

Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti, Zagreb,
Hrvatska

UDK: 316.72(497.5)"199/200"
351.85(497.5)"199/200"

KULTURNA DECENTRALIZACIJA U KONTEKSTU JUGOISTOČNE EVROPE

Sažetak: *Proces decentralizacije svakako je jedan od najosjetljivijih procesa unutar kulturne politike. Određena pozitivna iskustva koja su nasljeđena iz proteklih razdoblja ne smatraju se važnima niti relevantna za današnje unutrašnje uređenje decentraliziranih jedinica, tako da one bivaju uređene prema sadašnjem političkom interesu i prioritetima. S obzirom na hrvatska iskustva u zadnjih dvadesetak godina, broj regionalnih jedinica te posebno onih općina i gradova je prevelik te nije optimalan za kulturni razvoj. Iako je u zemlji donesen niz dokumenata o decentralizaciji, ona je tzv. „papirnata decentralizacija“ pošto se dokumenti ne provode u praksu i nisu implementirani.*

Ključne reči: *decentralizacija, kulturna politika, kulturni razvoj, praksa*

O nepostojanju prosljeđivanja dobrih praksi i institucionalnih formata

Danilo Kiš cijeli je svoj vijek posvetio književnom uko-ričavanju naoko beznačajnih pojedinosti. Samim tim postupkom one poprimaju obilježje jedinstvenih i neponovljivih artefakata. Ništa nije tako fikcionalno kao život sam, kojem pedantna inventarizacija fakticiteta ne nadaje značenje ali nepobitno utvrđuje njegovu opstojnost, a slo-ženi postupak umjetničkog uobličavanja dovodi do pro-

sljeđivanja simboličke osnove svijeta koji time (i samo time) postaje dijelom kolektivnog mišljenja i pamćenja. Čudesan opus ovoga književnika opsesivno je posvećen rasapu, nestajanju, trošnosti čovjeka i njegova svijeta, i u tome smislu svakako nije preseđan u novijoj europskoj književnosti, posebno ne one prošloga stoljeća, ali je neponovljiv u konstataciji gubitka kao najstvarnijeg i najstrašnijeg dijela svakog pojedinačnog i skupnog trajanja. Nepostojanje umijeća nasljeđivanja svakako ne znači, kako nas uči ovaj autor, i zastiranje u pokrivač zaborava svih onih prošlih i minulih života kao i svijeta što su ga oličavali i ocrtavali.¹

Pitanje koje nam svojim opusom postavlja Kiš svakako je sudbinsko za Jugoistočnu Europu – kao prostor, regiju – to ne prvenstveno stoga što ono obilježava svojevrsno „stanje duha“ već prije zato jer ono odolijeva vremenu kao svojevrsno opominjuće klatno. Može se sročiti na sljedeći način: Postoji li takva struktura pamćenja u regiji koja bi omogućila nasljedovanje najboljih iskustava? Što uopće smatramo iskustvima, tradicijom, potvrđenim praksama koje bismo pojedinačno ili skupno smatrali vrijednim prosljeđivanja. I ne radi se ovdje, kako nas uči ovaj autor, naprosto o nakupinama prošlosti. Koliko god je zatirali ona nas zaskače na svakom koraku: iz oblika i kićenosti pročelja (još i više iz imena graditeljskih tvrtki ucrtanih u njega, obično obiteljskih imena čijih potomaka više ni nema i na čiji spomen ukazuje tek nekoliko stidljivo sačuvanih decimetara četvornih), iz prigodnih starinskih čestitaka koje ponekad govore o čitavim četvrtima koje su nestale, iz čudom sačuvanih starih ambalažnih kutijica sto rabiše se za pohranu kekisa, šibica ili bombona u koje je naknadno bilo moguće pospremati netom uhićene kukce prije prepariranja (primjer je to utemeljenja Entomološkog muzeja u gradu Varaždinu, čiji su danas jednakovrijedni izložci i kutijice i kukci sami).

