



Kultura-politiken ereduak



**Kulturaren
Euskal Behatokia**
Observatorio Vasco
de la Cultura



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

KULTURA ETA HIZKUNTZA
POLITIKA SAILA
DEPARTAMENTO DE CULTURA
Y POLÍTICA LINGÜÍSTICA

Kultura-politiken ereduak _

_Sarrera _3

1_Kultura-politikak testuinguruan _4

1.1. Bi analisi-eredu _4

1.2. Dilemak _7

1.3. Elementu nagusiak _8

2_Esku-hartzeko erremintak eta tresnak _11

2.1. Koordinatzeko eta ituntzeko tresnak _11

2.2. Esku hartzeko tresnak _14

2.3. Tresnak aplikatzea balio-katean _19

3_Erreferentziak _21

Sarrera

Kultura-politikei zenbait definizio eman zaizkie: Yudice eta Milleren iritziz, «sormen estetikoa eta bizimodu kolektiboak bideratzen dituzten babes instituzionala» dira, eta «arautzeko jarraibide sistematikoetan daude». García Canclínik, berriz, definizio hau ematen du: «Estatuak, erakunde zibilek eta komunitate-talde antolatuek egindako esku-hartzeak dira garapen sinbolikoa orientatzeko, herritarren kultur beharrak asetzeko eta ordena edo eraldaketa sozial mota baterako adostasuna lortzeko».

Edonola ere, argi dago edozein ekintza publikoren atzean helburu eta xede jakin batzuk dituen asmo politikoa dagoela. Eta xede ezberdinen arabera, kultura-politiken tipologia ezberdinak ezar daitezke.

Eta nazioarteko organismoek, hala nola UNESCOk eta Europar Batasunak, lerro eta orientabide nagusien norabidea finkatuko duten koordenatuak antolatzen badituzte ere, eta, horren bidez, politiken elementu nagusiak nolabait homogeneizatzen badituzte ere, esku hartzeko tresnen bidezko aplikazio-ezberdintasunak eta laguntza-formulen eta kulturarako erabilitako finantza-baliabideen desberdintasunak kudeaketa-eredu ezberdinak sortzen dituzte. Horiek dira lurralde bakoitzaren tradizioari, idiosinkrasiari eta testuinguru ideologiko, ekonomiko eta sozialari kultura-politikak emandako erantzunaren emaitza.

Azterketaren helburu nagusia da kultura-politika publikoak eta horiek garatzeko hainbat formula aztertzea: zer xede duten eta nola gauzatzen diren erakundeen adierazpen ezberdinak eta aplikatzen diren tresnak.

Txostenak bi kapitulu nagusi ditu: lehenengoa teorikoa da, eta, aztertu beharreko eredu, gako eta dilemak oinarri hartuta, kultura-politikak testuinguruan sartzen ditu; bigarren kapitulua eraginkorra da, eta, ikuspegi estrategikotik zein kulturaren kudeaketatik, kulturaren esku hartzeko aplikatzen diren tresnak deskribatzen ditu.

1_Kultura-politikak testuinguruan

Kultura-politikak zenbait ikuspegitik azter daitezke. Kulturaren instituzionaltasun-ereduei buruzko debate akademikoak zenbait taxonomia sortu ditu erakunde-egituren ezaugarrien, gobernu-programen lehentasunen, lege- eta araudi-garapenen eta finantzaketa-formulen arabera. Instituzionaltasun hori da politika horiek garatzeko adierazpena eta bitartekoa.

1.1_Bi analisi-eredu

Politika publikoen kalitatea ezinbestez hartutako instituzionalizazio-ereduaren araberkoa ez bada ere, komeni da kontuan hartzea erakunde- eta erabaki-egiturek estrategien edukiekin eta lehentasunekin lotutako erabakiak antzemateko aukera ematen dutela. Jarraian, kultura-politikak sailkatzeko bi eredu deskribatuko ditugu.

Dimentsioen arabeko ereduak

Eredu horrek elkarrekin lotutako lau dimentsio hartzen ditu barne: oinarrizkoa, instituzionala, etikoa eta instrumentala. Horietako bi edukien eta printzipioen ingurukoak dira, eta beste biak egituren eta tresnen ingurukoak. Eredu horrek zer eta nola galderei erantzuten die.

1. irudia. Politiken lau dimentsiotan oinarritutako ereduak

Oinarrizkoa	Politiken edukiak
Etikoa	Politikek sustatzen dituzten balioak
Instituzionala	Kulturaren antolamendu publiko mota
Instrumentala	Politikak bideratzeko erabiltzen diren tresnak

a) Oinarrizko dimentsioa: politiken edukiak dira. Lehenetasune, estrategiei eta helburuei eragiten die, eta politikak eratzen dituen baliabide-zuzkidura (pertsonek eta aurrekontuak) izaten dute. Beste hitz batzuekin esanda, zer egin nahi den adierazten du. Sektore- edo komunitate-politikak izan daitezke, zeharkakoak eta beste politika publiko batzuekin lotutakoak. Balio-katearen maila bati edo batzuei eragin diezaieke, eta kulturaren barnekoak izan daitezke edo beste alor batzuetan kanpo-efektuak bilatu ditzakete. Aukera ugari dago eta ereduak bereiziko dituzte, nazioz gairik erakundeen gomendioen eraginez, bateratzeko joera antzeman badaiteke ere.

b) Dimentsio etikoa, oinarri diren balioekin lotuta dagoena. Politikak zuzentzen dituzten printzipioak dira. Espazituki edo inplizituki formulatu daitezke. Azken urteetan, erakunde publikoek hainbat printzipio bere gain hartu dituzte erabat, adibidez, gobernantza eta parte-hartzea. Gobernantzak eta gardentasunak erakunde heldutasun demokratikoa aditzera ematen dute, parte-hartzeak, berriz, gizarte-ekimenari laguntzearen aldeko apustua. Aukera-berdintasunak gizarte-berdintasuna islatzen du. Balio horiek ez dira asmo onen adierazpen hutsetan geratu behar. Aitzitik, gainerako dimentsioetan islatu behar dira (oinarrizkoan, instituzionalean eta instrumentalean).

c) Dimentsio instituzionala, kulturaren antolamendu publikotzat ulertua. Egitura horiek dira politikaren euskarria eta aritzeko modua baldintzatzen dutenak. Izan ere, ez da berdina politikak kontseilaritza propio batetik kudeatzea edo beste sail batzuekin partekatuta kudeatzea, ez eta gobernu-erakunde administratibo batetik jardutea edo egitura autonomo bat izatea ere. Dimentsio horrek beste erakunde batzuekin (beste sail eta administrazio batzuekin, sektoreekin) lankidetzan aritzeko moduei eragiten die, bai eta beste eragile batzuekin partekatutako erakundeen parte-hartzeari eta erabakiak hartzeko eta hitzarmenak egiteko egiturei ere.

d) Dimentsio instrumentala: helburuak betetzeko erabilgarri dauden tresnak. Hainbat gairi eragiten die, hala nola legegintzakoari eta araudiekin lotutakoari, laguntza eta diru-laguntzen deialdiei, finantzaketa-tresnei eta tresna fiskalei. Behatokia ezagutzaren zerbitzurako jarritako tresna baten adibide da.

Chartrand eta McCaugheyren eredu klasikoak

Kultura-politiken taxonomia klasikoetako bat Chartrandek eta McCaugheyk egin zutena da. Azterketa baten bidez aurkeztu zuten, 1985ean, *Canada Council for the Arts* batzordean, eta izenburu hau zuen: *The Arm's Length Principle and the Arts: An International Perspective-Past, Present and Future*. Oraindik indarrean mantentzen da erraza delako eta erabilgarritasun pedagogikoa duelako. Arteak finantzatzeko Estatuak bete ditzakeen lau rolez osatutako eredu bat planteatu zuten, interbentzionismoko mailaketa txikitik handiagora antolatuta. Izanburuak dioenez, ardatz hartzen den printzipioa *arm's length* da, hau da, urrutitik egindako kudeaketa. Horretan oinarriturik deskribatzen dituzte Estatuak sustatzen dituen politika-eredu ezberdinak.

2. irudia. Finantzaketari dagokionez Estatuak betetzen dituen roletan oinarritutako ereduak.

Bideratzailea	Zergak ordaintetik salbuetsitako dohaintzei laguntzen die, eta dohaintza-ezaile indibidualak ezartzen dituzte lehenetasun estetikoak: Ameriketako Estatu Batuak (AEB).
Babeslea	Kontseilu baten bidez finantzatzen du, <i>arm's length</i> printzipioaren eraginpean. Kontseiluak funtsak banatzen ditu parekoen artean ebaluatutako bikaintasunetik abiatuta: Erresuma Batua.
Arkitektoa	Zerbitzuak diseinatu, erakunde artistikoak finantzatu eta artistaren estatus berezia aitortzen duen kultura-ministerioa: Frantzia.
Ingeniaría	Produkzio-baliabideen jabea, Estatuak inposatutako estetikaren arabera funtsak banatzen dituena: Sobietar Batasuna.

