

Analiza pogojev delovanja profesionalnih nevladnih organizacij v kulturi na lokalnem nivoju

Analiza Društva Asociacija

* Projekt Asociacija – mreža NVO v kulturi, kultura za ustvarjalen razvoj, v sklopu katerega organiziramo zagovorniški posvet in pripravljamo analizo, delno sofinancira Evropska unija iz Evropskega socialnega sklada.

Ljubljana, 21. junij 2018

1. Uvodna pojasnila

Nevladne organizacije v kulturi potrebujejo za svoje delovanje ustrezne pogoje in podporo, ki jim jih lahko zagotavljajo bodisi država, bodisi lokalne skupnosti, idealno pa obe skupaj in komplementarno. Zbirni podatki za financiranje in zagotavljanje pogojev ustvarjanja nevladnih organizacij v kulturi za nivo države obstajajo, manj pa je jasno, kakšne prakse se odvijajo na lokalnem nivoju. Cilj analize je dobiti vsaj okvirno sliko, kako lokalne skupnosti razumejo nevladni sektor v kulturi, na kakšen način ga podpirajo, kako ga vključujejo v nastanek kulturne politike, kako se povezujejo z javnim sektorjem, in odgovoriti na nekatera druga vprašanja; predvsem, kje nastaja prostor za izboljšanje situacije.

Asociacija je v namen raziskovanja konec leta 2017 oblikovala enoten vprašalnik, ki smo ga posredovali vsem regijskim stičiščem nevladnih organizacij v Sloveniji z željo po skupnem zaznavanju stanja nevladnih organizacij v kulturi. Vprašalnik je predvideval, da se bodo regijska stičišča informirala tako pri občinah kot pri profesionalnih nevladnih organizacijah v kulturi v njihovi občini, kakšno je stanje nevladnih organizacij v kulturi. Večina regijskih stičišč je pristopila k sodelovanju.

Vsa stičišča so dobila pojasnilo, da ob omenjanju nevladnih organizacij (NVO) mislimo izključno na profesionalne nevladne organizacije s področja kulture, ne na ljubiteljske. Zanimala so nas torej sredstva, ki jih za NVO v kulturi namenjajo občine iz proračunov, in ne na primer JSKD, ki podpira ljubiteljsko kulturo. Težava ob tem je, da številne manjše občine nimajo nevladnih organizacij, ki bi jih lahko prepoznali kot profesionalne nevladne organizacije, ponekod pa prihaja tudi do nejasne ločnice med ljubiteljsko in profesionalno kulturo oziroma so posamezne organizacije v prehodu iz ene v drugo obliko.

Glede podatkov je potrebnih še nekaj dodatnih pojasnil. Kot so pojasnjevala regijska stičišča, se namreč veliko občin ni odzvalo na njihova vprašanja, zato smo tokom procesa anketiranja poskušali dobiti vsaj podatke večjih občin v posamezni regiji, kar nam je povečini z ogromno truda regijskih stičišč tudi uspelo. Skupno smo prejeli 47 ustreznih odgovorov, kar predstavlja približno četrtno vseh slovenskih občin. Opozoriti je potrebno, da vzorec kot tak ni reprezentativen, saj so tudi precejšnje razlike med regijami, kjer smo na primer v posameznih regijah prejeli zgolj en odgovor, v primeru ene regije pa več kot deset odgovorov.

Z zbiranjem podatkov smo pričeli novembra 2017, prvotno načrtovani zaključek pa se je zaradi slabega odziva posameznih občin nekajkrat podaljšal, tako da je bilo zbiranje zaključeno v sredini aprila 2018. Razpon je sicer velik, a ker se je podatke zbiralo izključno za pretekla leta in niso bili vezani na posamezno aktualno obdobje, to ne predstavlja pomembnega dejavnika. Podatke se je sicer zbiralo preko odprtokodne aplikacije za spletno anketiranje 1KA, s katerim so narejene tudi vse analize in grafi.

Naposled pa je potrebno poudariti, da vprašalnik ne vključuje zgolj kvantitativne kazalnike, pač pa je dovršen del vprašalnika predvideval tudi kvalitativne aspekte, oziroma delno usklajevanje poročanja in ujemanja poročil mestnih občin in nevladnih organizacij v kulturi.

