



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Миодраг Стојиловић

Анализа правног оквира и стања у култури на локалном нивоу и предлог мера за промене

Пројекат *Институционална подршка СКГО*

Београд, 2011



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Анализа је резултат рада Сталне конференције градова и општина (СКГО) у оквиру пројекта „Институционална подршка СКГО“. Пројекат финансира Швајцарска агенција за развој и сарадњу (SDC), а спроводи Стална конференција градова и општина. Анализа не представља званичан став Швајцарске агенције за развој и сарадњу. Аутор анализе је искључиво одговоран за информације које се у њој налазе.

Садржај

Уводне назнаке	5
1. Анализа правног оквира културе у Србији	7
1.1. Анализа законске регулативе у Србији.....	7
1.2. Нове законске иницијативе	13
2. Анализа стања у области културе на локалном нивоу	15
2.1. Опште напомене	15
2.2. Кључни проблеми у култури на локалном нивоу	16
3. Препоруке и мере за унапређење културе	19
3.1. Могућности на локалном нивоу	19
3.2. Потребне промене на централном нивоу.....	20

Уводне назнаке

«Градови и локалне заједнице јесу привилеговани простори културног стваралаштва које се стално развија и пружа природно окружење креативној различитости, простори у којима плодни сусрети свега онога што је у њима различито и другачије (порекла, визије, старосна доба, полови, етничке групе и друштвене класе) омогућавају пун развој човека. Дијалог између идентитета и диверзитета, појединца и групе јесте средство од животне важности, које гарантује како планетарно културно држављанство, тако и опстанак језичких различитости и развој култура.»

Овај став из Агенде 21 Уједињених градова и локалних управа света истовремено прецизно и широко дефинише значај и место културе и улогу локалних самоуправа у њено интегрисање у одрживи развој.

Имајући ово на уму и став из истог документа, који препоручује: «Примењивати мере децентрализације културних политика и ресурса, оснаживати креативну оригиналност такзваних периферија, подстичући друштвено рањиве групе и бранећи принцип права свих грађана на културу и знање без дискриминације. Такво опредељење не значи избегавање централних одговорности, а нарочито не обавезе финансирања пројеката децентрализације.» - приступили смо анализи стања у култури локалних заједница Србије, превасходно са становишта уочавања недостатака, проблема и законских недоречености или ограничења.

Овде нису разматрани неспорни крупни резултати и високи домети културних политика и културних остварења у појединим локалним заједницама, упркос свим тешкоћама и препрекама. Јер они су резултат креативних пробоја у појединим локалним самоуправама или прегнућа стваралачких група и појединаца, и не произилазе из успостављеног система вредности и координисаних напора укупне заједнице, односно из национално дефинисаног стратешког приступа. Тиме се не пориче напор централних одговорности да мењају стање, али се примећује одсуство утврђеног система који обећава или се обавезује на дугорочност децентрализованог приступа културној политици.

1. Анализа правног оквира културе у Србији

1.1. Анализа законске регулативе у Србији

Законом о култури ("Службени гласник РС", бр. 72/2009), као кровним законским документом за одређивање статуса културе на нивоу аутономне покрајине, општине, односно града, врло начелно је одређен положај културе на локалном нивоу. То је по правилу, у већини чланова, учињено синтагмом *«Републике Србије, аутономних покрајина и општина, градова и града Београда (у даљем тексту: јединица локалне самоуправе)»*. Као највиши ниво специфицирања улоге локалних самоуправа, може се навести члан 4, став 2. у коме се каже:

«Јединица локалне самоуправе стара се о задовољавању потреба грађана у култури на својој територији и уређује једина питања од интереса за своје грађане, као и начин њихово остваривања, у оквиру права и обавеза утврђених Уставом и законом.»