Ereduaren azalpen-gaitasuna lau formulatan oinarritzen da. Formulak erraz bereizten dira eta zenbait herrialdek erabiltzen dituzte, oro har, jatorri anglosaxoikoen eta Europako jatorri kontinentalekoen. Edonola ere, ez dira rol puruak; errealitatea ereduaren arketipoak baino hibridoagoa da.

a) Estatu bideratzailea. Estatu bideratzaileak arteak finantzatzen ditu zerga-gastuaren bitartez, zerga-salbuespen partzialak edo osoak eginez. Horrela, erakunde filantropikoei laguntzen die dohaintzak egin ditzaten, gizarte-interesekotzat direla irizitzat, zerga-onurak ematen dizkielako.

Estatu bideratzaileen adibide dira Ameriketako Estatu Batuak, oso lehiakorra den merkatu-ekonomia eta tradizio filantropiko pribatua duen herrialdea.

Eredu horrek aniztasuna sustatzen du adierazpen artistiko espezifikoei lagundu beharrean, baina ausazko politikak sortzen ditu dohaintza-emaile pribatuen lehentasunen arabera. Ehun artistikoaren ekonomia sarreren bidez bildutako diru-sarreren arabera da, bai eta dohaintza-emaileen erabakien eta ahalmen finantzarioaren arabera ere.

Zenbait ahulezia ditu, besteak beste: Estatuak intereseko gaietan kontu hartzeko gaitasunaren murrizketa eta bikaintasun- edo arrisku-proiektuak laguntza pribatua topatzeko gaitasunaren araberakoak izatea. Azkenik, adierazi behar da gobernuari eragiten dion kostua kalkulatzea zaila dela.

Zehaztu beharra dago Ameriketako Estatu Batuetako eredu ez dela finantzaketa pribatuaren arabera erabat. Nazio mailan kulturaren garapena eta ezagutzaren hedapena bermatzeko *National Endowment for the Arts* (NEA) eta *National Endowment for the Humanities* (NEH) fundazioak sortu ziren 1965ean. Fundazio biak agentzia federal independenteak dira, eta finantzaketa federalaren eraginpean daude erabat.

b) Estatu babeslea. Estatu babesleak *arm's length* printzipioari jarraitzen dio Kontseilu baten bidez (*Art's Council*) arteak finantzatzeko. Gobernuak erabakitzen du zer emango duen laguntza finantzarioa, baina Kontseiluaren esku uzten du funts horien banaketa. Kontseiluaren kideak gobernuak izendatzen ditu, baina independentzia dute bekak edo diru-laguntzak emateko.

Erresuma Batuak osatzen du Estatu babeslearen paradigma, Bigarren Mundu Gerraren ostean *Arts Council of Great Britain* sortu zuelako. Eskozian, Galesen eta Ipar Irlandan organismo berdinak daude. Ingeles aristokraziaren mezenasgo artistikoaren tradizioaren eboluzioa da.

Arteen Kontseiluek sormena bultzatzen dute bikaintasun artistiko profesionaleko estandarrak sustatzeko xedez. Politikek eboluzionatzen dute aldatuz doazen artearen forma eta estiloen arabera. Ehun artistikoaren ekonomia sarreren bidez bildutako diru-sarreren, dohaintza-emaile pribatuen eta arte-kontseiluek emandako beken arabera da.

Ereduaren ahulezia nagusia da elitismoari laguntzea leporatzen zaiola, babesten diren proiektu motari, ikusleei eta Kontseiluko kideen hautaketari dagokienez.

c) Estatu arkitektoa. Finantzaketa ministerio baten bitartez egiten da; arte ederrena, kultura-ministerio edo idazkaritza baten bitartez. Arkitekto gisa ulertuta, kulturari eta arte ederrei laguntza ematen zaie ongizatearen helburu orokorretako bat delako, Europako mendebaleko kulturaren tradizio historikoan oinarriturik.

Ezarritako bikaintasun artistikoaren estandarrak laguntzeko joera du arkitektoak, hortaz, haren ahulezia da nagikeria eta sormen-geldialdia eragin ditzakeela epe laburrera. Ehun artistikoa sektoreka egituratuta egon ohi da, eta haren diru-sarrera iturri nagusia zuzeneko laguntza publikoa da. Sarreren bidezko diru-sarrerak eta dohaintza pribatuak bigarren mailakoak dira.

Estatu arkitektoaren eredu da Frantzia. Kultura Ministerioa sendoa du, gobernuaren egitura administratiboan txertatua. Horrez gain, zuzenean kontu hartzeko mekanismo legitimatuak ditu, gastu osoaren bi heren inguru osatzen dituztenak. Baita ere adierazi behar da 2003tik mezenasgoaren lege bat duela, zeinaren bidez zerga-onura handiak ematen zaizkien dohaintza pribatuei.

d) Estatu ingeniaria. Produkzio-bide guztien jabea da. Artea helburu politikoen mende dago, eta Estatuak bikaintasunaren estandar politikoak lortzen dituenari baino ez dio laguntzen. Bikaintasun artistikoa sustatu beharrean, heziketa politikoa sustatzen duten proiektuak finantzatzeko erabakia hartzen dute komisario politikoek.

Artistaren estatus ekonomikoa baldintzatzen du alderdiak onartutako artista-sindikatu ofizialen kide izateak edo ez izateak.

Sobietar Batasuna izan zen eredu horren adibide 1932tik aurrera, Stalinekin *errealismo sozialista* izenarekin ezaguna den doktrina bultzatu zuenetik. Horren arabera, proletarioak dira artearen jabeak, eta horrek esan nahi du jendetzak berehala onar ditzakeen obrak egin behar direla.

1.2 Dilemak

Demokrazia aurreratuek kultura-politikak egiten dituzte, zentzu zabal batean kulturaren sustapenari eragiteko ahalmena dutenak. Testuinguru zehatz batean eta era jakin batez aritzen dira, eta horrek aukera ematen du kulturaren eta Estatuaren harremana bi ikuspegitik aztertzeko: jarduketa-eremutik (non eragiten duten) eta kontu hartzeko modutik (nola eragiten duten).

Atal hau dilemen bidez planteatu da. Gaiei buruzko formulazio dikotomikoak lagundu egiten dio kultura-politiken euskarri diren printzipioen inguruko gogoetari. Aukera gisa agertzen badira ere, kultura-politiken aplikazioan bizikide dira printzipio horiek.

Izan ere, formulazio horren ondorioz, kultura-politiken analisiari buruzko erreferentziazko dokumentu bat sortu zen, hain zuzen ere, Matarassok eta Landryk 1999an Europako Kontseiluarentzako prestatutakoa.

Askatasun indibiduala edo aukera-berdintasuna

Alde batetik, botere publikoek neutraltasunez jokatu behar dute kulturaren arloan sortzeko askatasuna gordetzeko. Horrek esan nahi du ez zutela esku hartu beharko. Estatu liberalaren kontzeptutik eratorritako printzipioa da. Baina Estatu sozialetik eratorritako aukera-berdintasuna zaindu behar dute, alegia, bermatu behar dute pertsona guztiek dutela kulturaz gozatzeko eta beren sormen-adierazpena sustatzeko aukera. Ondorioz, Estatuak kulturarekiko duen jarrera, printzipioz, kontraesanekoak diren bi ikuspegiren artean kokatzen da: neutraltasuna eta babesa.

Beraz, lehen hausnarketa kultura-eskubideekin lotuta dago. Herrialde demokratikoetako konstituzioek hainbat eskubide aitortzen dituzte, hala nola kultura-askatasuna, eskuragarritasuna, aniztasuna edo nortasuna.

Legitimitasuna edo zalantzan jartzea

Kultura-politikak legitimitasun-krisian murgilduta bizi dira etengabe, haren izaerari datxekio eta. Arrazoi ideologikoez gain, emaitzak aztertzeko zailtasunak botere publikoek kulturaren arloan esku hartzeko eztabaida handitzen du. Historian horrela izan da, eta krisi ekonomikoen garaietan gaia bizitu egin ohi da.

Bi hurbilketa egin daitezke legitimitasunaren inguruan. Lehenengoa ekonomikoa da eta kulturak hazkuntzari egiten dioen ekarpena nabarmentzen du. Alde batetik, Estatuak esku hartzea beharrezkoa da merkatuaren gabeziak orekatzeko kultura-adierazpenak ekonomikoki bideragarriak izango ez ziren arloan. Bestetik, kulturaren arloan gastu publikoa egiteak zenbait ondore ekonomiko on dakartza, eta horrek esku-hartzea justifikatzen du. Eta, azkenik, izaera industrialeko arrazoi batzuek kultura-sektoreen jarduera suspertzea komenigarria dela indartzen dute.

Bigarren argudioak Estatuaren esku-hartzea lotzen du kulturak gizarte-ongizateari egiten dion laguntzarekin, izaera sozialeko edo politikoko arrazoi bidez, esaterako, demokratizazioaren, kohesioaren edo giza garapen jasangarriaren bidez. Kulturak gizartearen orekari, berdintasunari eta inplikazio handiagoa izateari laguntzen diola babesten duen ideia hartzen du oinarri.

Homogeneizazioa edo bereizketa

Kontzeptu horiek gatazka sortzen dute esku hartzeko testuinguru globalen parte izatearen eta azterna propioa markatzeko behararen artean. Estrategien eta tresnen ikuspegitik, nazioarteko eta Europako araudiek gero eta gehiago elkartzen diren kultura-politika erkideetarako jarraibideak adierazten dituzte. Baina, aldi berean, gobernu-maila ezberdinetako botere publikoak beren berezitasunak erakusten saiatzen dira jarduketan bidez.

