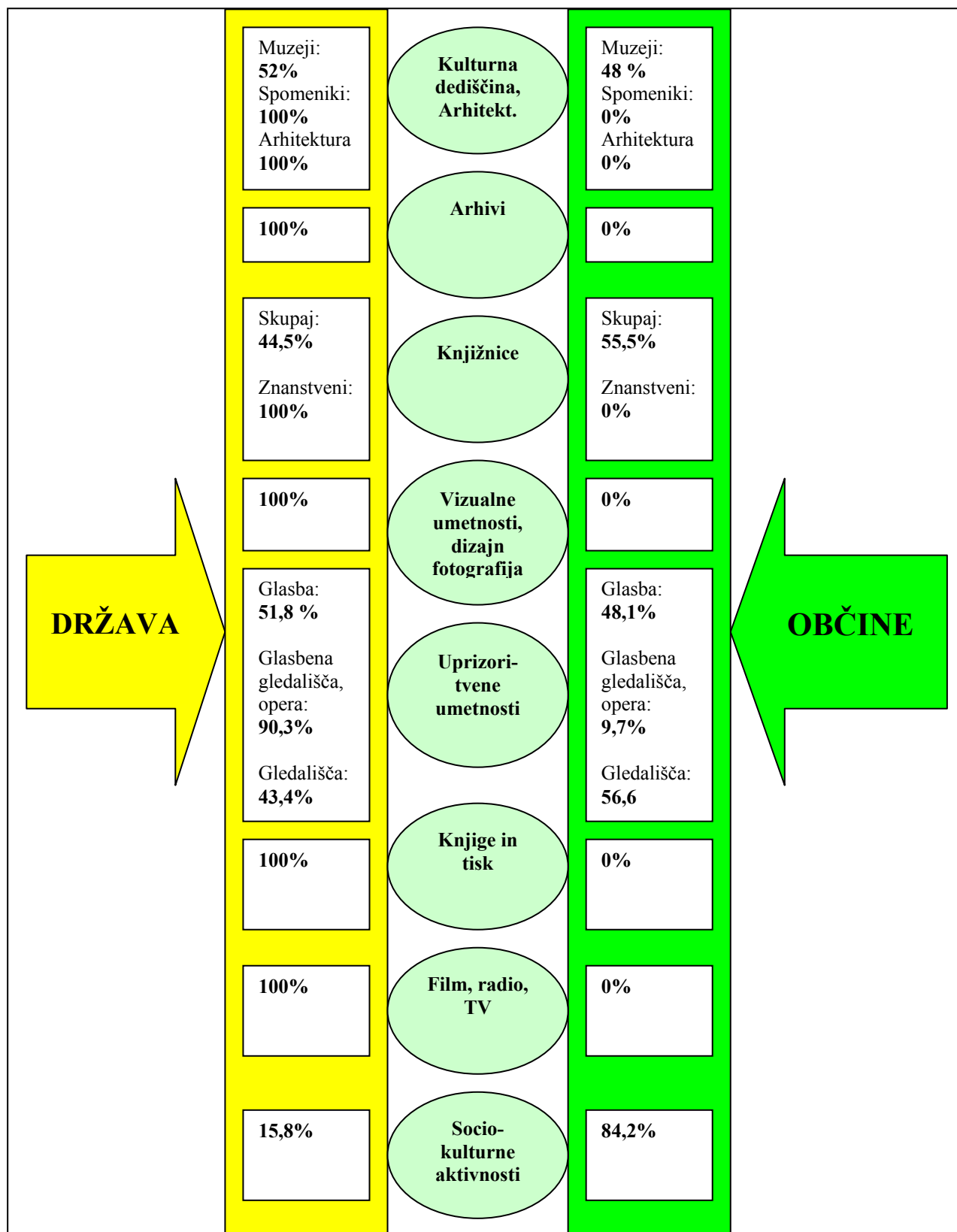
**Slika 10: Prikaz strukture državnega financiranja na Finskem po posameznih področjih kulture v letu 2001**



Vir: *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 2005*

Delovanje občin je usmerjeno v zagotavljanje osnovnih kulturnih storitev za svoje občane. To pa vključuje tudi kritje stroškov delovanja občinskih kulturnih institucij. Največ sredstev morajo občine zagotoviti za knjižnice, sledijo gledališča, muzeji, in orkestri.

**Slika 11: Prikaz razdelitve financiranja med državo in občinami na Finskem po posameznih področjih kulture v letu 2001**



Vir: *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 2005*

### 3.2.1.3. Javno-finančni odhodki za kulturo v državnem proračunu in bruto domačem proizvodu na Finskem

Javno-finančni odhodki za kulturo (oz. izdatki) predstavljajo neke vrste življenjski standard, ki izpričuje kakovost življenja in prostora v izbrani državi. Kot javno-finančni odhodki so mišljeni vsi odhodki, ki so jih imele vse ravni državne uprave (vlada, ministrstva, regionalne vlade, občine) v določenem koledarskem letu.

Po statistiki iz leta 2001 je končna vsota tekočih javno-finančnih odhodkov za kulturo na Finskem znašala 745.001.807 evrov, skupni znesek kapitalskih naložb in transferov centralne vlade 18,1 milijonov evrov, s strani lokalne (občinske) vlade pa 85,5 milijonov evrov.

Na podlagi širše definicije in upoštevajoč zgoraj navedene (domnevno prenizke) številke kapitalskih vlaganj (investicij), dobimo skupno vsoto javno-finančnih odhodkov za kulturo v višini 848,6 milijonov evrov in delež javno-finančnih odhodkov v letu 2001, ki znaša okrog 2,4% celotnega državnega proračuna oziroma 0,62% bruto domačega proizvoda. Sredstva za kulturo per capita<sup>17</sup> so bila leta 2001 v višini 153 evrov.

**Preglednica 6: Javno-finančni odhodki za kulturo (po širši definiciji) v državnem proračunu in BDP v letu 2001**

Leto	Bruto domači proizvod v tisoč EUR	Skupni proračunski odhodki Finske v tisoč EUR	Javno-finančni odhodki za kulturo brez investicij v tisoč EUR	Javno-finančni odhodki za kulturo (tekoči in kapitalski) v tisoč EUR	Javno-finančni odhodki za kulturo na prebivalca v EUR	Delež javno-finančnih odhodkov za kulturo v BDP v %	Delež javno-finančnih odhodkov brez investicij za kulturo v BDP v %	Delež javno-finančnih odhodkov (tekoči in kapitalski) v državnem proračunu v %
2001	135.468.000	36.072.000	745.002	848.602	153	0,62	0,55	2,4

Vir: Lasten in Tilastokeskus/Statistics Finland, 2005

### 3.2.1.4. Loterijski prihodki za kulturo

Posebna značilnost financiranja kulture na Finskem so loterijski prihodki, ki predstavljajo kar približno 60% vseh državnih izdatkov za kulturo. Državna loterija namreč za kulturo namenja krepko čez 50% svojih sredstev, torej več kot za šport.

<sup>17</sup> V letu 2001 je bilo na Finskem 5.188.000 prebivalcev.

Delež financiranja kulture s strani države loterije sicer pada, predvsem zaradi nove zakonodaje, ki določa, da se morajo državne subvencije javnim občinskim knjižnicam zagotavljati iz rednih proračunskih sredstev (iz denarja davkoplačevalcev), pa tudi zaradi bojazni, da bi kultura in umetnost postala preveč odvisna od hazarderskega obnašanja Fincev.