Нешто конкретније одређење доноси члан 5. за национално мешовите средине, којим се утврђују проширена права у њима, али на општем, државном нивоу, јер су изведена из улоге Националних савета националних мањина:

«Национални савети националних мањина старају се о спровођењу културне политике националне мањине и, у складу са законом, учествују у процесу одлучивања или сами одлучују о јединим питањима везаним за своју културу, оснивају установе културе и група правна лица у култури.»

Закон о култури, 2. ставом члана 7. обавезује локалне самоуправе на доношење локалног плана развоја културе и обезбеђење средстава за његово остваривање, без дефинисања било каквих габарита:

«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, а за који се средства за финансирање обезбеђују у буџету јединице локалне самоуправе.»

Као стручно саветодавно тело на нивоу државе *«ради обезбеђивања сталне стручне подршке у очувању, развоју и ширењу културе»*, образује се Национални савет за културу. Савет има 19 чланова, који се бирају *«из реда угледних и афирмисаних уметника и стручњака у култури, на период од пет година»*. У структури чланова Савета, чланом 16., тачка 2. Закона је предвиђено да се бирају

«четири члана из реда зајослених у установама културе, на предлој установа културе чији су оснивачи Република, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и јо јо један члан из четири преовлађујуће културне делатности:

- заштитна културних добара (музеји, заводи за заштитну споменика културе, архиви),
- сценско-музичка делатности (театришта, музичке институције),
- библиотекарство,
- културно-образовна (центри за културу, истраживачки центри, филмски центри, галерије);»

Скупштини Србије, на предлог Владе, а на иницијативу Министарства културе, стигао је предлог за избор првог састава Националног савета за културу, и према информацији којом располажемо са Одбора за културу Народне скупштине, у њему нема ни једног представника из локалних средина. Савет се бира на период од пет година.

Члановима 19. и 20. Закона утврђена је обавеза доношења Стратегије развоја културе Републике Србије за период од десет година, коју на предлог Владе усваја Скупштина. Закон је утврдио структуру садржаја Стратегије, али није прецизирао поступак и учеснике у њеној припреми. У Министарству је формирана Радна група за израду Стратегије у којој Стална конференција градова и општина Србије има једног представника као заступника дефинисања интереса и потреба локалних самоуправа у овом документу. Није прописана обавеза јавне расправе о нацрту Стратегије, али је прелиминарним договором она планирана.

Чланом 21. дефинисани су субјекти који обављају културну делатност, међу којима су на првом месту установе културе, које су дефинисане као «јавно лице основано ради обављања културне делатности којом се обезбеђује осмивање права грађана, односно задовољавање потреба грађана као и осмивање другој законом утврђеној интереса у области културе». Њих могу оснивати, како дефинише члан 23. «Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, друго јавно или физичко лице», а могу се оснивати, према другом ставу истог члана, «средствима у различитим облицима својине».

И код дефинисања субјеката у култури и установа културе, доста прецизно су објашњена права и поступак оснивања установа културе у национално мешовитим срединама ради очувања идентитета националних мањина. Ово питање дефинише члан 24., који гласи:

«Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе могу оснивати установе ради очувања, унапређења и развоја културне посебности и очувања националној идентитету националних мањина, односно могу, на предлој националној савести националне мањине, изменом оснивачкој акти за једине посебноје установе утврдити да су од посебној значаја за очување, унапређење и развој културне посебности и очување националној идентитету националних мањина.

У случају оснивања установе из става 1. овој члана, јерходно се прибавља мишљење одговарајућеј националној савести националне мањине.

Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као оснивачи установа из става 1. овој члана, могу у целини или делимично јеренити оснивачка права на национални савест националне мањине.»