Iz mnoštva ovakvih primjera sveprisutne i počesto amputirane ili falsificirane prošlosti, koja ne predstavlja tek dekorativni okvir naših napregnutih života i trajanja već prije pohranjeni ili sačuvani imaginarij naših uzaludnih nastojanja, nameće se pitanje: jesmo li mi doista sposobni sami odabrati i zasnovati onaj tip i karakter promjene koji ne samo da odgovara ponajviše nama samima već se duboko upire u vremenom potvrđena razvojna, društvena i kulturna dostignuća i tekovine nekog prostora. Tako je Kiš praktično cijeli svoj opus posvetio panonskim dodirštima i ispreplitanjima Srednje i Jugoistočne Europe u čije središte je postavio Vojvodinu kao sržni prostor nastanka viška duha, susreta, sjećanja ali i kao prostor za-

¹ Šire o tome vidi u: Kiš D., *Enciklopedija mrtvih*, Globus – Zagreb, Prosveta – Beograd, 1983.

strašujućih smrti, ludila, seljenja i nepovratnog nestanka. Otud taj prostor sačinjava posebičnu cjelinu čije značenje ne možemo iščitati ili prekriti pojmovima pokrajina, regija, autonomna oblast. Pokojni autor nas opominje i podsjeća na činjenicu da više od sto pedeset godina na prostoru Jugoistočne Europe nismo u stanju iznjedrili, zasnovati, održati i proslijediti *teritorijalno-razvojne formate* političkog, društvenog i kulturnog života koji bi bili dugovječniji barem od jednog četrdesetogodišnjaka, što znači ni jednog punog ljudskog vijeka. Otud se, paradoksalno za prostor ukupne Jugoistočne Europe, može kazati: stalno se mijenjajući u biti ostaje uglavnom isti (poput najrazličitijih inscenacija jednog te istog kazališta sa scenografijama od krajnje krvavih do operetno zabavnih). Naime, za istinsku promjenu potrebno je prosljeđivanje određenih tekovina koje predstavljaju čvrstu osnovu samoprepoznavanja i kolektivno utvrđenih vrijednosti koje podliježu provjeri nadogradnje i transformacije ali ne i razgradnje i destrukcije.

Postavimo li optiku pitanja kulturne decentralizacije na gore navedeni način, postat će nam jasno zašto na cijelom prostoru regije u tome smislu nemamo pozitivnih iskustava i zašto je upravo ovo područje najproblematičnije, najbolnije, najzanemarenije i najpotiskivanije u svim kulturnim politikama zemalja ovog područja. Pitanje decentralizacije se vidi kao polje prijetnje i rasapa, politički disfunkcionalnih opcija sa skrivenim ili otvoreno iskazanim najnepoželjnijim političkim ishodima. Treba primijetiti da ovu prešutnu konstataciju podjednako zastupaju sve zemlje bez obzira na stupanj njihove trenutne političke izgrađenosti, društvenog blagostanja i gospodarskog prosperiteta, etničku i kulturnu raznolikost ili stupanj uključenosti međunarodnih organizacija u pacifikaciju njih samih ili cijele regije.² U konačnici, radi se o fantomu koji je stalno među nama i ponad nas. Za koga se zna da bi trebao izići iz mraka, i da tamo vjerojatno ne može ostati do vijeka. Ali upravo zato se olako prepuštamo svim mogućim političkim, društvenim, administrativnim i medijskim smicalicama (koje se službenim govorom dakako zovu „tranzicijskim mjerama“) kako bismo dobili na vremenu i kako bi demon decentralizacije bar nakratko bio ušutkan i protjeran.

² Šire o tome u: Katunarić V., *New public culture as an objective of the decentralization process*. In: *The arts, politics and Change. Participative policy-making in SouthEast Europe* (Hanneloes Weeda, Corina Suteu and Cas Smithuijsen, eds.). European Cultural Foundation; ECUMEST Association; Boekmanstudies, Amsterdam 2005.