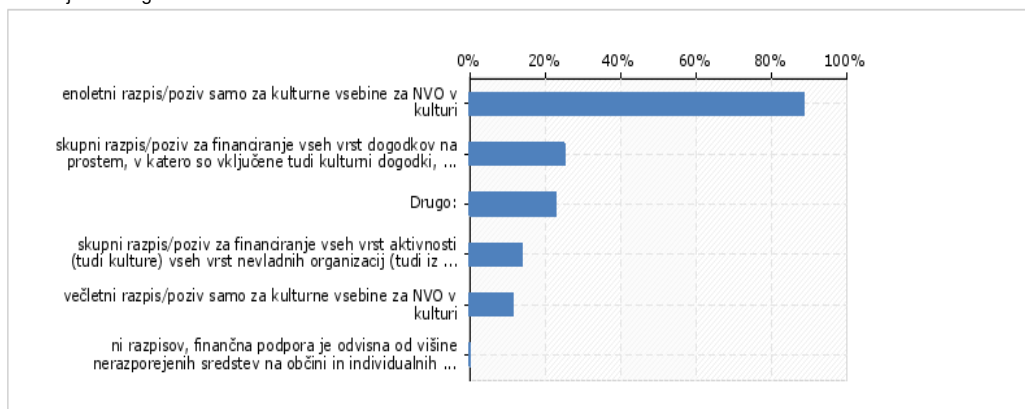
Cilj raziskave je torej predvsem pregledati pozitivne prakse, ki se odvijajo v nekaterih od občin in ugotoviti stanje v drugih občinah, kjer nevladna kultura morda ne prosperira najbolje.

2. Analiza stanja, financiranja in vključevanja NVO v kulturi na lokalnem nivoju

Pri preučevanju financiranja nas je najprej zanimalo, na kakšne načine občine sploh financirajo profesionalne nevladne organizacije v kulturi.

S katerimi instrumenti občina financira vsebine NVO v kulturi?

Možnih je več odgovorov



Izkazalo se je, da je prevladujoča oblika financiranja preko enoletnih razpisov in pozivov, ki so namenjeni izključno za NVO v kulturi, saj o takšnem financiranju poroča skoraj 90 odstotkov vprašanih. Podatek je po eni strani vzpodbuden, saj kaže na dejstvo, da večina občin prepoznava kulturo kot pomemben resor in ima posebne razpise, ki so namenjeni samo za kulturo, za razliko od drugih oblik financiranja, kjer je kultura vključena v druge postavke. Skrbi pa dejstvo, da obstaja le malo občin z večletnimi programskimi razpisi, kar povzroča negotovost v nevladnem sektorju oziroma onemogoča, da bi se organizacije profesionalno razvijale. Takšne razpise pozna zgolj dobrih 11 % vprašanih, med njimi pa so predvsem večje občine.

Glede višine sredstev je možno ugotoviti, da je slednje seveda povezano tudi z velikostjo občine, a splošno je razvidno, da redkokatera občina, ki nima statusa mestne občine, preseže 100.000 evrov sredstev na leto za celotno kulturo. Podrobnejša analiza podatkov oziroma primerjava z drugimi dokumenti, kot so na primer lokalni program za kulturo potrjujejo, da je šlo v nekaterih primerih za nerazumevanje temeljne predpostavke, da gre za raziskovanje financiranja profesionalnih nevladnih organizacij. Tako občina Šentjur navaja, da so v letu 2014 za profesionalne nevladne organizacije namenili 123.800 evrov, kjer pa se ob analizi lokalnega programa za kulturo izkaže, da tovrstnih organizacij v občini dejansko praktično ni, in da gre predvsem za financiranje ljubiteljskih društev. Podatke smo tako primerjali glede na razpoložljive vire in potrdili, da občine, ki nimajo statusa mestne občine, ne presežejo zneska 100.000 evrov za profesionalno nevladno kulturo. Običajno se znesek, ki ga manjše občine namenjajo za nevladno kulturo, ki pa pogosto ni profesionalna nevladna kultura, v resnici giblje v razponu med 10.000 in 25.000 evrov na letni ravni.