Једина област у којој је нешто детаљније утврђен однос централне и локалних власти у оснивању установа културе јесте заштита културних добара (члан 25). У њему се наводи да Влада оснива централне установе заштите а да «аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе оснива установе заштите за територију аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе». При томе је отворена могућност да Влада може изузетно формирати установу заштите културних добара за територију више јединица локалне самоуправе. Она прописује

територију, обавезе органа локалне самоуправе, начин финансирања текућих трошкова и расхода и начин финансирања програма и послова заштите на територији коју установа «покрива». Овде је такође отворена могућност да оснивачка права овако основане установе Влада може пренети на јединицу локалне самоуправе. Ово је могуће уколико јединица локалне самоуправе већим делом финансира рад и програме установе културе, и то је истовремено општи приступ у располагању оснивачким правима установа, дефинисан чланом 27. Закона. А чланом 26. дефинисана је обавеза оснивача о доношењу оснивачког акта и његов обавезни садржај.

Члан 32. утврђује обавезу јединица локалне самоуправе да податке о основаним установама које се већински финансирају из јавних извора и чији је оснивач локална самоуправа најкасније у року од 30 дана након оснивања доставе Министарству културе, које води евиденцију установа основаних средствима у јавној својини.

За јачање кредибилитета установа културе и као претпоставка за њихов успешнији рад у локалној средини значајан је члан 35. Закона о култури који је утврдио обавезу избора директора установа на основу јавног конкурса. Први став овог члана обавезује: *«Директор установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина односно јединица локалне самоуправе, именује се на основу прелиминарно одређеног јавног конкурса, на период од четири године и може бити поново именован.»* У том контексту важан је и други став члана 36., који гласи: *«Кандидат за директора дужан је да предложи програм рада и развоја установе, као савремени геогенерални докуменације.»*

Наравно, ово неће уклонити политичке утицаје на избор одговорних људи који ће водити установе културе, али ће макар поступак учинити јавним и обавезати кандидате на напор да промишљају свој будући посао.

Одредбе о пословима и дужностима директора и органа управљања у установама културе су општег карактера. Оно што је за установе културе значајно то је законска утемељеност уметничких, односно програмских директора у њима, утврђена чланом 40. Исто значење има и могућност формирања, уметничког, програмског, односно стручног савета установе, али је она остављена факултативном.

Најрадикалнија новотворена могућност у установама културе, у односу на досадашњу праксу, предвиђена је чланом 50., који цитирамо у целини:

«Лице које обавља уметничке, програмске или стручне послове у установи, заснива радни однос уговором о раду на период до четири године, са могућношћу поновног закључивања.

Радни однос лице из става 1. овог члана може засновасти само ако је ипаква могућност предвиђена актом о организацији и систематизацији послова установе.

Лицу са којим је заснован радни однос у смислу става 1. овог члана, а које је за време трајања уговора о раду обично са коришћењем права на породилско одсуство и одсуство са рада ради неће дејства, уговор о раду продужава се до истека периода коришћења права породилског одсуства и одсуства са рада ради неће дејства, у складу са законом.

Зайослени на уметничким, програмским или стручним пословима који су навршили више од 20 година укључујући и стаж оснивања (мушкарци), односно више од 17 и по година стажа (жене) укључујући и стаж оснивања који се рачуна са увећаним трајањем, могу засновасти радни однос на неодређено време.

Послови и посебни услови за избор и рад лица која обављају уметничке, програмске или стручне послове (реизбор, аудиција за уметничке послове, рецензија за стручне послове, конципирање допринос у обављању уметничких или програмских стручних послова и др.) утврђују се актом о организацији и систематизацији послова установе.

Министар утврђује листу уметничких, програмских или стручних послова у установама чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, на којима се радни однос може засновасти у складу са ставом 1. овог члана.»

Дакле, овим је створена претпоставка за уговорни статус извршилаца уметничких, програмских и стручних послова у установама културе, при чему се превасходно мислило на позоришта, али до примене ове могућности остаје још доста послова.

