

STRATEŠKO PLANIRANJE RAZVOJA KULTURE NA LOKALNOM NIVOU U SRBIJI

Sažetak: *Tekst govori o strateškom planiranju kao instrumentu kulturne politike i njegovoj primeni na nivou lokalnih samouprava u Srbiji u periodu od 2000. do 2010. godine. Navedeni su primeri i načini na koji su lokalne samouprave koristile mogućnost donošenja sopstvenih razvojnih planova koja im je data Zakonom o lokalnoj samoupravi. Za ovaj period karakteristično je da ni sama država ne koristi instrument strateškog planiranja, pa utoliko ove inicijative imaju veći značaj. Na osnovu toga može se zaključiti da se definisanju kulturne politike posle 2000. godine u Srbiji krenulo po principu bottom-up. Tek na samom kraju prve decenije XXI veka, a deset godina od ulaska Srbije u tranziciju, kada je stupio na snagu Zakon o kulturi, podstiče se korišćenje instrumenta strateškog planiranja na svim nivoima. Kako ono postaje obavezujuće, predložena je metodologija za izradu budućih strateških planova u oblasti kulture.*

Ključne reči: *strateško planiranje, kulturna politika, lokalna samouprava, Srbija*

Uvod¹

Kultura je jedna od najstarijih briga države od davnina, ali je definisanje kulturnih politika i donošenje dokumenata o njima u evropskoj političkoj praksi novijeg datuma. Tokom 60-tih i 70-tih godina XX veka, pitanja kulturne politike najčešće su se svrstavala u praktična, „teh-

¹ Uvodni deo teksta nastao je u okviru magistarske teze *Strateška analiza opštinske kulturne politike – Studija slučaja: opština Smederevska Palanka (2000-2005)*, (mentor prof. dr Vesna Đukić) koja je odbranjena na Univerzitetu umetnosti u Beogradu 2007. godine.

nička“ pitanja vezana za regulisanje odnosa između ciljeva kulturnog razvoja kojima neko društvo teži, i načina njihove realizacije. Od 80-tih godina XX veka, pažnja se sve više posvećuje samom načinu donošenja odluka u okviru kulturnih politika.²

U istoriji Evropske unije kultura po prvi put zvanično ulazi u okvir njene kompetencije sa *Ugovorom iz Maastrichta* (1992). Uključivanjem člana 128. u ovaj ugovor (sadašnji član 151. *Ugovora iz Amsterdama*), kulturi je data pravna osnova za uspostavljanje i pokretanje kulturnih programa. Na UNESCO-ovoj konferenciji o kulturnim politikama za razvoj, u Stokholmu 1998. godine, kulturna politika označena je kao jedan od glavnih činilaca endogene i održive razvojne politike, čime je istaknut njen značaj u savremenom društvu. Takođe, konferencija je naglasila promene koje se odvijaju na globalnom nivou i označila strateške pravce kulturnih politika kako bi postale kulturne politike za razvoj. Pri tom je naglašeno da se kulturne politike ne mogu ograničiti samo na umetnost i nasleđe, već da se koncipiraju kao transsektorska razvojna delatnost, odnosno da se nalaze u interakciji sa drugim domenima kao što su socijalna politika, obrazovanje, kulturne industrije, itd. Kao nastavak ove konferencije, 2003. godine, održana je UNESCO-ova međunarodna konferencija o kulturnim politikama za razvoj, takođe u Stokholmu. Pokazalo se da su kulturne politike pred novim izazovima, i da se sam pojam kulturne politike vremenom menja i proširuje, od tradicionalnog instrumenta definisanja i sprovođenja jedne politike do njenog razvojnog značenja.³

Sa povećanjem kompetencija lokalnih i regionalnih vlasti u evropskim državama tokom poslednjih tridesetak godina, povećava se i interesovanje za lokalne kulturne politike. Zahvaljujući projektu *Evropske prestonice kulture* i pojedinim regionalnim programima, podstaknuto je interesovanje za lokalne kulturne afirmacije. U 90-tim godinama XX veka pitanje lokalnih kulturnih politika postalo je veoma popularno, a povezano je sa decentralizacijom koja postaje jedan od osnovnih ciljeva praktičnih politika zapadnoevropskih zemalja i stiče status norme. Stepen autonomije lokalnih vlasti varira od države do države. U oblasti kulture zapadnoevropske zemlje dopuštaju lokalnim vlastima mnogo veću autonomiju nego

² Weber R., Horizont sagledavanja i promišljanja, *Zarez* br. 96-97 (www.zarez.hr)

³ Konferencija je obuhvatila četiri osnovne teme: kulturne politike i iskorenjivanje siromaštva; kulturne politike i kulturna različitost; kulturne politike i program Obrazovanje za sve; kulturne politike u informacionom društvu. Cvjetičanin B., Najvrjednije kulturno nasleđe čovječanstva, *Zarez* br. 102 (www.zarez.hr)

u mnogim drugim oblastima.⁴ Uz to, u zavisnosti od modela kulturne politike i društveno-ekonomskog konteksta, decentralizacija u različitim zemljama ima i različita značenja. U najvećem broju zapadnih zemalja ona podrazumeva *demetropolizaciju kulture*, odnosno aktivnost kojom se ostvarenja u oblasti kulture prenose iz prestonice ili grada-metropole koji je kulturno središte zemlje u što veći broj regionalnih kulturnih centara, u kojima se istovremeno stvaraju mogućnosti i obezbeđuju uslovi za prijem tih kulturnih sadržaja.

