

STRATEŠKA DILEMA KULTURNIH POLITIKA: DIREKTNA KONTROLA ILI ODVAJANJE OD POLITIČKOG PROCESA

Sažetak: *Predmet ovog rada je strateška dilema u kulturnoj politici koja se odnosi na pitanje direktne kontrole ili izolacije od političkog procesa (dilema vezana za implementaciju kulturnih politika), odnosno, da li upravljanje kulturom treba u potpunosti da bude integrisano u ustanovljeni sistem budžetskog finansiranja iz državnog budžeta ili je potrebno smanjiti kontrolu države nad sredstvima za kulturnu proizvodnju i distribuciju? Cilj rada je da se analizom ciljeva kulturnih politika Francuske, Holandije, Hrvatske i Srbije, aktivnosti koje se preduzimaju u domenu praktičnih politika, kao i instrumentata kulturnih politika koji vode ka ostvarivanju postavljenih ciljeva, dođe do mogućih mera i preporuka koje je potrebno implementirati kako bi se smanjili politički uticaji i preterano mešanje države u oblast kulturnog i umetničkog stvaralaštva.*

Ključne reči: *kulturna politika, javna praktična politika, instrumenti kulturne politike, modeli kulturne politike, decentralizacija*

Uvod

Ključnu ulogu u definisanju kulturne politike, koja je usmerena ka ostvarivanju javno prihvaćenih ciljeva u oblasti kulture, ima država, i državna intervencija (osim kada je u pitanju liberalni model kulturne politike koji podrazumeva politiku nemešanja države u kulturni razvoj) je, samim tim, od presudnog značaja za uspostavljanje kontinuiranog kulturnog razvoja u određenoj zajednici.

U svetu postoji nekoliko modela kulturne politike, a svaki od ovih modela je uslovljen shvatanjem uloge kulture u društvu. Tako pojedini modeli, kao što su državni i paradržavni model kulturne politike, podrazumevaju potpunu ili delimičnu kontrolu države nad kulturnim razvojem, dok liberalni model podrazumeva neutralnost i nemešanje države u kulturni razvoj, koji je u potpunosti uslovljen mehanizmima tržišta kulture. Svaki od modela kulturne politike ima svoje prednosti i mane. Potpuna državna kontrola uvek nosi rizik političkog mešanja radi ostvarivanja različitih interesa koji ne korespondiraju sa strateškim ciljevima kulturne politike, dok neutralnost države i nedostatak kontrole mogu da dovedu do komercijalizacije kulture.

Predmet i ciljevi rada

Predmet ovog rada je strateška dilema u kulturnoj politici koja se odnosi na pitanje direktne kontrole ili izolacije od političkog procesa (dilema je vezana za implementaciju kulturnih politika), odnosno – da li upravljanje kulturom treba u potpunosti da bude integrisano u ustanovljeni sistem budžetskog finansiranja iz državnog budžeta ili je potrebno smanjiti kontrolu države nad sredstvima za kulturnu proizvodnju i distribuciju? Analizom ciljeva, prioriteta i instrumenata kulturnih politika Francuske gde je zastupljen državni model kulturne politike, Holandije gde postoji paradržavni model kulturne politike, kao i Hrvatske i Srbije u kojima je zastupljen tranzicioni model kulturne politike, kao i aktivnosti što se preduzimaju u domenu praktičnih politika, može se zaključiti koje su prednosti i nedostaci direktne državne kontrole i intervencije u oblasti kulturne politike, i kako odvajanje od političkog procesa korišćenjem različitih instrumenata kulturne politike i prebacivanjem dela nadležnosti na paradržavna tela, može da doprinese kulturnom razvoju zajednice i demokratizaciji kulture.

Cilj rada je da se ovakvom analizom dođe do mogućih mera i preporuka koje je potrebno implementirati kako bi se smanjili politički uticaji i preterano mešanje države u oblast kulturnog i umetničkog stvaralaštva.

Istraživačko pitanje: Koje instrumente ili strategije kulturne politike koristiti da bi se smanjila kontrola države i istovremeno ostvarili postavljeni ciljevi nacionalnih kulturnih politika odabranih zemalja?

Modeli kulturnih politika: Francuska, Holandija, Hrvatska i Srbija

U Francuskoj je zastupljen državni model kulturne politike koji podrazumeva dominaciju javnog sektora, što znači da državni organi u potpunosti preuzimaju upravljanje kulturnim razvojem. U okviru državnog modela kulturne politike postoji nekoliko modaliteta, a za Francusku je karakterističan tzv. *prestižno-prosvetiteljski model*. Za ovaj model je karakteristično da državni organ planira strategiju kulturnog razvoja, obezbeđuje i određuje finansijska sredstva neophodna za kulturni razvoj, planira i angažuje sve resurse potrebne za ostvarenje kulturnog razvoja i koristi instrumente kulturne politike pomoću kojih upravlja kulturnim životom. Ovaj model posmatra kulturu i kulturni razvoj kao veoma važno nacionalno pitanje, kao činilac nacionalnog identiteta koji utiče na imidž države i njeno predstavljanje u svetu.

