

Завод за проучавање културног развика, Београд

DOI 10.5937/kultura1860149S
УДК 316.774(497.11)“2000/2018”
352:351.85(497.11)“2000/2018”

оригинални научни рад

ИНИЦИЈАТИВЕ ЛОКАЛНОГ ПЛАНИРАЊА У КУЛТУРИ У СРБИЈИ ЗА ВРЕМЕ ТРАНЗИЦИЈЕ (2000–2018)

Сажетак: *На путу развоја демократије у Србији после 2000. године стратешко планирање представља кључни инструмент за преобликовање културне политике. Засновано на методу сусретног планирања примењивано је у самоуправном систему некадашње СФРЈ, да би се с почетком транзиције уводило као потпуна новина. Зато се примена дугорочног планирања може сагледати као нови-стари изазов за све нивое управљања у Србији. У раду се даје преглед иницијатива локалног планирања у култури у периоду 2000–2018. године, анализира нормативни контекст за његову примену и указује на важност успостављања вертикалне и хоризонталне сарадње у планирању културног развоја. Десет година од почетка транзиције на снази је био Закон о делатностима од општег интереса у области културе (1992) који је био у колизији с повећањем аутономије локалних власти и процесима демократизације и децентрализације у Србији после 2000. године. Ова некомпатибилност као и изостанак националне стратегије развоја културе одразила се и на (не)заступљеност стратешких планова у култури на локалном нивоу.*

Кључне речи: *стратешко планирање, културна политика, локална самоуправа, Србија, демократска транзиција*

Увод

Процеси децентрализације у 90-тим годинама 20. века постали су норма у развијеним државама. Принцип супсидијарности (*principle of subsidiarity*), на коме се децентрализација заснива¹, даје важну улогу локалној самоуправи. Претпоставка је да нижи нивои власти могу остварити чвршћу везу са грађанима од централног нивоа власти, што доприноси ефикасном и ефективном управљању.

Планирање у култури (енгл. *cultural planning*) се види као инструмент уз помоћ кога култура и уметност могу да дају свој допринос социо-економском развоју локалних средина, адекватном коришћењу локалних ресурса, а тиме и већој повољности за живот у њима. У развијеним државама се у 90-тим годинама 20. века интензивира интересовање за планирање у култури на локалном нивоу. Иако није нужно законска обавеза, његова примена представља пожељност коју на различите начине подстичу централни/виши нивои власти. Аустралијски савет (*Australian Council*) је иницирао постављање теме планирања у култури на јавну агенду, да би потом, држава заједно са локалним властима преузела одговорност за иницирање стратешког планирања у култури и праћење имплементације планова². У циљу „модернизације“ локалних управа, у Великој Британији је Одељење за културу, медије и спорт (*Department of Culture, Media, and Sport – DCMS*) 1999. године препоручило доношење културних стратегија локалним властима и обезбедило им водич за израду локалних културних стратегија „Стварање могућности“ (*Creating Opportunities – Guidance for Local Authorities in England on Local Cultural Strategies*, 2000). Ове препоруке су подстакле локалне власти да усвоје планове стратешког развоја услуга у култури.³

У заговарању значаја културе и планирања у култури током 90-их година 20. века значајан допринос дале су и асоцијације локалних власти, попут Асоцијације градова Тасманије (*Municipal Association of Tasmania*) и Асоцијације локалних управа Јужне Аустралије (*Local Government Association of*

1 Овај принцип је најпре промовисала *Европска повеља о локалној самоуправи* (1985) у ставу 3 члана 4.

2 Stevenson, D. (2005) *Cultural Planning in Australia: Texts and Contexts*, *The Journal of Arts Management, Law, and Society* Vol. 35, No. 1, pp. 40.

3 Усвајање стратегија постала је део оквира евалуације учинка (енгл. *performance review*) локалних власти. Видети: Gilmore, A. (2004) *Local Cultural Strategies*, *A Strategic Review Cultural Trends* Vol. 13 (3), No. 51, September 2004, pp. 3-32.

South Australia).⁴ После 2000. године на том пољу је активна Мрежа за културни развој (*Cultural Development Network*) и од 2013. године Национални форум за културу локалних власти (*National Local Government Cultural Forum*). Мрежа за културни развој је за представнике локалних самоуправа креирала водич „Оквир за планирање културног развоја” (*The Framework for Cultural Development Planning*) намењен професионалцима из локалних самоуправа широм Аустралије, а истовремено ради и на едукацији локалних власти за локално културно планирање. Посебан допринос у међународним оквирима пружила је асоцијација Уједињени градови и локалне управе (*United Cities and Local Governments – UCLG*) усвајањем Агенде 21 за културу. Овај документ култури даје централну улогу приликом планирања и у развоју локалних заједница уопште. Креирање локалних културних стратегија један је од четири основна алата (енгл. *tools*) Агенде 21 за културу. У складу с тим локалним властима се препоручује адекватан модел за управљање културом и подстиче их да израде нацрте сопствене агенде 21 за културу.

Управо је постојање кључних докумената јавних политика и развојног планирања на локалном нивоу према Индексу добре управе индикатор одговорног управљања развојем сваке локалне заједнице.⁵

Теоријски контекст

Јавне практичне политике треба да одговоре на реалне потребе или проблеме који постоје у одређеној заједници, да буду оријентисане ка циљевима и да се реализују путем низа повезаних активности, због чега се о свакој јавној практичној политици размишља у терминима „приступ” или „стратегија”.⁶ Потребно је имати у виду да се јавна практична политика тиче избора разлога за (не)предузимање

4 Управо под утицајем ових иницијатива, Аустралијски савет је 90-их година 20. века формирао формално стратешко партнерство са Асоцијацијом аустралијских локалних власти и округа (*Australian Local Government and Shires Association*) с намером да се културно планирање уведе свуда и да се развије оквир за дефинисање његових основних принципа и приоритета. Stevenson, D. нав. дело, стр. 39.

5 Indeks dobre управе на локалном нивоу, SKGO, http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/507/732/1525077323_Brosura.pdf. Приступљено 01. 08. 2018.

6 Jang, O. i Kvin, L. (2002) *Pisanje delotvornih predloga za javnu praktičnu politiku: Vodič za savetnike za praktičnu politiku u zemljama Srednje i Istočne Evrope*, Beograd: Beogradska otvorena škola, str. 6.

акције/а, избора инструмената, и начина на који ће се одговорити на исходе направљених избора.⁷

Концепт Територијално концептуализоване културне политике (*Territory driven cultural policy*) подразумева да програми и активности буду равномерно успостављени на целој територији државе и за све грађане који на њој живе. Овај концепт наглашава територију и грађанство, приликом планирања користи се чињеницама и постојећим истраживањима, заснива на анализи ситуације и потребама грађана, негује инклузиван приступ, признаје различите културне моделе (друштвени, генерацијски, елитистички, популарни и традиционални) и право приступа култури водећи рачуна о квалитету живота грађана.⁸ Може се односити на различите административно уређене територије, попут држава, региона, покрајина, градова и општина.⁹

Један од кључних инструмената културне политике јесте планирање развоја¹⁰, односно стратешко планирање¹¹. По природи деловања припада групи нормативно-организационих, а по смеру, подстицајних, демократских инструмената културне политике.¹² Коришћење инструмената захтева менаџерска знања, вештине и способности¹³, с обзиром на то да је менаџменту и културној политици управљање заједнички именитељ¹⁴.

У теорији менаџмента, неизоставан део сваког процеса управљања јесте планирање. Оно се, у најкраћем, дефинише као одлучивање о томе шта ће бити урађено¹⁵ у одређеном року (краткорочно, средњорочно, дугорочно). Поготово се истиче значај дугорочног планирања. У стратешком менаџменту, као посебној врсти дугорочног планирања,

7 Kangas, A. and Vestheim, G. (2010) Institutionalism, cultural institutions and cultural policy in the Nordic Countries, *The Nordic Journal of Cultural Policy* vol. 13:2, pp. 275.

8 Dragičević-Šešić, M. Shared Policies: The Future of Cultural Development. New Models of Partnership Between the Public, Private and Civil sectors, in: *Dynamics of Communication: New Ways and New Actors*, ed. Cvjetičanin, B. (2006), Zagreb: Institute for International Relations, p. 104.

9 Ђукић, В. (2012) *Држава и култура: студије савремене културне политике*, Београд: Факултет драмских уметности – Институт за позориште, филм, радио и телевизију, стр. 64.

