



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za izobraževanje, kulturo, znanost, šport in mladino

5

Številka: 610-01-1/2025/7
Ljubljana, 3. 9. 2025

EPA 2242-IX

Komisija Državnega sveta za izobraževanje, kulturo, znanost, šport in mladino je na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F, 81/18 – odl. US, 16/23 in 12/24 – ZVDZ-E) ter 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20, 67/22 in 69/23) sprejela naslednje

M N E N J E

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo (ZUJIK-I), skrajšani postopek

Komisija Državnega sveta za izobraževanje, kulturo, znanost, šport in mladino (v nadaljevanju: komisija) je na 32. seji 3. 9. 2025 obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo (ZUJIK-I) v skrajšanem postopku (v nadaljevanju: predlog zakona), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Vlada Republike Slovenije.

Komisija predlog zakona **podpira**.

* * *

Predlog zakona prinaša številne vsebinske, terminološke in sistemske spremembe, katerih skupni cilj je jasnejša opredelitev javnega interesa za kulturo in posodobitev normativnega okvira, ki odraža sodobne potrebe kulturnega sistema. Javni interes se natančneje določa skozi poudarke na dostopnosti, trajnostnem razvoju, urejenih pogojih dela, skladnem regionalnem razvoju ter umeščanju kulture v sfero skupnega dobra. Na ta način se kulturo postavlja med temeljna področja razvoja družbe, hkrati pa se poudarja povezovanje z razvojem skupnega slovenskega kulturnega prostora, tudi v zamejstvu.

Spremembe prinašajo pomembne terminološke spremembe in dopolnitve: izraz »samozaposleni v kulturi« se nadomesti z izrazom »samostojni delavci v kulturi«, saj ta natančneje izraža njihov pravno-ekonomski položaj. Predlog zakona vključuje tudi opredelitve nevladnih organizacij, stanovskih društev, njihovih zvez, nesnovne kulturne dediščine ter knjižnične dejavnosti. Jasneje so določena področja kulture, med katera se dodaja novo, transdisciplinarno področje umetnosti, združujejo se filmska, avdiovizualna umetnost in kinematografija, posebej pa se opredelijo arhitektura,

arhivska dejavnost, oblikovanje, mediji in slovenski jezik. V okviru financiranja se država in občine zavezujejo k zagotavljanju pogojev za javni interes tudi s sofinanciranjem programov in projektov nevladnih organizacij, pri čemer so natančneje določena merila za preseganje občinskega pomena.

Nacionalni svet za kulturo ohranja svojo pomembno vlogo, saj ne sprejema zgolj mnenj o ukrepih, temveč se njegove naloge širijo tudi na spremljanje in ocenjevanje vpliva kulture na družbo kot celoto. Vzpostavlja se evidenca lokalnih programov za kulturo, ki zagotavlja večjo preglednost in usklajenost kulturnih politik na državni in lokalni ravni.

Za javne zavode predlog novela določa, da se programi dela pripravljajo za dveletno obdobje, strateški načrti pa za obdobje petih let, kar prinaša več stabilnosti pri načrtovanju in financiranju. Postopki imenovanja direktorjev in članov svetov javnih zavodov so natančneje določeni, pri čemer je poudarek na strokovni usposobljenosti kandidatov in vključevanju večinskih financerjev v odločevalske procese. Predlog zakona uvaja delavsko predstavništvo, pogoje za avdicije plesalcev sodobnega plesa in baletnih plesalcev ter možnosti prekvalifikacij in dokvalifikacij. Poleg tega se uvajata plačano pripravništvo in sistematično uvajanje v delo.

Na področju samostojnih delavcev v kulturi se uvaja sistem karijerne dinamike in drsnega dohodkovnega cenusa, ki omogoča prilagoditev višine prispevkov za socialno varnost glede na dohodek. Urejajo se nadomestila za bolniško odsotnost, poškodbe in starševske dopuste, zagotavlja se spodnji prag nadomestila ter možnost začasnega neizvajanja pravice do plačila prispevkov. Predlog zakona uvaja tudi večstranske pogodbe, ki omogočajo izločitev materialnih stroškov iz dohodkovne osnove, ter ureja obvezno plačevanje prispevka za dolgotrajno oskrbo.