**Preglednica 7: Delež sredstev nacionalne loterije v državnih proračunskih sredstvih za kulturo v letih 2001-2004**

Leto	Proračunska sredstva za kulturo Ministrstva za šolstvo v tisoč EUR	Sredstva nacionalne loterije za kulturo v tisoč EUR (del proračunskih sredstev Ministrstva za šolstvo)	Delež sredstev nacionalne loterije v proračunskih sredstvih za kulturo v %
2001	295.531	204.462	69,18
2002	302.231	179.780	59,48
2003	315.334	191.232	60,64
2004	330.603	187.982	56,86

Vir: Tilastokeskus/Statistics Finland, 2005

**Preglednica 8: Distribucija dohodkov finske državne loterije med umetnost, znanost, šport in izobraževanje v letih 2000-2003**

Leto	Skupaj loterijski dohodki v 1000 EUR	Delež loterijskih dohodkov za umetnost v %	Delež loterijskih dohodkov za znanost v %	Delež loterijskih dohodkov za šport v %	Delež loterijskih dohodkov za izobraževanje v %
2000	382.168	55	19	21	5
2001	381.405	54	20	21	5
2002	359.604	50	21	23	6
2003	371.700	51	20	23	6

Vir: Tilastokeskus/Statistics Finland, 2005

### 3.2.2. JAVNO FINANCIRANJE KULTURE V SLOVENIJI

Če bi želeli predstaviti realno sliko financiranja kulture v Sloveniji, bi morali kot vire upoštevati tako vsa javna sredstva, namenjena kulturi (pri čemer bi bilo potrebno upoštevati neposredno in posredno financiranje), kot tudi sredstva, ki jih prispevajo posamezniki, ter sponzorstvo, donacije in druga vlaganja gospodarskih in drugih organizacij, prav tako pa tudi sredstva slovenskih in mednarodnih ustanov in skladov,

ki so namenjena kulturi in kulturnim dejavnostim. Žal so sedaj dostopni relevantni podatki o financiranju kulture v Sloveniji omejeni predvsem na javni sektor, medtem ko tovrstni dostopni podatki o financiranju kulture iz drugih virov bolj ali manj obsegajo oceno finančnih sredstev za kulturo, ki jih prispevajo gospodinjstva.

Financiranje kulture v Sloveniji je v glavnem naloga države in lokalnih skupnosti. Vmesne – regionalne ravni še ni.

Na državni ravni nosi glavno vlogo pri distribuciji javnih sredstev za kulturo Ministrstvo za kulturo. S proračunskimi sredstvi Ministrstvo za kulturo podpira številne kulturne programe in projekte, vključno s programi in projekti javnih kulturnih institucij (nacionalnih in občinskih), Filmskega sklada RS in Javnega sklada RS za kulturne dejavnosti ter manjšin, s subvencijami in dotacijami podpira umetnike, društva, nevladne organizacije, podeljuje štipendije, sofinancira obnovo kulturnih spomenikov, zagotavlja socialno varnost svobodnim umetnikom, itd..

Obveznosti lokalnih skupnosti na področju kulture so:

- ⇒ zagotavljanje knjižnične aktivnosti,
- ⇒ zagotavljanje kulturnega in umetniškega delovanja,
- ⇒ zagotavljanje amaterskega kulturnega delovanja,
- ⇒ ohranjanje nepremične in premične kulturne dediščine,
- ⇒ spodbujanje kulturnih programov in projektov lokalnega pomena,
- ⇒ spodbujanje kulturnih programov in projektov narodnostnih manjšin,
- ⇒ in drugo.

Poleg državnega proračuna prispeva pomemben delež finančnih sredstev za kulturo tudi lokalna raven.

### **3.2.2.1. Struktura javnega financiranja kulture v Sloveniji glede na raven financiranja (razmerje med državo in občinami)**

Kar zadeva financiranje kulture je Slovenija visoko centralizirana. Delež države pri financiranju kulture je bistveno višji od deleža lokalnih skupnosti.

Iz preglednice 9 je razvidno, da se delež države v odhodkih za kulturo v zadnjih letih bistveno ne spreminja in znaša okrog 64%, medtem ko je delež občin približno 36%. Pri tem velja poudariti, da so pri deležu občin upoštevana vsa sredstva lokalnih skupnosti, namenjena kulturi, medtem ko so pri državnem deležu upoštevana le proračunska sredstva Ministrstva za kulturo.

V letih 1996 -1998 je bil delež države še višji (v letu 1996 celo 69%), izstopa pa leto 1999, ko se je delež financiranja kulture s strani države znižal na 59,4%. Razlog za

to tiči v dejstvu, da je v letu 1999 in prvi polovici leta 2000 država prenehala sofinancirati 38 javnih občinskih kulturnih institucij, v drugi polovici leta 2000 pa je morala na osnovi ustavne presoje zopet prevzeti njihovo financiranje.

Delež države oziroma občin je torej odvisen od financiranja javnih zavodov v kulturi v posameznem obdobju. Od leta 1990 je država začasno od občin prevzela financiranje kulturnih ustanov regionalnega pomena. V obdobju od 1.1. 1999 do 30.6.2000 so bile skladno z 27. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 56/98) obveznosti financiranja za 38 javnih zavodov v kulturi prenesene v občinsko pristojnost, kar je imelo za posledico nižji delež države pri financiranju kulture. Ker je bila zakonska določba razveljavljena, je od 1.7.2000 dalje ta obveznost ponovno v pristojnosti Ministrstva za kulturo in delež države pri financiranju kulture se je ponovno povišal.

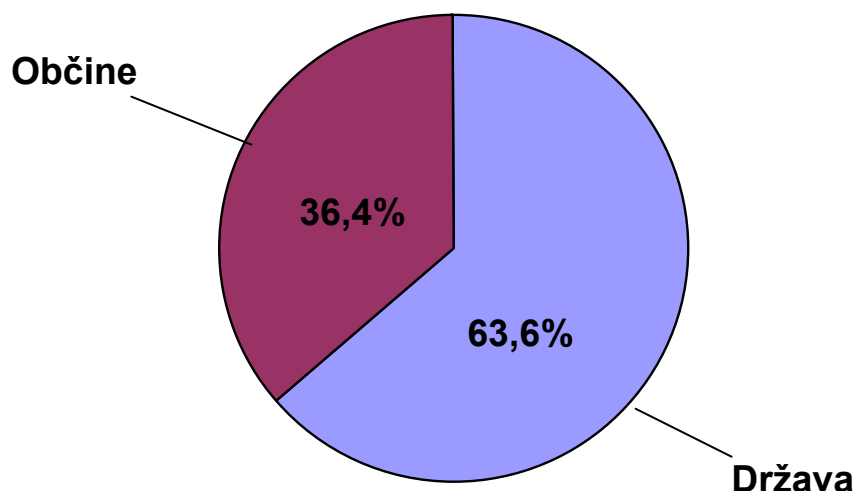
**Preglednica 9: Sredstva za kulturo in deleži financiranja kulture države in občin v Sloveniji v obdobju 1996 – 2004 v evrih**

PRORAČUNSKO LETO	Vsi odhodki za kulturo	Državni odhodki za kulturo (Ministrstvo za kulturo)	Vsi občinski odhodki za kulturo	Delež države v vseh odhodkih za kulturo v %	Delež občin v vseh odhodkih za kulturo v %
1996	122.128.189	84.543.784	37.584.405	69,2	30,8
1997	134.235.440	91.713.623	42.521.817	68,3	31,7
1998	142.975.246	96.265.607	46.709.639	67,3	32,7
1999	172.153.360	102.274.858	69.878.502	59,4	40,6
2000	176.731.338	107.276.147	69.455.191	60,7	39,3
2001	180.877.408	117.231.799	63.645.609	64,8	35,2
2002	191.631.992	122.184.423	69.447.569	63,8	36,2
2003	199.421.942	127.463.181	71.958.761	63,9	36,1
2004	214.696.053	136.478.071	78.217.982	63,6	36,4

*Vir: Lasten in interna gradiva Ministrstvo za kulturo, 2006*



**Slika 12: Prikaz delitve financiranja kulture med državo in občinami v letu 2004**



*Vir: Lasten in interna gradiva Ministrstvo za kulturo, 2006*

### **3.2.2.2. Struktura javnega financiranja po posameznih področjih kulture in umetnosti**

V Sloveniji imamo natančne podatke o strukturi proračunskega financiranja kulture na nivoju države (Ministrstva za kulturo). Sredstva za kulturo lokalnih skupnosti so relativno skromna in namenjena prevsem ljubiteljski kulturi in določenim kulturnim projektom ter investicijskemu vzdrževanju.

Če pogledamo strukturo državnega proračuna, namenjenega kulturi, je v Sloveniji največ proračunskih sredstev (17,51%) namenjenih za varstvo premične kulturne dediščine (muzeji, arhivi) ter za glasbeno dejavnost (16,82%). Velik del sredstev je namenjenih tudi uprizoritvenim umetnostim – gledališču (14,91%).