10 Dragičević-Šešić, M. i Stojković, B. (2007) *Kultura, menadžment, animacija, marketing*, Beograd: Clio, str. 48.

11 Ђукић, В. нав. дело, стр. 18.

12 Dragičević-Šešić, M. i Stojković, B. нав. дело, стр. 48.

13 Ђукић, В. нав. дело, стр. 171.

14 Исто, стр. 43.

15 Berns, DŽ. V. (2009) *Menadžment i umetnost*, Beograd: Clio, str. 35.

дефинисање циљева и стратегија за њихово остваривање јесу кључни. Стратешки менаџмент представља „процес пројектовања жељене будућности и идентификовање начина да се жељено стање достигне”.¹⁶ За то је неопходно поставити циљеве који усмеравају планове и одлуке, а потом помажу да се напредак процени.¹⁷ Пројектовање будућности подразумева израду стратешких планова, њихову реализацију и евалуацију која се врши на почетку и на крају сваког стратешког циклуса. На почетку се процењује ситуација на основу које се планира, а на крају се процењује успешност реализације плана, али и ефикасности и ефективности културне политике. Сваки наредни циклус планирања заснован је на резултатима евалуације претходног, који обезбеђује чињенице, тако да евалуација стратешком планирању даје својство спиралног процеса.¹⁸ Другим речима, резултати истраживања постају једна од кључних улазних величина за наредни циклус стратешког планирања чиме се културна политика чињенично утемељује. Применом стратешког плана одлучивање се ослобођа произвољности и омогућава да буде доследно.

Могућност укључивања најширих слојева становништва, као корисника практичне политике, у различите фазе процеса стратешког планирања, чини стратешко планирање демократским инструментом културне политике. Партиципативан приступ као колективан приступ решавању проблема даје услугама и свакој јавној практичној политици легитимност управо због узимања у обзир мишљења њихових корисника („чији се глас често не чује, или чије се мишљење ретко тражи”), чиме се у одлучивање уносе перспективе и приоритети различитих људи.¹⁹ Због тога је и извесније да ће свака практична политика бити успешнија у пракси.

У некадашњој СФРЈ постојао је систем планирања дугорочног друштвеног развоја, уведен 1974. године. Заснован на методу „сусретног планирања” примењиван је по вертикалном и хоризонталном принципу да би се планови (краткорочни, средњорочни и дугорочни) „одозго” сусрели са плановима „одоздо” ради усклађивања интереса како на истом нивоу управљања, а различитог типа, тако и на различитим

16 Jovanović, P. (2007) *Strategijski menadžment*, Beograd: Visoka škola za projektni menadžment, str. 14.

17 Stoner, A. F. Dž., Friman, E. R. i Gilbert, R. D. Jr. (2002) *Menadžment*, Beograd: Želnid, str. 240.

18 Dragičević-Šešić, M. i Dragojević, S. (2005) *Menadžment umetnosti u turbulentnim okolnostima*, Beograd: Clio, str. 169.

19 Baltina, L. i Merolla, A (2014) *Priručnik za participativno odlučivanje*, Zagreb: Centar za edukaciju, savjetovanje i istraživanje, str. 4.

нивоима управљања (општина, покрајине, републике).²⁰ Овај систем је давао право радним људима да одлучују у оквиру самоуправних интересних заједница (СИЗ-ова). СИЗ-ове у култури су чинила већа давалаца (запослени у установама културе и културно-просветним заједницама) и већа корисника услуга (публика, радни људи). Организација СИЗ-ова заснована на начелу делегатског представљања²¹ кореспондира савременом принципу партиципативности, а њихова овлашћења да утврђују културну политику на различитим нивоима управљања и надлежности у свим фазама управљања²² децентрализацији у одлучивању. Одлучивању у СИЗ-овима претходи испитивање потреба, усклађивање интереса, усаглашавање захтева са могућностима.²³ Према Мајсторовићу, управо је најважнија фаза у раду СИЗ-ова припрема планова која представља „широко самоуправно договарање и усаглашавање”.²⁴ Удруживањем и повезивањем СИЗ-ова „омогућава се остваривање најнепосреднијих интереса и задовољавање културних потреба оних који заједницу оснивају, као и остваривање јединствене културне политике и културног развоја”.²⁵

У државама које су се нашле у ситуацији транзиције од социјалистичких ка демократски уређеним државама поставила су се бројна питања везана за начине на које ће се транзиција спровести. Једно од њих тицало се улоге културне политике у овом процесу, у којој мери и помоћу којих инструмената је транзицију могуће извести, што је захтевало развијање стратешке визије и редефинисање постојећих вредности.²⁶ Као велика друштвена промена, транзиција подразумева најразличитије промене, између осталог, у

20 Đukić-Dojčinović, V. (2003) *Tranzicione kulturne politike – konfuzije i dileme*, Beograd: Zadužbina Andrejević, str. 36.

21 Majstorović, S. (1978) *Kultura i demokratija*, Beograd: Prosveta, str. 180.

22 Почевши од планирања и доношења програма развоја културе до израде финансијских планова, имплементације, расподеле финансијских средстава, оснивања институција културе, до мониторинга и евалуације. Đukić-Dojčinović, V. нав. дело, стр. 35.

23 Majstorović, S, нав. дело, стр. 185.

24 Исто, стр. 187.

25 Ivanišević, M. (1991) *Nevolje kulture: Društveno-ekonomski položaj kulture u Jugoslaviji*, Beograd: Zavod za proučavanje kulturnog razvitka, str. 8-9.

26 Šuteu, C. Cultural policy in South East Europe – Cultural policies in transition: the issue of participation and the challenge of democracy, in: *The Arts, Politics and Change – Participative Cultural Policy-making in South East Europe*, eds. Weeda et al. (2005), Amsterdam: Boekmanstudies, pp. 27-29.

политичком понашању, веровању и вредностима.²⁷ У смислу Рокичеве (Rokeach) „концепције пожељности” вредности се могу планирати и практично имплементирати.²⁸ Нове вредности из статуса вредности – циљева и вредности – пројекција временом треба да пређе у статус вредности – норми и вредности – прописа, тј. из стања визије у стање обавезног важења.²⁹ Због тога социолози посебан значај дају планирању у транзиционим приликама јер се на тај начин опредељује правац кретања друштва.

У контексту демократске транзиције, примена инструмента стратешког планирања представља потенцијал да локалне средине плански трансформишу локалне културне системе у складу са савременим принципима културних политика и улогом културе у друштву.

Практични контекст локалних културних политика у Србији после 2000. године

Као једна од бивших социјалистичких земаља, Србија је од октобарских избора 2000. године суочена са изазовима демократске транзиције. На самом почетку транзиционог кретања, нова власт се определила за приступање Европској унији што представља један од основних стратешких циљева Републике Србије утемељен у различитим нормативним документима (закони и стратегије³⁰).

За транзицију у домену културне политике пријем Србије у Савет Европе био је подстицајан. Захваљујући томе Србија се укључује у пројекат *Евалуације културних политика Савета Европе* у оквиру кога настаје Експертски извештај о културној политици у Србији (2003).³¹ Мишљења и

27 Према: Popović, M. i Ranković, M. (1981) *Teorije i problemi društvenog razvoja*, Beograd: BIGZ, стр. 157.

28 Према: Pantić, D. (2003) *Budućnost tranzicije u Srbiji zavisno od promena vrednosti*, u: *Promene vrednosti i tranzicija u Srbiji: pogled u budućnost*, Beograd: Institut društvenih nauka – Friedrich Ebert Stiftung, стр. 14.

29 Životić, M. (1969) *Čovek i vrednosti*, Beograd: Prosveta, стр. 9.

30 Примера ради, усвојен је *Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније 2014–2018* (НПАА), као свеобухватни плански докуменат који садржи активности које ће предузимати органи државне управе у циљу усклађивања домаћег законодавства са законодавством ЕУ. Званичан процес усклађивања са стандардима и нормама Европске уније отпочео је 2012. године када је Европски савет одобрио Србији статус земље кандидата. Преговори о приступању су започети почетком 2014. године, аналитички преглед правних тековина ЕУ (процес скрининга) завршен је у марту 2015. године, док су прва поглавља у преговорима са ЕУ отворена децембра 2015. године.