Spremembe se nanašajo tudi na upravljanje kulturne infrastrukture, saj predlog zakon določa jasnejša pravila za pogodbeno upravljanje javnih kulturnih objektov, pogoje oddaje v uporabo in določanje dejanskih stroškov. Pogodbe z nevladnimi organizacijami se lahko sklepajo za daljša obdobja, kar zagotavlja stabilnost njihovega delovanja. Posebna pozornost je namenjena umetniškemu deležu pri investicijskih projektih, ki se umešča v zgodnejšo fazo postopka in povečuje se delež sredstev za odkup umetniških del ter nagrade avtorjem.

* * *

Komisija se je seznanila z mnenji in stališči Sindikata vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije (SVIZ), Društva Asociacija, Iniciative za kulturo in Združenja kulturnih domov in ustanov Slovenije.

SVIZ podpira predlagani zakon in obenem izpostavlja nekatere vsebinske pomisleke in predloge rešitev. Ureditev iz 14. člena predloga zakona lokalnim skupnostim nalaga sprejem lokalnega programa za kulturo, kar se v praksi pogosto ne uresničuje, predlog zakona pa ne določa posledic, če program ni sprejet; zato v SVIZ predlagajo sistemsko spodbudo, da bi lokalne skupnosti to obveznost dosledno izvajale. Kot zelo pozitivno ocenjujejo uvedbo instituta delavskega direktorja v javnih zavodih z več kot 150 zaposlenimi (33. člen). Takšna ureditev krepi participacijo zaposlenih, katerih strokovna znanja lahko bistveno prispevajo k kakovostnejšemu upravljanju kulturnih institucij. Pri tem predlagajo, da bi imeli predstavniki zaposlenih v svetu zavoda najmanj tretjino mest. Sprejeti kompromis, da morajo imeti zavodi z več kot pet člani

sveta najmanj dva predstavnika delavcev, sicer podpirajo, a hkrati opozarjajo na tveganje, da bodo zavodi število članov sveta zmanjševali, da bi se tej obveznosti izognili. SVIZ pozitivno ocenjuje ureditev, ki zavezuje javne zavode k javni objavi avdicij kot pogoja za zaposlitev umetniškega kadra – kar povečuje preglednost in enakopravnost kandidatov. V sindikatu opozarjajo, da je predvideni 45-dnevni rok za objavo prekratek in predlagajo 60-dnevno objavo, saj priprava na avdicijo zahteva daljši čas. SVIZ opozarja na ureditev v 46. členu predloga zakona, ki dopušča veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas (do 10 let) in predlaga, da bi moral biti za razpis na podlagi te določbe pridobljeno predhodno soglasje sveta zavoda, kar bi zagotavljalo večjo transparentnost in omejilo možnosti zlorab. V SVIZ predlagajo tudi rešitev za okrepitev odgovornosti direktorjev in članov svetov javnih zavodov, ki bi prispevala k večji odgovornosti pri opravljanju njihovih nalog in k učinkovitejšemu delovanju zavodov, ki pa v predlogu zakona ni upoštevano.

Društvo Asociacija podpira predlog zakona, saj prinaša vrsto nujnih sprememb in pomembnih konceptualnih premikov in pri tem posebej izpostavljajo novo opredelitev vloge stanovskih društev in njihovih zvez v 2. členu; spremembo v 4. členu, ki jasno ločuje knjižnično in založniško dejavnost; razširitev kulturnih področij v 8. členu in vključitev kulturne in umetniške vzgoje ter čezsektorskih inovacij. Ključno se jim zdi tudi, da stanovska društva in nevladne organizacije lahko predlagajo člane v strokovne svete javnih zavodov. Med pomembnejše spremembe štejejo tudi uvedbo prednostne obravnave kulturnih izvajalcev pri oddaji prostorov z možnostjo brezplačne uporabe do deset let (prej pet) (74. oz. 75. člen) ter vzpostavitev tripartitnih pogodb, kar rešuje pomembna vprašanja v zvezi z dohodnino in drugimi obremenitvami samozaposlenih v kulturi. Glede statusa samozaposlenih v kulturi društvo posebej izpostavlja izjemno prekariziranost te skupine, nizke prihodke in s tem povezan socialni položaj, zato kot pozitivno ocenjuje uvedbo dohodkovnega cenzusa in drsnega sistema kot način njegovega določanja. Prav tako v društvu podpirajo uvedbo instituta karijerne dinamike, a se jim predlagani odmerni odstotki zdijo prenizki in prepočasni, da bi dejansko zagotovili dostojne pokojnine po dolgotrajnem obdobju dela v prekarnem razmerju. Zato v društvu predlagajo hitrejšo in izrazitejšo povečanje odstotkov, tako da bi samozaposleni v višjih razredih karijerne dinamike dosegli 100 % povprečne plače oziroma celo 120 % v zadnjih letih. Opozarjajo, da brez teh izboljšav obstaja nevarnost, da bodo samozaposleni kljub večjim vplačilom v socialne blagajne še naprej odhajali v pokoj s prenizkimi pokojninami, kar ne zagotavlja dostojnega življenjskega standarda. Dvig odmernih odstotkov v karierni dinamiki bi bil zato pomemben korak k izboljšanju socialne varnosti te ranljive skupine.