*Hrvatski decentralizacijski neuspjeh:
papirna decentralizacija – strateško modelski
pristup*

Uzmemo li u pomnije razmatranje Hrvatsku, također dolazimo do paradoksalnog zaključka: u pitanju je post-tranzicijska zemlja koja je tek na početku istinskih i širih rekonstrukcijskih zahvata. Međutim, tek takvi zahvati će je istinski približiti dominantnim europskim razvojnim modelima. Pitanje decentralizacije, ne bez razloga, u tome smislu je prvo na listi onih koja ukazuju teče li proces funkcionalne rekonstrukcije (kao treće modernizacije) na pravi način i u poželjnom smjeru. Dakle, radi se o zemlji za koju se smatra da u usporedbi prednjači u svim relevantnim parametrima integracijskih promjena (pa bile usporedbene zemlje Bugarska i Rumunjska) dok u isto vrijeme nema pomaka u smjeru decentralizacijskih procesa i to ne samo u devedesetima već i od 2000. godine, koja se smatra razdijelnom u smislu istinske reformske orijentacije zemlje. Neuspjeh je time viši pošto je riječ o zemlji koja je od toga doba donijela strateški dokument za kulturni razvoj zemlje s posebnim naglaskom na decentraliziranom djelovanju³ i jer je u međuvremenu razvijen i poseban decentralizacijski model u kulturi koji je trebao na postupni način prenijeti različite oblike kulturnih ovlasti sa središnjih na „regionalne“ (županijske) te lokalne vlasti i autoritete (gradove i općine).⁴ Kako je relevantnost modela ostala potpuno istom do danas i kako on niti cjelovito niti parcijalno nije proveden, potrebno ga je barem načelno još jednom predočiti jer on u biti najvećim svojim dijelom upućuje ne samo na probleme već i moguća najraširenija rešenja većine zemalja u regiji.

Osnovni problem hrvatskog kulturnog razvoja je disfunkcionalnost srednje i lokalne razine djelovanja javne kulturne uprave. U tome smislu, jedino su Ministarstvo kulture i veći hrvatski gradovi osposobljeni za definiranje i provođenje učinkovitih mjera kulturnog razvoja, dok to nije slučaj s većinom županija, manjih gradova te, prije svega, općina. Istovremeno, u Hrvatskoj ne postoji srednja upravna razina koja bi odgovarala europskom pojmu regije sa samostalnom i prepoznatljivom kulturnom politikom. Upravo stoga se predlaže uspostavljanje regionalnog policentričnog kulturnog razvoja kao osnovnog

³ Dragojević S., Decentralizacija. U: Hrvatska u 21. stoljeću. Strategija kulturnog razvitka (Cvjetičanin B. i Katunarić V., ur.). Ministarstvo kulture, 2001.

⁴ Dragojević S., Katunarić V., Antolović J., Kultura. Decentralizacija javne uprave u Republici Hrvatske (Perko I., voditelj projekta). Institut Otvoreno društvo, Zagreb 2003.

prioriteta ukupne kulturne politike kao i osnove mogućeg novog ustroja javne uprave. U skladu s tim, predlaže se i povećanje nadležnosti na ovoj razini kao i smanjenje broja lokalnih jedinica javne uprave. Temeljni cilj: politički i tehnički decentralizirati kulturnu politiku u više dimenzija (financijski, infrastrukturno, po pitanju odlučivanja, te po pitanju kulturnog stvaralaštva i života) i to na temelju policentričnog razvoja koji proizlazi iz kulturnopovijesnih regija Hrvatske (kojih bi trebalo prema modelu biti najmanje pet i najviše deset).

Prema već navedenome, decentralizacijski postupak imao bi politički i tehnički aspekt. Politička decentralizacija bi trebala premjestiti koncentraciju moći u kulturi sa središnje razine ponajprije na razinu regija. Jednako tako boljom koordinacijom općina te manjih i srednjih gradova na regionalnoj razini i ovi kulturni subjekti bi trebali daleko značajniju i dinamičniju ulogu nego što je danas slučaj. Tehničkom decentralizacijom postupno bi se ublažavala izrazita neravnomjernost u kulturnom razvoju i životu na razini zemlje, ali i unutar budućih pojedinih regija, posebno kad su u pitanju kulturni programi i kulturna infrastruktura, te zaštita kulturne baštine. Očekuje se da bi ukupan proces kroz kraće razdoblje doveo do podizanja razine kulturnog života i stvaralaštva, kao i razine i kvalitete zaštite kulturne baštine.