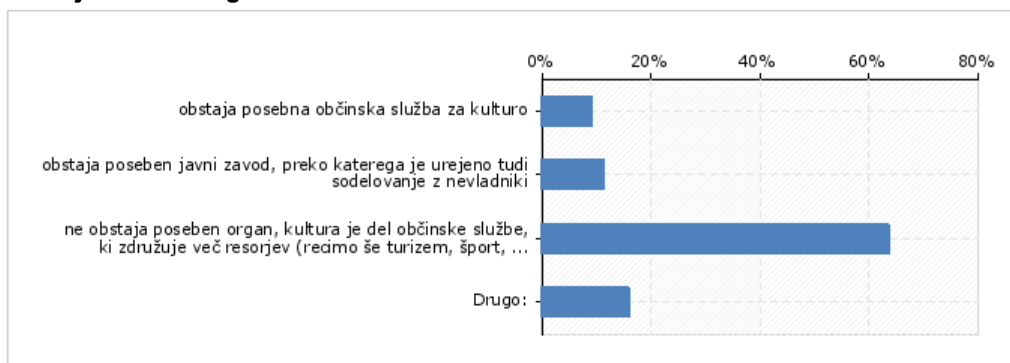
Tudi pri mestnih občinah se potrjuje trend, da je financiranje neodvisne kulture povezano predvsem z velikostjo občine, čeprav je tudi nekaj svetlih izjem, ki jih je potrebno izpostaviti in ki procentualno glede na velikost proračuna ali na prebivalca namenjajo za neodvisno kulturo več. Glede na odstotek, ki se ga namenja kulturi, tudi neodvisni kulturni produkciji, je zagotovo izjemnega pomena Mestna občina Ljubljana.

Zanimive so tudi razlike med posameznimi občinami. Tako MO Kranj navaja, da so v letu 2017 za neodvisno kulturo namenili 291.000 evrov, medtem ko MO Nova Gorica za isto leto navaja, da je za neodvisno kulturo namenila 60.000 evrov. Tudi če bi znesek MO Nova Gorica preračunali glede na prebivalca, velikost ali kateri drug kazalnik, bi bil zaostanek še vedno velik.

Pri večini občin je sicer skozi leta opazno rahlo nihanje financiranja, stagniranje ali zelo rahlo zviševanje, kar pomeni, da se sredstva za neodvisno kulturo ne spreminjajo bistveno, predvsem pa to pomeni, da ne morajo nastajati nove prakse. Problematično je tudi, da v nekaterih občinah proračun za neodvisno kulturo stagnira, kar pomeni, da se ne usklajuje niti z inflacijo, kar povzroča dolgoročno slabšanje programa.

Naslednje pomembno vprašanje je, kako je kulturni resor v občini sploh organiziran.

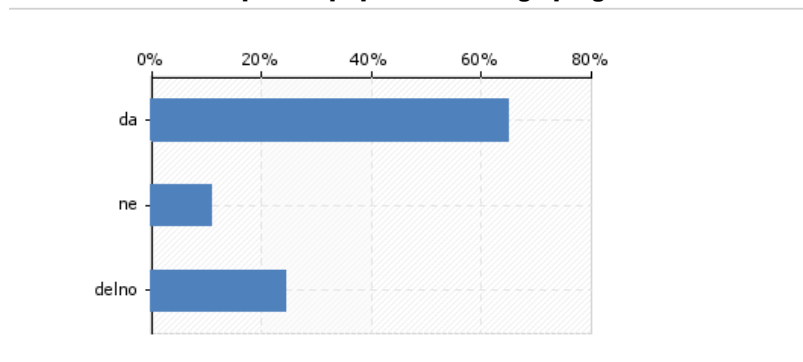
Kako je v občini organiziran kulturni resor?



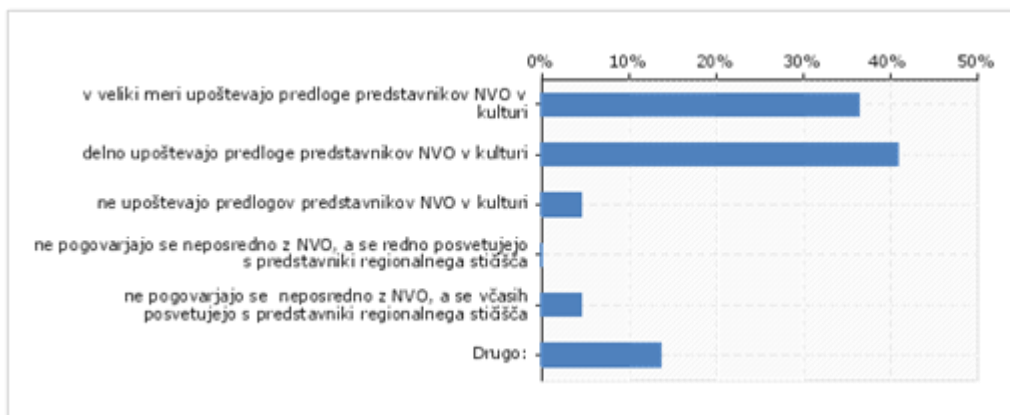
Izkazalo se je, da večina občin nima posebne službe, ki bi bila namenjena samo kulturi, pač pa je kultura povečini povezana z ostalimi resorji. Slednje pomeni manjšo profesionalnost organiziranja kulture na občinski ravni in je zagotovo ena od točk, ki bi jih veljalo izboljšati. Seveda je možno opaziti razliko med občinami in mestnimi občinami, kjer je pri večjih občinah kultura običajno postavljena v samostojni oddelek, medtem ko imajo občine ponavadi kulturo integrirano oziroma združeno z drugimi oddelki.