Glavni cilj kulturne politike Francuske je učiniti kulturu dostupnom svim građanima, uz istovremeno povećanje učešća svih građana u kulturnim aktivnostima i kulturnom razvoju zemlje, što se posebno odnosi na francusku kulturu i dela francuskih autora. U skladu sa zakonskim odredbama, akcije vlade Francuske se s jedne strane odnose na zaštitu, očuvanje, održavanje, razvoj, promociju, difuziju i poboljšanje kulturnog i umetničkog nasleđa koje se smatra zajedničkim vlasništvom cele nacije, a s druge strane na zaštitu, promociju, podržavanje i ohrabrivanje kulturne i umetničke kreativnosti. Podrška i ohrabrivanje kulturne i umetničke kreativnosti bi trebalo da spreči rizik gušenja i suzbijanja kreativnosti i stvaralaštva, koji je svojstven državnom modelu kulturne politike. U skladu s glavnim ciljem uključivanja svih građana u kulturni život Francuske, vlada je takođe preuzela odgovornost umetničkog i kulturnog edukovanja građana, stavljajući kulturno obrazovanje u istu ravan sa formalnim obrazovanjem.

Finansiranje kulture je jedan od najznačajnijih aspekata kulturne politike, s obzirom na to da alokacija finansijskih sredstava pruža obilje mogućnosti za vršenje najrazličitijih uticaja na pravce, oblike i tempo kulturnog razvoja.¹ U raspoređivanju budžeta namenjenog kulturnom razvoju, država može ili sama direktno da upravlja institucijama koje su u njenoj nadležnosti (nacionalni muzeji, opera, nacionalna biblioteka) ili da subvencionise lokalne zajednice i ustanove kulture. Da bi lokalne zajednice dobile finansijska sredstva, njihovi kulturni projekti moraju da budu u skladu sa ciljevima kulturne politike koje promovise Ministarstvo kulture Francuske.

Sa stanovišta Ministarstva, prilagođavanje normama omogućava da se obezbedi koherentnost kulturne politike, ali sa stanovišta zajednica koje koriste takva preimućstva to isto znači i obavezno podvrgavanje kulturnom i umetničkom izboru koji nije uvek i njihov sopstveni.²

Kako bi se smanjio uticaj centralne javne politike neophodna je veća decentralizacija³ u odlučivanju koja je i jedan od najvažnijih ciljeva kulturne politike Francuske. Decentralizacija predstavlja strategiju koja se ostvaruje primenom instrumenata kulturne politike kao što su zakonodavstvo, finansiranje, strateško planiranje itd.

U tom smislu, u Francuskoj je radi smanjenja rizika političke kontrole nad stvaralaštvom donet *Zakon o devoluciji* (1982. i 1983. godine), a kada je kultura u pitanju to znači da su regionalne i opštinske vlasti dobile mogućnost kreiranja i implementacije sopstvenih kulturnih politika. Ministarstvo kulture Francuske je zaduženo za implementaciju i superviziju sprovođenja zakona u oblasti kulture, dok su regionalni i lokalni zvaničnici zaduženi za implementaciju planirane strategije kulturnog razvoja na regionalnom i lokalnom nivou. Dok država i dalje

¹ Šešić D.M., Mikić H., Jovičić S., Strateška analiza beogradskog sistema kulture, u: *Zbornik radova Fakulteta dramskih umetnosti*, priredio Jevtović V., Beograd 2007, str. 288.

² Molar K., *Kulturni inženjering*, Beograd 2000, str. 51.

³ Model unitarne države prema organizaciji vlasti razlikuje centralizovane i decentralizovane državne sisteme. Prema organizaciji državne uprave centralizovani sistem podrazumeva centralne državne organe uprave, a decentralizovani model se razvija u dva suštinski različita podoblika. Prvi oblik je dekoncentracija vlasti koja podrazumeva fizičko izmeštanje dela centralne državne uprave bez nadležnosti u odlučivanju. Drugi oblik decentralizacije – devolucija znači da je autoritet organa uprave stečen na neposrednim izborima na nižim nivoima teritorijalne organizacije – od opštine do regiona (pokrajine) te da u određenim oblastima ima suštinsku autonomiju u odnosu na centralne državne organe uprave (Vesna Đukić Dojčinović, *Država i kultura – studije savremene kulturne politike*, elektronska verzija teksta, 2009)

igra najvažniju ulogu u finansiranju kulture,⁴ doprinos na opštinskom i lokalnom nivou je povećan i iznosi 60% od ukupnih sredstava namenjenih finansiranju kulture.