31 *Cultural Policy in Serbia: Experts' Report, European Programme of National Cultural Policy Reviews*, MOSAIC PROJECT, CDCULT(2003)1B, 12

препоруке изнете у овом извештају засновани су на утисцима чланова међународног експертског тима које су стекли током посете Србији као и на Националном извештају који је претходне године приредило Министарство културе уз помоћ домаћих експерата³². Једна од препорука се односи на то да Министарство за културу треба да сарађује са градовима и општинама како би подстакло конзистентну и стратешку подршку култури на локалном нивоу и да је потребно да подстиче градове и општине да припреме своје програме развоја културне политике, који би представљали основу за: евалуацију активности и инфраструктуре; идентификацију локалних потреба; утврђивање циљева и приоритета; консултације с грађанима и јавну расправу.

Као правни наследник Југославије, Србија је преузела спровођење већ потврђених међународних докумената, а као самостална држава ратификовала је, између осталих, и *Европску повељу о локалној самоуправи* 2007. године,³³ при чему су ратификацијом ове повеље обухваћене 24 одредбе (минимум је 20), али не и оне кључне – принцип супсидијарности, и принцип сразмерности у вршењу надзора над локалном самоуправом и одредбе о локалној управи.³⁴

Када је реч о култури, Србија је 2009. године потврдила Унескову *Конвенцију о заштити и унапређењу разноликости културних израза* (Париз, 2005) и *Европску конвенцију о заштити археолошког наслеђа (ревидирана)* (Ла Валета, 1992), наредне године Унескову *Конвенцију о очувању нематеријалног културног наслеђа* (Париз, 2003) и *Оквирну конвенцију Савета Европе о важности културног наслеђа за друштво* (Фаро, 2005), а 2011. године *Европску конвенцију о културном пределу* (Фиренца, 2000).

Предуслов да јединице локалне самоуправе донесу планове развоја културе је тај да за то имају надлежности. Спровођење децентрализације³⁵ управо је био један од приоритета

Мај 2003.

32 Nacionalni izveštaj o kulturnoj politici (radni dokument), Ministarstvo kulture i javnog informisanja, Beograd 2002.

33 „Сл. гласник РС“, бр. 70/2007.

34 Милосављевић, Б. (2015) *Два века локалне самоуправе у Србији: Развој законодавства (1804–2014)*, Београд: Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије, стр. 447-448.

35 Ради подршке децентрализацији, у свим сазивима владе организовано је и посебно министарство у чијој су надлежности послови државне управе који се односе на систем локалне самоуправе и територијалне аутономије, а 2009. године је основан Национални савет за децентрализацију, са задатком да у сарадњи са Министарством за државну управу и локалну самоуправу учествује у припреми Стратегије децентрализације

Владе на почетку транзиције. Основа процеса децентрализације и добијања веће аутономије градова и општина било је доношење *Закона о локалној самоуправи* 2002. године, потом и 2007, 2014, 2016, 2018. године, као и *Закона о финансирању локалне самоуправе*³⁶, *Закона о главном граду*³⁷, *Закона о локалним изборима*³⁸, *Закона о територијалној организацији Републике Србије*³⁹ чиме је правно утемељено учествовање општина и градова у вршењу власти. Нормативна функција јединица локалне самоуправе је да обавља изворне и поверене послове, а свака од њих одговорна је да своје и поверене надлежности врши квалитетно и ефикасно (члан 6 *Закона о локалној самоуправи*). Култура припада изворном делокругу надлежности општина и градова који је дефинисан чланом 20 *Закона о локалној самоуправи*, а односе се на: оснивање установа и организација у области културе (тачка 16), праћење и обезбеђивање њиховог функционисања, организовање вршења послова у вези са заштитом културних добара од значаја за општину, подстицање развоја културног и уметничког стваралаштва, обезбеђивање средстава за финансирање и суфинансирање програма и пројеката у области културе од значаја за општину и стварање услова за рад музеја и библиотека и других установа културе чији су оснивачи (тачка 18).⁴⁰

Закон о локалној самоуправи из 2002. године је омогућио локалним самоуправама да доносе програме развоја. Међутим, законодавац није конкретизовао области у којима се ти развојни планови/програми доносе, а та експликација изостаје и у наредним законима о локалној самоуправи. Изузетак је тај што у каснијим законима стоји да јединица локалне самоуправе доноси и спроводи пројекте

Републике Србије. Према: *Horizontalna i vertikalna koordinacija u postupku donošenja odluka od značaja za lokalnu samoupravu u Srbiji* (2011), Beograd: Palgo, str. 18. Међутим, Стратегија децентрализације Републике Србије није донета скоро пуних 18 година.

36 „Сл. гласник РС”, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 – усклађени дин. изн., 125/2014 – усклађени дин. изн., 95/2015 – усклађени дин. изн., 83/2016, 91/2016 – усклађени дин. изн. и 104/2016 – др. закон.

37 „Сл. гласник РС”, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон и 101/2016 – др. закон.

38 „Сл. гласник РС”, бр. 129/2007, 34/2010 – одлука УС и 54/2011.

39 „Сл. гласник РС”, бр. 129/2007 и 18/2016.

40 Иначе, локална самоуправа има Уставом гарантовану аутономију у односу на Републику, а када су у питању изворни послови локалних самоуправа, виши нивои власти немају право контроле, док у случају поверених послова, виши нивои власти (република или покрајина) задржавају право контроле, као када те послове обављају органи државне управе; *Priručnik za praćenje rada lokalne samouprave* (2008), Beograd: Misija OEBS, str. 23.

локалног економског развоја, као и програме коришћења и заштите природних вредности и програме заштите животне средине, односно локалне акционе и санационе планове. У најновијем закону из 2018. године се, за разлику од претходних, помињу стратешки планови, мада такође уопштено (члан 20, тачка 1).

Према *Закону о култури* (2009) децентрализација у одлучивању, организовању и финансирању културних делатности једно је од начела културног развоја (члан 3, тачка 8). У складу с тим, Закон предвиђа планирање развоја на свим нивоима. Притом, прави термилошку разлику у односу на ниво планирања градирајући документа од плана за локални ниво, преко програма за покрајински ниво до стратегије за национално ниво, с тим да се локални планови и покрајински програм доносе у складу са националном стратегијом (став 2 члана 7).

Преглед стратешког планирања у култури на локалном нивоу у Србији после 2000. године

Прве иницијативе локалног културног планирања у Србији после 2000. године везују се за градове и општине који су учествовали у Програму *Платформе за културу* Европске фондације за културу (Амстердам) и ECUMEST фондације (Букурешт) током 2002. године. У питању су: Крагујевац, Сомбор, Шабац, и Ужице, којима се нешто касније придружују и Обреновац, Ариље, Пожега, и Бајина Башта. Пројектом је предвиђено да се у сваком граду и општини сними стање у култури, оснују савети за културу и форуми грађана као механизми за партиципацију породица стваралаца и публике у процесу доношења кључних одлука у области локалне културне политике, а затим и доношење локалних стратегија културног развоја. Од свих њих, само је Крагујевац, том приликом креирану *Стратегију развоја културе у Крагујевцу*, усвојио 2003 године⁴¹. У приближно исто време, а независно од поменутог пројекта, Савет за културу града Ниша започео је 2003. године анализу стања културе у овом граду коју је и објавио у виду публикације *Прилози за дефинисање стратегије културног развоја града Ниша за период од 2004. до 2010. године*. Град Панчево је процес дефинисања стратегије културног развоја отпочео по завршетку израде Стратегије одрживог развоја 2008. године, којом је обухваћена и култура. Скуштина овог града децембра 2009. године усваја *Стратегију културног развоја града Панчева*

41 У документу се не наводи на који временски период се односи стратегија.

2010-2015. године. Сумирање ситуације 2010. године у погледу примене стратешког планирања на нивоу локалних самоуправа у Србији, показало је да су, закључно с том годином, Крагујевац и Панчево били једини градови који су имали усвојене локалне документе у области културе. Како у то време није постојао национални стратешки документ, закључено је да се, иако су само два града у питању, у Србији са дефинисањем културне политике после 2000. године отпочело по принципу „одоздо ка горе“ (енгл. *bottom-up*).⁴²

Након ступања на снагу *Закона о култури* (март 2010) могуће је пратити даље иницијативе у домену планирања локалног културног развоја. Крајем 2009. године отпочела је израда стратешког документа града Ниша. У години када је ступио на снагу овај закон, Крагујевац отпочиње израду документа за наредни стратешки период, и следеће године усваја *Локални план развоја културе града Крагујевца за период 2011–2015*. Исте године и град Ваљево иницира израду своје локалне стратегије креиравши нацрт плана развоја културе за период 2012–2016. године. У 2012. години, град Ниш је добио своју *Стратегију културног развоја града Ниша 2012–2015*. а Ужице нацрт стратешког документа, који, као и ваљевски, нису усвојиле локалне скупштине.⁴³ Током 2011. године креиран је стратешки план развоја културе града Београда за десет година „Београд 2020“, настао као идејни пројекат кандидатуре Београда за Европску престоницу културе 2020. године.⁴⁴ У 2013. години Скупштина града Суботице је донела одлуку о приступању изради

42 Stojanović, A. (2011) Strateško planiranje na lokalnom nivou u Srbiji, *Kultura* broj 130, Beograd: Zavod za proučavanje kulturnog razvitka, str. 69.