Na vprašanje »Ali so odločevalci v proces priprave lokalnega programa za kulturo vključili tudi predstavnike NVO?« je več kot šestdeset odstotkov odgovorov da, dobrih deset odstotkov ne, skoraj četrtina vprašanih pa poroča o delnem vključevanju. Slednje pomeni, da med nevladnimi organizacijami in občino ob pripravi lokalnih kulturnih programov poteka dialog, a se seveda takoj za tem poraja vprašanja, ali so predlogi, ki jih podajo NVO, tudi dejansko vključeni v strategijo in njeno kasnejše izvajanje. Zato je potrebno pogledati vprašanje »V kolikšni meri občina v procese priprave in izvedbe kulturnih politik vključuje predloge NVO?«, kjer je zabeležen največji odstotek pri odgovoru, da v občini delno upoštevajo odgovore NVO. Za tem z nekaj manj odstotki sledi odgovor, da upoštevajo predloge NVO, z majhnim odstotkom pa si sledijo drugi odgovori.

Ali so odločevalci v proces priprave lokalnega programa za kulturo vključili tudi predstavnike NVO?

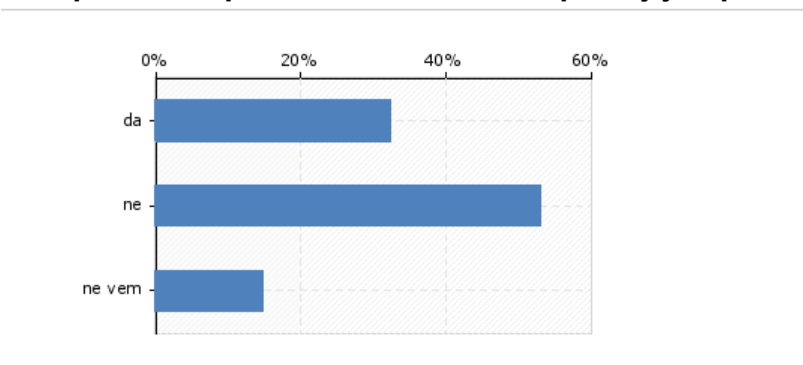


V kolikšni meri občina v procese priprave in izvedbe kulturnih politik vključuje predloge NVO?



Zadnji odgovor je potrebno še dodatno kontekstualizirati. Če želimo prek zagovorništva vplivati na lokalne kulturne politike, je pomembno tudi dejstvo, ali se nevladne organizacije v posameznem okolju povezujejo. Naslednji graf kaže, da se večinoma nevladne organizacije med seboj ne povezujejo, kar pomeni, da če že, skušajo svoje interese uveljavljati individualno, kar pa je z zagovorniškega vidika manj optimalno in dolgoročno uspešno ter stabilno.

Ali se predstavniki profesionalnih NVO v kulturi povezujejo in poskušajo vplivati na kulturno politiko v občini?