Dokument *In from the Margins* (1997) u jednom svom delu govori o važnosti regionalnog razvoja i potrebi da lokalne vlasti donesu sopstvene kulturne strategije (u koje bi bili uključeni: umetnost, mediji, životna sredina, kulturno nasleđe i turizam), a da one budu povezane sa programima njihovog ekonomskog, društvenog i obrazovnog razvoja. Pri tom se ističe da treba voditi računa da se obezbedi usaglašenost između nacionalnih i regionalnih ili lokalnih prioriteta. Premeštanje kulturne potrošnje iz velikih gradova u lokalne sredine jeste još jedan imperativ daljeg kulturnog razvoja o kome govori ovaj dokument.⁵

O važnosti definisanja lokalnih kulturnih politika govori i Stiven Menel, koji kaže da je veoma teško unaprediti društveni i rekreativni život „odozgo“, kada inicijativa nema čvrste korene u lokalnoj zajednici.⁶

Strateško planiranje kao instrument kulturne politike

Praktična javna politika u oblasti kulture nužno zahteva i primenu određenih instrumenata (teorijski pojam), ili sredstava, tj. alata (pojmovi u praktičnoj upotrebi) koji stoje na raspolaganju vlastima ili ovlašćenim telima da kreiraju i vode praktičnu politiku. Strateško planiranje je jedan od osnovnih instrumenata kulturne politike jer se pomoću njega upravlja kulturnim razvojem. Ovaj instrument prema prirodi delovanja pripada tzv. organizacionim, a prema smeru delovanja stimulativnim, podsticaj-

⁴ Menel S., *Kulturna politika u gradovima*, Zavod za proučavanje kulturnog razvitka, Beograd, 1982, str. 72.

⁵ *In from the Margins: A contribution to the debate on culture and development in Europe*, The European Task Force on Culture and Development, Council of Europe, 1997, str. 42.

⁶ Menel S., nav. delo, str. 100.

nim instrumentima kulturne politike.⁷ Kao takav, omogućava, olakšava i ubrzava određene razvojne procese, zadovoljava postojeće i stvara nove kulturne potrebe i povoljnu društvenu klimu za svestrani razvoj kulturnog života.⁸ Produkt strateškog procesa jeste dokument, dugoročni plan kojim su definisana ključna pitanja kulturnog života i kulturnog razvoja. Strateški plan sadrži idejni koncept kulturne politike (viziju, svrhu, ciljeve, prioritete i strategije kulturne politike), kao i plan potrebnih aktivnosti i finansijskih sredstava za njegovo ostvarenje.⁹ Osnova svakog strateškog plana je analiza situacije koja treba da ukaže na snage i slabosti kulturnog sistema, kao i mogućnosti i rizike koji dolaze iz njegovog okruženja. U slučaju da se ona u strateškom procesu izostavi, onda je plan rezultat pretpostavki, a ne činjeničnog stanja.

Kulturna politika se može voditi i bez dugoročnog planiranja, u tom slučaju je implicitna i stihijska, zasnovana na operativnom odlučivanju, ona tada nije vođena vizijom kulturnog razvoja i ciljevima koje treba ostvariti.¹⁰ Samim tim izostaju i rezultati.

Kulturna politika u Srbiji posle 2000. godine

Primer vođenja kulturne politike bez definisane vizije i ciljeva kulturnog razvoja je država Srbija od 90-tih godina XX veka, pa naovamo. Planiranje se kao instrument ekonomskog i društvenog razvoja primenjivalo u Srbiji od 1975. godine sve do početka 90-tih godina XX veka. Do tada su prioritete kulturnog razvoja definisani dugoročnim društvenim planovima razvoja koji su usvajani u Skupštini Srbije. Ova procedura susretnog planiranja i društvenog dogovaranja je ukinuta donošenjem Zakona o fondovima za finansiranje kulture, 1990. godine.¹¹

Pitanje planiranja aktuelizuje se posle promena režima 2000. godine. Tada Srbija ulazi u period tranzicije što je podrazumevalo korenite promene u svim segmentima društva. U skladu sa tim, neophodno je bilo preformu-

⁷ Više o instrumentima videti u: Dragičević Šešić M. i Stojković B., *Kultura, menadžment, animacija, marketing*, CLIO, Beograd 2007, str. 47-53.

⁸ Đukić V., *Država i kultura – studije savremene praktične politike*, Institut za pozorište, film, radio i televiziju, Fakultet dramskih umetnosti, Beograd 2010, str. 119.

⁹ Isti, str. 121.

¹⁰ Isti, str. 28.

¹¹ Đukić Dojčinović V., *Tranzicije kulturne politike – konfuzije i dileme*, Zadužbina Andrejević, Beograd 2003, str. 76-77.

lisati praktične politike u različitim oblastima, pa tako i u kulturi. Međutim, Vlada u svom programu nije među svoje prioritete ubrojala kulturu. Samim tim, izostao je dokument na nacionalnom nivou još čitavu deceniju posle promena, a bez strateškog plana, kao ni bez zakonskog okvira, nije bilo moguće suštinsko reformisanje celokupnog kulturnog sistema.