Члановима 55. до 71. Закон се бави појмовно и статусно питањима самосталних уметника, сарадника и стручњака у култури, и истакнутог уметника и стручњака у култури, њихових удружења, вођења евиденције и уређивања њиховог радног статуса, из чега произилазе и обавезе локалних самоуправа, дефинисане чланови 69. и 70., којима се локалне самоуправе обавезују да лицима са наведеним статусом са своје територије уплаћују порезе и доприносе за социјално, пензионо и здравствено осигурање. Члан 70. налаже:

«Средства за ујлаћу доприноса за пензијско и инвалидско осигурање и доприноса за здравствено осигурање за лице које је савекло савишус лица које самостално обавља уметничку или друћу делатност у области културе обезбеђују се у буџету аутономне покрајине, односно буџету јединице локалне самоуправе, у складу са законом.»

Ближе услове и начин стицања права на ујлаћу доприноса из савана 1. овој члана прописује надлежни орган аутономне покрајине, односно орган јединице локалне самоуправе.»

У Закону о култури дефинисана је још једна обавеза локалних самоуправа из сопствених извора, а реч је о стварању услова за рад аматерског уметничког и културног стваралаштва, посебно смештајних услова. Члан 72. је прецизан:

«Аматерско културно и уметничко стваралаштво обухвата активност лица или групе лица која се без материјалне надокнаде баве стварањем или извођењем дела из области културне и уметничке делатности.»

Лица и групе лица из савана 1. овој члана могу се удруживати у аматерска културно-уметничка друштва и њихове савезе сагласно прописима о удруживању грађана.

Удружења из савана 2. овој члана имају савишус субјекта у култури.

Јединица локалне самоуправе обезбеђује просторне услове за рад аматерских културно-уметничких друштва, односно савеза и аматерских група који реализују аматерске културне програме и обезбеђују средства за реализовање програма који су од локалне и регионалне значаја.

Културно-уметничка друштва се могу удруживати у савезе на нивоу више општина, града, Покрајине и Републике ради остваривања система такмичења у аматерским програмима, едукације и програма развоја аматеризма сходно одредбама закона.»

Четврто поглавље Закона о култури, односно чланови 74. до 78. утврђују принципе и начин финансирања и суфинансирања установа и програма и пројеката у култури, и на најдиректнији начин се односе на локалне самоуправе. Ове одредбе доносе такође значајне новине у могућностима промене у начину финансирања културе на локалном нивоу, које отварају простор за прелазак са такозваног линијског на програмско буџетирање. Чланови 74. и 75. говоре о начину финансирања установа:

«Културни програми усавана чији су оснивачи Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, финансирају се или суфинансирају из буџета оснивача и других извора предвиђених овим законом.»

Висину средстава за финансирање, односно суфинансирање програма усавана из савана 1. овој члана утврђује оснивач, на основу саврашешкој плана и предложеној годишњој програма рада усаванове.

Предлој годишњеј програма рада усђанова из сђава 1. овој члана садржи посебно исказана средсђва пошребна за финансирање програмских активности, као и средсђва пошребна за финансирање текућих расхода и издашјака.

Усђанове културе из сђава 1. овој члана подносе оснивачу предлој годишњеј програма рада најкасније до 1. јула текуће године, за наредну годину.

Усђанове чији је оснивач Република Србија предлој годишњеј програма рада подносе Министарсђву.

Министарсђво, орган аутономне покрајине, односно орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове културе утврђује који ће се културни програми, односно делови програма усђанова из члана 74. сђав 1. овој закона финансираћи средсђвима буџета Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе.

Руководилац органа из сђава 1. овој члана, у складу с одредбама овој закона, одлучује о висини средсђава за финансирање програма које усђанове културе из сђава 1. овој члана достављају као и предрачуна трошкова пошребних за остваривање тих програма.

Министарсђво, орган аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе надлежан за послове културе закључује са усђановом из сђава 1. овој члана годишњи уговор о финансирању одобрених програма и делова програма.

Исђлаша средсђава из буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине, односно буџета јединице локалне самоуправе врши се на основу решења о преносу средсђава, а у складу са законом којим се уређује буџетски систем.»

Оно што су неке од локалних самоуправа почеле да практикују протеклих година, чланом 76. сада обавезује све, а то је финансирање и суфинансирање пројеката у култури на основу годишњег конкурса, што демократизује приступ јавним средствима индивидуалним ствараоцима, креативним групама и невладином сектору.