Struktura državnega proračuna za kulturo po posameznih področjih kulture se v obdobju 1996 do 2004 ni bistveno spremenila, izstopata le leti 1999 in 2000, ko so na osnovi 27. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 56/98) financiranje občinskih javnih zavodov s področja kulture prevzele občine ustanoviteljice (od 01.07.2000 dalje financiranje le teh zopet bremeni Ministrstvo za kulturo).

Opazno je tudi kar precejšnje znižanje sredstev za varstvo nepremične kulturne dediščine (kulturne spomenike), in sicer od leta 1999 do leta 2004 kar za 5,13 odstotnih točk. Razlog za to je neizvajanje zakona o zagotavljanju sredstev za

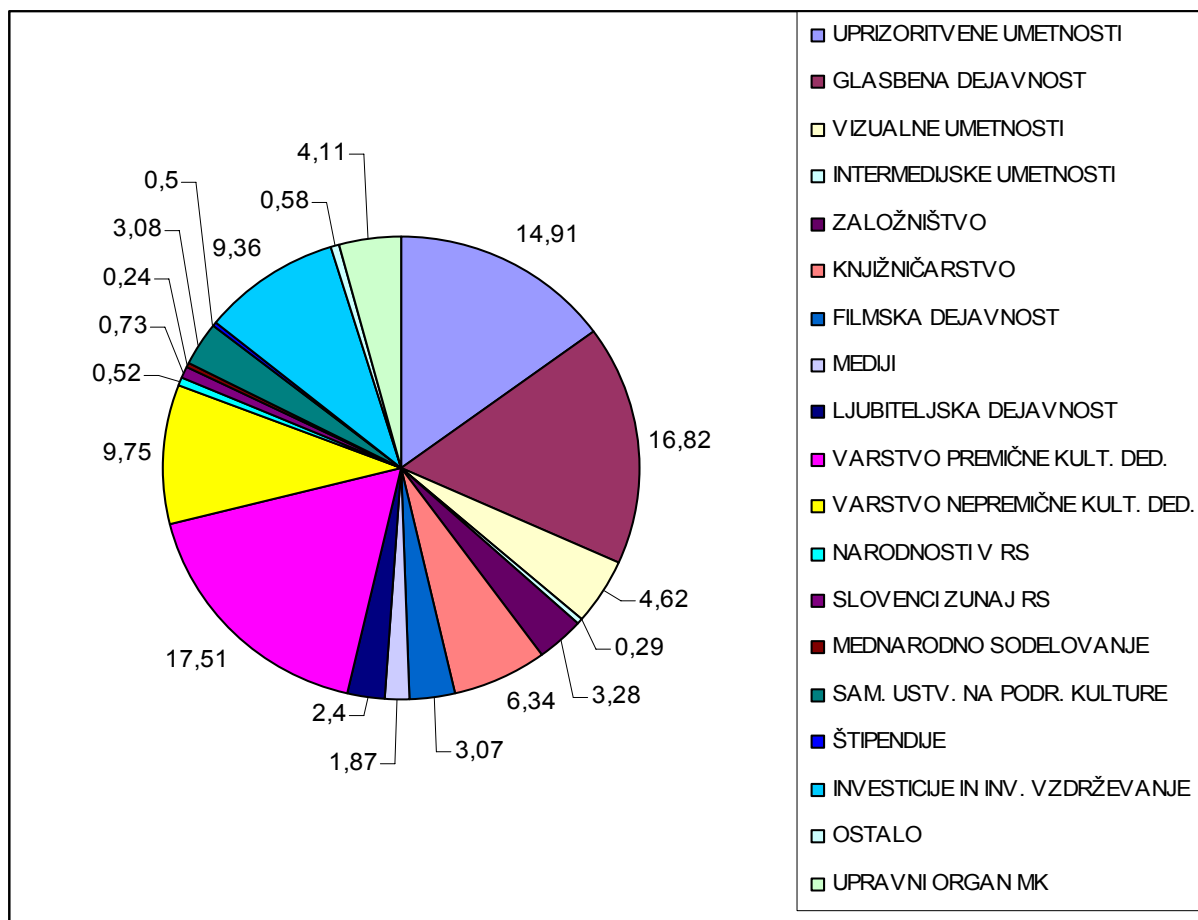
nekatero nujne programe Republike Slovenije v kulturi – »kulturni tolar« (Ur.l.RS, št. 108/02). S sprejetjem zakona o »kulturnem tolarju« se je državni zbor namreč obvezal, da bo država v letih 1998-2003 v proračunu RS zagotovila sredstva za obnovo nekaterih najbolj ogroženih in najkvalitetnejših objektov kulturne dediščine v skupni višini 9.180 milijard tolarjev, v letih 2004-2008 pa še dodatna sredstva v višini 9.589 milijard tolarjev (vsako leto cca 1,5 do 2 milijardi tolarjev). V proračunu RS za leto 2004 je na primer Ministrstvo za kulturo za izvajanje zakona prejelo le 346 milijonov tolarjev, kar je 17,3 % od zakonsko določenih sredstev.

**Preglednica 10: Pregled strukture slovenskega državnega proračuna za kulturo po ključnih programskih sklopih oz. dejavnostih v obdobju 1991 – 2004**

Kulturne dejavnosti	leto									
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
1 UPRIZORITVENE UMETNOSTI	15,71	15,27	15,68	9,85	12,26	14,92	15,98	15,69	14,91	
2 GLASBENA DEJAVNOST	18,71	18,11	18,1	17,8	17,7	17,57	17,79	17,53	16,82	
3 VIZUALNE UMETNOSTI	4,58	4,41	4,49	3,65	3,83	4,61	5,24	4,81	4,62	
4 INTERMEDIJSKE UMETNOSTI								0,31	0,29	
5 ZALOŽNIŠTVO	3,87	3,64	3,54	4,16	3,45	2,78	2,64	2,52	3,28	
6 KNJIŽNIČARSTVO	6,63	6,42	6,15	6,4	7,68	6,95	6,53	6,57	6,34	
7 FILMSKA DEJAVNOST	3,31	3,63	3,66	4	3,94	4,03	3,93	3,12	3,07	
8 MEDIJI							0,53	0,62	1,87	
9 LJUBITELJSKA DEJAVNOST	2,98	2,84	2,92	2,87	2,77	2,66	2,56	2,51	2,4	
10 VARSTVO PREMIČNE KULT. DED.	19,19	19,07	19,17	13,45	15,77	17,74	17,94	18,28	17,51	
11 VARSTVO NEPREMIČNE KULT. DED.	9,7	9,58	10,02	14,88	14,16	11,2	11,66	11,56	9,75	
12 NARODNOSTI V RS	0,52	0,56	0,66	0,64	0,61	0,54	0,55	0,48	0,52	
13 SLOVENCİ ZUNAJ RS	0,61	0,69	0,74	0,7	0,65	0,59	0,82	0,76	0,73	
14 MEDNARODNO SODELOVANJE	2,37	3,71	2,8	2,86	2,57	2,15	0,25	0,27	0,24	
15 SAM. USTV. NA PODR. KULTURE	2	2,26	2,27	2,52	2,57	2,67	3,02	3,15	3,08	
16 ŠTIPENDIJE	0,45	0,47	0,48	0,48	0,46	0,4	0,4	0,47	0,5	
17 INVESTICIJE IN INV. VZDRŽEVANJE	6,38	6,58	6,35	12,86	8,53	7,9	6,8	7,67	9,36	
18 OSTALO	1,2	0,88	1,04	0,84	0,63	0,6	0,57	0,47	0,58	
19 UPRAVNI ORGAN MK	1,79	1,89	1,94	2,03	2,41	2,69	2,78	3,21	4,11	
<b>SKUPAJ</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	

Vir: Interna gradiva Ministrstvo za kulturo, 2006

**Slika 13: Prikaz strukture državnega proračunskega financiranja po posameznih področjih kulture v letu 2004**



Vir: Interna gradiva Ministrstvo za kulturo, 2006

### 3.2.2.3. Javno-finančni odhodki za kulturo v slovenskem državnem proračunu in bruto domačem proizvodu

Javnofinančni odhodki za kulturo<sup>18</sup> so v Sloveniji leta 2001 znašali 39.284 milijonov tolarjev (približno 181 milijonov evrov) oziroma 0,82 % bruto domačega proizvoda. V letu 2004 se je delež javno-finančnih odhodkov za kulturo v bruto domačem proizvodu povečal na 0,83 %. Skupni znesek investicij v kulturo je v letu 2001 znašal 6.144 milijonov tolarjev oz. 15,64 % vseh javno-finančnih odhodkov za kulturo. V letu 2004 so se kapitalska vlaganja v kulturo povišala za 1,26 odstotnih točk na skupni znesek 8.665 milijonov tolarjev. Za izvajanje kulturnih dejavnosti je Slovenija v letu 2001 namenila 33.140 milijonov tolarjev oziroma 152.590 tisoč evrov (0,70% bruto domačega proizvoda), v letu 2004 pa 42.618 milijonov tolarjev oziroma 178,4 milijonov evrov (0,69% bruto domačega proizvoda).