Gogoeta hori lurralde faktoreari lotuta dago, zeren kultura-politikek eskumenak konkurrenteak diren arloan eta subsidiarotasun-printzipioa aplikatzen den testuinguru jakin batean esku hartzen baitute.

Ideologia politikoa edo autonomia profesionala

Izaera teknikoagoko politika publiko batzuek ez bezala, kulturaren arloan jarduteak kutsu politiko handia du. Ideologiaren eta esparru profesionalaren arteko mugak lausoak dira. Espazio horiek mugatzeko bide bat araudiak garatzea da.

Kulturaren alorrean, jarduketa publikoa legegintzako babes handirik gabeko programen eta tresnen bitartez eraten da, ondareari dagokionez izan ezik; arlo hori gehien araututakoa delako eta hura babesteko, defendatzeko, balioztatze eta hedatzeko legeak eta araudiak dituelako.

Gainerako arloetan, logika propioei jarraitzen dieten erregulazioetako araubide juridikoa finkatu da. Aintzat hartu beharra dago azken urteetan araudi-testu unibertsalak eratzeko saiakerak egin direla kultura-eskubideen eta kultura eskuratzearen inguruan.

1.3 Elementu nagusiak

Kulturaren arloan, politika publikoen ereduaren azterketa administrazio-maila ezberdinetako eskumen-garapenarekin, lehentasunekin, erabakiak hartzearekin eta finantzaketarekin lotutako elementu nagusiek baldintzatzen dute.

Eskumenak

Europako ikuspegitik, estatu kideek erabateko eskumena dute kulturaren eremuan eta Batasunak eskumen osagarria baino ez du. Hortaz, estatu kideen kultura-ekintzak osatzeko eta haiei laguntzeko ekintzak bakarrik egin ditzakete, betiere nazio- eta eskualde-aniztasuna errespetatuz.

Estatuen ikuspegitik, erakundearen eskumenen banaketa bi printzipioen aplikazioak xedatzen du: zentralizazioa eta subsidiarotasuna. Horiek maila ezberdinak dituzte:

kontzentrazioa estatu mailan asko zentralizatutako estatuetan, hala nola Frantzia, eta estatu federaletan edo deszentralizatueta aplikatzen diren eredu mistoak, besteak beste, Espainian. Erresuma Batuak subsidiarotasun-printzipio aplikatzen du kultura-politikan.

Espainian, kulturaren eremua anbigua da administrazioaren maila bakoitzaren jarduerak mugatzeari dagokionez. Banaketa bertikala ematen zaien beste alor batzuetan ez bezala, gizarte-testuinguru bakoitzaren kultura-balioak zaintzeko eta sustatzeko eskumenak daude. Kulturaren, autonomia-erkidegoen ekintzak nabariak dira.

Legearen ikuspegitik jarduketa-esparrua konkurrentea denez, eskumenak egokitzeko, ados egon behar dute administrazioek, bai eta isileko akordioak egin ere. Izan ere, lege-testuek aipatzen dute instantzia ezberdinen arteko lankidetzak eta akordioak beharrezkoak direla bakoitzaren jarduketak zehazteko.

EAEn, Autonomia Estatutuak kulturaren arloan egokitutako eskumenak jasotzen ditu. Kulturaren barruan, ondarearen arloan daude maila administratibo gehien. Gehien araututa dagoena izan arren, akordioak negoziatzeko beharra agerian uzten du. Adibidez, 2015ean erkidegoko gobernuak eta Estatuak negoziatu egin zuten, eta adostu zuten Eusko Jaurlaritzak erabateko eskumena izango zuela ondasun bat haren kultura-ondare ukiezinaren partetzat jotzeko, nazioarteko foroetan parte hartzeko eta kanpoan sustatzeko eta hedatzeko. Oraindik ere egiteke daude Zinematografia Babesteko Funtsekin eta ISBN eta ISSN zenbakien esleipenen eskualdatzeak.

Azkenik, adierazi behar da EAEn kultura-politikaren berezitasuna dela foru-aldundiek betetzen duten paper nagusia. Eskumenen banaketa Lurralde Historikoen Legeak ezartzen du, eta adierazten duenez, Eusko Jaurlaritzari dagozkio jardueraren profesionalaren ekoizpena eta sustapena pizteko jarduketak, eta aldundiei, berriz, erakustaldiekin, kultura-eskaintzarekin eta jardueraren amateurrari laguntzearekin lotutakoak.

Lehentasunak eta helburuak

Kulturaren espazioan bat egiten dute interesek, helburuek eta itxaropenek. Testuinguru horretan aldi berekoak dira zenbait dimentsio (intrintsekoa, estrintsekoa eta instituzionala) eta logika (publikoa, sektorekoa eta erkidegokoa). Hala, lehentasunak dimentsio horietako batean edo batzuetan jartzen dute arreta geometria aldakorreko konbinazioekin.

Kulturaren helburu intrintseko lotuak defini daitezke edo beste etekin lotu batzuen –ekonomikoak, sozialak edo ingurumenekoak– baldintzapean jar daiteke kultura. Era berean, politiken dimentsio instituzionalarekin lotutako alderdietan jardutea dago.

Lehentasunak definitzerakoan, eragina dute bai gai politiko eta ideologikoen eta bai kulturaren arloari eragin eta kultura-politiken edukia zehazten duten joera globalek ere. Horren harira, Kulturaren Euskal Behatokiak **kulturaren balio publikoari** buruzko ikerketa bat egin du duela gutxi. Haren bitartez, kulturarekin lotutako dimentsio ezberdinei buruzko gogoeta egin du, eta politika publikoen lehentasunak ezartzeko oinarri hartu behar den hiru aldeko eskema bat eratu du.

Arm's length printzipioa eta erabakiak hartzea

IFACCAk *Arteen Gobernu Finantzaketaren Independentzia* txostenaren bidez adierazten duenez, gai konplexua da. Aztertu behar da nola hautatzen diren erabakiak hartu behar dituztenak, nori ematen dizkioten kontuak eta nola hartzen diren erabakiak. Egitura instituzionalen diseinuaz eta beren funtzionamendua arautzen duten prozesuez zein arauz ari gara. Izan ere, oso egitura zentralizatuak egon daitezke, zeinetan erabakiak hartzea aditu-batzorde bati eskuordetzen zaion. Hori gertatzen da gure testuinguruan. Bestetik, antzaz eskuordetutako egiturak egon daitezke, esaterako, Arteen Kontseilu bat, erabakiak hartzeko benetako ahalmenik ez duena.

Erabakiak hartzea *Arm's Length* edo urrutiko kudeaketa printzipioarekin lotuta dago berez. Printzipio hori kultura-politikei aplikatu zaiela dioten hainbat aipamen aurki daitezke, eta kontzeptua ez da zehatza. Halere, hura definitzeko modu praktikoa bat da bi alderdi konbinatzea: finantzaketa-agenda autonomia eta pareen (adituen)

ebaluazioan oinarrituta erabakiak hartzea. Edo, bestela esanda, gobernuek ahalik eta gutxien esku hartzean oinarritzen da.

Erabakiak norik hartzen dituen oso garrantzitsua da politika publikoen eredu sortzeko. Eta lotura handia du hartzen diren formula instituzionalekin. Schusterrek, Matarassok eta Landryk landu dute. Mark Schusterrek planteatzen duen kultura-politiken ereduak honako galderei jarraitzen die: norik ordaindu behar duen, norik erabaki behar duen, nolakoak diren tresnak, norik hartu behar duen etekin eta zer ezberdintasun finkatu behar duen. Matarassok eta Landryk gaia planteatzen dute Europako Kontseiluarentzako eraturako dokumentuaren 21 dilema estrategikoen artean. Eskala bat eratu dute, zeinaren muturrak diren zuzeneko kontrol politikoa eta erabakiak kontrol horretatik guztiz aparte hartzea. Politiken arduradunek, eskalan kokatuta, gogoeta estrategikoa egin ditzaten diseinatuta dago.

Urrutiko kontu-hartzea, arteen agentzien edo kontseiluen bitartez, Estatu babeslearen ereduarekin bat eginez, herrialde anglosaxoietan egiten da, eta, neurri handiago edo txikiagoan, herrialde nordikoen politiken berezkoa da. Gobernuak finantza-, administrazio- eta lege-esparruak definitzen ditu soilik, eta ez du ahalmenik agentzia edo kontseilu horien lehentasunak, politikak eta finantzaketa-programak ezartzeko, ez eta diru-laguntzen esleipenei buruzko erabakirik hartzeko ere. Azken batean, independentzia handia dute erabakiak hartzeko.

Gainera, *Arts's councilsek* izaera betearazlea dute eta kultura-politikak ezarriz jarduten dute, bai eta, zenbaitetan, horiek diseinatuz ere. Besteak beste, industriei eta artistei laguntzeko diru-laguntzen eta Estatuko funtsen kudeaketa (esleipena eta gainbegiratzea) da beren funtzio nagusietako bat. Noizean behin, kultura-espazioak edo ondasunak kudeatzeko formula horiek erabiltzen dira.