Domovi kulture koji nastaju kao proizvodi kulturne decentralizacije imaju svrhu samo ukoliko se istovremeno razvijaju kulturne potrebe građana, a međuministarska saradnja i aktivnosti koje nastaju iz ove saradnje doprinose njihovom razvoju.

Brojne zakonske regulative doprinose očuvanju i jačanju kulturnog identiteta, pa je u tom smislu Francuska država koja prvenstveno zakonodavstvom, međuministarskom saradnjom (veoma je značajna saradnja Ministarstva kulture i Ministarstva obrazovanja) i podsticanjem stvaralaštva doprinosi opštem kulturnom razvoju, što je i glavni cilj kulturne politike ove države.

Za razliku od državnog modela kulturne politike gde se odluke vezane za kulturni život i kulturni razvoj donose u okviru državnih organa uprave, kod paradržavnog modela kulturne politike država delegira deo nadležnosti na paradržavna tela. Za ovaj model je najznačajnije da se precizno definišu nadležnosti državnih i paradržavnih tela, i u tom smislu postoje razlike među praktičnim politikama u različitim zemljama. U Holandiji u kojoj je zastupljen paradržavni model kulturne politike postoje precizno definisane podela nadležnosti. „Ministarstvo za nauku, kulturu i obrazovanje“ je obavezno da na svake četiri godine donese „Nacionalni kulturni plan“ u kome su predviđene sve aktivnosti u oblasti kulturne politike i koji zatim mora biti odobren u Parlamentu. Pre slanja dokumenta u Parlament i usvajanja plana, ministar kulture konsultuje opštinske vlasti. Ovaj plan ne samo da predviđa aktivnosti i formuliše ciljeve za sledeće četiri godine, već takođe i preispituje i procenjuje sve aktivnosti preduzete u prethodnom periodu. Izrada nacionalnog plana smanjuje rizik potencijalnog zapostavljanja kulture od strane države. S druge strane, javnim fondovima za finansiranje kulture raspoložu nezavisna paradržavna tela kako bi se ograničio uticaj Ministarstva za kulturu i smanjio rizik političkog mešanja.

„Zakon o kulturnoj politici“ je u Holandiji jedan od najznačajnijih zakona koji regulišu oblast kulturne politike. Ovaj zakon reguliše subvencionisanje na osnovu odluka donetih u domenu kulturne politike, a istovremeno daje mogućnost ministru za kulturu da stvara Fondove za fi-

⁴ Ministarstvo kulture nije jedino vladino telo koje obezbeđuje finansijsku podršku kulturnom razvoju Francuske. Druga ministarstva (Ministarstvo za omladinu i edukaciju, Ministarstvo spoljnih poslova) takođe iniciraju i obezbeđuju sredstva za različite kulturne projekte.

nansiranje umetnosti i kulture. Ovi fondovi potpuno samostalno raspolazu novcem, a količinu novca rezervisanu za fondove utvrđuje Ministarstvo za kulturu. Takođe, u cilju depolitizacije, u Holandiji postoje kulturni saveti koji predstavljaju tela što sarađuju sa Vladom na formulaciji kulturne politike. Od 1997. godine Vlada nije obavezna da konsultuje savet, međutim izvesna saradnja između vlade i kulturnih saveta ipak postoji.

U cilju depolitizacije odlučivanja i sprečavanja političkog mešanja u odluke u oblasti kulturne politike došlo je do promena uvedenih amandmanima, a čija je glavna poenta distinkcija između funkcija koje su pod direktnom ili indirektnom nadležnošću Ministarstva za obrazovanje, kulturu i nauku. Tako je odlučeno da od 2009. godine:

- samo nacionalne kulturne institucije (muzeji, opere, simfonijski orkestri, balet) budu pod nadležnošću ministra,
- druge institucije moraju da konkurišu za sredstva kod Javnog fonda za kulturu.

Kako bi se izbegla opasnost vezana za postojeći model kulturne politike u Holandiji, a koji može da dovede do oduzimanja mogućnosti širokoj publici da njene kulturne potrebe budu zadovoljene, kulturna politika je fokusirana na zahteve publike, pa se kao kriterijum za vrednovanje projekata uzimaju očekivanja i potrebe publike. Potrebe i zadovoljenje potreba publike postaje osnovni parametar prilikom odabira projekata i aktivnosti koje će biti subvencionisane putem Fondova za kulturu.