Posle ekstremne centralizacije sistema iz 90-tih godina XX veka, jedan od vladinih prioriteta u procesu tranzicije ekonomskog, političkog i pravnog sistema ka efektivnijoj i efikasnijoj institucionalnoj strukturi, bila je decentralizacija. U smislu devolucije, ona podrazumeva da lokalne vlasti samostalno donose sopstvene strategije i upravljaju lokalnim resursima. Proces decentralizacije započeo je najpre na relaciji država – Autonomna pokrajina Vojvodina donošenjem *Zakona o utvrđivanju određenih nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine*, tzv. *Omnibus zakona* (*Sl. glasnik RS*, broj 6/02). Nastavljen je prenosom nadležnosti sa republičkog nivoa na nivo lokalnih samouprava usvajanjem *Zakona o lokalnoj samoupravi* (*Sl. glasnik RS*, br. 9/02, 33/04, 135/04, 129/07), *Zakona o budžetskom sistemu* (*Službeni glasnik RS*, br. 9/02, 87/02, 66/05, 101/05-dr. zakon, 62/06-dr. zakon i 85/06, 54/09, 73/10) i *Zakona o finansiranju lokalne samouprave* (*Sl. glasnik RS*, br. 62/06). Međutim, iako je decentralizacija istaknuta kao jedan od Vladinih prioriteta, zakon o decentralizaciji nije donet. Uz to, fiskalna decentralizacija nije sprovedena do kraja, tako da parcijalno sprovođenje decentralizacije donosi i delimične rezultate. Niži nivoi vlasti, tj. lokalne samouprave ne raspolažu u potpunosti svojim prihodima, a upravo se jačanje finansijske samostalnosti lokalne samouprave smatra preduslovom brže demokratizacije i decentralizacije državne vlasti, kao i sprovođenje ekonomskih razvojnih procesa.¹²

Pomenutim zakonima učinjeni su pomaci u decentralizaciji finansiranja kulture i odlučivanja u kulturi, čime je omogućeno da se pored državnog i pokrajinskog nivoa kulturna politika u Srbiji može voditi i na nivou lokalnih samouprava, gradova i opština. U pogledu planiranja kulturnog razvoja, *Zakon o lokalnoj samoupravi* omogućio je donošenje strategija razvoja u Srbiji na lokalnom nivou, mada nema ni jednog člana, stava ili tačke koji se eksplicitno odnose na planiranje u oblasti kulture.¹³ Takav slučaj je i sa novim *Zakonom o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine* (*Sl. glasnik RS*, broj 99/09). Oblast

¹² Kristić S., *Izvorni prihodi u sistemu finansiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji*, PALGO centar i Stalna konferencija gradova i opština, Beograd 2006, str. 7.

¹³ Član 20. tačka 1 ovog zakona kaže da lokalna samouprava donosi programe razvoja.

kulture u AP Vojvodini regulisana je članovima 41-46, a njena nadležnost u oblasti planiranja kulturnog razvoja članom 4, tačka 4.

Od 2007. godine, kada je donet novi *Zakon o lokalnoj samoupravi*, status grada dobilo je ukupno 23 lokalne samouprave.¹⁴ Bez obzira na svoj status, lokalne samouprave su u svojim ingerencijama izjednačene po pitanju nadležnosti u kulturi – imaju politički, zakonski i finansijski (donekle ograničen) autoritet za vođenje kulturne politike. Prema *Zakonu o lokalnoj samoupravi* lokalne samouprave na svojoj teritoriji osnivaju ustanove kulture, prate i obezbeđuju njihovo funkcionisanje (član 20, tačka 16), organizuju vršenje poslova u vezi sa zaštitom kulturnih dobara od značaja za opštinu, podstiču razvoj kulturnog i umetničkog stvaralaštva, obezbeđuju sredstva za finansiranje i sufinansiranje programa i projekata u oblasti kulture od značaja za lokalnu samoupravu i stvaraju uslove za rad muzeja i biblioteka i drugih ustanova kulture čiji je osnivač lokalna samouprava (član 20, tačka 18).

Ustav Republike Srbije (2006) garantuje pravo na lokalnu samoupravu (član 176), definiše njenu nadležnost da se stara o zadovoljenju potreba građana u oblasti prosvete i kulture (član 190, tačka 4), i da donosi razvojne planove (član 190, tačka 5). Instrument strateškog planiranja upravo stoji u službi zadovoljenja kulturnih potreba stanovništva. Dodatno normativno utemeljenje primene strateškog planiranja na lokalnom nivou leži i u Ustavom zagaranovanim ljudskim pravima (član 18) među kojima je i pravo na kulturu (Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, 1947, član 37).

Primeri planiranja kulturnog razvoja na lokalnom nivou

Za razliku od nacionalnog nivoa, lokalne samouprave u istom periodu imaju iskustvo vezano za planiranje kulturnog razvoja. Od 2000. do 2010. godine, u tom domenu moguće je pratiti načine na koji su se procesi strateškog planiranja odvijali na lokalnom nivou.

Tokom 2002. godine, u okviru Programa *Platforme za kulturu* Evropske fondacije za kulturu (Amsterdam) i ECUMEST fondacije (Bukurešt)¹⁵ podržano je planira-

¹⁴ Sve do donošenja *Zakona o lokalnoj samoupravi* 2007. godine, postojale su samo četiri lokalne samouprave sa statusom grada – Beograd, Novi Sad, Kragujevac i Niš.