Erabakiak hartzen dituen aldatu egiten da erakunde motaren arabera, hau da, erakundea irekiagoa edo ez hain irekia izatearen arabera; bai eta erabakiaren edukaren arabera ere. Gero eta kutsu politiko handiagoa, orduan eta gutxiago parte hartzen dute adituek eta sektoreak. Horren adibide bat osatzen dute zerga-onuren inguruko politikei buruzko erabakiek. Kasu horietan, ez dira kultura-agintaritzaren mendeko zuzenak. Printzipio hori aplikatu ahal zaie aplikatzen ari diren zeharkako politikei (enplegua, nazioartekotzea, etab.).

Erabaki estrategikoek osagarri politiko argia izan ohi dute ere, aldez aurretik kultura-eragileekin egiaztatu edo adostu eta herritarrei kontsultatu bazaizkie ere. Esandakoak ez du esan nahi erabakiak hautazkoak direnik. Informazio objektiboan oinarritzen dira, bai eta kontsultak egiten zaizkien espezialisten ezagutzan edo aholkularitza espezializatuan ere, gaiaren arabera; eta kontuan hartzen dituzte bai sektoretik bai herritarrengandik eratorritako iritziak eta proposamenak. Izan ere, gogoeta eta plan estrategiko gehienek kontsultarako eta parte hartzeko prozesu irekiak izaten dituzte.

Talde profesionalek edo aditu-batzordeek hartu beharreko erabakien aplikazio-eremua diru-laguntzen edo laguntzen esleipenarekin lotuta dago, eta, gaur egun, esleipenak funtsezko tresna izaten jarraitzen du kultura-politiketarako. Aplikatu beharreko irizpideak dagozkien deialdietan arautzen dira. Zenbait kasutan kalkulu automatikoko mekanismoak aplikatzen dira eraginaren adierazle objektiboen arabera. Erabakiak hartzea eskuordetzeari dagokionez, garrantzitsua da taldeak edo batzordeak ahalmen betearazlea izatea.

Kudeaketari lotutako erabakiak urrutitik hartzeari dagokionez, abantaila nagusien artean nabarmentzeko modukoak dira iritzi- eta gustu-aniztasun handia duela eta kalitate eta irizpide artistikoan oinarritzeko eta proposamenen interes publikoa hobeto islatzeko gaitasuna duela.

Finantzaketa

Finantzaketa kultura-politiken ispilua da, haien osagarrikeria agerikoena, estrategiak eta programak gauzatzeko balio baitu. Funtsean, gobernuek kulturaren finantzaketan duten eragin-maila aztertzen da, eta, horretarako, finantzaketa-iturri ezberdinak, beren ekarpena eta baliabide finantzarioen balioa ezagutu behar dira, bai eta erabiltzen diren tresnak, eta, aurreko atalarekin lotuta, funtsak esleitzeko hartzen diren erabakiak ere. Konbinazio ezberdinen eraginez, kultura-politiken eredu ezberdinak sortuko dira.

Finantzaketaren inguruko gogoeta teorikoaz gain, kulturako gastu publikoa ezagutzeak aukera ematen du lurralde jakin bateko kultura-politikaren ereduaren gakoak jakiteko. Hala, adibidez, Kulturaren Euskal Behatokiak kulturaren arloko finantzaketaren eta gastu publikoaren estatistikari buruz emandako informazioari esker, aukera dago sektore horrek aurrekontu publikoetan duen pisua, sektore-politiken lehentasunak, programa eta inbertsio puntualen multzoan duen eragina, kontu-hartzailatza publiko mota eta Administrazioaren logika funtzionala ezagutzeko.

EA Eren kasuan, kulturaren aurrekontu publikoa 394 milioi eurokoa da (2014). Datu horiek (gastu kontsolidatua) maila instituzionalen multzotik atera dira. 10 eurotik ia 6 ematen dituzte udalek; gainerakoa, Eusko Jaurlaritzak eta foru-aldundiek. Gastu publikoaren izaera ekonomikoaren arabera, hamar eurotik 9 inguru gastu arruntekoak dira. Zenbateko horretatik, % 39 ondasun eta zerbitzuen gasturako erabiltzen da (II. kapitulua), eta % 33 langileen gasturako (I. kapitulua).

2_Kontu hartzeko erremintak eta tresnak

Jarrian, kultura-politiken analisi operatiboagoa aurkeztuko da bi elementu bereizgarriaren arabera: erabilgarri dituen koordinazio- eta ituntze-tresnak eta esku hartzeko tresnak. Antolamenduarekin eta ekintza politikoa gauzatzeko prozesuekin lotuta daude.

Bi alderdi horiek hautatu ditugu kultura erakundetzeko eta zuzentzeko moduak baldintzatzen dituztelako eta kultura-politiketan zuzentzeko modua edukia bezain garrantzitsua delako, edo gehiago agian. Politika baten balio erantsiaren zati handi bat erantzukizunak partekatzeke nahiak osatzen du, bai eta itunak egiteko ahalmenak, ezartzen dituen tresnak eta aplikatzen dituen irizpideak ere.

2.1_Ituntzeko eta gobernantzarako tresnak

Dimentsio instituzionalak barne hartzen ditu kulturaren eremuan funtzioak betetzen dituzten Administrazioako organismoen multzoa, kulturarekin duen konpromisoa betetzeko Estatuak erabil ditzakeen baliabideak zein beste eragile publiko eta pribatuekin zuzentzeko eratzen dituen mekanismoak.

Politika publikoen ereduak esku hartzeko formula sorta zabala barne hartzen dute. Haren konplexutasunetik eratortzen da eragileen artean topaguneak bilatzeko beharra. Ezberdintasunek askotariko nahi, behar eta aukeren baturari erantzuten diote, eta horien ardatz dira erantzukizuna, ituntzea eta gobernantza.

Politikak ituntzeko ahalmenak esan nahi du eragile ezberdinak bateratzea, ikuspegiak elkartzea, antolatzea eta beren artean ardurak banatzea; ados egon eta itunak egitea. Gobernantzak irekitzea eskatzen du; hainbat eragile hartzen ditu tartean eta Administrazioaren, sektore pribatuaren eta gizartearen arteko oreka sustatzen du, garapena eta ondasun erkidea bilatzeko. Konplexua eta aberasgarria da. Gainera, alde guztien konpromisoari eta erantzukizun partekatuari laguntzen die.

Izan ere, printzipio biek aipatzen dituzte erabakiak hartzeko prozesuak eta kultura-ekosistema batekoak diren eragile desberdinen arteko harreman- eta lankidetzeta-sistemak. Logika ezberdinei jarraitzen dizkieten agenteen artean itunak egiteko mekanismo berriak sortzen dira, eta erakundeen arteko sareko harremanak sendotzen dira. Halere, azpimarratu behar da gobernantza eredu berrien prozesuak konplexuagoak direla, estrategia kolektiboen inguruan adostasun handiagoa egoteko nahiak eta eragile ezberdinek sinergiak gehiago aprobetxatzea eraginda. Hortaz, Administrazioako maila ezberdinen arteko harreman-dinamiken analisia sakondu behar da, bai eta Administrazioaren eta kultura-sektoreen eta Administrazioaren eta herritarren artekoen ere. Eta bi ikuspegitik egiten dugu: estrategikotik eta kudeaketarenetik.

3. irudia. Ituntzeko eta gobernanzarako tresnak.

Estrategikoak	Erakundearteko batzordeak edo batzorde mistoak
	Kulturaren kontseiluak
	Gogoetak eta plan estrategikoak
	Informazio- eta ezagutza-zerbitzuak
Kudeaketa	Formula publikoak
	Lankidetzaren publiko-privatuaren formulak
	Kudeaketa parte-hartzailea

Tresna estrategikoak

Ekimen horiek gehitzeko, politikak eratzeko eta etorkizunerako testuinguruak marrazteko nahiaz sortzen dira. Horien oinarri diren printzipioei dagokienez adostasunik badago, zailtasunak agertzen dira beste gai batzuen inguruan, adibidez: ordezkagarritasuna, aholkularitzako izaera edo izaera betearazlea eta beren aurrekontu-zuzkidura.

Erakundearteko batzordeak edo batzorde mistoak

Administrazio ezberdinetako kultura-politiken koordinazio bertikaleko eta horizontaleko organoak dira (gobernuak, aldundiak, udalak). Katalunian eta EAEn mota horretako organoak daude.

Kulturaren kontseiluak

Espazio irekiak dira, aholkularitzakoak oro har, eta gogoetarako, proposamenak egiteko eta eztabaidatzeko erabiltzen dira. Erkidego mailan hainbat adibide daude (bederatzi erkidegotan, EAEn ere bai), eta estatu mailan Arte Eszenikoen eta Musikaren Estatuko Kontseilua dago. Izaera betearazlekoa duten bakarrak CONCA eta Consello da Cultura Galega dira (Galiziako Kulturaren Kontseilua). Halaber, nazioarteko eremuan *Arts Councils*ak gero eta ugariagoak dira. Nabarmendu behar da izaera betearazlea izan ohi dutela eta kultura-politikak ezartzera zuzenduta daudela (diseinuan ere bai). Organo horiek nortasun juridiko propioa izaten dute.