Kako bi kultura i umetnost bile dostupne najširoj publici, u Holandiji je 2000. godine donet „Kulturni akcioni plan“. Ovaj plan ima nekoliko ciljeva: poboljšanje kulturnih programa, stvaranje prostora za kulturnu raznolikost, investiranje u mlade ljude i omogućavanje da što aktivnije učestvuju u kulturnom životu, stvaranje optimalnih uslova za urbano i ruralno kulturno planiranje. Opštine i provincije mogu same da biraju programe i delatnosti koje će da finansiraju sve dok se ostvaruju ciljevi formulisani u akcionom planu.

Holandija putem zakonodavstva i prebacivanja nadležnosti na paradržavna tela koja imaju potpunu autonomiju prilikom donošenja odluka ostvaruje ciljeve kulturne politike definisane u „Nacionalnom kulturnom planu“.

U Hrvatskoj je zastupljen tranzicioni model kulturne politike. Za njega je karakteristično da predstavlja prelazne mere i aktivnosti državnih organa u čijoj su nadležnosti kultura i umetnost.⁵

⁵ Đukić V., Država i kultura – Studije savremene kulturne politike, elektronska verzija teksta 2009.

Devedesetih godina prošlog veka kulturna politika nezavisne Hrvatske je prvenstveno bila usmerena ka jačanju svesti nacionalne pripadnosti, što je posebno došlo do izražaja u periodu rata. Od 2000. godine, kada je izabrana nova vlada, pokrenuta je šira implementacija kulturne politike u pravcu pluralističke kulturne orijentacije. Međutim, 2004. godine, uprkos najavljenim reformama u kulturnom sektoru, ne dolazi do značajnih promena. U Hrvatskoj implementacija kulturne politike podrazumeva interakciju između Ministarstva kulture i vlade Hrvatske s jedne strane i umetničkih saveta, lokalnih vlasti, kulturnih institucija, nevladinih organizacija, umetnika i umetničkih asocijacija s druge strane.

„Strategija kulturnog razvitka – Hrvatska u 21. veku“, sastavljena u saradnji Ministarstva kulture i tima nezavisnih eksperata i prihvaćena od strane Hrvatske vlade 2002. godine bavi se ciljevima, prioritetima i neophodnim instrumentima kulturne politike koje je potrebno preduzeti radi postizanja ciljeva kulturne politike. Ova strategija je veoma značajna kao početak preduzimanja raznih akcija koje mogu dovesti do kulturnog razvoja Hrvatske i ostvarivanja postavljenih ciljeva kulturne politike.

Jedan od osnovnih ciljeva kulturne politike Hrvatske je decentralizacija upravljanja kulturom i kulturnim delatnostima. Zakonima su, u cilju postizanja što veće decentralizacije, poslovi iz oblasti područja kulture sa države preneti na lokalne i opštinske vlasti. Međutim, brojne opštine nemaju ustanove kulture, a ni kadrove koji bi vodili računa o kulturi, pa je decentralizacija samo delimično sprovedena i to u onim opštinama koje imaju dovoljno kapaciteta i interesovanja za kulturni razvoj opštine. Iz tog razloga, prioritet kulturne politike Hrvatske postaje veće ulaganje u kulturnu infrastrukturu što bi doprinelo daljem procesu decentralizacije.

Iako su u „Strategiji kulturnog razvitka“ navedeni instrumenti koje je potrebno koristiti radi ostvarivanja ciljeva kulturne politike, veoma je malo urađeno na njihovom korišćenju. Poslednja velika promena u sistemu kulturne politike je bilo usvajanje „Zakona o kulturnim savetima“ (2001) i njegove dalje promene (2004). Kulturni saveti su konsultantska tela i usvajanjem zakona je predviđeno da ovi saveti imaju potpunu slobodu u donošenju odluka o distribuciji finansijskih sredstava, ali je Ministarstvo kulture upravljalo sredstvima i obavljalo njihovo raspoređivanje.

Sa promenom zakona 2004. godine, kulturni saveti postaju konsultantska tela Ministarstva kulture sa smanjenom autonomijom u delovanju, ali istim mandatom

(predlaganje ciljeva kulturne politike i instrumenata koje je potrebno preduzeti radi ostvarivanja tih ciljeva, izrada dugoročnog nacionalnog kulturnog programa, i iznošenje mišljenja o distribuciji finansijskih sredstava i drugim pitanjima). „Zakon o kulturnim savetima“ uključuje i uspostavljanje kulturnih saveta na državnom i lokalnom nivou, a ministar ima pravo da prihvati ili odbije njihove predloge i donese konačnu odluku. Zakonom o kulturnim savetima osnivaju se: Kulturni savet za muziku i muzičko-scenske umetnosti, dramske umetnosti, film i kinematografiju, knjigu i izdavaštvo, likovne umetnosti, nove medijske kulture i međunarodnu kulturnu saradnju i evropske integracije.