¹⁵ Istovremeno, ove fondacije su podržale slične projekte i u zemljama u okruženju – Rumuniji (Arad), Bugarskoj (Plovdiv), Makedoniji (Prilep).

nje na lokalnom nivou u gradovima Srbije: Kragujevcu, Somboru, Šapcu, i Užicu.¹⁶ Na osnovu metodologije, iskustava i rezultata iz ova četiri grada, iste fondacije u periodu od septembra 2003. do maja 2004. godine podršku pružaju i opštinama Obrenovac,¹⁷ Arilje, Požega, i Bajina Bašta.¹⁸ Projekti su imali za cilj snimanje stanja u kulturi u navedenim gradovima i opštinama, osnivanje saveta za kulturu i foruma građana kao mehanizama za participaciju porodica stvaralaca i publike u procesu donošenja ključnih odluka u oblasti lokalne kulturne politike, a zatim i da saveti donesu lokalne strategije kulturnog razvoja, što su i učinili. Međutim, od svih navedenih lokalnih samouprava, jedino je grad Kragujevac, 2003. godine, usvojio svoj predlog strategije, i tekst strategije štampao u vidu dvojezične publikacije.

U približno isto vreme, ali nezavisno od pomenutih projekata, Savet za kulturu grada Niša započeo je, 2003. godine, u ovom gradu analizu stanja kulture koju je i objavio u vidu dvojezične publikacije pod nazivom *Prilozi za definisanje strategije kulturnog razvoja grada Niša za period od 2004. do 2010. godine*.¹⁹ Ova niška inicijativa se sagledava kao jako važna, a ujedno pokazuje da je jasno prepoznata potreba za planiranjem kulturnog razvoja.

Zahvaljujući Stalnoj konferenciji gradova i opština, a uz podršku vlade Norveške, pokrenut je *Program zaštite životne sredine i održivog razvoja za gradove i opštine Srbije 2004-2006*.²⁰ Prvi programski ciklus otpočeo je

¹⁶ Projekat *Prvi koraci prema kooperaciji i dijalogu u izgradnji efektivnih lokalnih kulturnih politika u Srbiji* implementirali su: ARGO iz Sombora, *Kolektiv* iz Šapca, *Akadska alternativa* iz Užica, *Mladi grašak* iz Beograda, a partneri na projektu bili su: Regionalni savet nevladinih organizacija iz Sombora, opština Šabac, Udruženje likovnih umetnika iz Šapca, opština Šabac, *Alternativni krug* iz Kragujevca, Savet grada Kragujevca, i Zavod za proučavanje kulturnog razvitka (http://www.policiesforculture.org/project_home.php?grup=see&id=14)

¹⁷ Implementirao NVO *Mladi grašak*, a partneri na projektu bili su: opština Obrenovac, Izvršni savet opštine Obrenovac, NVO *What you want*, i Zavod za proučavanje kulturnog razvitka (http://www.policiesforculture.org/project_home.php?grup=see&id=29)

¹⁸ Implementiralo udruženje *Academica - Akadska alternativa*, a partneri na projektu bili su: *Centar Kreativnog Okupljanja* iz Arilja, *Drina - Network for Transition and Regionalism* iz Bajine Bašte, i *Forum civilne akcije - FORCA* iz Požege (http://www.policiesforculture.org/project_home.php?grup=see&id=32)

¹⁹ *Prilozi za definisanje strategije kulturnog razvoja grada Niša od 2004. do 2010. godine*, Savet za kulturu grada Niša, Izvršni odbor Skupštine grada Niša, Niš, 2004.

²⁰ *Program zaštite životne sredine i održivog razvoja u gradovima i opštinama Srbije 2004-2006*, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, maj 2005.

2005. godine obuhvativši pet pilot opština: Koceljeva, Bečej, Sombor, Prokuplje i Smederevska Palanka, kojima je obezbedio podršku u konsultantskim uslugama za započinjanje i vođenje procesa, pomoć u treninzima za učesnike u planiranju, i promociji postignutih rezultata. Pilot opštinama ubrzo se priključuju i: Paraćin, Varvarin, Prijepolje, Ada i Pančevo.²¹ Svoje strategije održivog razvoja nešto kasnije dobijaju Leskovac i Požarevac.²² Analiza sadržaja ovih dokumenata pokazuje da se u ovom sveobuhvatnom, multisektorskom dokumentu kultura nalazi u okviru oblasti društvene delatnosti, najčešće zajedno sa obrazovanjem, sportom, socijalnom zaštitom, brigom o mladima, informisanjem, i zdravstvom.

Izrada strategija održivog razvoja zasnovana na konceptu održivosti po holističkom principu predstavlja novo stanovište po pitanju urbanog razvoja od kada je ovaj koncept usvojen u Rio de Žaneiru 1992. godine. Uključivanje kulture u Lokalnu agendu 21 korespondira stavu australijskog istraživača Džon Houksa (Jon Hawkes) da kultura predstavlja novi, četvrti stub održivosti i lokalnog razvoja. Bez tog stuba, smatra on, ne može se zaokružiti razvoj društva, koji počiva na: ekonomskom stubu, usmerenom ka stvaranju bogatstva; socijalnom, koji redistribuira bogatstvo; ekološkom koji se bavi životnom sredinom; i na kulturi kao četvrtom stubu, bez koga se ne može zamisliti razvoj, jer se kultura međusobno prožima sa svim oblastima društvenog razvoja, istovremeno stvarajući mostove i veze između različitih sfera upravljanja.²³

Lokalna strategija održivog razvoja kao dokument kojim su obuhvaćene sve relevante oblasti za jedan grad, odnosno opštinu, predstavlja osnovu ili za reviziju postojećih strateških planova, ili za izradu sektorskih strategija. Pančevo je primer u kome je Strategija održivog razvoja inicirala izradu dokumenta u oblasti kulture. Kao grad sa 15 aktivnih ustanova kulture, pri čemu se čak devet nalazi u naseljenim mestima, i veoma razvijenom nezavi-

²¹ Formirana je i mreža Koalicija LA21, kao lobistička grupa i forum za razmenu najbolje prakse u oblasti izrade i sprovođenja LA21 (www.la21serbia.org)

²² Prema: *Kulturni resursi gradova Srbije – uporedni prikaz*, Zavod za proučavanje kulturnog razvitka, Beograd, 2010, 12-13.