Gogoetak eta plan estrategikoak

Adibide anitz daude eskala guztietan. Berrienetako bat da Nafarroako Kultura Planarena. Asko hedatu da gogoeta irekiak egiteko eta parte hartzeko ereduak, zeinaren ardatzetako bat gobernantza den. Arazoa da programak egin eta ezartzeko nahikoa aurrekontu-zuzkidurarik ez duela izaten.

Informazio eta orientazio zerbitzuak

Sektorearen analisi- eta azterketa-tresnen hornitzailea, kultura-sistemaren multzoa bultzatzen duena. Posizio horretatik, kalitatezko ituntzea bermatzen dute erabakiak funtsarekin hartzeko testuinguruan sartutako informazio erabilgarriaren oinarrituta. Politikak proiektatzen laguntzen dute. Behatokia zerbitzu mota horren adibide da.

Kudeaketa-tresnak

Kudeaketa-formulak bereizten ditugu mailaketa bati jarraikiz. Mailaketa hori mendekotasun publikoaren mailaren eta kudeaketan herritarren parte-hartze mailaren arabera da. Horri dagokionez, Behatokiak **kultura-ekipamenduen esternalizatorako eta gogestiorako ereduak buruz** egindako txostena kontsultatu daiteke.

Formula publikoak

Administrazioak erabakiak hartzeko boterea bere gain hartzen du, eta baliabide propioak erabiltzen ditu ekipamendua edo zerbitzuak kudeatzeko; organoen bitartez, edo ad hoc sortutako erakunde bitartekari baten bitartez, hala nola organismo autonomoen, fundazio publikoen eta partzuergoen bitartez edo erabat kapital publikoa duten merkataritza-sozietateen bitartez. EAEn, euskal administrazioek kultura-ekintza gauzatzen dute sailen edo kultura-arloen bidez. Horretarako, bitarteko erakundeak sortu dira, kudeaketa-formula azkarragoak eta autonomoagoak eragiteko. Adibidez, 2014an, EAEn finantzaketako eta gastu

publikoko estatistikak 54 organismo autonomoren, sozietate publikoren eta fundazioen inguruko informazioa gehitu zuen¹.

Horien guztien ezaugarri erkidea da horietako batean ere ez dela zerbitzuaren kudeaketa osoa kanporatzen, alderdi jakinetara mugatzen da. Oro har, kanporatzen diren zerbitzuek eduki espezifikokoak eta espezializatuak izaten dituzte. Zuzeneko kudeaketaren abantailetakoa bat da kudeaketaren erantzukizunaren argitasuna eta ikusgarritasuna, beste politika publiko batzuekin bateragarria dela eta zerbitzuak ahalik eta herritar gehieni iritsiko zaizkienaren bermea.

Administrazio arteko partzuergoak. Zuzenbide publikoko erakundeak dira, eta nortasun juridiko propioa eta berezia dute. Sektore publiko instituzionaleko hainbat administrazio publiko edo entitate sortzen dituzte, euren artean nahiz entitate pribatuen partaidetzarekin (gutxitan). Sustapen-jarduerak egin ditzakete, bai eta laguntzakoak edo zerbitzu publikoak beste batzuekin batera kudeatzekoak ere. Lotura duten erakundeekiko antolakunde independentea da. Kulturaren kasuan, museo estrategikoen zerbitzuetarako sortu ohi dira (adibidez, MACBA). Nabarmentzekoa da partzuergoak sortzeko Kataluniako tradizioa.

Fundazio eta sozietate publikoak (propioak edo partaidetzakoak). Kasu honetan, funtsean, publikoa izatea honako hauen eraginpean dago: zuzeneko edo zeharkako ekarpenaren zatirik handiena Administrazioak egitea; ondare gehiena publikoa izatea; patronatuaren boto-eskubide gehienak, fundazioen kasuan, sektore publikoaren ordezkariak edukitzea, eta sozietate publikoen kasuan, administrazio-kontseiluko kideek.

Lankidetzaren publiko-privatuaren formulak

Zeharkako kudeaketa izan ohi dute, zeinaren bitartez, zerbitzu publikoa hirugarren baten bidez ematen den. Zerbitzuaren titulartasuna Administrazioarena da, baina kudeaketa eta ustiapena erakunde pribatuen esku daude, izan enpresak edo irabazi asmorik gabeko erakundeak. Hauek dira esleipen-legeak zerrendatzen dituen kontratazio-modalitateak: esleipena, kudeaketa interesduna, ituna eta ekonomia mistoko sozietatea.

Sozietate eta fundazio mistoak. Horiek definitzeko formarik errazena hau da: zerbitzu publikoak zeharka kudeatzeko moduak. Sozietateen kasuan, zerbitzuak eduki ekonomikoa izan behar du, partikularrek ustiatzeko modukoa. Berezitasunak dituzte gainerako sozietateekin alderatuta, erakunde publiko baten presentzia dela eta. Arrazoia da xede sozialaren lotura zerbitzu publikoarekin eta interes orokorarekin.

Kudeaketa parte-hartzailea

Eredurik irekiena da, eta kultura-politikek herritarren parte-hartzea erantzunkidetasuna sustatzeko gertutasuneko elementu gisa sustatzeko duten joeraren isla da. Mailarik handiena da zuzeneko parte-hartzea deiturikoa. Formula horren bidez, elkarrekin, erakundeek eta gizabanakoez zuzenean esku har dezakete jardueren eta zerbitzuen kudeaketan. Programazioa diseinatzean, ekipamenduaren antolaketan, espazioen erabileran eta baliabide erabilgarrien banaketan erantzukizuna dute. Bide hori zeharkako kudeaketako kasuetan aplikatu ahal da ere bai, non ekipamendu osoa erakunde bati dagokion.

¹ Mendekoak edo administrazio baten edo batzuen % 100eko partaidetzakoak. Multzo honetan sartzen dira partaidetza publikodun erakundeak, baldin eta Administrazioaren aldetik 500.000 eurotik gorako transferentziak jaso bazituzten.

2.2 Esku hartzeko tresnak

Administrazioak bere kultura-politikak garatzeko erabiltzen dituen tresnak lau familia handitan sailkatu daitezke: zuzeneko hornidura, laguntza ekonomikoak (zuzenekoak eta zeharkakoak), zerga-pizgarriak eta arauketa.

Lehenengo biak gure testuinguruko nagusiak dira. Alde batetik, Administrazioa mota guztietako kultura-zerbitzuen hornitzaile handia da: prestakuntza espezializatua, liburutegiak, museoak eta artxiboak, mota guztietako ekipamenduak eta programazio eszenikoa. Adibide gutxi batzuk baino ez dira. Bestetik, laguntza ekonomikoek sektoreak duen laguntzarik handiena da eta hura bultzatzen dute; dela modu zuzenean beken eta diru-laguntzen bidez, dela zeharka, finantzaketa eskuratzea erraztuz edo laguntza logistikoak edo aholkularitza emanaz. Zerga-pizgarriak existitzen badira ere, tresna horien osagarriak dira; eta, erregulazioari dagokionez, beste alor batzuk ez bezala, kultura ez da lege orokorren xede.

4. irudia. Kultura-politiken esku hartzeko tresnak.

Zuzkidura	Administrazioak zerbitzuak egiten ditu zuzenean
Zuzeneko laguntza ekonomikoak	Diru-laguntzak
	Bekak
	Sariak
	Kontsumorako pizgarriak
Zeharkako laguntza ekonomikoak	Finantzaketa-tresnak
	Enpresa-aholkularitza, orientazioa eta laguntza
	Gauzazko laguntzak
Zerga-pizgarriak	Partikularrentzako kenkariak, BEZaren eta PFEZaren bidez
	Enpresentzako kenkariak sozietateen gaineko zergaren bidez
Arauaketa	Legedia eta araudia

Ondasun eta zerbitzuen zuzkidura

Formula hori nagusi da estatu arkitektoaren ereduari, Europako kultura kontinentalekoetan. Ekintza politikoa kultura-sailen bidez egiten da. Sail horiek organo administratiboak dira, arduradun politikoez zuzentzen dituzte eta funtzionarioak eta teknikariak izaten dituzte.

Kulturaren arloan, bereziki, tokiko politiketan, zerbitzuak asko ugaritu dira. Herritarrengandik gertuago daudenez, beren eskakizunak zuzenean hartzen dituzte, eta horri eta zerbitzu mota guztiak eskaintzeko nahari esker, kulturaren arloan egiten duten gastua handiena da administrazio-maila guztietan (2014ko aurrekontuaren % 8 inguru). Hiru hamarkadetan bilakaera handia izan du: liburutegia, artxiboa eta ezer gutxi izatetik, zerbitzu sorta handia eskaintzera pasa da. Kudeaketa horren barruan daude zenbait ekipamenduren kudeaketa (balio anitzekoak eta gertukoak, espezializatuak –esaterako, teatroak–), dinamizazio- eta bitartekaritza-programak, ohiko programazio eszenikoa eta musikala, erakusketak, etab.