U Hrvatskoj je država glavni finansijer kulture. Udeo drugih izvora finansiranja je minimalan, što se odnosi i na druge državne resore. Poslednjih godina je povećan doprinos finansiranju kulture koji se ostvaruje putem donacija i sponzorstava, međutim sredstva se dodeljuju na bazi projekata, pa mnogi kulturni projekti koji nisu prepoznati kao isplativi ostaju nerealizovani zbog nedostatka sredstava.

U Srbiji je, kao i u Hrvatskoj, zastupljen tranzicioni model kulturne politike. Nakon demokratskih promena i uspostavljanjem nove vlade Srbije, 2001. godine, najvažniji cilj u oblasti kulture postaje stabilizacija kulture. U tom periodu su utvrđeni i prioriteti kulturne politike Srbije (decentralizacija kulture, harmonizacija sa Evropskim standardima, multikulturalizam, zaštita kulturnog nasleđa), međutim ovi prioriteti nikada nisu zvanično potvrđeni u parlamentu.

Kada je u pitanju decentralizacija u Srbiji, „Omnibus zakon“ iz 2002. godine je omogućio Vojvodini da razvija sopstvene kulturne politike i strategije, ali ovim zakonom nisu regulisane ostale oblasti u zemlji. „Zakon o lokalnoj samoupravi“ koji je donet 2001. godine ohrabruje donošenje planova i strategija razvoja, ali zakon ne sadrži ni jedan stav koji se direktno odnosi na pitanja u oblasti kulture. Ovi zakoni jesu doprineli decentralizaciji finansijskih sredstava i mogu da predstavljaju polaznu tačku za implementaciju lokalnih kulturnih politika.

U periodu od 2008. do 2011. godine kao jedan od prioriteta delovanja Ministarstva kulture Republike Srbije navodi se podizanje nivoa učešća građana u kulturnim aktivnostima i ravnomeran kulturni razvoj na celoj teritoriji republike – decentralizacija kulture. Organizovana je radna grupa za decentralizaciju kulture Ministarstva kulture, a 2008. godine predstavljen je nacrt Strategije decentralizacije kulture kojim se predviđaju mere što bi doprinele stvaranju jednakih uslova u dostupnosti kultu-

re za sve građane. Strategijom o decentralizaciji kulture u Srbiji analizira se sadašnje stanje i predlažu dalje mere. Ovim dokumentom predlažu se dve faze decentralizacije u trajanju od po pet godina. U prvoj fazi bi Ministarstvo kulture radilo na jačanju kapaciteta lokalnih zajednica, dok bi u drugoj fazi same lokalne zajednice preuzele odgovornost za sprovođenje kulturne politike, unapređenje kulturnih sadržaja i jačanja institucija u kulturi. Druga faza takođe podrazumeva fiskalnu i političku decentralizaciju.

U novom „Zakonu o kulturi“, koji je stupio na snagu u martu 2010. godine kao jedan od osnovnih ciljeva kulturne politike, navodi se decentralizacija u odlučivanju, organizovanju i finansiranju kulturnih delatnosti. Zakon takođe podrazumeva i osnivanje Nacionalnog saveta za kulturu kao stručno-savetodavnog tela, radi obezbeđivanja stalne stručne podrške u očuvanju, razvoju i širenju kulture.

Uporedna analiza situacije i identifikacija problema

Među najvažnijim ciljevima Francuske, Hrvatske i Srbije je decentralizacija kulture. Međutim, dok se u Francuskoj decentralizacija kulture ostvaruje primenom instrumenata kulturne politike, u Hrvatskoj, a posebno u Srbiji u praksi nije mnogo urađeno na ostvarivanju ovog cilja.

U Francuskoj je zakonodavstvo u oblasti kulture, kao jedan od glavnih instrumenata kulturne politike, regulisano tako da predstavlja polazni okvir za preduzimanje svih akcija koje vode ka ostvarivanju ciljeva kulturne politike Francuske. U Francuskoj ne postoji zakon koji se odnosi na celo područje kulture već je svaka oblast regulisana zakonima, a regionalne i lokalne vlasti su odgovorne za delovanje lokalne administracije.

U Hrvatskoj su eksperti Ministarstva za kulturu i nevladine organizacije „Hrvatski pravni centar“ napravili model kulturne decentralizacije koji se odnosi na finansiranje, infrastrukturu, odlučivanje i planiranje bazirano na policentričnom razvoju koji korespondira sa kulturnim i istorijskim nasleđem regiona ili opštine. Međutim, ovaj proces je spor prvenstveno zbog nedostatka sredstava na lokalnom nivou. Proces decentralizacije je podržan i „Zakonom o zaštiti i prezervaciji kulturnih dobara“ (1999), koji reguliše distribuciju finansijskih sredstava iz fonda „Anuitet za spomenike“. Ovaj zakon omogućava da 60%

sredstava fonda koriste lokalne vlasti radi zaštite kulturnog nasleđa.