²³ Metafora koju je napravio bazirana je na „troughu“ održivog razvoja (ekonomska pitanja + socijalna pitanja + životna sredina) koja je razvijena u drugoj polovini 80-tih godina XX veka. U 90-tim godinama XX veka je uspešno konsolidovana i koristi se u lokalnim, nacionalnim i globalnim strategijama kao deo analiza i javnih akcija. Navedeno po: Jordi Pascual i Ruiz, Sanjin Dragojevic and Philipp Dietachmair, *Guide to Citizen Participation in Local Cultural Development for European Cities*, European Cultural Foundation, Interarts Foundation, ECUMEST Association, 2007, str. 14.

snom scenom, uvidelo je potrebu za dokumentom kojim će biti definisani pravci razvoja kulture u gradu. U proces definisanja strategije kulturnog razvoja ulazi se upravo po završetku izrade Strategije održivog razvoja 2008. godine, uz oslanjanje na tehnički izveštaj u oblasti kulture nastao za potrebe LA 21,²⁴ i preduzimanjem daljih istraživanja na analizi stanja. Posle javne rasprave održane oktobra 2009. godine, Skupština ovog grada usvaja strateški dokument u oblasti kulture decembra 2009. godine.²⁵ Time Pančevo postaje prvi grad u Srbiji koji dobija svoju strategiju razvoja kulture tri meseca pre stupanja na snagu Zakona o kulturi (usvojen je septembra 2009. godine, a stupio na snagu marta 2010. godine).²⁶

Dalji tok planiranja na lokalnom nivou može se dovesti u vezu sa projektom *Lokalne kulturne politike* koji je Zavod za proučavanje kulturnog razvitka realizovao tokom 2009. godine. Projektom su obuhvaćene sve lokalne samouprave u Srbiji sa statusom grada, osim Novog Sada i Beograda. Ovo terensko istraživanje podrazumevalo je i sastanke sa predstavnicima donosilaca odluka u lokalnim samoupravama, najčešće članovima gradskih veća zaduženim za oblast kulture, i načelnicima odeljenja društvenih delatnosti gradskih uprava, a radi upoznavanja sa ciljevima projekta. Kako je u to vreme Zakon o kulturi već bio u proceduri,²⁷ tako su neki od gradova već razmišljali o definisanju pravaca svog budućeg kulturnog razvoja, a pomenuti projekat ih je u tome samo ohrabrio. U Zavodu za proučavanje kulturnog razvitka, kao ustanovi sa dugom tradicijom, neki gradovi prepoznali su partnera, tako da se saradnja nastavila tokom 2010. godine – sa gradom Kragujevcem na izradi strateške analize sistema kulture ovog grada,²⁸ a sa Valjevom na čitavom procesu planiranja.

Zajedničko svim navedenim gradovima i opštinama prilikom strateškog planiranja u kulturi jeste činjenica da su dokumenti ili predlozi dokumenata nastali kao rezultat određenih projekata uz finansijsku podršku, podršku

²⁴ Strategija lokalnog održivog razvoja opštine Pančevo, Tehnički izveštaj radne grupe za kulturu, obrazovanje, sport i omladinu, pripremila mr Ana Stojanović, avgust 2008. godine.

²⁵ *Strategija kulturnog razvoja grada Pančeva 2010-1015*, Gradska uprava grada Pančeva, jul 2010.

²⁶ Član 87. Zakona o kulturi (2009).

²⁷ Vlada Republike Srbije usvojila je Predlog zakona o kulturi maja 2009. godine posle čega je Predlog upućen Narodnoj skupštini na dalje razmatranje.

²⁸ Javna rasprava o predlogu plana razvoja kulture grada Kragujevca održana je novembra 2010. godine, a usvajanje dokumenta očekuje se do kraja iste godine.

u facilitaciji procesa planiranja, kao i u samoj metodologiji. Bez obzira na različite vidove eksterne podrške, važno je da su sve lokalne samouprave iskazale zainteresovanost za učešće u ovim projektima.²⁹ Istovremeno, sve one su pre nego država pokazale veću spremnost i potrebu za uređenjem oblasti kulture na svojim teritorijama.³⁰ Na osnovu toga se može zaključiti da se u Srbiji sa definisanjem kulturne politike posle 2000. godine krenulo po principu *bottom-up*. Da je nižim nivoima vlasti i, pored nepostojanja državne strategije, lakše od države da definišu sopstvene strategije, dokazuje i činjenica da nacionalna strategija razvoja kulture nije doneta u predviđenom roku, godinu dana od stupanja na snagu Zakona o kulturi, onako kako to reguliše član 85. ovog zakona.