43 Док у случају Ужица не постоје подаци о томе да је документ усвојен, ни на званичној Интернет презентацији овог града, нити у Интернет бази локалних стратешких планова Сталне конференције градова и општина Србије, предлог/нацрт документа града Ваљева за период 2012–2016. се налази на званичној интернет презентацији иако није усвојен. Уз то, сајт града Ваљева је редизајниран априла 2016. године, а на списку локалних стратешких докумената се још увек налази *Нацрт Локалног плана (стратегије) развоја културе града Ваљева 2012–2016*. Међутим, линк ка документу није доступан: <http://www.valjevo.rs/regionalni-i-lokalni-strateski-dokumenti/>; приступљено 17. јануара 2017. године.

44 Идејни пројекат Програм кандидатуре Града Београда за звање Европске престонице културе 2020. године; http://www.beograd.rs/images/data/c04eb5bd68df6cbfffd4c9127f7aff2_4185580651.pdf; приступљено 8. септембра 2018. године. О представљању пројекта видети: <http://www.seecult.org/vest/beograd-2020-sansa-za-promene-u-kulturi>. Услед промена у политичним структурама на градском нивоу Београд није конкурисао за Европску престоницу културе.

Стратегије интеркултуралности града за период 2014–2024. године,⁴⁵ али даљи ток процеса није јавно познат.

Скупштина града Зрењанина је крајем 2014. године усвојила *Стратегију развоја културе града Зрењанина за период од 2014–2022*. Током 2015. године Град Панчево отпочиње процес евалуације реализације стратешког плана (2010–2015. године) и улази у процес креирања документа за наредни стратешки циклус (2016–2020. године). Исте године општина Темерин усваја своју *Стратегију културног развоја за период 2015–2020. године*. Паралелно са започетом израдом Пријаве за Европску престоницу културе 2021. године текао је процес израде *Стратегије културног развоја града Новог Сада (2016–2026)* која је и усвојена септембра 2016. године.⁴⁶ Септембра наредне године, завршен је рад на изради нацрта *Стратешког плана развоја културе града Сремска Митровица (2017–2022)* који још увек има статус нацрта судећи према информацији доступној на званичном сајту града⁴⁷.

Овај преглед локалних иницијатива планирања у култури показује да, закључно с првом половином 2018. године, четири локалне самоуправе (Зрењанин, Темерин, Панчево, Нови Сад) има важећа документа са статусом усвојених докумената што чини 2,7% у односу на њихов укупан број у Србији (без општина на територији КиМ). Посматрајући све наведене иницијативе планирања у култури после 2000. године, укључујући документе Крагујевца и Ниша чији је период важења истекао, нацрте докумената Ужица и Ваљева (креирани, а нису усвојени), Сремске Митровице који чека на усвајање, и београдски који није реализован, говоримо о иницијативама планирања у култури на нивоу 6,9% јединица локалних самоуправа.⁴⁸

Заједничка карактеристика стратешких докумената или предлога докумената градова и општина, је та да су сви, изузев ваљевског документа, настали као резултат одређених пројеката или су подстакнути конкурсима за подношење предлога пројеката за које је обезбеђена финансијска

45 <https://www.subotica.com/vesti/imenovana-komisija-za-izradu-strategije-interkulturalnosti-grada-id16882.html>; приступљено 5. јануара 2014. године.

46 <http://www.bazakulture.rs/o-procesu-rada-na-strategiji/>; приступљено 17. јануара 2017. године.

47 http://www.sremskamitrovica.rs/admin_area/kcfinder/upload/files/Strateski-PlanRazvojaKulture%281%29.pdf; приступљено 8. августа 2018.

48 Према *Закону о територијалној организацији Републике Србије* („Сл. гласник РС”, бр. 129/2007), територија Србије обухвата 174 јединице локалне самоуправе. Од тог броја, 145 је на територији Србије без општина и градова с територије Косова и Метохије – КиМ).

подршка, подршка у фацитацији процеса и методологији планирања. Без обзира на различите видове екстерне подршке, од суштинске важности је то да су наведене локалне самоуправе исказале заинтересованост за приступање овим пројектима, и пријавиле се на конкурсе управо с пројектима стратешког планирања у култури. Конкретно, Ниш је заједно са Лесковцем, Врањем, Пиротом и Зајечаром био укључен у пројекат „Re-Opening a Gold Mine” који је реализовао Одбор за грађанску иницијативу из Ниша. Један од циљева овог пројекта био је „оспособљавање актера културне политике у пет градова југоисточне Србије за усвајање стратешког приступа културним активностима”, док је један од резултата пројекта требало да буде израда стратешких докумената два града.⁴⁹ Зрењанин и Панчево су заједно са Вршцем 2013. године учествовали у пројекту „Културна политика као алатка за заједништво и регионални развој” који реализује Интеркултурални институт из Темишвара у партнерству с Општином Темишвар, градским управама Зрењанина и Панчева и Грађанским парламентом из Вршца.⁵⁰ Такође, и израда *Стратегије културног развоја општине Темерин за период 2015–2020. године* јесте пројекат који је подржао Покрајински секретаријат за међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу Владе АП Војводине у оквиру конкурса за суфинансирање унапређења институционалних и управљачких капацитета у јединицама локалних самоуправа у АП Војводини. Стратегија развоја културе у граду Ужицу и Акциони план за спровођење *Стратегије развоја културе у граду Панчеву 2016–2020. године* припремљена је у склопу пројекта „Културни мост између планине и равнице – стварање локалне културне политике кроз сарадњу и размену између Ужица и Панчева” подржан кроз програм *Exchange 3* чији је директан корисник била Стална конференција градова и општина (СКГО).⁵¹

Иако у осталим локалним самоуправама култура нема свој засебан стратешки документ, то не значи да је култура у потпуности изостала из локалних планских докумената. Култура је интегрисана у локалне стратегије (одрживог) развоја

49 *Стратегија културног развоја града Ниша (2012–2015)*, Град Ниш, 2012, стр. 6.

50 Очекивани резултати пројекта јесу креирање стратегија развоја културе у Темишвару и Зрењанину, затим евалуација постојећег локалног документа у Панчеву и израда акционог плана за цивилно друштво у Вршцу. <http://www.autonomija.info/istrazivanje-o-kulturnoj-ponudi-i-traznji-u-zrenjaninu.html>. Приступљено 05. 01. 2014. године.

51 <http://www.skgo.org/publications/download/451>; приступљено 1. 12. 2017.

које су израдиле (готово) све локалне самоуправе у Србији⁵². У овим свеобухватним, мултисекторским документима, култура се налази у оквиру области друштвене делатности, најчешће заједно с образовањем, спортом, социјалном заштитом, бригом о младима, информисањем и здравством.⁵³

Подстицај за предузимање планирања у култури на локалном нивоу јесте приступање *Агенди 21 за културу*. Међу градовима и општинама из целог света који су то учинили закључно са 1. септембром 2017. године, су и градови из Србије: Нови Сад, Ниш, Панчево, Ужице, Зрењанин, Вршац, као и АП Војводина⁵⁴. Уз њих, и Стална конференција градова и општина (СКГО)⁵⁵ с обзиром на то да је *Агенди 21 за културу* могуће да приступе и коалиције градова и општина. Овим чином локалне самоуправе су прихватиле вредности и концепте савремених културних политика које промовише овај документ и обавезале да ће: користити овај документ при утврђивању локалне стратегије; промовисати документ у локалној средини путем семинара, јавних расправа и публикација; промовисати документ у националним и међународним оквирима кроз мреже и асоцијације.⁵⁶

*Нека питања од значаја за разумевање
(не)примењивања стратешког планирања у
култури на локалном нивоу*

Локалне самоуправе су у обавези да надлежности у култури обављају у складу са системским законом у овој области и законима који уређују културне делатности. Кључно за разумевање (не)примене стратешког планирања у култури на локалном нивоу је познавање ситуације у култури на почетку последње деценије прошлог века. Усвајањем *Закона*

52 Према бази СКГО, стратегије одрживог развоја има 114 градова и општина, а опште стратегије развоја њих 73. Треба рећи да овај број треба узети с резервом с обзиром на то да се ту налазе документа која су креирана, а нису усвојена, она чији се временски период завршио или пак она која су у фази израде. <http://strategije.skgo.org/>; приступљено 06. 08. 2017. године

53 Stojanović, A. nav. delo, str. 67-68.

54 Наведени градови се налазе на листи градова и локалних власти који користе Агенду 21 културу у својим урбаним политикама. http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/llistat_ciutats_2017.pdf; приступљено 1. 12. 2017.