U Srbiji je decentralizacija jedan od najvažnijih ciljeva kulturne politike, međutim, ne preduzimaju se aktivnosti niti se koriste instrumenti koji bi vodili daljoj i većoj decentralizaciji kulture.

U Francuskoj, Holandiji, Hrvatskoj i Srbiji jedan od najznačajnijih ciljeva kulturne politike je veća interakcija i uključivanje svih građana u kulturni život.

U državnim i paradržavnim modelima kulturne politike praktična politika finansiranja usmerena je na potrebe porodice stvaralaca, međutim, poslednjih godina je prepoznat značaj aktivne participacije porodice publike u kulturnom životu. U Francuskoj je u tom smeru pokrenuta međuministarska saradnja, u Holandiji je donet „Kulturni akcioni plan“ s ciljem da se kultura i umetnost učine dostupnim najširoj publici, dok je u Hrvatskoj u dokumentu „Strategija kulturnog razvitka – Hrvatska u 21. veku“ predložen niz mera koje mogu dovesti do veće participacije u kulturnom životu Hrvatske, ali ove mere još uvek nisu primenjene u praksi.

U državnom modelu kulturne politike koji je zastupljen u Francuskoj, državni organi uprave imaju direktnu kontrolu nad raspodelom budžetskih sredstava. Međutim, osnovni problem ovog modela je što država dodeljuje budžetska sredstva na osnovu kriterijuma koji ne moraju biti transparentni za javnost. Alokacija finansijskih sredstava na razne delatnosti pruža mogućnosti za vršenje uticaja na pravac i tempo kulturnog razvoja. Budžetski model finansiranja koji je karakterističan za državni model kulturne politike takođe sadrži mogućnost da kultura, služeći kao sredstvo za formiranje javnog mnjenja, postane instrument vlasti umesto da bude jedan od načina demokratizacije društva.

Rizik paradržavnog modela kulturne politike koji je zastupljen u Holandiji je potencijalno zapostavljanje kulture od strane državne uprave koja ne kontroliše direktno ovu oblast. Holandija je država u kojoj je zastupljen ovaj model kulturne politike, ali u kojoj se istovremeno preuzimaju različite mere kako bi se smanjila mogućnost zapostavljanja kulturnog sektora od strane države. Nacionalni četvorogodišnji kulturni plan u kome su predviđene sve aktivnosti u oblasti kulturne politike sprečava zapostavljanje kulture od strane države.

S druge strane, osnivanje fondova za finansiranje umetnosti i kulture pruža mogućnost istovremenog zadovoljavanja postojećih i stvaranja novih kulturnih potreba. Smanjuje se direktna kontrola države koja je i dalje od-

govorna za kreiranje budžeta, ali fondovi potpuno samostalno raspolažu novcem i određuju koje će projekte podržati.

Situacija u Hrvatskoj i Srbiji je delikatnija, a s obzirom da se obe države nalaze u tranzicionom periodu, potrebno je prvenstveno mnogo više volje vladajućih struktura, a zatim i svih ostalih aktera u oblasti kulturne politike, kako bi se pristupilo uspostavljanju modela kulturne politike koji je primeren situaciji i specifičnostima obe države.

U okviru „Strategije kulturnog razvitka – Hrvatska u 21. veku, navodi se da bi „hrvatska kulturna politika trebala uspostaviti srednju skalnu između intervencionizma (klasičan francuski primer) i slabog ili nikakvog državnog uplitanja (anglosaksonski primer)“, kombinaciju koju je teško unapred i trajno formulirati. Ipak, kulturni saveti koji su osnovani „Zakonom o kulturnim savetima“, a koji jesu paradržavna tela koja bi doprinela depolitizaciji odlučivanja u oblasti kulturnog razvoja, imaju konsultativnu ulogu, dok država i dalje ima glavnu ulogu u procesu odlučivanja. I pored „Strategije kulturnog razvitka“, u čijoj izradi je učestvovalo Ministarstvo kulture zajedno sa nezavisnim ekspertima koji su prepoznati kao partneri u uspostavljanju *novog načina delovanja u kulturi i odnošenja prema kulturi drugih sektora*, promene koje su neophodne radi postizanja postavljenih ciljeva su spore, a prioriteta u oblasti kulturne politike ostaju nerealizovani.