V Inicijativi za kulturo izpostavljajo problematiko postopkov obravnave vlog, prispelih na javni razpis, ki jih ocenjujejo strokovne komisije na Ministrstvu za kulturo. Po veljavni ureditvi komisija oceni primernost vlog, minister na podlagi te ocene sprejeme odločbo, ali pa vlogo vrne v ponovno ocenjevanje, pri tem pa prijavitelj nima možnosti, da se predhodno izjasni. Prijavitelj se lahko pritoži le na upravno sodišče, ki primer pogosto vrne v ponovno ocenjevanje, upravno sodišče namreč presoja samo upravni vidik, saj ni pristojen za vsebinsko oceno prijave. Ob tem ne gre prezreti, da se pritoži le del prijaviteljev, ki se z oceno komisije ne strinjajo, in upravno sodišče odloča bistveno prepočasno, kot bi bilo za izvedbo prijavljenega projekta nujno. Zato kot pozitivno ocenjujejo ponovno uvedbo instituta izjasnitve za prijavitelja, ki je bil leta 2016 odpravljen, vendar bi ga bilo treba dodatno nadgraditi. Predlagajo uvedbo obveznega t. i. hearinga, tj. soočenja argumentov komisije in prijavitelja. Takšna ureditev bi

povečala transparentnost, okrepila odgovornost komisij, ki odločajo o porabi javnih sredstev, ter zagotovila večjo strokovnost odločitev. V primeru, da se komisija in prijavitelj ne bi uspela uskladiti, predlagajo vzpostavitev posebnega senata, sestavljenega iz izkušenih strokovnjakov s kulturnega področja, ki bi odločal nepristransko, po možnosti pro bono, brez dodatne finančne obremenitve za ministrstvo. V Iniciativi opozarjajo tudi na ureditev v 75. členu predloga zakona, ki ureja oddajo javnih prostorov kulturnim izvajalcem. Čeprav so predlagane določene izboljšave, predlagane rešitve še vedno naslavlajo zlasti najemnine, ne pa dejanskih dodatnih stroškov, ki vključujejo elemente, na katere zavodi nimajo vpliva (npr. električna energija, voda, varovanje, obvezno osebje za izvedbo dogodkov itd.) in jih ni mogoče enostavno določiti s cenikom.

Združenje kulturnih domov in ustanov Slovenije podpira predlagane spremembe, ki so usmerjene v decentralizacijo in izboljšujejo pogoje za kulturno delovanje tudi na lokalnem področju. Razpisi za kroženje kulturnih projektov so pomemben korak k enakomerni dostopnosti kulturnih dobrin po Sloveniji ter k razvoju občinstva tudi zunaj večjih urbanih središč. To predstavlja pomembno podporo mreži manjših kulturnih ustanov in omogoča, da se kulturni programi širijo na območja, kjer so sicer redkeje dosegljivi. V združenju pa pri tem opozarjajo na problem časovnice objave razpisov. V preteklih letih so bili razpisi objavljeni prepozno (npr. šele jeseni ali tik pred poletnimi počitnicami), rok za izvedbo projektov pa je bil zaradi tega neprimerljivo kratek. Izvajalci so bili zato primorani programe izpeljati v časovni stiski, kar zmanjšuje kakovost izvedbe in možnost dosega občinstva. V združenju opozarjajo tudi na vprašanje imenovanja direktorjev javnih zavodov, ki jih po veljavni zakonodaji imenuje ustanovitelj, to so večinoma lokalne skupnosti. To pomeni, da so kulturni domovi in drugi manjši zavodi v veliki meri podvrženi vsakoletnim ali občasnim spremembam lokalne politike, kar zmanjšuje njihovo stabilnost delovanja in lahko ogroža njihovo dolgoročno strokovno usmeritev. Pri tem je posebej problematično, da v manjših zavodih direktor opravlja tako poslovno kot strokovno funkcijo, zato politično imenovanje še toliko bolj vpliva na celotno delovanje ustanove. Podobne težave se kažejo tudi pri sestavi svetov zavodov, kjer imajo predstavniki ustanovitelja praviloma prevladujoč vpliv (zaposleni imajo zgolj enega predstavnika). Takšno razmerje odpira vrata političnemu kadrovanju in zmanjšuje možnosti, da bi bili v organih odločanja zastopani strokovni interesi zavodov in zaposlenih. Združenje zato poudarja, da je za dolgoročni razvoj kulturnih domov in manjših javnih zavodov nujno zagotoviti pravočasno objavo razpisov za kvalitetno pripravo in izvedbo projektov ter večjo avtonomijo pri imenovanju direktorjev in sestavi svetov zavodov, da se zmanjša prevelik vpliv politike in okrepi strokovna legitimnost vodenja.