<sup>18</sup> Javnofinančni odhodki za kulturo pomenijo skupen seštevek sredstev, ki jih za kulturo namenjajo Ministrstvo za kulturo ter občine.

**Preglednica 11: Javno-finančni odhodki za kulturo v Sloveniji v tolarjih in delež v BDP v obdobju 1996 – 2004**

Leto	Bruto domači proizvod v mio SIT	Državni proračun v mio SIT	Javno-finančni odhodki za kulturo v mio SIT	Nominalna stopnja rasti (indeks) javno-finančnih odhodkov za kulturo glede na leto 1996	Investicijski odhodki za kulturo v mio SIT	Odhodki za kulturne dejavnosti v mio SIT	Delež odhodkov za kulturo v BDP
1996	2.728.199	594.464	20.702	100,00	2.228	18.474	0,76%
1997	3.110.075	737.902	24.216	116,97	2.891	21.325	0,78%
1998	3.464.889	848.856	26.631	128,64	3.094	23.537	0,77%
1999	3.874.720	962.700	33.333	161,02	6.065	27.268	0,86%
2000	4.252.315	1.028.945	36.236	175,03	6.315	29.921	0,85%
2001	4.761.815	1.194.151	39.284	189,76	6.144	33.140	0,82%
2002	5.314.494	1.311.748	43.352	209,41	6.652	36.700	0,82%
2003	5.747.168	1.461.158	46.606	225,13	7.132	39.474	0,81%
2004	6.191.161	1.647.643	51.283	247,72	8.665	42.618	0,83%

Vir: Lasten in interna gradiva Ministrstvo za kulturo, 2006

Sredstva za kulturo per capita<sup>19</sup> so bila leta 2001 v višini 19.720 tolarjev (90,8 evrov), v letu 2004 pa je Slovenija za kulturo per capita namenila kar 25.680 tolarjev (107,5 evrov).

**Preglednica 12: Javno-finančni odhodki za kulturo v Sloveniji v evrih in delež v BDP in državnem proračunu v letih 1996-2004**

leto	Bruto domači proizvod v tisoč EUR	Skupni proračunski odhodki Slovenije v tisoč EUR	Javno-finančni odhodki za kulturo brez investicij v tisoč EUR	Javno-finančni odhodki za kulturo (tekoči in kapitalski) v tisoč EUR	Javno-finančni odhodki za kulturo na prebivalca v EUR	Delež javno-finančnih odhodkov za kulturo v BDP v %	Delež javno-finančnih odhodkov brez investicij za kulturo v BDP v %	Delež javnih javno-finančnih odhodkov v državnem proračunu v %
1996	16.094.639	4.239.932	108.982	122.128	61,3	0,76	0,68	2,88
1997	17.240.027	4.871.271	118.211	134.235	67,6	0,78	0,69	2,76
1998	18.601.843	5.429.545	126.364	142.975	72,1	0,77	0,68	2,63
1999	20.011.434	5.939.601	140.830	172.153	86,7	0,86	0,70	2,90
2000	20.739.803	6.064.299	145.932	176.731	88,8	0,85	0,70	2,91
2001	21.925.146	6.614.542	152.590	180.877	90,8	0,82	0,70	2,73
2002	23.492.217	7.014.604	162.226	191.632	96,0	0,82	0,69	2,73
2003	24.591.602	7.496.492	168.906	199.422	99,9	0,81	0,69	2,66
2004	25.919.470	8.199.156	178.421	214.696	107,5	0,83	0,69	2,62

Vir: Lasten in interna gradiva Ministrstvo za kulturo, 2006

<sup>19</sup> V letu 2001 je v Sloveniji živelo 1.992.035 prebivalcev, v letu 2004 pa je zabeleženih 1.997.004.

### **3.2.3. PRIMERJAVA FINSKEGA IN SLOVENSKEGA JAVNEGA FINANCIRANJA KULTURE**

Definicije kulture in posledično javno-finančnih odhodkov za kulturo niso enotne, kot tudi ne statistično spremljanje odhodkov oz. izdatkov za kulturo. Na Finskem denimo javno-finančni odhodki za kulturo obsegajo tudi izobraževanje, medtem ko v Sloveniji ne. Slovenija vodi natančno statistiko o investicijskih odhodkih v kulturo, Finska ima o investicijah le grobe ocene. Kljub omenjenim pomanjkljivostim, ki zmanjšujejo zanesljivost primerjave, lahko povzamemo neke splošne ugotovitve in primerjave med Finsko in Slovenijo.

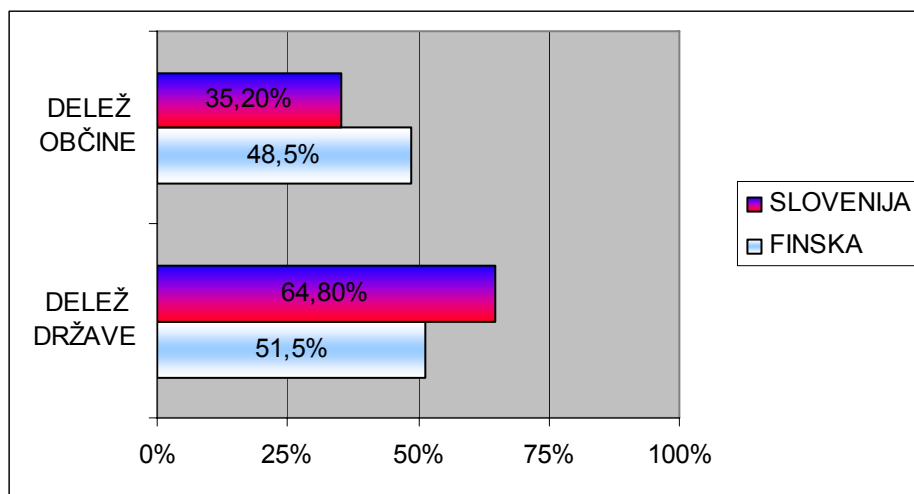
#### **3.2.3.1. Struktura javnega financiranja kulture glede na raven financiranja (razmerje med državo in občinami)**

Delitev odgovornosti in javnega-financiranja kulture na Finskem je med državo in občinami približno uravnoteženo. Financiranje kulture (po ožji definiciji) je enakomerno porazdeljeno med obe ravni, in sicer država 51,5% in občine 48,5%. Financiranje kulture se sicer izvaja tudi na regionalnem nivoju, vendar v minimalnem obsegu, poteka pa v glavnem iz centrov za gospodarstvo in razvoj oz. regijskih svetov v obliki subvencij kulturnim projektom. Pomembno pri tem je, da regijski sveti niso le podaljšana roka vlade, temveč temeljijo na sodelovanju med občinami in zastopanju regionalnih interesov.

V Sloveniji imamo danes še vedno zelo centralizirano kulturno politiko, saj je glavni financer kulture država - Ministrstvo za kulturo, ki za kulturo prispeva približno 64% vseh javnih sredstev za kulturo. Občine prispevajo za kulturo okrog 36% vseh javnih sredstev za kulturo. Regionalnega financiranja v Sloveniji nimamo. Predvsem se to kaže kot pomanjkljivost pri pridobivanju sredstev evropskih strukturnih skladov.