Aurreko zatian azaldu denez, ordenamendu juridikoan aurreikusitako zerbitzu publikoa betetzeko formulen oinarria zatitua dago: zuzeneko kudeaketa eta zeharkakoa. Kultura-zerbitzuak zabaltzearen eta antolakuntzako arazoien eta arrazoi ekonomikoen ondorioz, zerbitzuak kudeatzeko administrazio publikoek hautatzen dituzten moduak aldatu egin dira: zerbitzu batzuen zuzeneko kudeaketa kendu da, eta jarduna berriz bideratu da kudeaketa pribatuaren ikuskapenera (zuzkidura hari eskuordetu zaiola).

Zuzeneko laguntza ekonomikoak

Legeak ematen duen definizioaren ikuspegitik, **diru-laguntzak** dira administrazio publikoek pertsona publikoei edo pribatuei egindako diruzko zuzkidura guztiak, honako baldintza hauek betetzen dituztenak:

- Onuradunen kontraprestazio zuzenik gabe ematea. Horrek ez du esan nahi dohainik edo interesik gabe emango denik, baizik eta itzuli beharko ez dela, betiere xedeak betetzen badira. Beste diru-laguntza mota batetik bereizten du horrek, adibidez, kredituetatik edo Administrazioaren abaletatik.
- Emakida helburu jakin bat betetzearen, proiektu bat gauzatzearen, jarduera bat egitearen eta jokabide zehatz bat izatearen (jadanik eginak edo aribidean daudela) baldintzapean egotea.
- Finkatutako betekizun materialak eta formalak betetzea onuradunak.
- Finantzatutako proiektu, ekintza, jarrera edo egoeraren helburua erabilera publikoko edo gizarte-intereseko jarduera bat sustatzea edo xede publiko bat sustatzea izatea.

Kontuan izan behar da barne-transferentziak edo administrazioen artekoak, xede espezifikorik ez dutenak eta hartzailearen jarduera globala finantzatzen ez dutenak, ez direla diru-laguntzatzat jo behar. Ez eta onuradunak alde aurretik eskatu gabe emandako sariak ere.

Bi diru-laguntza mota daude: norgehiagokakoak eta zuzenekoak edo izendunak. Prozedura arrunta da lehena, eta laguntzak prozedura batean oinarrituta ematen dira. Haren bitartez, aurkeztutako eskaerak alderatzen dira, oinarri arautzaileetan eta deialdian alde aurretik finkatutako balorazio-irizpideei jarraikiz. Baloraziorik handiena lortzen duten eskaerei ematen zaie. Eta, erabilitako prozeduraren arabera, eskatu ahalakoak izan daitezke, aurrez ezarritako irizpideei jarraikiz ebaluazio-batzordeak xedatutakoaren arabera. Bestela, automatikoak izan daitezke, kalkulu automatikoa egiteko aukera ematen duten adierazle estatistikoetan oinarritzen direnean. Gaur egun, eskatu ahalakoak dira nagusi. Diru-laguntza izendunek Euskal Autonomia Erkidegoko aurrekontu orokorretan aurreikusita egon behar dute, eta zehaztasunez mugatu eta baztertu behar dituzte onuradunak zein xedea. Bideratzeko tresna hitzarmena da.

Diru-laguntza publikoen oinarri den ideia nabarmendu behar da: herritarrei eta gizarteari oro har onurak ekartzeko gaitasuna. Diru-laguntzak jaso beharreko arloak eta sektoreak aukeratzeko edo horiek emateko irizpideak finkatzeko orduan

helburu jakin batzuk dituzte gogoan. Diru-laguntzak, beraz, administrazio publikoek politikak gauzatzeko dituzten tresna nagusiak dira; horretarako, eginkizun publikoa garatzeko ezarritako helburuekin bat datozen eragileak eta ekintzak babesten dituzte.

Azkenik, diru-laguntzek kulturaren arloan duten berezitasun bat azpimarratuko dugu: sustapen-politikearako tresna gisa erabiltzeaz gain, funtsezkoak dira kultura-sektoreak mantentzeko eta jasangarriak izateko. Horiei gehitu behar zaie sektoreari eusteko beste bide zuzenetako bat: zuzeneko kontratazioa, funtsezkoa kulturaren sektore tradizional ugarritan. Errealitate horren eraginez, kultura-sektoreentzako laguntza bere gain hartzen dute administrazioek, beren kultura-politikei datxekien helburu gisa.

Ikerketarako **bekei edo diru-laguntzei** dagokienez, laguntza ekonomiko horiek ikasketei ekiteko edo haiekin jarraitzeko ematen dira, prestakuntzarekin lotuta nahitaez. Laguntza-jarduera gisa kalifikatzen dira, ez berriz, sustapeneko gisa. Normalean ikasteko bekak eta laguntzak pizgarri ekonomikoko jardueratzat jotzen dira, zuzeneko laguntza gisa; eta diru-laguntzen antzeko ezaugarriak badituzte ere, zenbaitetan zeharkako laguntzen formulak ezartzea dago (matrikularen zenbatekoa ordaintzetik salbuestea). Deialdi-aginduen bitartez deitzen eta arautzen dira.

Administrazioek merituengatik edo zerbitzuengatik ematen dituzten **sariak** edo aitopenak sustapen-ekintzatat jotzen dira. Normalean diruzko emakidak entregatzen dira eta *diru-laguntza* kontzeptuarekin bat egiten dute, arauketa berdina ez izan arren. Batzuetan gauzako laguntzekin ematen dira. Emakida-prozedurari dagokionez, hainbat kasuistika daude: deialdi baten bidez edo deialdirik gabe ematen dira.

Kontsumorako zuzeneko laguntzen ikuspegitik, **txeke-** edo **bonu-**politikak aipatu behar dira. Zeharkako laguntza ematen diote eskaintzari kontsumoaren bidetik. Zenbait eredutan txekeak kultura-gasturako aurrekontu-zuzkidura egiten du kontsumitzaileari kosturik eragin gabe, eta beste batzuetan zuzkidura osagarriak finkatzen dira.



Zeharkako laguntza ekonomikoak

Zeharkako pizgarrien artean daude **finantzaketa-tresnak**, bai zorra finantzatzekoak, bai eta kapitalekoak ere. Kultura- eta sormen-industriarako finantzaketa-eredu espezifiko baten beharra industrien eta beren sektore ekonomikoaren berezitasunetik eratorritzen da. Edozein lurralde garaturen ekonomiari egiten dion ekarpena argia da; baina ekarpen horren zati handi bat kuantifikatzea zaila da, alderdi zenbatezinetan oinarritzen delako; esaterako, produktuek arrakasta izateko intuizioan, gaitasunean eta talentuan. Bestalde, produkzioarako inbertsio handiak egin daitezke, errentagarritasun ekonomikorik izango ez dutenak. Sektore hori beste batzuk baino zailagoa da aurreikusteko eta arrisku handiagoa du, besteetan egindako inbertsioak etorkizunerako testuinguruak bermatzen ditu eta. Finantza-erakundeek nahiago dute, printzipioz, kaudimen-berme handiagoak ziurtatzen duten eta beren irizpide tradizionalekin bat egiten duten sektoreetan jardutea.

Administrazioak tresna mota hori sustatzen du sektorea enpresa txiki eta ekintzailez osatzen delako oro har, eta horiek ez dituzte ongi ezagutzen enpresa-tresnak eta denbora urria dute kudeaketa-lanetarako.

Horren harira, Administrazioak bultzatutako finantzaketa-tresnak zeharkako jarduketara bidea dira, eta, haren bitartez, administrazioa abal-emaitza eta bideratzaile aritzen da, ez berriz, mailegu-emaitza. Laburbilduz, Administrazioak honetarako lagun dezake:

- _ Bermeak emateko: finantzaketa pribatua eskuratzea errazten dute, banku- edo finantza-erakundeak eta Administrazioak proiektu sortzaile baten finantzaketa-arriskua banatzen dutelako. Hainbat berme-mota dago.
- _ Zorra finantzatzeko: finantzaketa eskuratzea erraztuz, maileguen edo mikroredituen bidez. Enpresek negozio bat irekitzeko edo lehendik dagoen negozio batean jarduteko behar duten kapitala lor dezaten laguntzeko modu bat da.
- _ Kapitala finantzatzea: ez da oso ohikoa kulturaren eta sormenaren arloko enpresen artean. Hauek dira finantzaketa mota horretarako bideak: arrisku-kapitala (beren baliabide propioekin ETEak aldi batez finantzatzen dituzten sozietate anonimoak, orokorrean berritzaileak) edo inbertsio pribatuak (*business angels*), negozio berriak bultzatu eta horietan parte hartzeko interesa dutenak.

Gure testuinguruan erabiltzen diren baliabide publikoen bolumena minoritarioa bada ere, etorkizunean sektoreak kontu-hartzailetza publikoaren mendekotasun eta eragin txikiagoa izatea garrantzitsua da. Horren harira, nabarmendu behar da ETE-ei eta autonomoei laguntzeko Eusko Jaurlaritzak, Elkargi SGR enpresak eta Triodos Bank banketxeak 2016an gauzatutako plana, kultura- eta sormen-proiektuak finantzatzeko. Lehentasunezko baldintzetan finantzatzen dira: Euriborra + % 1, likidezia eta zirkulatzailerako eragiketetan, eta, gehienez, 15 urteko amortizazio-epean.