Zveza kulturnih društev Slovenije podpira predlagani zakon, a opozarjajo na nekatere pomanjkljivosti, ki bi jih bilo smiselno odpraviti. Predlog zakona se osredotoča predvsem na kulturniško zbornico (kot eno izmed zvez), smiselno pa bi bilo vključiti tudi druge zveze, ki se jih po predlaganem zakonu enači zgolj z društvi. V zvezi podpirajo ločevanje ljubiteljskih in profesionalnih nevladnih organizacij, a opozarjajo, da obstoječi trendi izključevanja ljubiteljskih društev iz razpisov, kljub doseganju visoke kakovosti, lahko vodi v neupravičeno diskriminacijo. Poleg tega opozarjajo na redakcijsko vprašanje uporabe izraza enoten kulturni prostor v 10. členu, saj v primerljivih zakonih velja pojem skupen kulturni prostor, ki je pojasnjen, medtem ko enoten kulturni prostor ni definiran in ima lahko neprimeren zgodovinski prizvok.

* * *

Komisija je v razpravi izpostavila nekaj vprašanj, ki so povezana s statusom javnega zavoda na področju kulture glede na Zakona o zavodih, zlasti glede imenovanja direktorjev oziroma upravljanja javnega zavoda. Komisija opozarja, da lahko določene rešitve brez celovite reforme povzročijo več težav kot koristi, saj bi bilo treba zakonske statusne temelje poenotiti za vse javne zavode. Dodaja, da je zato najprej nujno razjasniti temeljna načela delovanja javnih zavodov, preden se uvajajo konkretne spremembe, da bi se izognili kontradiktornim rešitvam.

Komisija ugotavlja, da so lokalne skupnosti kot ustanoviteljice večino uspešne pri zagotavljanju ustreznega upravljanja v zavodih, zato je treba ohraniti njihov večinski vpliv. Obenem pa bi bilo treba zagotoviti enotna pravila za delovanje javnih zavodov na ravni države, hkrati pa ohraniti fleksibilnost tam, kjer so specifične lokalne potrebe. V razpravi je bil izpostavljen 18. člen, ki govori o soustanoviteljstvu javnega zavoda s strani države in občine ali več občin, kjer direktorja imenuje minister za kulturo ob soglasju soustanovitelja torej občine. Komisija pri tem opozarja na možnost neposrednega vpliva politike na imenovanje vodstva zavoda. S strani predlagatelja je bilo pojasnjeno, da je ureditev analogna s primeri, v katerih kot ustanovitelj zavoda nastopa država, lokalnim skupnostim pa omogoča visoko stopnjo sodelovanja pri imenovanju, saj od njih zahteva zavezujoče soglasje.

Komisija se je zavzela, da ima ustanovitelj, država ali lokalna skupnost, ki obenem zagotavlja finančna sredstva za delovanje – tudi primerno težo pri odločanju. Hkrati pa mora obstajati jasna ločnica med političnim vplivom in strokovno avtonomijo. V razpravi je bilo izpostavljeno, da je vloga zaposlenih pri upravljanju pomembna, vendar realno in sorazmerna glede na odgovornosti in pristojnosti članov sveta, zlasti s strani ustanovitelja.

Komisija opozarja, da predlagano preimenovanje samozaposlenih v kulturi v samostojne delavce v kulturi lahko povzroči administrativne zaplete v poslovnem registru in ne rešuje dejanskih razlik med samozaposlenimi in samostojnimi podjetniki. Predlagano je bilo dodatno usklajevanje z upravljavci registra, da se prepreči zmeda, ter razjasnitev vpliva novega statusa pri zaposlovanju, financiranju in obveznostih prispevkov. Pri tem je bilo opozorjeno na nesmiselnost ureditve, ki v kulturi preprečuje samostojno podjetnost, omejuje zaposlovanje – samostojni delavec v kulturi ne more za projekt zaposlovati, pač je vezan na pogodbeno delo sodelavcev, da projekt lahko sploh izvede.