Најзад, отворена је и могућност суфинансирања текућих трошкова и издатака установа установа и других субјеката који се не финансирају редовно из буџета локалних самоуправа, *«ако својим програмима трајније задовољавају потребе грађана на одговарајућем подручју».*

Закон о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Србије“, број 129/07) кроз права грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво дефинише јединице локалне самоуправе (општине, градове и град Београд) и наводи надлежности и послове којима се оне баве, права и органе, као и акте којима уређује односе.

Култура се у овом закону помиње само два пута, и то у члану 20. у коме се таксативно наводе надлежности општина, у тачкама 16. и 18. које гласе:

„16) оснива (локална самоуправа – примедба М.С.) усђанове и организације у области основној образовања, културе, примарне здравствене заштите, физичке културе, спорта, деце заштите и туризма, праћи и обезбеђује њихово функционисање;

18) организује вршење послова у вези са заштитом културних добара од значаја за ошћину, подстиче развој културној и уметничкој стваралаштва, обезбеђује средсђва, обезбеђује средсђва за финансирање и суфинансирање програма и пројеката у области културе од значаја за ошћину и ствара услове за рад музеја, библиотеке и других усђанова културе чији је оснивач;“

Индиректно, на културу би се могао (али и не мора) односити и члан 7. који даје право локалним самоуправама да *„за остваривање својих права и дужности и за задовољавање потреба локалног становништва може основати предузећа, установе и друге организације које врше јавну службу, у складу са законом и статутом“.*

Закон о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник Републике Србије“, број 62/06), даје јединствене критеријуме при утврђивању висине општег трансфера на које имају право све јединице локалне самоуправе, при чему се издвајају два критеријума:

65 процента од укупног износа средстава опредељених за општи трансфер дели се према броју становника, при чему се висина трансфера по једном становнику израчунава тако што се износ општег трансфера намењен за расподелу према броју становника, подели са укупним бројем становника, према подтаку републичког органа надлежног за послове статистике из последњег пописа становништва;

19,3 процента дели се према површини територије, при чему се висина трансфера по једном квадратном километру површине израчунава тако што се износ општег трансфера намењен за расподелу према површини, подели са укупном површином јединице локалне самоуправе, према податку републичког органа надлежног за послове статистике.

Међутим, сва ова силна математика нема никакве последице по културу, јер за разлику од здравства, где се утврђују проценти намене средстава за здравствену заштиту и поједине њене намене, о култури тамо нема ни речи. Не постоји ни минимум ни оптимум који је дужна или је пожељно да локална самоуправа издвоји за потребе културе из сопствених прихода или из трансфера.

Закон окултурним добрима („Службени гласник Републике Србије“, број 71/94), дефинише појмовно културна добра, а оно што би се могло односити на локалне средине дефинисано је чланом 5. у коме се степењују културна добра и где се као културно добро од великог значаја утврђује и оно које је „1) значајно за одређено подручје или раздобље“.

Закон о библиотечкој делатности („Службени гласник Републике Србије“, број 34/94, 101/95) у неколико чланова утврђује права и обавезе локалних самоуправа у овој области. Члан 12 дефинише улогу општина:

„Општина обезбеђује услове за прикупљање, чување и давање на коришћење књига и публикација.

Општина може ако обезбеди средства, утврдити и друге обавезе задовољавања потреба грађана у библиотечкој делатности.

Ради задовољавања потреба грађана у библиотечкој делатности општина оснива библиотеку“.

Члан 14. прописује услове за основање библиотеке:

„Библиотека може почети са радом и обављати делатност ако има најмање 3.000 књига и других публикација, једној библиотекар са високом стручном спремом и проспорије за пријем читалаца и за смештај публикација са одговарајућим намештајем и опремом.