Zeharkako laguntzako beste tresna batzuk daude, hala nola **aholkularitza, orientazioa eta enpresa-laguntza**. Arreta ematen diete alderdi finantzarioei, merkataritzakoei eta fiskalei. Gai horien inguruan kontsultoretza-, aholkularitza- edo prestakuntza-saioak antolatzen dira (lantegiak, lantaldeak, konferentziak, mintegiak, etab.) hauekin lotuta: negozio-planak egitea, finantzaketa-formulak, nazioartekotzea eta merkatu berriak irekitzea. Horrez gain, ildo horretatik Eusko Jaurlaritzaren KSI berritzaile programa nabarmendu behar da. Haren xedea proiektu berriei aukera ematea da hiru jarduketa-ardatzekin: berrikuntza teknologikoa, antolakuntza-eredua berritzea eta enpresen gaikuntza finantzarioa. Programa hori zenbait sailen arteko lankidetzaren emaitza da (Kultura eta Hizkuntza Politika Saila, Lehendakaritza eta Ekonomiaren Garapen eta Azpiegitura Saila), Zientzia, Teknologia eta Berrikuntzako Euskal Planaren (ZTBEP) barruan dago eta Kultura eta Sormen Industrien RIS3 Bideratze Taldeak egiten dio jarraipena eta ebaluazioa. Programaren ardatzen garapenean parte hartzen dute Tecnalia, Vicomtech, Euskalit, Elkargi eta Innobasque enpresek.

Aholkularitzako eta orientazioko formulak sakonago ezagutzeko Behatokiak 2014an argitaratutako txostena kontsultatu daiteke: **Kultura enpresentzako laguntza publikoa**.

Azkenik, zeharkako laguntzen beste mekanismo bat dira **gauzako ordainsariak**: Administrazioak onuradunari ematen dizkion ondasunak, eskubideak edo zerbitzuak. Ez dira diruzkoak, baina ordainketa bat saihesten dute.

Zerga-pizgarriak

Formula hori da Ameriketako Estatu Batuetan jatorria duen estatu bideratzailearen ereduaren bereizgarria. Halere, beste testuinguru batzuetan aplikatzen da, adibidez, Frantzia. Nolanahi ere, adierazi behar da zaila dela estatuek kulturari bide horren bidez egiten dioten ekarpena zenbatzea. Zerga-pizgarrien abantailen artean bi azpimarratuko ditugu: ez ditu kultura-produktuak gutxiesten (prezioaren politikek horren harira dakarten arriskuarekin alderatuz), eta bateragarria da prezioen, deskontuen edo bonuen beste estrategia batzuekin.

Espainiako Estatuan zenbait salbuespen, kenkari edo zerga-arintze daude, gizartearen onurarako jarduerak, ondasunak edo zerbitzuak bultzatzea helburu dutenak. BEZa, PFEZa, sozietateen gaineko zerga eta ez-egoiliarren gaineko zerga aplikatzen dira. Lluís Boneten arabera, 2012ra arte, administrazio zentralak formula horren bidez kulturari egindako ekarpena zuzeneko gastu publikoa baino handiago izan zen.

BEZa zerga asimetrikoa da kulturaren arloan (% 4tik % 21era), eta 2012an izan zuen igoerak sektorearen protesta eragin zuen. Geroago, % 21etik % 10era jaitsi da (2017an) zuzeneko ikuskizun sarrereterako, eta, iragarri denez, 2018an zinemako sarrerek antzeko beherapena izango dute.

PFEZari dagokionez, 2015eko erreforma fiskalaren ondorioz, mezenasgoarekin lotutako kenkari fiskalak handitu ziren (% 25etik % 30era igaro ziren 2016an). Horren bidez, mikromezenasgoa bultzatu nahi da (lehenengo 150 euroei % 75eko tasa aplikatzen zaie, eta gainerakoei, % 30eko tasa orokorra). Eta, azkenik, hiru zerga-ekitaldiz edo gehiagoz onuradun berdinari aurreko ekitaldiko zenbateko berdinarekin edo handiagoarekin egiten zaizkion ekarpenei % 5eko kenkari osagarria dute (% 35).

Sozietateen gaineko zergari dagokionez, erreforma horrek 5 puntuko hobaria ematen dio inbertitzaileen fidelizazioari; 2016an, % 40koa izan zen. Produkzio zinematografiko eta ikus-entzunezko serieen produkzio espainiarren (% 20 lehen milioi euroari eta % 18 gainerakoari, gehienez ere, 3 milioira arte) nahiz atzerriko

inbertsioen egikaritze-gastuen kenkariak hobetu ziren. Gainera, beste kenkari bat gehitu zien zuzeneko ikuskizunen produkzioari eta erakustaldiari (arte eszenikoak eta musika), % 20koa, ekitaldi bakoitzeko, gehienez, 500.000 eurokoa.

Autonomia-erkidegoen eremuan, Andaluziak, Asturiasek, Balear Uharteek, Errioxak, Valentziak eta Nafarroak kultura-kontsumoaren kenkariaren politika espezifikokoak dituzte, edo horiek indarrean jartzeko aukera aztertzen ari dira.

Euskadin, kulturaren arloan aplikatzen diren kenkariak ondarea babesteko eta hedatzeko jarduketari eragiten diete (inbertsioen edo gastuen zenbatekoaren % 15), bai eta produkzio zinematografikoko eta liburuak editatzeko inbertsioei ere (liburuen edizioaren inbertsioaren % 5). Hiru foru-ogasunek sozietate-zergaren gaineko % 30eko zerga-arintzea eskaintzen dute ikus-entzunezko produkzioan inbertitzeagatik; Estatuan eskainitakoa baino handiagoa.

Azkenik, adierazi behar da Bizkaiko Foru Aldundiak berriki egindako dekretua (2018), partikularrei eta enpresei laguntzeko zerga-pizgarrien lehentasunezko jarduerak jasotzen dituenak. Besteak beste, hauek gehitu dira: kultura-ondarea, kultura hedatzea eta euskara, kirola eta gazteria sustatzea. Foru-arau horren arabera, emandako zenbatekoak hartuko dira sozietateen gaineko zerga, ez-egoiliarren gaineko zerga nahiz PFEZaren zerga-oinarria xedatzean gastu kengarriak izango dira enpresa-jarduerak gauzatzen dituztenentzat, eta kuotatik % 18 kentzeko eskubidea ematen dute. Bestalde, gainerako pertsona fisikoek eskubidea dute PFEZean kantitate horien % 30eko kenkaria aplikatzeko.

Arauketa

Kulturaren arloan ez dago lege orokorrik estatu mailan. Araurik orokorrena Espainiako Ondare Historikoaren 16/1985 Legea (LPHE –gaztelaniazko siglak–) da. Sektorearen eremuan, Irakurketaren, Liburu eta Liburutegien Legea (10/2007 Legea) eta Zinemaren Legea (55/2007 Legea) daude. Babes intelektualaren arloko legeria ere aipatu behar da (23/2006 Legea), kultura-edukiak xede dituelako; zehazki, jatorrizko sorkuntza literario, artistiko eta zientifikoak, edozein bitarteko edo euskarri ukigarri nahiz ukiezinen bidez adierazitakoak.



Ondarea da gehien araututakoa kulturako sektoreen artean. Euskadi izan zen autonomia-erkidego aitzindarietako bat kultura-ondarea zaintzea, aberastea eta hedatzea eta sustatzea bermatzeko lege bat onartzeari dagokionez, Euskal Kultur Ondareari buruzko 7/1990 Legea onartuta. Gaur egun, lege-proiektu batek kultura-ondarearen kontzeptuak azken urteetan izan duen eboluziora (immateriala barne) egokitu nahi du legea, baita haren kudeaketa osoa, ikerkuntza, kontserbazioa eta hedapena hobetu ere. Gainera, museoei eta liburutegiei buruzko legeria propioa du (7/2006 eta 11/2007 legeak hurrenez hurren).

Kultura-zerbitzuak betetzeari dagokionez, Toki Araubidearen Oinarria Arautzen duen 7/1985 Legeak betekizun bakarra finkatzen du, eta 5.000 biztanle baino gehiagoko udalerrietako liburutegien udal-zerbitzuei eragiten die.

Azken urteetan sortutako elementuen artean nabarmendu behar dira: artistaren estatutua eta kultura-eskubideak. Artistaren estatutuaren gaia askotan errepikatzen ari da, eta arautzen ari dira Frantziako ekimenaren ereduari jarraituz. 2017an, azpibatzerde bat sortu zen Kongresuan, hura idazteko.

Bestalde, kultura-eskubideen definizioa hobetzeko saiakerak egiten ari dira horietan aitortzen dituzten nazioarteko tresnak. Horrekin lotuta, Kultur Eskubideen Friburgoko Adierazpenak (2007) agerian uzten du eskubide horiek sistematizatzeko eta izendatzeko ahalegina. Joera horren inguruan, kulturarako eskubidearen, kultura-bizitzan eta haren barruan parte hartzeko eskubidearen eta kultura eskuratzeko eskubidearen legeak egiteko ekimenak sortzen ari dira. Unibertsalak izateko nahiaz egindako araudi-testu orokorrak dira, eta kultura-eskubideak zehazteko bermeak emango dituzten legeak egiteko planteatu dira. Adibiderik berriena da Nafarroako Gobernuak kultura-eskubideen inguruan sustatu duena.