Komisija ugotavlja, da je predlagani postopek javnega povabila za imenovanja direktorjev omejujoč, saj lahko kakovostni kandidati izven nevladnih organizacij ostanejo prezrti. Prav tako ostaja nejasno, kako ravnati, če ni zadostnega števila prijav, kar odpira vprašanja glede nadaljnjih postopkov in zagotavljanja transparentnosti.

Komisija ugotavlja, da je predlagana ureditev upravljanja nepremičnin v brezplačni uporabi v nekaterih primerih v nasprotju z Zakonom o stvarnem premoženju občin. Potrebno je jasno določiti pravila, ki zagotavljajo skladnost z lokalnimi predpisi in preprečujejo zmedo glede podnajemov ali brezplačne uporabe, hkrati pa omogočajo izvajanje kulturnih programov v javnem interesu.

Komisija izpostavlja pomen financiranja pripravnikov, kar bo naslovilo problem pomanjkanja kadrov v kulturnih zavodih, tako na umetniškem kot na tehničnem

področju. Izpostavlja se potreba po uvajanju kadrovske štipendije in premišljenem razporejanju sredstev, da se zagotovi izvedba projektov in stabilnost delovnih mest. Komisija predlaga, da se pri programih javnih zavodov ohrani fleksibilnost glede sprejemanja letnega ali dvoletnega programa glede na njihove specifične potrebe. Hkrati je ključno preprečiti nepotrebno politizacijo odločitev in omogočiti, da se odločitve o delovanju zavodov sprejemajo v skladu z javnim interesom, za katerega je bil nek zavod ustanovljen, ne glede na to, kdo imenuje direktorja.

Komisija opozarja na prekomerno birokratizacijo in dolgotrajne postopke odločanja, ki zmanjšujejo učinkovitost kulturne politike; v razpravi je bil npr. izpostavljen pomislek o smiselnosti postopka dodatnega preverjanja možnosti pritožb na odločitev strokovnih komisij pred izdajo odločbe. Priporoča se tudi vzpostavitev mehanizmov nadzora nad tistimi uradniki, ki sistematično sprejemajo neustrezne odločbe, da bi se izboljšala pravičnost in hitrost postopkov.

Glede predlaganih pooblastil kulturniške zbornice je po mnenju komisije pomembno vključiti širši spekter kulturnih akterjev, ne le stanovska društva, da bo zbornica lahko funkcionalna in dejansko zastopala vse relevantne deležnike, tako samostojne delavce, producente kot druge aktivne kulturne ustvarjalce.

Komisija ocenjuje, da predlog zakona prinaša določene izboljšave, mdr. zlasti za samostojne delavce v kulturi (kot npr. bolniško nadomestilo), uvaja se institut izjasnitve za prijavitelja vloge na javni razpis pred izdajo odločb in s tem večja pravna zaščita prijavitelja. Dejstvo je, da te odločbe v postopkih na upravnem sodišču pogosto ne preživijo preizkusa, zadeve se vračajo v ponovno odločanje komisiji, kar pa sam postopek zelo zavleče. Komisija ugotavlja, da ostajajo nerešena vprašanja, predvsem glede imenovanj vodstev javnih zavodov, omejitev pri zaposlovanju in upravljanju nepremičnin ter političnih vplivov. Poudarja, da je treba za celovito delovanje javnih kulturnih zavodov pri njihovem ustanavljanju predvsem jasno opredeliti njegov javni interes, ki mora prevladati nad poskusi političnega vplivanja. Za uspešno izvajanje vsebin v javnem interesu in učinkovito delovanje javnega zavoda pa je pomembna tudi sorazmernost pri vključevanju lokalnih skupnosti, strokovnjakov in zaposlenih v odločanje, kot primer dobre prakse je bila izpostavljena sestava svetov v vrtcih in šolah, kjer so zaposleni pomembno zastopani, vzgojno-izobraževalni sistem v Sloveniji je kakovosten in zato ni razloga, da tudi zaposlenim v kulturi ne bi zaupali pomembnejše participacije v organih odločanja v javnih zavodih.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Branimir Štrukelj.

Predsednik
Branimir Štrukelj, l.r.