Ова закон прописује одговорност матичности, при чему, уз Народну библиотеку Србије овај посао могу обављати и неке друге јавне библиотеке. Ставом 2. члана 27 то је прецизирано: *„Матичне функције за библиотеке на територијама одређених општина и за организационе јединице које у складу са одредбама овог закона обављају библиотечку делатност, као поверене послове, обављају библиотеке које одреди министар културе“.*

1.2. Нове законске иницијативе

Овде би свакако требало назначити да је припремљен преднацрт новог **Закона о библиотечко-информационој делатности**, који ову област усаглашава са савременим степеном развоја и увођења нових технологија, тако да је један од услова за отварање библиотеке и обезбеђење телекомуникационе и рачунарске опреме и запошљавање библиотечко-информационих стручњака. Преднацрт новог закона класификује библиотеке као националне, јавне, школске, високошколске, универзитетске, а под јавним подразумева градске, општинске и месне. Истовремено, преднацрт закона предвиђа обавезу града, општине, односно јединице локалне самоуправе да оснује јавну библиотеку и обезбеди услове за њихов рад, а изузетно градске општине могу поверити обављање библиотечко-информационе делатности самосталној јавној библиотеци на подручју града. Установе из области образовања и васпитања, науке и високог образовања обавезне су да сонују школске, високошколске и универзитетске библиотеке и да обезбеде све потребне услове за њихов рад. Библиотеке финансира оснивач из сопственог буџета на основу стандарда за поједине типове библиотека. Обавеза свих библиотека је дигитализација библиотечко-информационе грађе и међусобно повезивање и умрежавање, чиме се стичу услови равноправне доступности укупних библиотечко-информационих фондова свим срединама и свим грађанима Србије под одређеним условима. Утврђује се и успостављање мреже матичних библиотека, које одређује министар а средства за обављање матичних функција свих матичних библиотека обезбеђују се из буџета Републике Србије.

Са становишта локалних самоуправа, односно јавних библиотека у градовима и општинама, те издавача и штампара у њима, значајан је јошједна закон у фази преднацрта – **Закон о обавезном примерку публикација**. Новина коју он дондоси је такозвани „локални обавезни примерак“, који је и унет на иницијативу библиотека у унутрашњости. То је публикација коју би на основу овог закона требало да доставља издавач, односно други обвезник, без накнаде, о свом трошку, у једном примерку, јавној библиотеци града, односно општине у којој има седиште, односно пребивалиште, ради формирања и попуне завичајне збирке. Једино што би се овде могло приговорити, то је број примерака, јер један би могао да иде у завичајну збирку, а други у редовно издавање. Овај закон намеће још једну обавезу локалним самоуправама, тиме што под појмом публикације подразумева и просторне и друге планове, плакате, летке и друге штампане садржаје или носаче записа и звука.

У статусу нацрта закона припремљени су **Закон о кинематографији, Закон о архивској грађи и архивској служби и Закон о издаваштву**. Из овог сета законских предлога за локалну културу је од значаја члан 4. Нацрта закона о издаваштву, који „надзор над законитошћу рада издавача и других организација које издају публикације“ преноси у надлежност општинског органа управе надлежног за послове културе.

2. Анализа стања у области културе на локалном нивоу

2.1. Опште напомене

За ову анализу коришћени су резултати истраживања Завода за проучавање културног развитка Србије добијени у оквиру пројекта «Локалне културне политике» која обухвата податке из 21 локалне самоуправе, али и други извори.

Једно од првих питања које одређује и положај културе у градовима и општинама је организација локалних самоуправа и градских управа у локалним самоуправама и статус културе у оквиру тога.

Три четвртине градова у којима је обављено истраживање има члана градског већа за област културе, а нешто мање од трећине има и помоћника градоначелника за ову област. То претпоставља посвећеност питањима културе. Међутим, упркос томе, занемарљив је број локалних самоуправа које су донеле стратешки развојни документ културе – локални план развоја културе, на који обавезује нови Закон о култури. То наслућује несистематски приступ развоју културе и грађење дугорочнијег програма, утврђивање концепта, циљева и приоритета.