U Srbiji je 90-tih godina državni model kulturne politike i budžetski model finansiranja omogućio politički uticaj što je kulturu potpuno stavio u funkciju promovisanja vladajuće ideologije. Danas u Srbiji postoji mogućnost ili zadržavanja postojećeg sistema ili depolitizacija kulturne politike koja bi se mogla ostvariti prihvatanjem paradržavnog modela kulturne politike zasnovanom „na delegiranju odgovornosti u oblasti odlučivanja o strateškim pitanjima kulture na nezavisna ekspertska tela – umetničke i kulturne savete koji mogu biti organizovani na republičkom, regionalnom, gradskom ili opštinskom nivou“. ⁶

Zaključna razmatranja i preporuke

Strateška dilema koja se tiče direktne kontrole ili odvajanja od političkog procesa ne znači da se jedna ili druga mogućnost u potpunosti isključi, niti da se promeni postojeći kulturni model, već je samo pitanje mere u kojoj bi jedna ili druga mogućnost bila zastupljena u kulturnoj

⁶ Đukić D. V., *Tranzicione kulturne politike – konfuzije i dileme*, Beograd 2003, str. 66.

politici određene države, kako bi se uspostavio kulturni model koji odgovara njenim specifičnostima.

U Francuskoj je i pored upotrebe instrumenata koji dovode do ostvarivanja ciljeva i prioriteta kulturne politike potrebno sprovesti mere koje bi doprinele većoj dekoncentraciji moći i većoj autonomiji regionalnih i lokalnih kulturnih ustanova. Ove mere bi podrazumevale još veću decentralizaciju i veću autonomiju u odlučivanju javnih regionalnih i lokalnih institucija, uz istovremeno osnivanje savetodavnih tela i konsultovanje stručnjaka prilikom donošenja odluka, koji mogu biti organizovani u institucionalizovana tela (saveti i komisije), ali i u institucije, kao što su javne istraživačke ustanove (zavodi, instituti i sl.). Uloga ovih tela bi bila savetodavna, što znači da konačnu odluku donosi država. Istovremeno bi novi izvori finansiranja, odnosno smanjenje udela budžetskih sredstava i veća participacija privatnog sektora u finansiranju kulturnih projekata doveli do dekoncentracije moći i smanjivanja uticaja države na kulturni razvoj.

Holandija predstavlja pozitivan primer države gde se već sprovede brojne mere i aktivnosti u cilju smanjivanja rizika koje može da donese postojeći paradržavni model kulturne politike. Pozitivno zakonodavstvo, međuminstarska saradnja, angažovanje nezavisnih stručnjaka i osnivanje komiteta koji se bave različitim pitanjima u oblasti kulture, osnivanje fondova za podršku umetnosti (količinu novca dostupnu fondovima određuje Parlament), prepoznavanje značaja privatnog sektora i privatne inicijative, doprinose stabilizaciji kulturnog sektora Holandije.

U Hrvatskoj se pri Ministarstvu kulture za pojedina područja umetničkog i kulturnog stvaralaštva osnivaju kulturni saveti za čije članove ministar kulture imenuje kulturne delatnike i umetnike koji svojim iskustvom i savetima doprinose realizaciji ciljeva kulturne politike i predlažu mere za njihovo sprovođenje. Osnivanje kulturnih saveta je veoma značajan korak u smanjenju državnog uticaja na kulturno stvaralaštvo. Međutim, uloga ovih kulturnih saveta je savetodavna, a ne zakonodavna, pa prema tome Ministarstvo kulture i dalje ostaje najvažniji organ prilikom odlučivanja i utvrđivanja strategije kulturnog razvitka. U cilju depolitizacije odlučivanja neophodna je veća autonomija u radu kulturnih saveta, posebno kada je u pitanju distribucija finansijskih sredstava. Kulturni saveti, kao paradržavna tela, donosili bi odluke o alokaciji sredstava na osnovu evaluacije rada kulturnih ustanova i kvaliteta predloženih projekata. Uspostavljanjem kulturnih saveta omogućilo bi se odlučivanje na lokalnom, opštinskom i regionalnom nivou, a formiranjem saveta za pojedine delatnosti precizno bi se

definisali jednogodišnji i višegodišnji programi za razvoj ovih delatnosti.

Zakonodavstvom, kao jednim od najvažnijih instrumenata kulturne politike, potrebno je povećati uticaj stručnjaka u procesima odlučivanja kako bi se osigurao kvalitet i transparentnost procesa upravljanja i smanjio rizik politizacije. Mešovito finansiranje (karakteristično za paradržavne modele kulturne politike) i veće učešće privatnog sektora doprinelo bi smanjenju političkog uticaja i većoj autonomiji u odlučivanju na regionalnom i lokalnom nivou. U cilju stimulacije sponzorstva i donatorstva, potrebno je regulisati i povećati poreske olakšice za ulaganja u kulturu.

U Srbiji je potrebno da država pokaže veću zainteresovanost za promene u kulturnoj politici. Državna inicijativa je neophodna, jer pojedinačne akcije i aktivnosti ne mogu biti dovoljno efikasne ukoliko ne postoji osmišljena kulturna politika na državnom nivou.