Nekorišćenje u većoj meri mogućnosti planiranja u kulturi, koje su lokalne vlasti faktički imale i pre donošenja Zakona o kulturi, moglo bi se objasniti time da ni sama država nije posle 2000. godine kulturu svrstala među svoje prioritete, što se samo reflektovalo (i još uvek umnogome reflektuje) na niže nivoe vlasti. Primer ove povezanosti jeste uvid u to šta sve od strateških dokumenata imaju lokalne samouprave sa statusom grada. Zaključno sa 2009. godinom, uglavnom imaju svoje strategije ekonomskog razvoja, socijalne politike, brige o mladima, strategije održivog razvoja, lokalne ekološke akcione planove (LEAP), itd.,³¹ što znači, strateške dokumente iz svih onih oblasti koje su bile vladini prioriteti, i za koje postoje strateški planovi na nacionalnom nivou.

Ka budućem planiranju kulturnog razvoja na lokalnom nivou

Zakon o kulturi (*Sl. glasnik RS*, br. 72/09) eksplicitno propisuje planiranje kulturnog razvoja na svim nivoima - državnom, pokrajinskom, i nivou lokalne samouprave. Pri tom, Zakon pravi terminološku razliku u odnosu na

²⁹ Implementacija usvojenih dokumenata, kao i metodologija na osnovu koje su nastali mogli bi da budu predmet posebne analize.

³⁰ U prilog ovoj tvrdnji ide i podatak da je još 2007. godine urađen predlog strategije razvoja AP Vojvodine (2008-2015) koju je izradio Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje i kulturu, u saradnji sa članovima Komisije za izradu Strategije razvoja kulture AP Vojvodine i timom naučnih saradnika.

³¹ Na državnom nivou donete su: Strategija za smanjenje siromaštva u Republici Srbiji (2003), Strategija održivog razvoja Republike Srbije (2008), Nacionalna strategija za mlade (2008), itd. O tome koje su oblasti pokrivene strateškim dokumentima gradova Srbije zaključno sa 2009. godinom videti na lokaciji: http://www.zaprokul.org.rs/LKP/gradovi/004_Lokalne%20samouprave_web.pdf

nivo za koji se planira. Prema članu 7. ovog zakona država donosi strategiju za period od 10 godina, Pokrajina program, a lokalne samouprave svoje petogodišnje planove razvoja kulture, pri čemu se sredstva za njihovo finansiranje obezbeđuju u budžetu autonomne pokrajine, odnosno lokalne samouprave.³²

Zakon o kulturi definiše i načela kulturnog razvoja (član 3) i opšti interes u kulturi (član 6). U odsustvu nacionalne strategije kulturnog razvoja i njome definisanih ciljeva, ovo bi moglo biti usmerenje prilikom formulisanja planova razvoja kulture na nižim nivoima vlasti, čime se istovremeno omogućava njihova usklađenost sa strategijom na nacionalnom nivou kada se bude formulisala i usvojila.

Primeri planiranja u opštinama i gradovima Srbije upravo potvrđuju stav koji se mogao čuti još 2002. godine od učesnika jedne od fokus grupa u okviru projekta *Prvi koraci ka kooperaciji i dijalogu ka izgradnji efektivnih lokalnih kulturnih politika* da je „nepostojanje definisane nacionalne strategije prilikom formulisanja lokalnih kulturnih politika otežavajući, ali ne i ograničavajući faktor“.³³ Podaci o tome da su čak 72,4% zaposlenih u kulturi i trećina anketiranih građana nezadovoljni stanjem u kulturi (projekat Lokalne kulturne politike Zavoda za proučavanje kulturnog razvitka iz 2009. godine) govore u prilog neophodnosti preduzimanja strateškog planiranja na lokalnom nivou.³⁴ Podržavajuće je to što je tom prilikom pozitivan stav prema planiranju pokazalo 78,4% ispitanika zaposlenih u kulturi, izjasnivši se da bi bili spremni da učestvuju u izradi strateškog plana razvoja kulture u svom gradu,³⁵ radi rešavanja konkretnih problema i unapređenja stanja u zajednici, za šta lokalne vlasti po Zakonu o lokalnoj samoupravi i Zakonu o kulturi imaju nadležnost.

Kako su primeri grupe gradova i opština koje imaju iskustvo strateškog planiranja u posmatranom periodu poka-

³² Upravo se ovim otvara pitanje fiskalne decentralizacije koja nije u potpunosti sprovedena jer lokalne samouprave još uvek u potpunosti ne raspolažu sopstvenim sredstvima, što znači da su im ograničena sredstva za realizaciju planova razvoja kulture.

³³ Vesna Đukić Dojčinović, *Tranzicione kulturne politike – konfuzije i dileme*, str. 77.

³⁴ http://www.zaprokul.org.rs/LKP/gradovi/013_Analiza%20Gradjani_web.pdf

³⁵ U okviru projekta *Lokalne kulturne politike* koji je Zavod za proučavanje kulturnog razvitka realizovao u 2009. godini, sprovedeno je istraživanje stavova zaposlenih u kulturi. Više videti u: *Kulturni resursi gradova Srbije – uporedni prikaz*, dostupno na lokaciji: http://www.zaprokul.org.rs/LKP/gradovi/012_Analiza%20Zaposleni_web.pdf

zali da su njihovi dokumenti (ili predlozi dokumenata) u većini slučajeva nastali u okviru određenih projekata ili inicirani projektima, može se zaključiti da same lokalne samouprave, sem retkih izuzetaka, nemaju dovoljno kapaciteta za preduzimanje procesa planiranja.