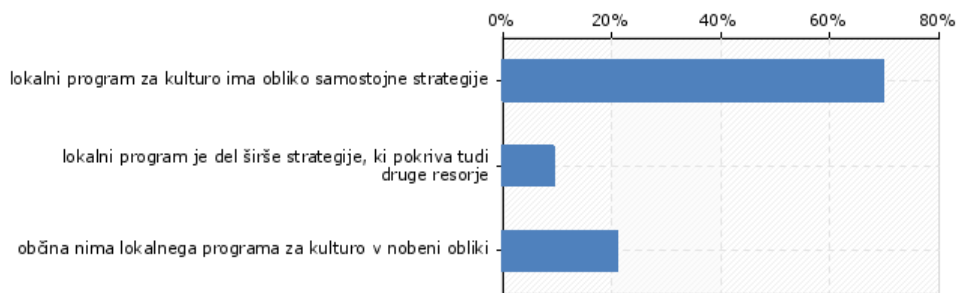


V večini mestnih občin poročajo o takšnem povezovanju, ki je denimo prisotno v Mariboru, Novi Gorici, Ljubljani, Novem mestu in Velenju. Izrecno pa je bilo na primer navedeno, da tovrstnega povezovanja ni v Kranju, medtem ko drugod v anketi odgovor na to vprašanje ni bil ekspliciten. Med občinami je do povezovanje nevladnega sektorja prihajalo v Lendavi, Cerknici in Ravnah na Koroškem, kar so zagotovo pozitivni primeri, ki bi jih veljalo dodatno analizirati.

3. Analiza lokalnih programov za kulturo

Od leta 2013 obstaja zaveza v krovnem Zakonu o uresničevanju javnega interesa za kulturo (ZUJIK), da mestne občine sprejmejo lokalni program za kulturo, občine pa morajo prav tako imeti v enem od strateških dokumentov opredeljen razvoj področja kulture. Zanimalo nas je, kakšno je stanje glede spoštovanja te zakonske obveze, poleg tega pa nas je zanimalo tudi, kako so v te strateške dokumente vključene profesionalne nevladne organizacije oziroma nevladni sektor kot tak.

Ali ima občina sprejet lokalni program za kulturo kot samostojno strategijo ali kot del širše strategije, ki pokriva tudi druge resorje (npr. mladino, šport itn.)?



Skrbi dejstvo, da več kot 20 odstotkov vprašanih nima strateškega dokumenta, ki bi obravnaval tudi področje kulture, in s tem ne izpolnjujejo zakonskih obveznosti. Izmed osmih mestnih občin, ki so sodelovale v anketi, jih sedem navaja, da ima sprejet lokalni program za kulturo, medtem ko Murska Sobota tovrstnega strateškega dokumenta nima. To pomeni, da je stanje med mestnimi občinami sicer boljše kot med občinami, a vseeno ni sprejemljivo, da tovrstnega dokumenta, kljub zakonskim obvezam, nekatere mestne občine nimajo sprejetega.

Sodelujoče smo prosili, da nam pošljejo svoje lokalne programe za kulturo in izmed vseh anketirancev, nam je tovrsten dokument posredovalo 27 občin, kar je dobra polovica.

Pri pregledu poslanih dokumentov se je pokazalo, da je odstotek dokumentov, ki samostojno obravnavajo kulturo celo nekoliko višji, hkrati pa je možno opaziti tudi druge nekonsistentnosti, kot je dokument Mestne občine Novo mesto, ki ne obravnava kulture samostojno, pač pa je del širše razvojne strategije mesta, čeprav 14. člen ZUJIK določa, da morajo mestne občine sprejemati samostojni dokument lokalnega programa za kulturo.

Kot je bilo izpostavljeno že v uvodu, je pri analizi vključevanja profesionalnih nevladnih organizacij težava, da večina oziroma skoraj vse občine ne razlikujejo med profesionalno in ljubiteljsko kulturno nevladno organizacijo. Tako se dogaja, da so nevladne organizacije bodisi obravnavane v skupnem označevalcu nevladne ali neodvisne organizacije, še bolj pogosto pa se znajdejo v označevalcu ljubiteljska kulturna društva, kar je tudi najpogostejša proračunska postavka iz katere se financira tudi profesionalne nevladne organizacije. Dejstvo je tudi, da nekatere organizacije prehajajo iz organizacijskih oblik, ki so bližje ljubiteljski kulturi v profesionalne organizacije in obratno.