Na tem mestu je prav, da ugotovimo še razloge za tako centralizirano kulturno politiko v Sloveniji. Dejstvo je, da moramo razloge zanjo iskati v naši zgodovini. Na prehodu iz enostrankarskega političnega in socialističnega gospodarskega sistema v večstrankarsko parlamentarni sistem in kapitalistično gospodarstvo smo močno decentralizirano kulturno politiko ene izmed republik federativne države (organi oblasti: skupščina in njen izvršni svet ter komite za kulturo, skupščine in izvršni sveti občin ter organi samoupravnih interesnih skupnosti in krajevne skupnosti posameznih občin) tako rekoč morali nadomestiti s centralizirano kulturno politiko nove države, ki je zaradi zavarovanja in ohranitve obstoječe mreže kulturnih institucij po vsej državi, prevzela nase tudi financiranje večine javnih zavodov, tudi tistih, katerih ustanoviteljice so bile občine. In prav v tem je bistvo problema. Država (Ministrstvo za kulturo) je financer, občine pa imajo ustanoviteljske pravice, ki se manifestirajo skozi imenovanje svetov in direktorjev in lastništvo objektov.

**Slika 16: Primerjava financiranja kulture glede na raven odločanja med Finsko in Slovenijo v letu 2001**



Vir: Lasten, interna gradiva Ministrstvo za kulturo, 2006 in *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 2005*

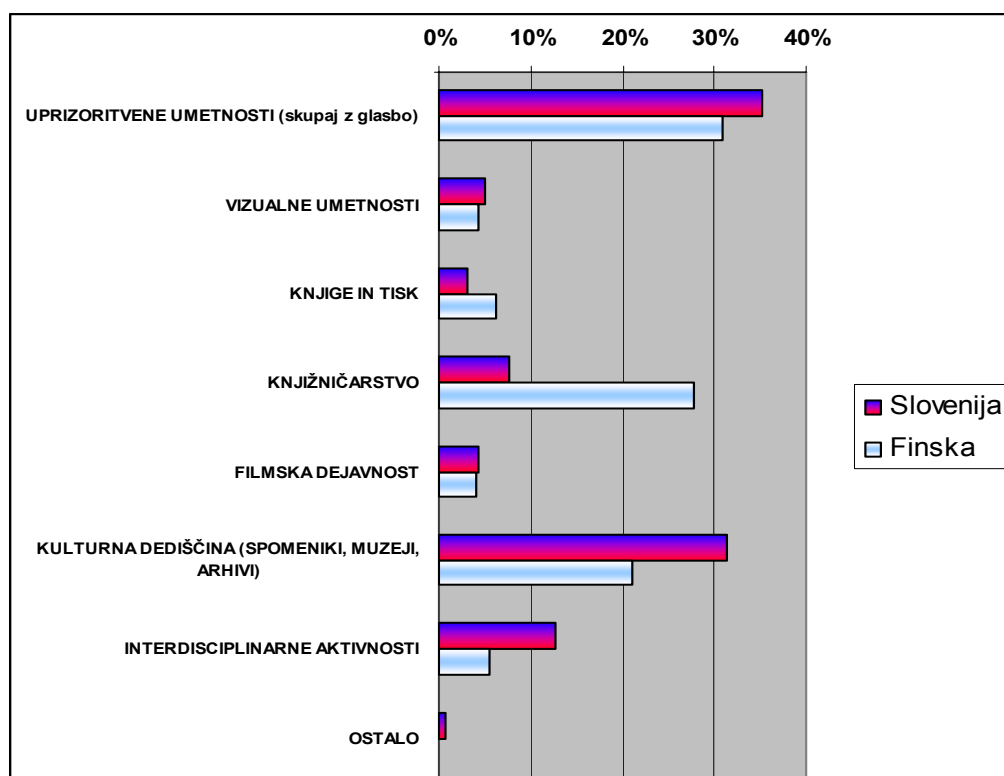
### 3.2.3.2. Struktura javnega financiranja po posameznih področjih kulture in umetnosti

Natančna primerjava javno-finančnih odhodkov za kulturo po področjih financiranja med Finsko in Slovenijo bi zahtevala natančne podatke (ne le grobo oceno) o strukturi občinskih odhodkov za kulturo v Sloveniji. Predpostavljamo sicer lahko, da se zaradi centralizirane kulturne politike v Sloveniji struktura vseh javno-finančnih odhodkov za kulturo po posameznih področjih bistveno ne razlikuje od strukture državnih proračunskih odhodkov za kulturo po področjih financiranja. In kot smo ugotovili, je tudi struktura finskih državnih odhodkov za kulturo precej podobna strukturi skupnih javno-finančnih odhodkov. Vendar bomo kljub temu, zaradi večje zanesljivosti ugotovitev, v obeh državah primerjali le strukturi državnih proračunskih odhodkov za kulturo po področjih financiranja.

Iz strukture državnih proračunskih odhodkov na Finskem razberemo, da največ sredstev namenjajo za uprizoritvene umetnosti (gledališče, glasbo in opero) ter knjižnice. To je razumljivo. Gledališče, glasba, opera in sistem javnih knjižnic so namreč paradni konji finske kulture v tujini, hkrati pa gre za področja, ki so najbolj »delovno-intenzivna« in podprta tako s strani centralne vlade kot občin. V Sloveniji največ državnih proračunskih sredstev (17,51%) namenjamo za varstvo premične kulturne dediščine - muzeje in arhive - ter za glasbeno dejavnost (16,82%). Velik del sredstev je namenjenih tudi uprizoritvenim umetnostim - gledališču (14,91%).

Za natančnejšo primerjavo si poglejmo odhodke za kulturne dejavnosti brez upoštevanja investicijskih odhodkov (ocena o finskih investicijskih odhodkih v kulturo namreč ni natančna) in brez upoštevanja proračunskih sredstev, namenjenih izobraževanju (baza podatkov Ministrstva za kulturo ne vsebuje podatkov o izobraževanju). Primerjava pokaže, da Finska bistveno večji delež proračunskih sredstev za kulturo namenja knjižničarstvu in založništvu. Ostala področja so približno enako financirana, z izjemo kulturne dediščine, ki ji Slovenija namenja večjo skrb od Finske. Slovenija namreč namenja obnovi kulturnih spomenikov približno 12% vseh proračunskih sredstev za kulturo, kar je skoraj 3-krat več kot Finska. Finska namreč sredstva namenja za vključevanje dediščinskih vsebin v vzgojno izobraževalne programe in s tem dviguje zavest o pomenu ohranjanja kulturne dediščine (govorimo lahko o posrednem financiranju kulturne dediščine). Neposrednega državnega financiranja obnove kulturnih spomenikov je bistveno manj kot v Sloveniji. Primerjava tudi pokaže, da so slovenska proračunska sredstva za kulturo zelo razpršena.

**Slika 17: Primerjava kulturnih dejavnosti Slovenije in Finske v letu 2001**



Vir: Lasten, interna gradiva Ministrstvo za kulturo, 2006 in *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 2005*

Če vseeno pogledamo še strukturo občinskih odhodkov na Finskem, lahko ugotovimo, da občine prispevajo velik delež finančnih sredstev za muzeje (48%) in

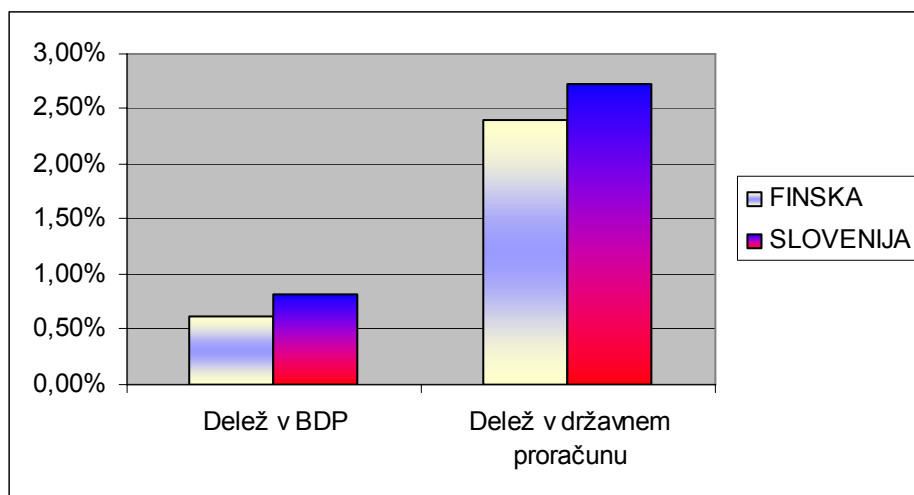
za glasbo (48,1%). Pri financiranju gledališč je občinski delež celo višji od državnega (56,6%). Tako lahko zaključimo, da Finska v glavnem finančno pokriva zanjo strateško pomembna področja, ki so širšega narodnega značaja (arhivi, knjiga in knjižnice, arhitektura, izobraževanje), medtem ko vsebine, ki so bolj lokalnega oziroma regijskega značaja prepušča občinam, vendar kljub temu s soudeležbo pri financiranju skrbi za ustrezen razvoj.