Za izradu petogodišnjih planova razvoja kulture (u skladu sa Zakonom) potrebno je najpre da postoji politička volja za istinskom promenom stanja određenog kulturnog sistema i njeno pravno utemeljenje ovaploćeno u normativnom aktu (odluci, rešenju) o pristupanju procesu planiranja. Kako bi se ta promena omogućila, potrebno je razviti i određenu metodologiju prilagođenu oblasti kulture. Primer metodologije primenjive na svaki kulturni sistem, bez obzira na nivo za koji se planira, pokazuje Predlog strategije razvoja kulture u AP Vojvodini (2008-2015). Metodologija se zasniva na primeni naučnog metoda funkcionalne strateške analize (FSA) kao polazne osnove za definisanje strateškog plana.³⁶ Njom se analiziraju unutrašnji faktori kulturnih sistema kao što su porodice kulturnog sistema i njihovi akteri,³⁷ resursi kojima određeni kulturni sistem raspolaže, kao i instrumenti koje donosioci odluka koriste u vođenju kulturne politike na određenoj teritoriji, kao i oblasti kulturne politike. Pored analize osnovnih oblasti kulturne politike (kulturno nasleđe, izvođačke umetnosti, vizuelne umetnosti, kulturno-obrazovna delatnost, amaterizam), poseban akcent je potrebno staviti i na analizu međuresornih oblasti kulturne politike (umetničko obrazovanje, kulturni turizam, međunarodna saradnja) koje su dugi niz godina praktičnom politikom zanemarivane.³⁸ Jedna od najčešće primenjivanih tehnika koja se koristi prilikom strateške analize je SWOT analiza. Njom se obuhvataju i spoljašnji faktori koji podrazumevaju postojeći ne samo kulturni, već i čitav društveno-ekonomski kontekst Srbije, bez koga nije moguće razumeti situaciju na nižim nivoima vlasti. Tek po završenoj strateškoj analizi, a na osnovu ocene zatečenog stanja, pristupa se kreiranju plana razvoja definisanjem vizije, misije, strateških ciljeva i prioriteta, kao i mera i aktivnosti koje treba preduzeti za njihovo ostva-

³⁶ Primeri strateških analiza: Vesna Đukić Dojčinović, Dragan Srećkov, Dejan Bosnić, Strateška analiza kao osnova strateškog planiranja razvoja kulture u AP Vojvodini, *Zbornik radova Fakulteta dramskih umetnosti*, br. 11-12, Beograd, 2007, str. 319-349; i Milena Dragičević Šešić, Hristina Mikić, Svetlana Jovičić, Strateška analiza beogradskog sistema kulture, *Zbornik Fakulteta dramskih umetnosti*, br. 11-12, Beograd 2007, str. 277-318.

³⁷ O porodicama kulturnog sistema videti u: Molar K., *Kulturni inženjering*, Clío, Beograd 2005.

³⁸ O međuresornim oblastima kulture politike više videti kod: Đukić V., *Država i kultura - studije savremene kulturne politike*, Institut za pozorište, film, radio i televiziju, Fakultet dramskih umetnosti, Beograd 2010, str. 357-372.

renje. S obzirom na to da strateška analiza predstavlja bazu planiranja, samim tim znači da plan jasno proističe iz nje, da joj je kompatibilan, u smislu da se definišu mere i aktivnosti za svaku od obuhvaćenih oblasti kulturne politike. Izrada akcionog plana sastavni je deo strateškog planiranja, pomoću koga će se strategije implementirati u praksi.

Drugim rečima, dugoročni razvoj planira se na osnovu potreba i potencijala, kao i sopstvenih mogućnosti i slabosti, ali uzimajući u obzir i prilike (spoljašnje faktore) koje je mogu ugroziti. Potrebno je da bude usklađen sa opštim interesom u kulturi, načelima kulturnog razvoja, postojećom zakonskom regulativom i nacionalnim i lokalnim strateškim dokumentima, uz uvažavanje osnovnog strateškog pravca Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji. To znači da je potrebno poznavati osnovne razvojne trendove i principe na kojima počivaju i razvijaju se savremene kulturne politike evropskih zemalja (participacija, inkluzivnost, decentralizacija, promocija savremenog stvaralaštva, očuvanje kulturnog nasleđa i drugi).

Prilikom izrade plana razvoja kulture, kao što je slučaj sa drugim sličnim dokumentima, osnovno je da to bude učesnički proces u kome će svoj doprinos dati predstavnici svih relevantnih zainteresovanih aktera jedne zajednice. Upravo participativnost omogućava održivost promena po pitanjima kulturnog razvoja, predstavlja standard za ovakve procese, a odstupanje od njega nosi i određene rizike.

Definisanim pravcima razvoja, a potom i njihovom implementacijom, kulturna politika postaje eksplicitna, i ciljno orijentisana, na osnovu čega njeni rezultati postaju merljivi. Na taj način, donosioci odluka praktičnom politikom (koristeći svoja zakonska, politička i finansijska ovlašćenja) odgovaraju na konkretne potrebe jedne zajednice, promovišu i uspostavljaju određene kulturne vrednosti, i istovremeno stvaraju ambijent koji je stimulativan svim akterima datog kulturnog sistema. Jedan od glavnih argumenata za planiranje na lokalnom nivou je taj što se smatra da niži nivoi vlasti mogu bolje, brže i jasnije da sagledaju potrebe i kapacitete za svoj kulturni razvoj pre nego što bi to za njih mogla država da učini. Ovo upravo odgovara principu subsidijarnosti koji je afirmisao *Ugovor iz Maastrichta*, a koji predviđa da donošenje odluka treba da se odvija što je moguće bliže građanima, čime se ide u susret zadovoljavanju njihovih potreba.