У највећем броју случајева у градским управама брига о култури почива на одељењима, одсецима или у најбољем случају управама за образовање културу, спорт и омладину, а негде и за укупне друштвене делатности. При томе најчешће на овим пословима раде правници, ређе економисти, а врло ретко програмски људи из културе. То за последицу има одсуство разумевања свих специфичности ове области и административни приступ, или пак преовлађујући политички приступ од случаја до случаја.

Основни инструменти у овим околностима којима се води локална културна политика су финансирање и кадровска политика.

Издавања за културу на локалном нивоу су врло различита, не само по обиму, већ и по учешћу у укупном буџету града. Процент учешћа у истраживаном периоду (2006-2009) је варирао у појединим годинама од 3,2 (Нови Пазар) до чак 13,6 (Сремска Митровица) одсто. Карактеристичан је и раст издавања, тако да 2009. године готово да није било града који није култури наменио милион евра.

Оно што у овом сегменту забрињава је учешће плата у средствима намењеним култури, тако да је у појединим градовима за ове намене трошено чак и до 90(!) процената «културног» буџета, док је у другим за те потребе одлазило мање од половине. То открива нерационалан приступ у формирању установа културе, јер њихова и бројност стално упослених у њима онда их претварају у сопствену супротност. Оне као да постоје само ради себе. Додуше, овим истраживањем није обезбеђен увид у укупну вредност програма које су оне оставриле, јер се иза ових бројки могу крити други извори прихода, којима су остваривани програми. Свеједно, чињеница да је за програме издавано од 56 одсто у Сремској Митровици 2007.

до 2,6 одсто у Новом Пазару 2009. године, говори о системским проблемима у култури на локалном нивоу.

Тенденције на овом плану откривају још један детаљ. Смањивање учешћа средстава намењених програмима у култури кренуло је са светском економском кризом, односно њеним уласком на наше просторе, што опет открива да су установе културе прегломазне и да је након намиривања плата све мање пара остајало за програме. То говори и о нерационалности установа културе и њихове некомпатибилности са економским тешкоћама.

И издавајање за културу по глави становника је шаролико, од 5,40 у Лозници до 39,60 евра у Сремској Митровици.

Број запослених у култури није сразмеран броју сатновника ни економској моћи. Највише запослених у култури има Ниш (439), следи Суботица (308), Крагујевац (287) па Зрењанин (214), а најмање Лозница (53), затим Нови Пазар (67), док остали градови имају око или преко сто. По образовању предњаче више и високо образовани (46,8 одсто) и средње образовани (44,1) одсто. Локалне самоуправе у доброј мери брину о својим представницима у управним одборима установа културе, тако да више и високо образовање има 67 одсто чланова ових тела. Значајно је напоменути да чланство у управним одборима у две трећине установа није плаћено. У делу градова чланство се плаћа симболично (500 до 1.400 динара по седници). Има, међутим и градова у којима бити члан управног одбора установе културе може бити и пристојан додатни приход (и до 50.000 на тромесечном нивоу). Занимљив је индикатор да су састанци управних тела много ређи тамо где се чланство у њима не плаћа.

Техничка опремљеност установа културе је опет разнолика, тако да Панчево са 188 запослених у култури располаже са 229 техничких уређаја, а Ниш са 439 радника у култури има тек 196 техничких уређаја. То открива и могућности за умрежавање и повезивање са колегама у земљи и свету.

Цивилни сектор окренут програмима у култури још увек није шире заступљен, а однос јавног и приватног сектора у култури је тек у повоју. У цивилном сектору доминирају културно-уметничка друштва и музичке групе и хорови.