### 3.2.3.3. Javno-finančni odhodki za kulturo v državnem proračunu in bruto domačem proizvodu

Slovenija namenja glede na bruto domači proizvod visok delež finančnih sredstev za kulturo in umetnost. Delež Slovenije v višini 0,82% je za 32,3% večji od deleža, ki ga dosega Finska (0,62%), čeprav tudi Finska kulturi namenja veliko sredstev v primerjavi z drugimi evropskimi državami (izdatki za kulturo v BDP-ju se v povprečju gibajo med 0,3 in 0,6%).

Tudi delež javno-finančnih odhodkov za kulturo (tekoči in kapitalski) v višini 2,4% slovenskega državnega proračuna je za 0,33 odstotne točke oziroma za 13,8% višji od finskega. Razlog za tako ugodne številke gre najbrž iskati v dejstvu, da sta BDP in proračun Slovenije v primerjavi s Finsko kar šestkrat manjša, medtem ko je struktura in »cena« kulture, lahko rečemo, podobna.

**Slika 18: Delež javno-finančnih odhodkov v BDP in državnem proračunu Finske in Slovenije v letu 2001 v odstotkih**

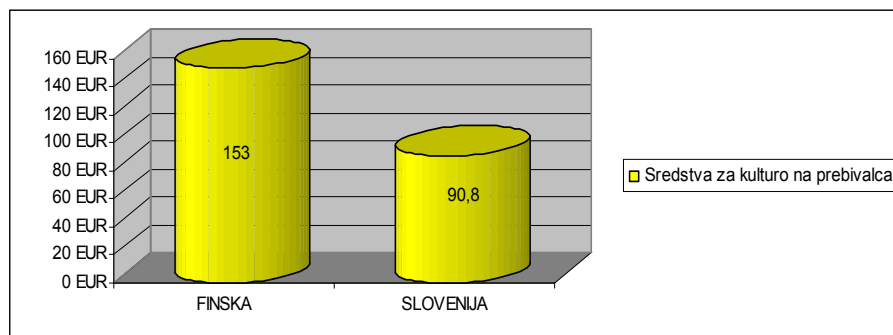


Vir: Lasten in interna gradiva Ministrstvo za kulturo, 2006 in *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 2005*



Ker je državni proračun Slovenije skoraj šestkrat nižji od finskega, Fincev pa je približno 2,6-krat toliko kot Slovencev, to pomeni povsem drugačno sliko stanja pri primerjanju javno-finančnih odhodkov za kulturo na posameznega prebivalca. Sredstva za kulturo na prebivalca so znašala leta 2001 v Sloveniji 90,8 evrov, na Finskem pa 153 evrov, takrat približno 13.500 tolarjev več.

**Slika 19: Javno-finančni odhodki na prebivalca Finske in Slovenije v evrih v letu 2001**



*Vir: Lasten, interna gradiva Ministrstvo za kulturo, 2006 in Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 2005*

Predvidevamo lahko, da se bodo sredstva za kulturo na prebivalca v Sloveniji še povišala, vendar menim, da lahko pričakujemo tudi relativno zmanjšanje ostalih kazalcev zaradi počasnejše rasti proračuna Ministrstva za kulturo v primerjavi s celotnim slovenskim proračunom in javnimi izdatki.

#### **3.2.3.4. Loterijski prihodki**

Loterijski prihodki so posebna značilnost in pomemben vir financiranja kulture na Finskem. Slovenija žal tovrstnega financiranja kulture ne pozna.

Finsko ministrstvo za šolstvo prejme za kulturo približno 60% sredstev od nacionalne loterije, ki se v kombinaciji s splošnimi proračunskimi sredstvi šele pozneje porazdelijo na posamezna področja kulture in umetnost. Loterijski prihodki so za kulturo pomemben finančni vir (v letu 2001 so predstavljali kar 24% vseh javno-finančnih odhodkov za kulturo) in zanimiva oblika substitucije oziroma razbremenjevanja državnega proračuna.

### **3.2.4. PREDLOGI ZA IZBOLJŠANJE JAVNEGA FINANCIRANJA KULTURE V SLOVENIJI**

Idealne kulturne politike ni, vendar obstoječa kulturna politika v Sloveniji kliče po spremembah in tu nam dobre izkušnje držav kot je Finska lahko pomagajo. Izvedena primerjava nas privede do naslednjega razmišljanja:

#### **⇒ OD CENTRALIZACIJE DO DECENTRALIZACIJE KULTURNE POLITIKE**

V Sloveniji se na področju kulture kaže potreba po boljši urejenosti in preglednosti (predvsem odgovornosti posameznih nosilcev oblasti) oziroma potreba po smiselnem ravnotežju med nacionalnimi ter lokalnimi in regionalnimi interesi. Dosedanja centralizacija sredstev na državni ravni je neke vrste obrambni mehanizem za zaščito kulture v občinah (stabilno financiranje kulture oz. institucij), vendar pa pri tem ne gre za prenos odločanja iz občin na državo (kot bi jo centralizacija zahtevala). Občine imajo ustanoviteljske pravice, odločajo o direktorjih in članih sveta kulturnih ustanov, država pa jim za to odmerja denar. Trenutno stanje je nevdržno, odgovornost posameznih akterjev nejasna in nadzor nad porabo javnih sredstev za kulturo pomanjkljiv.

Popolna decentralizacija kulturne politike v smislu prenosa odločanja in vseh sredstev za kulturo na lokalno oz. regionalno raven seveda ne pride v poštev. Po finskem zgledu je potrebna uravnotežena delitev odločanja in odgovornosti za financiranje kulture med državo, občinami in regijami, pri čemer naj država ohrani financiranje kulturnih ustanov, programov in projektov, ki presegajo lokalni interes. Le od posebnosti oziroma pomembnosti (nacionalne/ regionalne/ lokalne) posameznega področja mora biti odvisno, v kolikšni meri in kako bodo tu prisotne občine oziroma država. Seveda pa nas pri tem čaka še težka naloga opredeliti in določiti jasno hierarhijo kulturnih institucij in delovanj glede na nacionalni pomen.

#### **⇒ DRŽAVA NAJ SKRBI ZA NACIONALNO POMEMBNA PODROČJA KULTURE TER ZA USKALJEN KULTURNI RAZVOJ**

Za področja kot so varstvo nepremične kulturne dediščine (kulturnih spomenikov) in premične kulturne dediščine (muzeji, arhivi) ter knjižničarstvo bi morala skrbeti država. Na teh področjih ni primerna popolna decentralizacija (prenos odločanja na lokalne skupnosti), temveč le prenos izvajanja odločitev na lokalne skupnosti (dekoncentracija). Država mora zato predvsem poskrbeti za uvedbo enotnih strokovnih standardov in normativov.

Povsem jasno je, da to ne pomeni popolne izključitve države iz ostalih kulturnih področij (gledališče, opera, ples, glasba..) oziroma iz financiranja institucij, ki niso nacionalne. Obratno, usklajen kulturni razvoj zahteva, da država še naprej sofinancira kulturne institucije lokalnih skupnosti. Država mora namreč poskrbeti,

da kulturni razvoj ne bo odvisen od »dnevne« lokalne politike in »dnevni« lokalnih interesov.

Primerjava strukture financiranja kulturnih vsebin med Finsko in Slovenijo tudi kaže, da so finančna sredstva Ministrstva za kulturo republike Slovenije preveč razpršena in da bo ministrstvo moralo povečati delež finančnih sredstev na tista področjih, ki so nacionalnega pomena in ključne za ohranitev kulturne identitete naroda – knjiga, tisk, izobraževanje..