55 СКГО се налази на листи асоцијација и мрежа локалних власти које користе Агенду 21 или промовишу овај документ. http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/llistat_ciutats_2017.pdf. Приступљено 1. 12. 2017.

56 <http://agenda21culture.net/sites/default/files/adheringenglish.pdf>; приступљено 1. 12. 2017.

о фондовима за финансирање културе⁵⁷ 1990. године, систем самоуправног сусретног планирања и друштвеног договарања, који је по форми одговарао парламентарном моделу културне политике, је укинут.⁵⁸ Самим тим су укинута и СИЗ-ови чиме су смањени институционални капацитети за локалне културне политике,⁵⁹ док је укидањем сусретног планирања онемогућен развој вертикалне и хоризонталне сарадње.

Убрзо је дошло до још једне промене које је донео *Закон о делатностима од општег интереса у области културе* усвојен 1992. године – одлучивање је централизовано, Министарству културе је дата главна улога, штавише самом министру. Овај закон је остао матични закон у култури све до 2010. године када је ступио на снагу *Закон о култури*. Ова чињеница, као и чињеница да се све одредбе *Закона о култури* не примењују, попут недоношења националне стратегије, јесу важне за разумевање слабе примене стратешког планирања у култури на локалном нивоу.

Поред тога, могу се уочити и недостаци *Закона о култури*⁶⁰ управо у погледу дефинисања дела који прописује стратешко планирање развоја културе. Наиме, сама формулација у ставу 2 члана 7 овог закона да јединица локалне самоуправе, у циљу старања о задовољавању потреба грађана у култури на својој територији, доноси план развоја културе у складу са законом и Стратегијом развоја културе Републике Србије, је таква да подразумева да се најпре креира национални стратешки документ, па тек онда доноси локални („одозго ка доле” приступ). С обзиром на то да национални документ не постоји, ова одредница истовремено је подстицајна и ограничавајућа по питању примене стратешког планирања у култури на локалном нивоу. Идентично је формулисан исти члан *Закона о култури* из 2016. године.

Додатан пропуст је и тај што, иако *Закон о култури* из 2009. године каже да општине/градови доноси своје планове развоја културе, *Закон о локалној самоуправи* који је после тога усвајан још три пута (2014, 2016. и 2018. године), није међу надлежностима општина/градова конкретно навео и (стратешке) планове у култури. Неусаглашеност ова два

57 „Сл. гласник РС”, бр. 6/90.

58 „Нове процедуре планирања нису успостављене нити се знало ко би могли бити њени институционални носиоци”; Đukić-Dojčinović, V. нав. дело, стр. 34-36.

59 Исто, стр. 35.

60 Закон је усвојен 31. августа 2009. године, ступио на снагу 10. септембра 2009. године, а примењује се од 10. марта 2010. године.

закон⁶¹ говори у прилог недовољно развијене хоризонталне сарадње између органа централне власти приликом доношења одлука од значаја за локалну самоуправу.

Такође се уочава и проблем недовољно развијене вертикалне сарадње (између централног и локалног нивоа власти), у контексту културне политике између локалних самоуправа са министарством надлежним за културу. Дефинисање надлежности министарстава једна је од претпоставки уређења односа различитих нивоа власти. Опис делокруга Министарства културе и информисања у *Закону о министарствима*⁶² не садржи везу са јединицама локалних самоуправа, док на пример у случају Министарства привреде, његов делокруг обухвата и анализу развојних потреба и могућности градова и општина, припреме нацрта закона и других прописа у овој области, развојних стратегија и предлагање развојних програма и пројеката, као и планирање и спровођење неопходних обука.

Један од недостатака постојеће законске регулативе за примену стратешког планирања у култури може се пронаћи и у самом начину на који су *Законом о локалној самоуправи* наведене надлежности јединица локалних самоуправа. На важност одабира терминологије приликом формулисања њихових надлежности у матичном закону, указао је Милосављевић. Он наводи да постоје изрази који конкретно прецизирају надлежности, попут: „општина доноси или утврђује“, „уређује“, „уређује и обезбеђује“, „оснива“, „прописује“, „образује“, „одређује“, „издаје“, „утврђује“, „спроводи“ и слично. Изразе попут: „подстиче развој“, „стара се“, „ствара услове или организује“, сматра непрецизним, због чега, како каже, „није могуће тачно установити какву врсту

61 Према образложењу Нацрта разлози за доношење *Закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи* из 2007. године, налазе се у потреби усклађивања одредаба овог закона са законима који уређују поједина питања од значаја за рад и функционисање локалне самоуправе, и то: *Законом о удружењима* („Сл. гласник РС”, бр. 51/09, 99/11 – др. закон), *Законом о планирању и изградњи* („Сл. гласник РС”, бр. 72/09 и 81/09 – испр, 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 43/13 – одлука УС, 121/12, 42/13-одлука УС, 50/13-одлука УС, 98/13-одлука УС, 132/14, 145/14), *Законом о високом образовању* („Сл. гласник РС”, бр. 76/05, 100/07 – аутентично тумачење, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13, 99/14, 45/15-др. пропис, 68/15, 87/16), *Законом о предшколском васпитању и образовању* („Сл. гласник РС”, бр. 18/10) и *Законом о уређењу судова* („Сл. гласник РС”, бр. 116/08, 104/09), 101/10, 31/11-др.закон, 78/11 – др. закон, 101/11, 101/13, 40/15 - др. закон, 106/15, 13/16). <http://www.pravniportal.com/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-dopunama-zakona-o-lokalnoj-samoupravil/>; приступљено 13. октобра 2017. године

62 „Сл. гласник РС”, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – др. закон и 62/2017.

надлежности или посла има“.⁶³ Управо такве изразе налазимо у опису надлежности за културу (јединица локалне самоуправе: организује вршење послова у вези са заштитом културних добара од значаја за општину, подстиче развој културног и уметничког стваралаштва, ствара услове за рад музеја и библиотека и других установа културе чији је оснивач (тачка 18)).

Поред закона у домену културе и државне управе и локалне самоуправе, ни закони у домену економије нису били у довољној мери подстицајни за примену стратешког планирања. Пример је *Закон о буџетском систему*⁶⁴ којим се уређује планирање, припрема, доношење и извршење буџета различитих нивоа власти. Све до 2015. године овај закон није био компатибилан дугорочном планирању, одређивао је планирање буџета за период од једне фискалне године, предвиђао је линијске буџете, тако да буџети нису били усмерени ка резултатима практичних политика.

Неповољност у општем контексту културне политике у Србији чине и честе промене министара за културу после 2000. године који су имали различите приоритете културне политике. С тим у вези је и интересовање за локалне културне политике било спорадично. На пример, уочљиво је у периоду 2009–2011. године што је било у складу са приоритетима тадашње Владе – децентрализацијом и равномерним регионалним развојем. Потом кроз пројекат „Градови у фокусу“ који је Министарство за културу и информисање покренуло 2015. године, путем кога подржава пројекте локалних самоуправа. Међутим, у предмету конкурса, „подстицање локалног развоја кроз подршку годишњим програмима културних активности које се реализују на територији одабране јединице локалне самоуправе” (подвукла А. С.) нема помена стратешког планирања или плана, нити експлицитно помиње да се кроз пројекат могу подржати пројекти попут креирања локалних стратешких планова развоја културе. Такође, не тражи се ни образложење како се пројекат с којим локална самоуправа конкурише, уклапа у друге развојне планове тог града/општине. Министарство позива јединице локалне самоуправе да конкуришу с пројектима али без напомене да ће се, на пример, приликом одабира пројеката посебно вредновати чињеница да ли локална самоуправа има свој стратешки план развоја културе. У том погледу, конкурс није подстицајан за примену стратешког

63 Милосављевић, Б. нав. дело, стр. 63.