LITERATURA:

Bryson M. J., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Orga-*

- nizational Achievement*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1988.
- Đukić V., *Država i kultura - studije savremene kulturne politike*, Institut za pozorište, film, radio i televiziju, Fakultet dramskih umetnosti, Beograd, 2010.
- Đukić Dojčinović V., Srećkov D., Bosnić D., *Strateška analiza kao osnova strateškog planiranja razvoja kulture u AP Vojvodini*, *Zbornik radova Fakulteta dramskih umetnosti*, br. 11-12, Beograd 2007, str. 319-349.
- Đukić Dojčinović V., *Tranzicione kulturne politike – konfuzije i dileme*, Zadužbina Andrejević, Beograd 2003.
- Dragičević Šešić M., Mikić H., Jovičić S., *Strateška analiza beogradskog sistema kulture*, *Zbornik Fakulteta dramskih umetnosti*, br. 11-12, Beograd 2007, str. 277-318.
- Dragičević Šešić, M., Stojković B., *Kultura, menadžment, animacija, marketing*, CLIO, Beograd 2000, 2007.
- Kristić S., *Izvorni prihodi u sistemu finansiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji*, PALGO centar i Stalna konferencija gradova i opština, Beograd 2006.
- Mandi S., *Kulturna politika-kratak vodič*, Council of Europe - Vega media, Novi Sad 2002.
- Matarasso F., Landry Ch., *Uvnoteženje delovanja: 21 strateška dilema u kulturnoj politici*, Balkankult, Beograd 2003.
- Menel S., *Kulturna politika u gradovima*, Zavod za proučavanje kulturnog razvitka, Beograd 1982.
- Mercer C., *Towards an Architecture of Governance for Participatory Cultural Policy Making*, in: *Active Citizens – Local Cultures – European Politics*, Barcelona Working Meeting, 22 September 2006.
- Molar K., *Kulturni inženjering*, Clio, Beograd 2005.
- Pascual i Ruiz, Jordi, Dragojević S., Dietachmair Ph., *Guide to Citizen Participation in Local Cultural Development for European Cities*, European Cultural Foundation, Interarts Foundation, ECUMEST Association, 2007.
- Stojanović A., *Strateška analiza opštinske kulturne politike – Studija slučaja: opština Smederevska Palanka (2000-2005)*, magistarski rad, Univerzitet umetnosti u Beogradu 2007.
- Strategija kulturnog razvoja grada Pančeva 2010-2015*, Gradska uprava grada Pančeva, jul 2010.
- Strategija lokalnog održivog razvoja opštine Pančevo, Tehnički izveštaj radne grupe za kulturu, obrazovanje, sport i omladinu, pripremila mr Ana Stojanović, avgust 2008. godine.
- Predlog strategije razvoja kulture u AP Vojvodini (2008-2015) *Prilozi za definisanje strategije kulturnog razvoja grada Niša od 2004. do 2010. godine*, Savet za kulturu grada Niša, Izvršni odbor Skupštine grada Niša, Niš, 2004.
- In from the Margins: A contribution to the debate on culture and development in Europe*, The European Task Force on Culture and Development Council of Europe, 1997.
- Zakon o budžetskom sistemu (Službeni glasnik RS*, br. 54/09, 73/10)
- Zakon o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine (Sl. glasnik RS*, broj 99/09)
-

ANA STOJANOVIĆ

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave (Sl. glasnik RS, br. 62/06)

Zakon o kulturi (Sl. glasnik RS, br. 72/09)

Zakon o lokalnoj samoupravi (Sl. glasnik RS, br. 129/07)

Ustav republike Srbije (2006)

Ugovor iz Maastrichta (1992)

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948)

WEBOGRAFIJA:

Cvjetičanin, Biserka, *Najvrjednije kulturno nasljeđe čovječanstva*, www.zarez.hr/102

Weber, Raymond, *Horizont sagledavanja i promišljanja*, www.zarez.hr/96-97

Kulturne politike gradova Srbije, <http://www.zaprokul.org/rs/ArticleDetails.aspx?ID=178>

Policies for culture - www.policiesforculture.net

Stalna konferencija gradova i opština - www.skgo.org

Stalna konferencija gradova i opština - www.la21serbia.org

Narodna skupština Republike Srbije - www.parlament.gov.rs

Ana Stojanović

Beograd Center for Study in Cultural Development

STRATEGIC CULTURAL DEVELOPMENT PLANNING AT LOCAL LEVEL IN SERBIA

Abstract

The text is devoted to strategic planning as an instrument of cultural policy, and its implementation at the self-government level in Serbia, 2000-2010. The examples and ways local self-governments use in making their own development plans under provisions of the Self-Government Act are presented. Such initiatives are the more important because the state itself has not resorted to the instrument of strategic planning in the observed period. It follows that the bottom-up principle shaped the definition of cultural policy in Serbia since 2000. Only at the end of the first decade of the 20st century, and ten years after Serbia entered the transition, with a new Law on Culture, the implementation of instruments of strategic planning at all levels is stimulated. As the strategic planning turns obligatory, a methodology of its elaboration in the sphere of culture is suggested.

Key words: *strategic planning, cultural policy, local self-government, Serbia*