Bistakoa denez, kultura ez da oso arlo arautua. Edonola ere, kontua ez da legeak egotea, baizik eta ondoren horiek garatzea, legeak aplikagarriak izan daitezen.

2.3_ Tresnak aplikatzea balio-katean

Jarraian, zenbait tresna laburbilduko ditugu balio-katean duten erabileraren arabera.

5. irudia. Kultura-politiken tresnak balio-katearen arabera.

Tresnak	Prestakuntza	Sorkuntza	Ekoizpena	Banaketa/merkataritza	Erakusketa/programazioa	Kontsumoa	Babesa
Zuzeneko zuzkidura	Eskola eta zentro espezializatuak (musika eta teatroa)	Sorkuntza-lantegiak	Inkubagailuak, mintegiak		Ekipamendu espezializatuak eta erabilera anitzekoak Sareak, zirkuituak eta jaialdiak		Ondare-zerbitzuak
Zuzeneko laguntza ekonomikoak	Bekak	Diru-laguntzak Egoitzak Sariak	Diru-laguntzak		Diru-laguntzak	Deskontuak Bonuak, txekak	
Zeharkako laguntza ekonomikoak		Egoitzak Aholkularitza Gauzazkoak	Abalak Maileguak Kapitala finantzatzea Aholkularitza Gauzazkoak	Aholkularitza Gauzazkoak (azokak)			
Zerga-pizgarriak		Dohaintzentzako zerga-arintzeak	Produkzioan inbertitzeagatiko zerga-arintzeak (sozietateen gaineko zerga)		Zerga-arintzeak erakusketetan inbertitzeagatik (Sozietateen gaineko zerga)	Partikularrentzako zerga-arintzeak (BEZa eta PFEZa)	Dohaintzentzako zerga-arintzeak
Arauketa		Artistaren Estatutua	Sektoreko legeak (zinema, liburua)	Sektoreko legeak (zinema, liburua)			Ondarearen Legea Museoen eta Liburutegien Legea Babes Intelektualeko Legea

Balio-katean kontu hartzeko tresnen analisitik lau gogoeta dira nabarmengarrienak.

Lehenengoa da tresnek eragin handiago dutela eskaintzaren aldetik eskaerarenetik baino. Antzaz, ohar daiteke tresnak nagusitzen direla sormenaren, ekoizpenaren, banaketaren eta erakusketaren arloetan. Tresna bakoitza berrikusiz gero, ondoriozta dezakegu biztanleei kultura-zerbitzuak ematearen oinarria dela kulturaren demokratizazioa. Eta horri ondare-zerbitzuek bere gain hartzen duten ondare komuna babesteko beharra gehituta, kultura biztanleei iritsaraztea helburu duten hainbat zerbitzu publiko sortu dira. Zalantzarik gabe, laguntza ekonomikoen, direla zuzenekoak edo zeharkakoak, hartzaile nagusia sektorea da. Beraz, alde batetik, artista eta sortzaileek eta, bestetik, enpresa ekoizleek laguntza eta laguntzeko programa gehienak jasotzen dituzte. Hausnarketa sakona egin behar da ikuspegi publikotik eskaintzari arreta ematen jarraitzeko beharrari buruz.

Eskariaren ikuspegitik, kontua ez da gutxiago esku hartu edo ez, baizik eta nola jardun. Prezioen, bonuen eta abarren beherapen-ekimenak puntualak eta orotarikoak izan ohi dira. Zer esan zerga-pizgarriei buruz, unera arte saiakera txikiak gure testuinguruan. Hala ere, ohartarazi behar da erakunde publikoek gero eta interes handiagoa dutela gero eta zorrotzagoak nahiz handinahiak diren hartzaileen politikak garatzeko. Hartzaileekin duten harremana handitzeko, sakontzeko eta aberasteko garrantzia ezagutzen dute, eta badaude horrekin lotutako zeharkako planteamenduak dituzten ekimen interesgarriak. Adibidez, hain zuzen ere hartzaileekin lan egitea helburu duten bizilekuen programak. Programa horiek sorkuntzarako eta ekoizpenerako dira, baina hartzaileak barne hartzen dituzte sorreratik. Arlo fiskalean gai horri aurrera eramaten saiatzen ari dira ere bai.

Bigarren gogoeta babesik handiena duten balio-kateko mailen ingurukoa da. Duela urte batzuk arte, laguntza publikoak kultura-industriantzat ziren, bereziki, ekoizpenerako. Sorkuntza ekoizpenaren zati baten gisa ulertzen zen, harengandik bultzatzen zuena merkatura eramatean. Administrazio publikoek kontzientzia hartu dute sorkuntzari laguntzearen garrantziaz, baldin eta proposamenik esperimentalenez eta merkaturtik urrunago daudenek tokia izateko haztegi ireki eta plurala sortu nahi bada. Sorkuntza-fabriken programek, sorkuntzarako laguntza espezifikoez, bizilekuek, artisten nazioartekotzeak eta abarrek sentsibilitate hori islatzen dute.

Hirugarren hausnarketa tresnak ugaritzeari buruzko da, kulturaren sektorea sormen-industrietara hedatzearen eraginez. Haren ezaugarririk industrialenak laguntzen ari dira kulturaren tradizionalki asko esploratu ez diren tresnak gehitzeko. Finantzaketa-tresnez eta enpresei laguntzeko programez ari gara, nagusiki. Gehitutako sektore berriek behar berriak dakartzate, eta horiek kultura-sektoreetan bazeuden ere, kulturaren sail ezberdinek kontzientzia hartzeko eta inplikatzeko laguntzen dute. Hortaz, hainbat arlok, hala nola industriak edo ekonomiaren sustapenak, kultura- eta sormen-sektoreei ateak irekitzeaz gain, kultura-sailekin bat egiten dute zeharkako laguntza-programak ezartzeko. Joera horrek ogasun-sailak animatuko ditu agian, kulturari gehiago laguntzeko neurriak abiarazteko.

Azkenik, adierazi behar da politikei zeharkako ikuspegietatik begiratzeko joera horrek oihartzuna izan duela arauketaren eremuan. Kultura-eskubideei buruzko legeak agertu eta zenbait gairi, hala nola kulturarako sarbideari, buruzko legeak egiteko saiakerak egiten ari dira; eta kulturaren balio publikoaren inguruko ikuspegiak gehitzen ari dira. Egia esan, oinarriko kontuetara itzultzea da, baina ibilitako bidearen eskarmentuarekin eta konbentzitututa, politika publikoek helburu espezifikoez badituzte ere (sektorekoak, balio-katearen arabekoak, etab.), politikak orekatzeko aukera ematen duen ikuspegi bateratua beharrezkoa dela.

3 Erreferentziak

BONET, Lluís eta NÉGRIER, Emmanuel (2011): «La tensión estandarización-diferenciación en las políticas culturales. El caso de España y Francia», in Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva época (2011), 53-75, INAP, Administrazio Publikoaren Institutu Nazionala.

BONET, Lluís: «Beneficios fiscales a la cultura: IVA, IRPF e IS». Hemen eskuratu daiteke: <http://lluisbonet.blogspot.com.es/2014/01/beneficios-fiscales-la-cultura-iva-irpf.html>

CHARTRAND, Harry eta MCCAUGHEY, Claire (1985): «The Arm's Length Principle and the Arts: An International Perspective-Past, Present and Future», 1985, Canada Council for the Arts (Kanadako Arteen Kontseilua).

FERNÁNDEZ DE LEÓN, Jorge (2017): «¿Para qué sirve la longitud del brazo? Una aproximación al origen de las políticas culturales en el mundo anglosajón», in Periférica (2017), 173-181.

MADDEN, Christopher (2009): «The Independence of Government Arts Funding. A review», in FICAAC-INFORME D'ART, 9 (2009).

MATARASSO, François eta LANDRY, Charles (1999): «Balancing act: twenty-one strategic dilemmas in cultural policy», Cultural Policies Research and Development Unit, Policy Note, 4 (1999), Council of Europe Publishing.

KULTURAREN EUSKAL BEHATOKIA (2014): «Kultura-enpresentzako laguntza publikoa» Hemen eskuratu daiteke: <http://www.kultura.ejgv.euskadi.eus/informazioa/kultura-enpresentzako-laguntza-publicoa-2014/r46-kebargie/eu/>

KULTURAREN EUSKAL BEHATOKIA (2012): «Kultura-ekipamenduen esternalizaziorako eta kogestiorako ereduak». Hemen eskuratu daiteke: http://www.kultura.ejgv.euskadi.eus/r46-19803/eu/contenidos/informacion/keb_publicaciones_ekipamenduak/eu_def/index.shtml

SCHUSTER, Mark (2001): «Who Should Pay (for the Arts and Culture)? Who Should Decide? And What Difference Should It Make?», in L. Rothfield, ed. Unsettling Sensation. Arts Policy Lessons from the Brookling Museum o Art Controversy (2001), Rutgers University Press, New Brunswick.



Kultura-politiken ereduak



Kulturaren
Euskal Behatokia
Observatorio Vasco
de la Cultura



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

KULTURA ETA HIZKUNTZA
POLITIKA SAILA
DEPARTAMENTO DE CULTURA
Y POLÍTICA LINGÜÍSTICA