⇒ *UVEDBA NOVEGA NAČINA FINANCIRANJA KULTURE – LOTERIJSKI PRIHODKI*

Prenašanje nalog in odgovornosti iz vladnega na nižje ravni seveda ne deluje, če ni zagotovljenih finančnih sredstev za izvajanje teh nalog in če ni zagotovljena pravica za svobodno (avtonomno) razpolaganje s temi sredstvi. Loterijski prihodki bi lahko tudi v Sloveniji bili pomemben dodaten (in neprekinjen) vir financiranja kulture in razbremenjevanja državnih proračunskih sredstev. Za določitev primerne višine deleža loterijskih prihodkov v proračunskih sredstvih za kulturo bi vsekakor morali opraviti še dodatno, poglobljeno analizo in primerjalno presojo. Tovrstno obliko financiranja kulture namreč poznajo tudi druge evropske države, vendar so deleži od države do države zelo različni, odvisni predvsem od kulturne politike posamezne države. Finski način kombiniranja loterijskih prihodkov s proračunskimi sredstvi države in prenosa le teh na občinsko oz. regionalno raven bi bil po mojem mnenju lahko primeren in uspešen tudi v Sloveniji.

⇒ *SLOVENIJA POTREBUJE STRATEŠKI DOKUMENT Z NOVIMI PRIORITETAMI IN CILJI KULTURNE POLITIKE*

Nacionalni program za kulturo 2004-2007 kot strateški dokument, ki naj bi bil v času 2004-2007 glavni instrument razvojnega načrtovanja kulturne politike, se izteče leta 2007. Program ima vrsto pomanjkljivosti, predvsem preširok nabor ciljev (več kot 30), ki se še bolj drobi na težko pregledne ukrepe in kazalce. Deset splošni prioritet zajema kulturo kot celoto, cilji po posameznih področjih pa niso izpeljani iz splošnih prioritet. Namesto, da bi bil osredotočen na možne razvojne izzive, je podoben vseobsežnemu planskemu dokumentu, ki zajema prav vse, kar je, in to projicira v prihodnost. Slovenija potrebuje novo usmeritev kulturne politike z opredelitvijo novih prioritet, ciljev in ukrepov po posameznih kulturnih področjih. Nacionalni program za kulturo je koristen in potreben strateški dokument, vendar bi ga bilo potrebno spremeniti in oblikovati v novih razmerah, ob upoštevanju vseh predlogov za izboljšanje pomanjkljivosti sedanje kulturne politike in seveda ob upoštevanju smernic in dokumentov, vezanih na novo finančno perspektivo Evropske unije 2007-2013. Nacionalni program za kulturo mora namreč služiti tudi kot osnova za črpanje sredstev iz evropskih skladov in programov.

## SKLEP

Slovenska kulturna politika je pred vrati sprememb in novih usmeritev. V zadnjem času je bilo izpostavljenih veliko kulturnih področij, ki opozarjajo na potrebo po drugačnem pristopu in vlogi države. Zahteve po spremembi ne prihajajo samo iz vrst ustvarjalcev, temveč tudi s strani države, ki ugotavlja, da je današnje stanje v kulturi nepregledno in lahko bi rekli celo nevzdržno.

Vse, tudi potreba po drugačnem sistemu financiranja kulture ter proces regionalizacije, kliče k krepitvi dialoga med interesnimi skupinami (državo, občinami, gospodarstvom, ustvarjalci in zainteresirano javnostjo) in iskanju ustreznih rešitev prek dialogov in diskusij. Vendar je potrebno čim prej preiti od teoretskega razpravljanja k konkretnim korakom - napraviti načrt reorganizacije ministrstva za kulturo ter oblikovati novi strateški dokument za kulturo (nacionalni program za kulturo) z jasnimi prioritetami, cilji, ukrepi in kazalci merjenja. Kulturna politika se namreč ne more razvijati brez pregleda in analize rezultatov ter ovrednotenja svojih postopkov.

Prav zaradi vsega tega mora Slovenija dobiti splošen občutek stanja in položaja v primerjavi z drugimi evropskimi državami in na podlagi teh ugotovitev oblikovati čim bolj učinkovito in uspešno kulturno politiko. In benchmarking je pri tem lahko prav gotovo uporabno in koristno orodje.

Primerjava s Finsko je pokazala, da bo v Sloveniji moralo priti do večjega povezovanja in sodelovanja občin. Kot rezultat sodelovanja občin se je namreč na finskem razvil zelo učinkovit regionalni nivo, zmanjšala se je potreba po ukinitvi nekaterih občin. Slovenija bi finskemu zgledu lahko sledila tudi pri oblikovanju mešanih strokovnih teles oz. regionalnih odborov.

Velik zalogaj bo Sloveniji zagotovo predstavljal proces decentralizacije na področju kulture in kulturnih vsebin ter prenos finančnega bremena tudi na občine in pokrajine. Razmejitev med državo in lokalnimi skupnostmi mora biti po finskem zgledu uravnotežena, pristojnosti se morajo dopolnjevati in ne izključevati. Pri delitvi pristojnosti naj se upošteva specifične lastnosti in potrebe posameznih kulturnih dejavnosti.

Zagotovo bo za strukturne spremembe, ki jih zahteva decentralizacija, potrebno najti nove vire finančnih sredstev. Po finskem zgledu bi to lahko bili loterijski prihodki.

Sami rezultati benchmarkinga na Ministrstvu za kulturo so sicer v okviru pričakovanj, vendar je uporaba benchmarkinške metode koristna zaradi:

- ⇒ seznanitve s samo metodo benchmarkinga;
- ⇒ potrditve, da je metoda uporabna tudi za državno upravo;
- ⇒ rezultatov, ki lahko služijo kot argument za uvajanje sprememb oziroma pri iskanju soglasja za spremembe pri ostalih interesnih skupinah;
- ⇒ in nenazadnje zaradi ugotovitve, da je sedanje spremljanje podatkov na Ministrstvu za kulturo pomanjkljivo in v določenih segmentih neprimerljivo z drugimi evropskimi državami.

Na splošno je seveda koristna vsaka aktivnost, ki na sistematičen, ponovljiv in preizkušen način primerjanja zmanjšuje možnosti za neuspeh in pospešuje rast in razvoj. Tudi država se mora zavedati, da z uporabo benchmarkinške metode lahko pride do uporabnih ugotovitev, ki privedejo do boljših rezultatov, večje učinkovitosti, razvoja. Proces spreminjanja vsekakor zahteva veliko razumevanja in znanja. Bližnjice ni.

## LITERATURA

1. Amon Samo: Benchmarking je več kot primerjava. Finance, Ljubljana, 1996, 29, str. 11.
2. Antončič Boštjan: Benchmarking za mala podjetja. Magistrsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1995. 102 str.
3. Antončič Boštjan: Benchmarking (1), Zakaj uporabljati to managersko metodo. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1996, 16, str. 91-93.
4. Balm Gerald J.: Benchmarking: a practitioners guide for the best becoming and staying best of the best. Schaumburg : QPMA Press, 1992. 178 str.
5. Bendell Tony, Boulter Louise, Gatford Kerry : The Benchmarking Workout. London : Pitman Publishing, 1997. 207 str.
6. Bendell Tony, Boulter Louise, Kelly John: Benchmarking for Competitive Advantage. London : Pitman Publishing, 1993. 266 str.
7. Bogataj Alojz Slavko: Kritična obravnava metode benchmarkinga s primerom v družbi Delo. Magistrsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 91 str.
8. Boxwell Robert J. Jr.: Benchmarking for Competitive Advantage. New York : McGraw-Hill, 1994. 224 str.
9. Camp Robert C.: Benchmarking: The Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance. Milwaukee : ASQC Quality Press, 1989. 291 str.
10. Center za mednarodno konkurenčnost: Ekonomika kulture. Raziskovalni projekt. Ljubljana : Center za mednarodno konkurenčnost, 2003. 244 str.
11. Chang Y. Richard, Kelly P. Keith: Improving through benchmarking. London : Kogan. Page Ltd., 1995. 99 str.
12. Council of Europe: Cultural policy in Finland. Strasbourg : Council of Europe, 1995. 408 str.
13. Council of Europe: Cultural policy in Slovenia. Strasbourg : Council of Europe, 1998. 408 str.