64 „Сл. гласник РС”, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014 и 68/2015 – др. закон.

планирања на локалном нивоу, било за иницирање израде стратешких планова, било за реализацију постојећих. Тиме се пренебрегава могућност да градови и општине могу да планирају културни развој на својим територијама што је њих неколико и учинило.

Наведеном бисмо додали још фактора који нису били подржавајући како би култура и планирање у култури заузеле значајније место на агенди доносилаца одлука после 2000. године. Фактори, које је још 2012. године Ђукић навела – светска економска криза 2008. године, избори на свим нивоима власти, и временске непогоде због којих је проглашена ванредна ситуација⁶⁵, и даље су актуелни. Поједине јединице локалне самоуправе, захваћене су поплавом и 2013–2014. године због чега су биле у ванредној ситуацији, а избори су се одржавали готово сваке године за различите нивое власти⁶⁶ што је доприносило одржавању дисконтинуитета јавних практичних политика па тиме и културне политике.

Посебан проблем представља финансијско стање јединица локалних самоуправа на који је указао Фискални савет у свом извештају из јуна 2017. године. Суштина проблема је финансијска недисциплина локалних самоуправа у погледу структуре расхода која иде на штету капиталних улагања, нашироко распрострањеном проблему нагомилавања доцњи и нередовног измиривања обавеза. Један од закључака Фискалног савета је да су буџети великог броја градова и општина неодрживи, а пословање већине локалних јавних предузећа и других локалних установа неуспешно. Лоше управљање финансијама локалног нивоа власти Савет је окарактерисао као један од највећих проблема јавних финансија Србије јер „фискални проблеми локалне самоуправе угрожавају јавне финансије земље, коче привредни раст и смањују квалитет живота грађана Србије”.⁶⁷

65 „Утицај културне политике на развој посттоталитарног друштва у транзицији” – предговор другом допуњеном издању књиге: Ђукић, В. (2012) *Држава и култура: студије савремене културне политике*, Београд: Факултет драмских уметности – Институт за позориште, филм, радио и телевизију. О климатским променама и природним непогодама као катастрофалним ризицима по културно наслеђе видети: Ђукић, В. (2017) *(Ка)Ко смо: Студије културе памћења и политике идентитета у Србији*, Београд: Факултет драмских уметности – Институт за позориште, филм, радио и телевизију, стр. 152-171.

66 Избори на различитим нивоима су одржани и током 2014. године (ванредни парламентарни избори и избори за град Београд), 2016. године (избори на свим нивоима) и 2017. године (председнички избори).

67 Видети: *Локалне јавне финансије: проблеми, ризици и препоруке*, Фискални савет, Република Србија, 27. јун 2017. http://www.fiskalnisa-vet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/Lokalne%20javne%20finansije_%20

*Могућности за примену
стратешког планирања на локалном нивоу*

Системске промене није могуће спровести без примене правно-политичких инструмената који представљају основ за примену свих других инструмената културне политике. Пракса је показала да јединице локалне самоуправе виде као приоритетне оне области које су владини приоритети и за које постоје национална стратешка документа. Ово указује на значајан утицај републичког на локални ниво власти у погледу доношења стратешких докумената у различитим областима управљања.⁶⁸ Због тога постојање националне стратегије развоја културе јесте претпоставка да нижи нивои власти међу своје приоритете поставе израду локалних планова у култури.

Иако централни ниво власти не може да се директно ангажује на решавању локалних проблема, неопходно је да се укључи у заговарање значаја културе и важности планирања на свим нивоима културне политике у Србији јер им је заједничка одговорност за културни развој. Овај подстицај „одозго” огледао би се не само у виду доношења адекватног нормативног оквира, већ и додатног ангажовања које би подразумевало следеће:

- Пружање подршке јединицама локалне самоуправе у финансијском и стручном/професионалном смислу за стратешко планирање.
- Подстицање сарадње међу локалним самоуправама (поготово оних географски блиских) и у том смислу могућности удруживања више локалних самоуправа на изради заједничког стратешког документа уколико културу препознају као област од заједничког интереса, сходно б делу *Закона о локалној самоуправи*.
- Подршку континуираној едукацији представника градских и општинских управа у области менаџмента у култури и културне политике ради подизања нивоа знања и вештина за управљање културом, с обзиром на то да су различита истраживања из прве две деценије 21. века указала на то да локалне самоуправе у Србији у досадашњем периоду транзиције немају

Problemi,%20rizici%20i%20preporuke%20(2017).pdf. Приступљено 10. 07. 2017. године.

68 Видети: Stojanović, A. (2011) Strateško planiranje na lokalnom nivou u Srbiji, *Kultura* broj 130, Beograd: Zavod za proučavanje kulturnog razvitka, стр. 69.

довољно капацитета, компетенција, знања, па и интересовања за адекватно управљање културом.

- Осмишљавање додатних механизма за подстицање локалних самоуправа у извршавању својих законских обавеза у случају слабог „одзива” у изради локалних планова развоја културе, било у виду условљавања добијања одређене државне помоћи, било у виду давања одређених овлашћених.⁶⁹

Основни предуслов овог ангажовања Министарства за културу јесте унапређење вертикалне сарадње. Законска утемељеност вертикалне сарадње би најпре подразумевала проширење делокруга Министарства за културу који би се односио на локалне самоуправе, аналогно Министарству економије у *Закону о министарствима*. Ово би изискивало прилагођавање постојеће организационе структуре Министарства за културу уз могућност систематизовања новог/их радног/их места, додељивање послова постојећим, или пак оснивања радног тела при овом министарству за подршку локалним властима. С друге стране, у оквиру локалних управа потребно је да постоје ако не посебна одељења/службе надлежне за културу, онда бар запослени који би били искључиво задужени за културу, стручни и компетентни, пожељно менаџери у култури или обучени у овој области. Још на почетку транзиционог периода у Србији међу кључним препорукама била је реформа и едукација културне администрације како би се оспособила да транзицију у културној политици изнесе у складу с процесом децентрализације и улогом локалних органа управе и администрације који учествују у доношењу одлука.⁷⁰

Друга претпоставка је унапређење хоризонталне сарадње будући да би подршка локалним самоуправама путем едукације која би сукцесивно обухватила све јединице локалних самоуправа, требало да пружи Министарство културе у сарадњи пре свега са Министарством за државну управу и локалну самоуправу, Сталном конференцијом градова и општина (СКГО), асоцијацијом градова и општина у

69 Некадашње Министарство за економију и регионални развој је од установљења половином 2007. године „инсистирало на постојању планских докумената на нивоу локалне самоуправе и чак најављивало да ће неке врсте помоћи државе општинама и градовима бити условљене постојањем стратешких планова развоја”. Vasiljević, D. (2012) *Lokalni ekonomski razvoj: zašto su jedne opštine dobitnici, a druge gubitnici tranzicije*, Beograd: Palgo centar, str. 35.

70 Đukić-Dojčinović, V. нав. дело, стр. 109-111.

Србији, и стручњацима у области културне политике.⁷¹ Циљ ове едукације требало би да буде подизање нивоа знања о кључним питањима у култури, боље разумевање важности културе за појединце, локалне заједнице, друштво у целини, о специфичностима управљања културом у односу на друге области управљања, о концептима и принципима савремених културних политика, као и оспособљавање за израду локалних планова развоја културе, имплементацију, праћење и евалуацију планова. Како је и сама СКГО приступила *Агенди 21 за културу*, ова едукација би истовремено значила и промоцију овог документа у националном оквиру, што и јесте једна од обавеза свих оних који приступе овом документу.

С обзиром на процену да органи локалне самоуправе извршавају око 70% свих закона и других прописа, „требало би да буду признати као један од носећих стубова владавине права, и да постану доиста способни, адекватно обучени и опремљени за ефикасно извршавање закона, али и боље надзирани и извршавању сопствених и поверених послова, што захтева, коренитије промене у законодавству о локалној самоуправи”.⁷² Једна од промена била би и усклађивање *Закона о локалној самоуправи* са *Законом о култури* у делу који се односи на надлежности градова/општина. Као што помињање програма и пројеката економског развоја као одредбе *Закона о локалној самоуправи* 2007. године (тачка 9 став 1 члана 20), представља прво признање у правном систему Србије о томе да је економски развој легитимна надлежност локалне самоуправе⁷³, тако би и помињање планова развоја културе не само указало на легитимну надлежност, већ и на признање да је култура заиста важна област управљања.