Novi zakon o kulturi predviđa uvođenje institucije javnih konkursa prilikom imenovanja direktora ustanova kulture čiji su osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili lokalna vlast. Iako je u pitanju pozitivna mera koja donekle obezbeđuje transparentnost procesa odlučivanja, tek će narednim istraživanjima moći da se analiziraju rezultati primene ove zakonske odredbe.

Zakon o kulturi takođe predviđa osnivanje Nacionalnog saveta za kulturu kao stručno-savetodavnog tela, čije je članove birala Narodna skupština na predlog Vlade. Osnivanje Nacionalnog saveta za kulturu je značajan korak ka depolitizaciji odlučivanja, ali s obzirom na njegovu savetodavnu ulogu, država i dalje ima najveći uticaj na donošenje odluka u oblasti kulturnog razvoja. Osnivanjem saveta za kulturu koje bi imalo zakonodavnu ulogu i mogućnost samostalnog odlučivanja, smanjila bi se opasnost od političkih pritisaka i kontrole države nad kulturnim stvaralaštvom. Istovremeno, organizovanjem javnih debata o ciljevima i prioritetima kulturne politike, koje bi uključivale i široki krug nepartijski orijentisanih stručnjaka, smanjila bi se mogućnost politizacije prilikom donošenja odluka značajnih za kulturni prosperitet.

Takođe, povezivanje svih zainteresovanih aktera u javnom, privatnom i civilnom sektoru i uvođenje mešovitog finansiranja, dovelo bi do veće autonomije u odlučivanju javnih regionalnih i lokalnih institucija.

LITERATURA:

- Dragičević Šešić M., Stojković B., *Kultura, menadžment, animacija, marketing*, Beograd 2007.
- Dragičević Šešić M., Mikić H., Jovičić S., *Strateška analiza beogradskog sistema kulture*. Zbornik radova Fakulteta dramskih umetnosti (11-12), Beograd 2007, str. 277 – 318.
- Đukić Dojčinović V., *Tranzicione kulturne politike – konfuzije i dileme*, Beograd 2003.
- Đukić V., *Država i kultura – Studije savremene kulturne politike*, elektronska verzija teksta, 2009
- Matarasso F., Landry Ch., *Uravnoteženje delovanja – 21. strateška dilema u kulturnoj politici*. Beograd 2003, 21.8.2009
http://www.balkankult.org/bk/files/25/en/Uravnotezenje_delovanja.pdf
- Molar K., *Kulturni inženjering*, Beograd 2000.
- Strategija kulturnog razvitka, Hrvatska u 21. veku, 18.6.2003., 1.3.2010., <http://www.culturelink.org/news/publics/2009/strategy.pdf>

WEBOGRAFIJA:

- Compendium, cultural policies and trends in Europe:
<http://www.culturalpolicies.net/web/croatia.php> (pristupljeno 13.7.2010)
- <http://www.culturalpolicies.net/web/france.php?aid=1> (pristupljeno 13.7.2010)
- <http://www.culturalpolicies.net/web/netherlands.php> (pristupljeno 16.7. 2010)
- <http://www.culturalpolicies.net/web/serbia.php> (pristupljeno 17.7. 2010)

Zorana Vraneš

Beograd University of Art, Faculty of Drama Arts, Art and Media
Management Department

A STRATEGIC DILEMMA OF CULTURAL
POLICIES : DIRECT CONTROL OR DETACHMENT
FROM THE POLITICAL PROCESS

Abstract

The subject of this paper is a strategic dilemma of cultural policy concerning the issue of direct control or isolation from the political process (a dilemma regarding the implementation of cultural policies); whether cultural management must be fully integrated into the established system of budget financing from the state budget or if it is needed to reduce state control of the means of cultural production and distribution. The aim of this study is to arrive at possible measures and recommendations that need to be implemented in order to reduce political influence and excessive government intervention in cultural and artistic fields. The state is the most important factor in defining cultural policy and government intervention (except when it comes to the liberal model of cultural policy, which means a state policy of non-interference in cultural development) is of crucial importance to establish a continuous cultural development in a particular community. Complete state control leads to the risk of political interference as a result of different interests that do not correspond to the strategic objectives of cultural policy, while neutral stances and a lack of control can lead to the commercialization of culture.

Analyses of objectives, priorities and instruments of the state model of cultural policy in France, the para-state model of cultural policy in the Netherlands and the transition model of cultural policy in Croatia and Serbia, as well as the analysis of activities undertaken in the field of practical politics, leads to conclusions which reflect advantages and disadvantages of direct state control and intervention in the field of cultural policy, as well as the ways the detachment from the political process by using various instruments of cultural policy and the transfer of competencies to the para-state bodies can contribute to cultural development of the community and democratization of culture.

Key words: *cultural policy, practical public policy, cultural policy instruments, models of cultural policy, decentralization*