Upravo stoga u decentralizacijski postupak treba ići pod dvama uvjetima. Prvo, prenošenje ovlasti s nacionalne na podnacionalne razine ne smije uroditi snižavanjem kulturnih standarda i potreba. I drugo, zakonski se moraju jasno i nedvosmisleno odrediti prava i obveze nositelja kulturne politike na podnacionalnim razinama, prije svega na regionalnoj i općinskoj, uključujući dužnost definiranja kulturne politike te nužan iznos proračunskog izdvajanja za kulturu. Jednako tako, osim nužne financijske resursne osnove, treba osigurati i onu informacijsku, infrastrukturnu te kadrovsku čime se jedino može postići uspješnost i održivost decentralizacijskih mjera.

Pod policentričnim regionalnim kulturnim razvojem se podrazumijevaju regije koje neće imati tek jedan centar unutar kojega će se koncentrirati sve ključne upravne i kulturne funkcije, već naprotiv distribuciju tih funkcija u više njih oslanjajući se na izvrsnost znanja i dovoljnost resursa, ali i prioritet razvitka onih sredina kod kojih je uočeno znatno zaostajanje u postizanju zacrtanih kulturnih prioriteta i standarda (intervencijsko pravo Ministarstva kulture i regija).

Osnove modela

Nacionalna razina treba zadržati ovlasti određivanja prioriteta i ciljeva razvitka kao i kulturnih standarda te ukupne fizionomije kulturne politike, dok bi se na regionalnu razinu trebali prenijeti i koncentrirati ovlasti kulturnog planiranja i provedbe ključnih prioriteta i ciljeva koji se odrede na središnjoj razini.

Međutim, regionalna razina treba dobiti obvezu definiranja samostalne i dugoročne kulturne politike, pri čemu bi središnja razina dobila pravo intervencije i sankcije ukoliko dođe do odredbi i prijedloga koji dovode u pitanje njezine prioritete i ciljeve, ili se snižavaju profesionalni standardi te standardi kulturnog stvaralaštva, života i čuvanja baštine koji su utvrđeni kao obvezni za cjelokupnu zemlju. Jednako tako, nacionalna razina zadržala bi prvenstvo u određivanju neotuđivih kulturnih dobara i razrješavanje ključnih problema kulturnog razvitka (posebno u krajevima kod kojih je uočeno zaostajanje u tome smislu).

Dakle, središnja nacionalna uprava, stručna tijela i vijeća za kulturu po potrebi bi intervenirala u regionalni i lokalni razvitak, a regije u unutarregionalni razvitak. Takve intervencije trebale bi biti što rjeđe, samo u slučajevima sukoba interesa nerješivih na subnacionalnim razinama. Da bi se izbjegao strogo piramidalan sustav upravljanja, potrebno je ustanoviti stalne i obvezatne horizontalne koordinacije među općinama i gradovima, regijama (budućim proširenim županijama) i središnjom razinom i to posebno kad se radi o planiranju i financiranju koje samo na taj način može imati strategijsko obilježje.

Decentralizacijski proces u tranzicijskoj zemlji kao što je Hrvatska mora ispuniti četiri uvjeta koji su dijagnostificirani kao bitni za uspostavljanje i razvitak dugoročno stabilnog kulturnog sustava. Decentralizacija, dakle, mora biti: 1. održiva, 2. koordinirana, 3. intersektorska, 4. poticajna.

Prvi uvjet, *održivost* decentralizacije, je jasno istaknut na početku teksta i njime se, dakle, podrazumijeva takav niz mjera koji neće dovesti u pitanje već dostignutu razinu kulturnog života, stvaralaštva u kulturi kao i stanja kulturne infrastrukture i baštine, već će omogućiti novo dulje razdoblje kulturnog razvitka i to prvenstveno poboljšavajući kulturnu komunikaciju, podižući unutarnju učinkovitost u kulturi, strategijski usmjeravajući resurse te razvijajući resursnu osnovu (kadrovsku, financijsku, informacijsku, organizacijsku).