Opisano je razvidno tudi na primeru Lokalnega programa za kulturo občine Krško 2015 – 2020, ki ima v strukturi lokalnega programa za kulturo v analizi posebno poglavje namenjeno ljubiteljski kulturi (»2.2 Ljubiteljska kultura), znotraj poglavja pa je potem razdelitev, ki priča o težavi razmejevanja med ljubiteljskim in profesionalnim ukvarjanjem s kulturo. Eno podpoglavje tako nosi ime »2.2.1 Kulturna društva oz. skupine na območju občine Krško«, na isti ravni pa je potem še ZKDS, JSKD, »2.2.4 Zasebni zavodi, ki delujejo na področju kulture« in »2.2.5 Samozaposleni v kulturi«. Če nič drugega je jasno, da samozaposlenih v kulturi ne bi smeli uvrščati med ljubiteljsko kulturo, saj so ti posamezniki status samozaposlenega v kulturi pridobili ravno zavoljo svoje profesionalnosti in ob precej visokih standardih Uredbe o samozaposlenih v kulturi. Nadalje priča o težavnem razmejevanju tudi naslednji stavek iz že omenjenega poglavja 2.2 Ljubiteljska kultura: »Ljubiteljska kultura v občini Krško iz leta v leto pridobiva na kvaliteti in izraznih oblikah, kar je tudi rezultat dela mentorjev, različnih izobraževanj in tako nekatera društva dosegajo visok nivo delovanja, ki je že na pol profesionalen oz. vključujejo tudi člane, ki se z različnimi zvrstmi umetnosti tudi profesionalno ukvarjajo (npr. orkestri).«

Tovrstna dejstva pričajo predvsem o nujnosti jasnejšega razmejevanja med posameznimi področji in tipi ukvarjanja s kulturo, predvsem pa o potrebi ločevanja med profesionalno in

ljubiteljsko nevladno kulturo oziroma ustvarjalnostjo – ne na način ustvarjanja hierarhij kvalitete, temveč glede na način delovanja ter specifičnih podpor, ki bi jih različni tipi organizacij potrebovali na lokalnem nivoju.

Analiza prejetih podatkov o financiranju profesionalnih NVO v kulturi kaže na nadaljno nujnost pojmovnega razločevanja in razmejevanja različnih tipov organizacij. Predvsem bi bilo potrebno na lokalnih nivojih dvigniti tudi nivo terminološkega razumevanja. Tako na primer pri Lokalnem programu kulture v občini Vojnik 2015 – 2018 v strukturi dokumenta naletimo ob ljubiteljskih društvih tudi na postavko Drugi programi v kulturi. V dokumentu je predhodno tudi definirano, kaj pomeni program v kulturi, a ob prebiranju samega poglavja o drugih programih v kulturi ugotovimo, da gre predvsem za pokrivanje različnih obratovalnih stroškov. »V proračunu občine zajema ta podprogram tekoče vzdrževanje kulturnih prostorov v vseh treh krajevnih skupnostih, vzdrževanje prireditvenega paviljona na Frankolovem, materialne stroške kulturnega doma Vojnik, nakup opreme ter tekoče transfere.« In nekoliko kasneje: »Izdatki so namenjeni tekočemu vzdrževanju, pokrivanju tekočih stroškov (elektrika, voda, ogrevanje), za zavarovanje, drobni inventar. Proračunska postavka ni vezana na poseben projekt.«

Edini lokalni program za kulturo, ki konsistentno ločuje med ljubiteljsko in profesionalno nevladno kulturo je Lokalni program za kulturo Mestne občine Ljubljana 2016 – 2019. Tudi v nekaterih drugih dokumentih je možno opaziti nastavke za boljše ločevanje, a vseeno obstajajo v posameznih primerih tudi težave. Mestna občina Kranj tako v svojem lokalnem programu za kulturo za obdobje 2015 – 2020 kot posebno enoto tvori tudi podpoglavje Neodvisni kulturni producenti, kjer je iz vsebine možno razbrati, da v to kategorijo spadajo samozaposleni v kulturi, nevladne organizacije in gospodarske družbe. Podobno je z lokalnim programom za kulturo mestne občine Maribor, ki prav tako vsebuje poglavje Neodvisni kulturni producenti. V obeh primerih je prisotna težava, da se pod označevalcem znajdejo enote, ki so sicer težko združljive in sicer vse od gospodarskih, torej profitnih družb, do nevladnih organizacij in samostojnih podjetnikov ter samozaposlenih v kulturi. Jasno je, da bi bilo potrebno narediti jasnejšo ločnico z bolj logičnimi kategorijami in ena takih bi morala biti podobno kot pri programu Mestne občine Ljubljana, profesionalne nevladne organizacije.