Стимуланс за примену стратешког планирања даје *Закон о буџетском систему* из 2015. године који условљава и промене у изради финансијских планова корисника јавног буџета. Нова логика планирања буџета подразумева да се корисници буџета оријентишу ка резултатима јавних практичних политика који се остварују спровођењем програмске активности или пројеката на дужи временски период за који се планира (1–2 године краткорочни, или 3–5 година

71 Од почетка транзиције у Србији, а за потребе различитих области управљања на локалном нивоу СКГО спроводи едукације представника јединица локалних самоуправа и даје подршку, између осталог и, процеси-ма стратешког планирања у оквиру различитих програма а уз подршку међународних донатора.

72 Милосављевић, Б. нав. дело, стр. 453.

73 Vasiljević, D. нав. дело, стр. 74.

средњорочни).⁷⁴ Изразиту повољност представља усвајање *Закона о планском систему Републике Србије*⁷⁵ априла 2018. године којим се уређује управљање системом јавних политика и средњорочно планирање, врсте и садржина планских докумената које у складу са својим надлежностима предлажу, усвајају и спроводе сви учесници у планском систему, међусобна усклађеност планских докумената, поступак утврђивања и спровођења јавних политика и обавеза извештавања о спровођењу планских докумената, као и сходна примена обавезе спровођења анализе ефеката на прописе и на вредновање учинака тих прописа.

Закључак

Почетак транзиције у Србији донео је нове законске могућности јединицама локалних самоуправа. Локалне власти могу да управљају развојем територија на чијем су челу и самим тим да различите области управљања ускладе с потребама локалних средина и грађана који живе у њима планирањем на дуже стазе. Ипак, када је стратешко планирање у култури у питању, то право је имплицитно дато у *Закону о локалној самоуправи*, а експлицитно у *Закону о култури*. Међутим, за разлику од других ресора, нормативно утемељење транзиције у култури у виду савремених закона који уређују културу и различите културне делатности је прилично каснило, а Национална стратегија развоја културе, документ којим је требало да се плански усмери културни развој земље, није донета за првих готово пуних 18 година од почетка демократске транзиције у Србији.

Због тога је локалне културне системе и начин на који област културе функционише на локалном нивоу у Србији могуће разумети једино у односу на шири, национални контекст. Тај контекст одликује правни оквир који није изразито стимулативан по питању примене стратешког планирања развоја културе на локалном нивоу, али ни рестриктиван у погледу креирања и спровођења локалних планова чак ни у условима када национална стратегија развоја културе није усвојена.

После 2000. године, примена стратешког планирања у вођењу локалних културних политика избор је шест локалних самоуправа у Србији, пет градова и једне општине, које су за одређени период имале или имају усвојене планове развоја

74 *Упутство за израду програмског буџета* (2014). <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2014/Uputstvo%20za%20izradu%20programskog%20budzeta.pdf>; приступљено 01. 08. 2018.

75 „Сл. гласник РС”, бр. 30/2018.

културе. Ових шест локалних самоуправа, од којих четири на територији Војводине, једна у централној и једна у јужној Србији, јесу подршка закључку да се креирању културне политике у Србији приступило по принципу „одоздо ка горе”. Ове повремене, спорадичне, али важне иницијативе планирања у култури у општинама и градовима Србије управо потврђују став, изречен давно, на почетку транзиције, како „непостојање дефинисане националне стратегије приликом формулисања локалних културних политика јесу отежавајући, али не и ограничавајући фактор”.⁷⁶

Ипак, сем пар изузетака, локалне власти, компатибилно државном нивоу културне политике, не користе стратешко планирање као нормативно-организациони инструмент културне политике. Централизација у одлучивању успостављена почетком 90-тих година прошлог века исходovala је навиком да градови и општине очекују од централног нивоa власти да одлучује о свим питањима, па и оним од значаја за локалну самоуправу. Формулација става 2 члана 7 *Законa о култури* управо иде томе у прилог и види се као кључна нормативна кочница за већу примену стратешког планирања у култури на локалном нивоу. Тако се испоставља да *Закон о локалној самоуправи*, који не спецификује области управљања за које се доносе стратешки планови, има већу снагу од системског *Законa о култури*⁷⁷, који је јасно прописао стратешко планирање за локални ниво културне политике. Супротно, док *Закон о култури* није био донет, *Закон о делатностима од општег интереса у култури*, чија је мањкавост била и та што је централизовао одлучивање, имао је већу снагу од *Законa о локалној самоуправи* који је локалним властима омогућио да доносе своје планове и програме развоја. Дакле, пракса показује да третман културе у градовима и општинама зависи од личних интересовања, афинитета и сензибилисаности доносилаца одлука и појединаца њима блиских, па и врсте њиховог образовања да ли ће културу ставити као приоритетну на своју агенду, и на који начин ће тумачити закон. Међутим, остаје отворено питање да ли јединице локалне самоуправе које имају планове, поступају противно закону јер су сопствене планове усвојиле пре доношења националне стратегије?

76 Један од ставова изнесен у оквиру фокус група у пројекту *Први кораци ка кооперацији и дијалогу ка изградњи ефективних локалних културних политика* 2002. године. Према: Đukić-Dojčinović, V. нав. дело, стр. 77.

77 Мисли се на то да *Закон о локалној самоуправи* не помиње експлицитно културу као област у којој је могуће да јединице локалне самоуправе доносе своје развојне планове, док је *Закон о култури* по том питању експлицитан.

Непримењивање стратешког планирања може се окарактерисати као основна слабост управљања културом на локалном нивоу, и с правом довести у питање сврсисходност таквих културних политика, јер доношење одлука није утемељено на развојним циљевима. Уколико су те одлуке и добре, могу да имају само краткорочне резултате, да не доносе суштинске промене и да не утичу на унапређење квалитета живота грађана у локалним заједницама. Ипак, потребно је имати у виду искуства из неких других области (локалног) управљања да само постојање стратешких документа није и гарант стратешког начина управљања, јер то зависи од тога да ли ће и како локалне власти документ реализовати у пракси. Због тога је неопходна коренита промена у смислу да смене политичких структура на власти, партија и коалиција, не утичу на (не)усвајање већ креираних докумената или на имплементацију усвојених докумената. Корист од стратешког плана и његове реализације треба да имају грађани, због којих се, и за које, план прави. *Закон о локалној самоуправи* каже да је „Локална самоуправа право грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, непосредно и преко слободно изабраних представника у јединицама локалне самоуправе, као и право и способност органа локалне самоуправе да, у границама закона, уређују послове и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво“ (члан 2 *Закона о локалној самоуправи*).

Непримењивање стратешког планирања могуће је сагледати и као једну од кључних препрека развоју заједница, друштва уопште, која успорава или значајно умањује могућност развоја. У нашем случају, изостанак планова пролонгира транзицију у домену културне политике, јер је тек са доношењем докумената треба суштински отпочети. Очигледан је раскорак у спровођењу реформи у културној политици Србије у односу на званичан, прокламован ток транзиције. Дисконтинуитет у пракси стратешког планирања неколико деценија уназад, ставља сада све нивое власти у Србији пред нови стари изазов стратешког планирања и имплементације планова и њиховог међусобног „сусретања”, тј. усаглашавања.

У даљем праћењу ситуације у вези с планирањем у култури на локалном нивоу од значаја би било пратити којом динамиком и у ком обиму се креирају локални планови у култури, потом анализирати садржаје постојећих и будућих стратешких докумената, на који начин се локалне власти носе са изазовима планирања у култури, почевши од начина на који дефинишу/поимају културу, у којој мери се ослањају на

специфичности локалних контекста, на којим вредностима и принципима се заснивају, шта су поставили као своје приоритете, другим речима које проблеме су мапирали и које желе најпре да реше. Такође, од суштинске важности је и реализација ових докумената, чиме се отвара још једно значајно питање наше културне политике на свим нивоима – питање примене мониторинга и евалуације, још једног важног организационог инструмента културне политике.

ЛИТЕРАТУРА:

Agenda 21 for culture, United cities and local governments – committee on culture; <http://www.agenda21culture.net/index.php/docman/agenda21/212-ag21en/file>. Приступљено 05. 01. 2016. године.

Baltina, L. i Merolla, A. (2014) *Priručnik za participativno odlučivanje*, Zagreb: Centar za edukaciju, savjetovanje i istraživanje.