Međutim, ukupan postupak mora biti trajno *koordiniran*, odnosno unaprijed dogovoren i široko prihvaćen što predstavlja temelj proceduralne jasnoće i usuglašenog djelovanja na svima trima razinama kulturne politike, te djelovanja koje ima transformativni karakter na sve kulturne djelatnosti (književnost i nakladništvo, likovna umjetnost, glazba, scenska umjetnost, film, itd.).

Isključivo *intersektorski pristup* jamči uspješnost u postizanju zadanih decentralizacijskih ciljeva. Njime se inzistira na „interesnim spojka“ kojima se prevladavaju prepreke unutar samih kulturnih djelatnosti (poglavito kad je riječ o tzv. javno financiranoj ili institucionaliziranoj kulturi) ali i prepreke koje odvajaju područje kulture od svakodnevnog života i svijeta rada (posebno kad je riječ o obrazovanju, znanosti, turizmu, sportu i komunikacijama, poduzetništvu itd.).

Naposljetku, decentralizacijske mjere moraju biti *poticajne*, što znači da moraju u barem približno jednakoj mjeri biti prihvatljive kako javnom sektoru, tako i onom neprofitnom ili privatnom. Stvaranje preduvjeta koji omogućuju njihovu načelnu ravnopravnost dovodi do jasnijih konkurentnih odnosa unutar kulture, jačeg profiliranja kriterija i standarda te izdvajanja kakvoće i izvrsnosti koja je u ovome području od ključne važnosti.

Decentralizacijski model predlaže provedbu četiriju dimenzija decentralizacije: 1. decentralizaciju odlučivanja, 2. decentralizaciju financiranja, 3. decentralizaciju infrastrukture, 4. decentralizaciju kulturnog života.

Na kraju, predlaže se da se zakonski, s obzirom na buduću teritorijalnu podjelu zemlje, Hrvatska definira i kao zemlja kulturno-povijesnih regija koje su bitno većih i drukčijih granica nego što su to današnje županije ili mehanički zbroj više njih (osim možda u slučaju Istre ili Međimurja) što bi pridonijelo bitno drugačijoj kulturnoj dinamici unutar zemlje kao i uravnoteženje kulturnog razvoja na cijelom njezinom teritoriju.

Razlozi neuspjeha i što raditi dalje

Mada se stručna i opća javnost u zemlji složila da su oba navedena dokumenta od izuzetne ne samo projekcijske naravi već da su i stručno utemeljeni, do današnjeg dana izostala je njihova implementacija. Političkim govorom bi se moglo reći da se mjera rizika smatrala i smatra previsokom za poduhvatanje tako „riskantnog koraka“. Otud je Hrvatska karakterističan slučaj u regiji: unatoč činjenici obimnog istraživačkog i analitičkog napora oko

definiranja osnovnih dugoročnih smjernica kulturne decentralizacije te gotovo i opće podrške javnosti stanje se nije bitnije promijenilo od konca devedesetih, u koje je vrijeme konstatirano da je takva promjena nužna i neodgodiva.

Ipak, kao što je pokazalo posebno istraživanje o suodnosu mikro i makro identiteta na primjeru stanovnika Zagreba koji su se doselili iz Selaca na Braču (malog otočnog mjesta u Srednjoj Dalmaciji), lokalni mikro-identitet (dakle onaj pripadnosti Selcima) uporno ustrajava i u trećoj generaciji. Pri tome se ne radi o identitetima koji su međusobno suprotstavljeni već koji su komplementarni, gdje oba za većinu ispitanika predstavljaju posebno vrijedno osobno iskustveno i životno bogatstvo. Karakteristično je da se u studiji konstatira izostanak bilo koje organizirane i koordinirane suradnje na liniji Zagreb-Selca ili obratno tako da iznadprosječna obrazovanost ovih stanovnika Zagreba vrlo malo ili ništa ne pridonosi društvenom i gospodarskom razvoju mjesta, dok se ta suradnja tek manjim dijelom ostvaruje na području kulture.⁵