4. Zaključki in primeri dobrih praks

Kot je razvidno iz analize, stanje na področju profesionalne nevladne kulture na lokalnem nivoju ni najboljše. Razen v večjih mestnih središčih, profesionalne nevladne organizacije praktično nimajo možnosti razvoja, saj nimajo dovolj šne podpore s strani občin. Sredstva povečini niso zadostna oziroma sploh ni ločnice med ljubiteljskimi in profesionalnimi nevladnimi organizacijami, tako da ni jasno, za kaj natanko se denar namenja. Povečini pa je iz vseh priloženih odgovorov in lokalnih programov za kulturo razvidno, da se sredstva v manjših občinah namenjujejo predvsem za ljubiteljsko kulturo oziroma ljubiteljske nevladne organizacije.

Iz odgovor je razvidno, da je stopnja vključevanja nevladnih organizacij v procese odločanja relativno slaba, z avoljo slabega stanja profesionalnih nevladnih organizacij pa slednje organizacijsko tudi niso dovolj močne, da bi aktivno sodelovale pri kreiranju strateških dokumentov in siceršnjemu ukvarjanju z lokalno kulturno politiko.

Med pozitivnimi praksami gre vsekakor izpostaviti obstoj posebne dialoške skupine na Mestni občini Ljubljana s polnim imenom Delovna skupina MOL za trajni dialog z nevladnimi organizacijami na področju kulture in samozaposlenimi v kulturi. Skupina se sestaja redno, po poročanju članov skupine in nevladnih organizacij v občini pa je sodelovanje v skupini tvorno. V kolikor skupino v Mestni občini Ljubljana odlikuje kontinuiteta, pa je v nekaterih drugih mestih (Maribor, Nova Gorica,...) sicer možno zaznati obstoj podobnih struktur, a je njihovo delovanje veliko manj stabilno. S tega vidika bi morali tovrstne skupine prepoznati kot primer

dobre prakse, občine pa bi si morale prizadevati, da bi delovanje skupin potekalo kontinuirano in da bi prihajalo tudi do realizacije sprejetih sklepov.

V občini Lendava navajajo: »Sprejetje Lokalnega programa za kulturo 2017–2025 je potekalo v obliki javne razprave in ob posvetovanju s predstavniki lokalnih nevladnih organizacij s področja kulture.« Tovrsten format je morda prav tako lahko koristen v manjših občinah, kjer ni potrebe za delovanje posebnih mešanih skupin, ampak je možno dogovor o razvoju doseči v manjšem časovnem razponu.

Potencial kaže tudi lokalni program za kulturo Gornje Radgone, ki je bil pripravljen v sodelovanju z lokalnimi društvi, njihova mnenja pa so vključena v sam strateški dokument. Seveda se ob tem poraja tudi vprašanje realizacije zastavljenih ciljev v lokalnih programih za kulturo, a slednje vprašanje presega obseg pričujoče analize.

Glede splošnih razmer je seveda potrebno izpostaviti prakse občin, ki zvišujejo proračun za profesionalno nevladno kulturo, ki vključujejo nevladne organizacije v strateško načrtovanje razvoja kulture v občini in ki skrbijo za podporo NVO v obliki zagotavljanja ustreznih prostorov.

Izzivi ostajajo predvsem na področju ustreznega razločevanja različnih tipov organizacij, ki se ukvarjajo s kulturo in z ustreznim vrednotenjem dela, ki je pogosto označeno kot ustvarjanje v javnem interesu.

Za sodelovanje in pomoč pri izvedbi analize se zahvaljujemo naslednjim regijskim stičiščem:

- Ustanova Lokalna razvojna fundacija za Pomurje: Regionalno stičišče nevladnih organizacij Pomurja 2015-2019
- Zveza društev Mladinski center Postojna: BOREO, Regijsko stičišče nevladnih organizacij Primorsko-notranjske regije
- Zavod PIP - pravni in informacijski center Maribor: Regionalno stičišče nevladnih organizacij Podravja
- Ustanova Fundacija BiT Planota: Regionalno stičišče NVO Planota
- SKUP - Skupnost privatnih zavodov: Grozd NVO Gorenjske
- Zveza športnih društev Ravne na Koroškem: Koroško regionalno stičišče NVO
- Društvo za razvijanje prostovoljnega dela Novo mesto: Regijski NVO center – stičišče nevladnih organizacij regije Jugovzhodna Slovenija
- Zavod Dobra družba, podpora in svetovanje: Stičišče nevladnih organizacij Posavja
- Društvo za razvoj človeških virov in socialnih programov NOVUS: Regionalno stičišče NVO savinjske regije NOVUS