Berns, DŽ. V. (2009) *Menadžment i umetnost*, Beograd: Clio.

Vasiljević, D. (2012) *Lokalni ekonomski razvoj: zašto su jedne opštine dobitnici, a druge gubitnici tranzicije*, Beograd: Palgo centar.

Gilmore, A. (2004) *Local Cultural Strategies: A Strategic Review*, *Cultural Trends* Vol. 13 (3), No. 51, September 2004, pp. 3-32.

Šešić, M. i Stojković, B. (2007) *Kultura, menadžment, animacija, marketing*, Beograd: Clio.

Dragičević-Šešić, M. Shared Policies: The Future of Cultural Development. New Models of Partnership Between the Public, Private and Civil sectors, in: *Dynamics of Communication: New Ways and New Actors*, ed. Cvjetičanin, B. (2006), Zagreb: Institute for International Relations, pp. 103-110.

Dragičević-Šešić, M. i Dragojević, S. (2005) *Menadžment umetnosti u turbulentnim okolnostima*, Beograd: Clio.

Ђукић, В. (2017) *(Ка)Ко смо: Студије културе памћења и политике идентитета у Србији*, Београд: Институт за позориште, филм, радио и телевизију – Факултет драмских уметности.

Ђукић, В. (2012) *Држава и култура: студије савремене културне политике*, Београд: Институт за позориште, филм, радио и телевизију – Факултет драмских уметности.

Ђukić-Dojčinović, V. (2003) *Tranzicione kulturne politike – konfuzije i dileme*, Beograd: Zadužbina Andrejević.

Životić, M. (1969) *Čovek i vrednosti*, Beograd: Prosveta.

Ivanišević, M. (1991) *Nevolje kulture: Društveno-ekonomski položaj kulture u Jugoslaviji*, Beograd: Zavod za proučavanje kulturnog razvitka.

Indeks dobre uprave na lokalnom nivou. http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/507/732/1525077323_Brosura.pdf; приступљено 01. 08. 2018.

Jang, O. i Kvin, L. (2002) *Pisanje delotvornih predloga za javnu praktičnu politiku: Vodič za savetnike za praktičnu politiku u zemljama Srednje i Istočne Evrope*, Beograd: Beogradska otvorena škola.

Jovanović, P. (2007) *Strategijski menadžment*, Beograd: Visoka škola za projektni menadžment.

Kangas A. and Geir V. (2010) Institutionalism, cultural institutions and cultural policy in the Nordic Countries, *The Nordic Journal of Cultural Policy* vol. 13:2, pp. 267-286.

Локалне јавне финансије: проблеми, ризици и препоруке, Фискални савет, Република Србија, 27. јун 2017. [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/Lokalne%20javne%20finansije_%20Problemi,%20rizici%20i%20preporuke%20\(2017\).pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/Lokalne%20javne%20finansije_%20Problemi,%20rizici%20i%20preporuke%20(2017).pdf); приступљено 10. 07. 2017. године.

Милосављевић, Б. (2015) *Два века локалне самоуправе у Србији: Развој Законодавства (1804–2014)*, Београд: Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије.

Мајсторовић, С. (1978) *Култура и демократија*, Београд: Prosveta.

Милосављевић, Б. (2009) *Систем локалне самоуправе у Србији*, Београд: Стална конференција градова и општина.

Nacionalni izveštaj o kulturnoj politici (radni dokument) (2002), Београд: Министарство културе и информисања Републике Србије.

Pantić, D. (2003) Будучност транзиције у Србији зависно од промена вредности, у: *Promene vrednosti i tranzicija u Srbiji: pogled u budućnost*. Београд: Friedrich Ebert Stiftung, Institut društvenih nauka, str. 13-20.

Popović, M. i Ranković, M. (1981) *Teorije i problemi društvenog razvoja*, Београд: BIGZ.

Priručnik za praćenje rada lokalne samouprave (2008), Београд: Мисја OEBS.

Stevenson, D. (2005) Cultural Planning in Australia: Texts and Contexts, *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, Vol. 35, No. 1, pp. 36-48.

Stojanović, A. (2011) Стратешко планирање на локалном нивоу у Србији, *Култура* број 130, Београд: Завод за проучавање културног развоја, str. 60-74.

Stoner A. F. Dž., Friman, E. R. i Gilbert, R. D. Jr. (2002) *Menadžment*, Београд: Желнид.

Стратегија културног развоја града Ниша (2012-2015), Ниш: Град Ниш.

Şuteu, C. (2005) Cultural policy in South East Europe – Cultural policies in transition: the issue of participation and the challenge of democracy, in: *The Arts, Politics and Change – Participative Cultural Policy-making in South East Europe*, Weeda et al. (ed), Amsterdam: Boekmanstudies, pp. 24-32.

Упутство за израду програмског буџета, фебруар 2014. године (ажурирано у априлу 2017. године); <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2014/Uputstvo%20za%20izradu%20programskog%20budzeta.pdf>. Приступљено 01. 08. 2018.

Horizontalna i vertikalna koordinacija u postupku donošenja odluka od značaja za lokalnu samoupravu u Srbiji (2011), Beograd: Palgo centar.

Cultural Policy in Serbia: Experts' Report, European Programme of National Cultural Policy Reviews, Mosaic Project, Cdcult(2003)1B, 12 May 2003.

Закони:

Закон о планском систему Републике Србије („Сл. гласник РС”, бр. 30/2018).

Закон о локалној самоуправи („Сл. гласник РС”, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон и 101/2016 – др. закон и 47/2018).

Закон о министарствима („Сл. гласник РС”, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 др. закон и 62/2017).

Закон о финансирању локалне самоуправе („Сл. гласник РС”, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 – усклађени дин. изн., 125/2014 – усклађени дин. изн., 95/2015 – усклађени дин. изн., 83/2016, 91/2016 – усклађени дин. изн. и 104/2016 – др. закон).

Закон о буџетском систему („Сл. гласник РС”, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014 и 68/2015 – др. закон).

Закон о култури („Сл. гласник РС”, бр. 72/09, 13/16, 30/16 – исправка).

Закону о територијалној организацији Републике Србије („Сл. гласник РС”, бр. 129/2007).

Закон о локалној самоуправи („Сл. гласник РС”, бр. („Сл. гласник РС”, бр. 9/02, 33/04, 135/04, 129/07).

Закон о делатностима од општег интереса у области културе („Сл. гласник РС”, бр. 49/92).

Закон о фондовима за финансирање културе („Сл. гласник РС”, бр. 6/90).

Закон о самоуправним интересним заједницама културе („Сл. гласник РС”, бр. 48/74).

Интернет извори:

Град Ваљево – <http://www.valjevo.rs/>

Град Зрењанин – <http://www.zrenjanin.rs/>

Град Крагујевац – https://www.kragujevac.rs/Grad_Kragujevac-1-1

Град Сремска Митровица – <http://www.sremskamitrovica.rs/>

Град Ниш – <https://www.ni.rs/>

Град Нови Сад – <http://www.novisad.rs/>

Град Панчево – <http://www.pancevo.rs/>

Portal Subotica.com – <https://www.subotica.com/>

Општина Темерин – <http://www.temerin.rs/>

Град Ужице – <https://uzice.rs/>

Стална конференција градова и општина – <http://www.skgo.org/>

Cultural Development Network – <https://www.culturaldevelopment.net.au/>

Ana Stojanović

Center for Study in Cultural Development, Belgrade

LOCAL PLANNING INITIATIVES IN THE CULTURE OF SERBIA DURING TRANSITION (2000-2018)

Abstract

In Serbia, transition has implied a transformation of the entire social system in the spirit of democracy. On the road to developing democracy, strategic planning has been a key instrument of cultural policy. Although it used to be practiced in the self-management system, based on the method of cooperative planning, the start of transition introduced the concept of strategic planning as a complete novelty. This is why the implementation of long term planning can be observed as a new/old challenge on all levels of management. This paper deals with the implementation of strategic planning in Serbia on the local level, in the period 2000-2018. It gives a review of local strategic planning initiatives in culture and analyses their implementation on the local level. Since the start of transition, over ten years, we have had a Law on activities of public interest in the field of culture (1992) which was in conflict with the increase of autonomy of local self-governments and the processes of democratization and decentralization that started in Serbia after 2000. This incompatibility, as well as the lack of a national strategy for cultural development has also reflected on the absence of local strategical plans in the field of culture.

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