Pouka ovoga primjera govori da se bez ukupne strategije decentralizacije te posebno one u kulturi (koja se primjenjuje i sustavno implementira) ne možemo očekivati znatniji prijenos „kulturnog kapitala“ iz većih i razvijenijih sredina u one manje i nerazvijenije. Dapače, upravo se pomanjkanje ljudskog resursa pokazuje kao osnovna prepreka za pojavu bilo kojeg sustavnijeg i primjetnijeg regionalnog i lokalnog razvoja (posebno kad su u pitanju županije, manji gradovi i naselja). U tome smislu, ne samo u slučaju Hrvatske već i cijele Jugoistočne Europe, decentralizacijski proces, točnije njegovo nepostojanje, predstavlja trajnu sustavnu prepreku ubrzanom društvenom razvoju i ukupnoj stabilizaciji i rekonstrukciji društava. Integracijski procesi koji su ključni razvojni okviri za većinu njih nesumnjivo će ovu problematiku postaviti u prvi plan. U Hrvatskoj je u tome smislu u središtu pozornosti transformacija ukupnog pravosuđa te podizanje kapaciteta i profesionalne razine ukupne javne uprave i samouprave, i to posebno na lokalnoj razini i u manjim sredinama. Ukoliko se bude očekivala decentralizacija inicirana izvana nesumnjivo će se raditi o dugotrajnom i neučinkovitom procesu koji će se počesto u javnosti doživljavati kao još jedna od prisila međunarodne zajednice. Otud je od posebne važnosti da stručna i opća javnost trajno postavlja pitanja o decentralizacijskom procesu, njegovim projekcijskim ciljevima, metodama i tijeku realizacije.

⁵ Šire o tome vidi u: Štambuk M., Dva zavičaja: Zagrepčani podrijetlom iz Selaca. U: Živjeti u Zagrebu. Prinosi sociologijskoj analizi (Mišević A., Štambuk M., Rogić I., ur.) Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb, 2004.

LITERATURA:

- Ballancing Act: 21 Strategic Dilemmas in Cultural policy. Council of Europe, Strasbourg 1999.
- Cultural Policies in Europe. A Comapartive Approach. Council of Europe, Strasbourg, 1998.
- Cultural Policy and Cultural Diversity: Mapping the Policy Domain. Council of Europe, Strasbourg 2001.
- Cultural policy: A Short Guide. Council of Europe, Strasbourg 2002.
- Culture and Civil Society: New Relationships with the Thirs Sector. Council of Europe, Strasbourg 2001.
- D'Angelo M., Cultural Policies in Europe. Local Issues. Council of Europe, Strasbourg 2002.
- D'Angelo M., Vesprini, Paul. Cultural Policies in Europe: Methods and Practicies of Evaluation. Council of Europe, Strasbourg 1999.
- Decentralization: Trends in European Cultural policies. Council of Europe, Strasbourg, 2001.
- Differing Diversities. Cultural Policy and Cultural Diversity (ed. Bennett T.). Council of Europe, Strasbourg 2001.
- Hrvatska u 21. stoljeću. Strategija kulturnog razvitka (Cvjetičanin B. i Katunarić V, ur.). Ministarstvo kulture, Zagreb 2001.
- Kulturna politika Republike Hrvatske. Ncionalni izvještaj (ur. Katunatrić V. i Cvjetičanin B.). Ministarstvo kulture, Zagreb 1998.

Sanjin Dragojević

Zagreb University, Faculty of Political Sciences, Croatia

CULTURAL DECENTRALIZATION IN THE
SOUTH-EUROPEAN CONTEXT

Abstract

The process of decentralization is one of the most sensitive processes within cultural policy. Some positive experiences inherited from the previous periods are not regarded important or relevant for presentday constitution of decentralized units. Consequently, they are designed according to present day political interests and priorities. According to the Croatian experiences from the last twenty years, number of regional units and especially those of municipalities and cities is too numerous and is not too favourable for cultural development. Though the country has approved the set of documents on decentralization, the former is a so called „paper decentralization“, because documents are not implemented in practice.

Key words: *Decentralization, cultural policy, cultural development, practice*