14. Council of Europe and ERICarts: Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe – Cultural policy of Finland. Strasbourg : Council of Europe and ERICarts, 2005. 54 str. [URL: <http://www.culturalpolicies.net/finland.htm>]
15. Czarnecki Mark T.: Managing by measuring : how to improve your organizations performance throu effective benchmarking. New York : Amacon, 1999, 271 str.
16. Čopič Vesna et al.: Kulturna politika v Sloveniji. Simpozij. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 1997. 368 str.
17. Dahlgaard Jens J.: Fundamentals of total quality management. London : Champan & Hall, 1998. 372 str.
18. Debeljak Aleš et al.: Nacionalna identiteta in kultura. [URL: <http://www.sigov.si/zmar/projekti/srs/gradiva/nacik1.pdf>], 5.5.1005.
19. Debeljak Žiga, Prašnikar Janez, Ahačan Aleš: Benchmarking kot orodje učinkovitega vodenja organizacij. Zbornik referatov V. seminarja o javnih financah in državnem revidiranju. Portorož : Zveza ekonomistov Slovenije, 2003, str. 27-40.
20. Dimovski Vlado, Pergar Sandra, Škerlevaj Miha: Metode raziskovalnega dela, 2. del. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2004, 133 str.
21. Hillman-Chartrand Harry in McCaughey Clair: The Arm's length principle and the arts: An international perspective-past, present and future. [URL: <http://www.culturaleconomics.atfreeweb.com/arm's.htm>], 29.8.2006.
22. Horvat Tatjana: Benchmarking za primerjavo : Zakaj se ne bi primerjali z boljšimi. Finance, Ljubljana, 1997, 48, str. 8.
23. Karlof Bengt, Ostblom Svante: Benchmarking, A Singpost to Excellence in Quality and Productivity. Chichester : John Wiley&Sons, 1993. 197 str.
24. Keehley Patricia: Benchmarking for Best Practices in the Public Sector: Achieving Performance Breakthroughs in Federal, State, and Local Agencies. Jossey Bass: Public Administration Series, 1996. 272 str.
25. Kolar Janez: Priprava procesa primerjanja industrijskega podjetja z boljšimi rešitvami (benchmarking). Magistrsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1999. 88 str.

26. Kotler Philip: Marketnig Management -Trženjsko upravljanje. Ljubljana : Slovenska knjiga, 1996. 832 str.
27. Krivec Boštjan: Prilagoditev procesa Benchmarkinga za podjetje Mont Kozje. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1997. 34 str.
28. Lipovec Filip: Analiza in planiranje poslovanja. Ljubljana : ČGP Delo, 1983. 401 str.
29. Lipovec Filip: Razvita teorija organizacije (Splošna teorija organizacije združb). Maribor : Založba Obzorja, 1987. 365 str.
30. Marčetič Polonca: Benchmarking kot managersko orodje in poskus njegovega uvajanja v podjetje Krka Zdravilišča. Specialistično delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2006. 81 str.
31. McNair C. J., Leibfried Kathleen H. J.: Benchmarking A Tool for Continuous Improvement. New York : Harper Collins Publishers, 1992. 344 str.
32. Mihalič Tanja et al.: Modeli financiranja, ekonomike varstva in upravljanja s kulturno dediščino, Slovenski gradovi – financiranje, ekonomika, upravljanje. Ljubljana: Raziskovalni center Ekonomske fakultete in Znanstveni inštitut Filozofske fakultete, 2000. 180 str.
33. Ministry of Education of Finland: Education and Culture - Annual report 2006. Helsinki : Ministry of Education of Finland, 2006. 36 str.
34. Pryor Lawrence S., Katz Steven J.: How Benchmarking Goes Wrong (and How to Do it Right). Planing review, 21(1993), 1, str. 6-12.
35. Pučko Danijel: Strateško upravljanje. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2003. 388 str.
36. Pučko Danijel: Analiza poslovanja. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1999. 289 str.
37. Rolstadas Asbjorn: Benchmarking – theory and practice. London : Chapman & Hall, 1995. 396 str.



38. Rozman Rudi: Analiza in oblikovanje organizacije. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2000. 154 str.
39. Rozman Rudi: Opredelitev analize kot metode spoznavanja. Zbornik referatov 1. strokovnega posvetovanja o Sodobnih vidikih analize poslovanja in organizacije. Portorož : Zveza ekonomistov Slovenije, 1995, str. 39-50.
40. Spedolini Michael J.: The Benchmarking Book. New York : Amacom, 1992. 207 str.
41. Spedolini Michael J., Friedel Donald C., Workman James A.: Benchmarking: Devising Best Practices from Others. Graphic Arts Monthly, Newton, 71 (1999), str. 58-62.
42. Svet Evrope: Financiranje stavbne dediščine. Vestnik, Ljubljana, 1996, 14, str. 69.
43. Tekavčič Metka : Soočanje (preverjanje) notranjih analitičnih ugotovitev z informacijami iz okolja. Zbornik referatov 2. strokovnega posvetovanja o sodobnih vidikih analize poslovanja in organizacije. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije, 1996, str. 112-121.
44. Tekavčič Metka: Benchmarking in nefinančni kazalci za presojanje poslovanja: Management v zdravstvu – pričakovanja in realnost. 8. strokovno srečanje ekonomistov in poslovodnih delavcev v zdravstvu. Ljubljana: Društvo ekonomistov v zdravstvu, 2001, str. 51-56.
45. Trobec Rudi: Primerjanje podjetij s konkurenti. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2000. 50 str.
46. Ulaga Natalija: Proces primerjanja alternativnih načinov trženja slovenske generične farmacevtske industrije. Magistrsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 91 str.
47. Watson Gregory H.: Strategic Benchmarking. New York : John Wiley and Sons Inc., 1993. 269 str.
48. Watson Gregory H.: The benchmarking workbook : adapting best practices for performance improvement. Cambridge : Productivity Press, 1992. 144 str.
49. Žurga Gordana:: Načela novega upravljanja javnega sektorja in državna uprava. Zbornik XVI. posvetovanja organizatorjev dela Quo vadis management. Portorož : Fakulteta za organizacijske vede, 1997, str. 470-475.

## VIRI

1. Benchmarking. [URL: <http://www.benchmarkingnetwork.com/Files/Online.html>], 15.8.2005.
2. Budget Review 2005. Helsinki: Ministry of Finance of Finland, 2006. 18. str.
3. Central Government Budget 2004. Helsinki : Ministry of Finance of Finland, 2005. 19 str.
4. Dokumenti Evropske unije. [URL: [http://europa.eu.int/documents/eu\\_council/index\\_sl.htm](http://europa.eu.int/documents/eu_council/index_sl.htm)], 5.3.2995.
5. Enotni programski dokument RS za obdobje 2004-2006 in Programsko dopolnilo. [URL: <http://www.sigov.si/svrp/3str/1s-3-2.html>], 7.3.2005.
6. EUROSTAT. [URL: <http://europa.eu.int/comm/eurostat>], 5.3.2005.
7. Finland. [URL: <http://www.culturelink.org/culpol/finland.html>], 5.3.2005.
8. Global Benchmarking Network. [URL: <http://www.globalbenchmarking.org>], 15.8.2005.
9. Interna gradiva Ministrstva za kulturo, 2006.
10. Konvencija o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine (Ur. l. SFRJ št. 56/74) .
11. Ministry of education. [[http://www.minedu.fi/minedu/culture/cultural\\_administration.html](http://www.minedu.fi/minedu/culture/cultural_administration.html)], 5.3.2005.
12. Načrt priprave Državnega razvojnega programa RS 2007-2013. [URL: <http://www.sigov.si/svrp/9drp/1drp-new.html>], 7.3.2005.
13. Resolucija o nacionalnem programu za kulturo 2004-2007 (Uradni list RS, št. 28/2004).
14. SIBIS - Statistical Indicators Benchmarking the Information Society. [URL: <http://www.sibis-eu.org/sibis>], 5.3.2005.
15. Tilastokeskus/Statistics Finland: *Kulttuuritilasto 2003/Cultural statistics 2003*. Helsinki: Statistics Finland, 2005. 302 str.
16. Towards a New Cultural Framework Programme of the European Union. [URL: <http://www.ccp-deutschland.de/down/down-ccp/Towards%20a%20New%20Cultural%20Framework%20Programme%20of%20the%20European%20Union.doc>], 5.3.2005.

17. Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 100/2005).
18. Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo (Uradni list RS, št. 96/02).
19. Zakon o zagotavljanju sredstev za nekatere nujne programe Republike Slovenije v kulturi (Uradni list RS, št. 24/98, 108/02 in 14/03-UPB1).
20. Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91, 8/96 in 36/00).