2.2. Кључни проблеми у култури на локалном нивоу

Велики број проблема притиска културу у локалним заједницама у унутрашњости Србије. У већим градовима са бројним установама културе и манифестацијама, са великим бројем стваралаца и гостујућих програма, често ови суштински проблеми бивају заклоњени, иако њих нису лишене ни ове средине. Има мањих градова и општина које су укупном политиком и отварањем простора за енергију стваралаца и ентузијаста, препознавањем културе као покретачке снаге укупног друштвеног амбијента и развојног ресурса, постигле релативно малим средствима значајну културну препознатљивост.

У најзначајније проблеме културе на локалном нивоу могу се уврстити:

- људски ресурси у управама задуженим за питања културе и установама културе
- одсуство стратешког приступа у дефинисању и развоју културе на локалном нивоу
- недовољна техничка опремљеност и оспособљеност за коришћење информатичких технологија и комуникационих система
- недовољан или неадекватан простор намењен културним потребама и слаба искоришћеност јавних и запуштених простора за ове намене
- недостатак средстава за програмске потребе
- недовољна брига о културном и историјском наслеђу

- недовољна сарадња установа културе на локалном нивоу
- одсуство сарадње истородних или сличних установа културе из различитих локалних заједница
- небрига културних делатника и установа културе у већим градовима за стање и проблеме културе у градовима из окружења
- недовољно развијен културни туризам
- неповезаност културе и образовања
- пасивност грађана према култури и изостанак културног дијалога као средства социјалне укључености у локалној заједници
- изостанак међуресорске сарадње и одговарајуће укључености културе у планове развоја свих области у локалној заједници
- одсуство локалних актера културе из урбанистичког планирања
- запостављеност села покривеношћу културне понуде и културних активности
- неодговарајућа сарадња културе и медија

3. Препоруке и мере за унапређење културе

3.1. Могућности на локалном нивоу

- формирати стручне екипе које би кроз радионице на окружном или регионалном нивоу водиле обуку за подизање и обогаћивања способности задужених за културу у управама
- у установама културе користити се законском могућношћу за раздвајање програмске и менаџерске функције
- формирати тим који би помогао локалним самоуправама са оскудним кадровима да припреме и усвоје локалне планове развоја културе (што је обавеза из Закона о култури), примерене сопственим срединама и потенцијалима, утврђивањем идентитетских ослонаца и тачака препознавања, реалних потенцијала и потреба
- препоручити одређени проценат буџета за културу за опремање; у мањим срединама формирати подсајтове културе на званичном општинском/градском сајту
- мапирати могуће неискоришћене просторе за потребе културе
- направити попис културно-историјских споменика, утврдити стање и приоритете за заштиту, у сарадњи са школама јавне просторе и споменике на њима поверити на чување и неговање ученицима
- кроз буџетске подстицаје наводити установе на заједничко и рационално коришћење техничких потенцијала, опреме и кадрова
- програмским буџетирањем подстицати рационално коришћење средстава, изнајмавање других извора финансирања, копродукције и умрежавање истоветних установа
- утврдити критеријуме за оцену успешности остварених програма (квалитет, посећеност/приход, видљивост и одјек у јавности) и подстицати најуспешније финансијским бонусима
- при регионализацији Србије дефинисати стандарде културне инфраструктуре (обавезне установе, њихове габарите) и обавезе према укупном простору
- праксу јавних конкурса за пројекте и програме у култури утврдити и отворити већи простор цивилном сектору (самостални ствароци, креативне групе, НВО)
- обавезати туристичке организације у градовима да дефинишу туристичку понуду из сета културе (културна материјална и нематеријална баштина, манифестације, традиција, екологија, културне радионице, ликовне колоније) и да се са том понудом повежу са суседима ради формирања одговарајућих пакета према циљним групама
- у одсуству законске регулативе која би обавезивала прожимање образовања и културе, припремити наменске програме за одговарајуће школске узрасте и анимацијом руководства школа и професора хуманистичких наука факултативно уводити културу у школске програме и стварати публику

- посебним средствима финансирати идентитетске и амбијенталне програме који могу да анимирају ширу популацију грађана и укључују је у културни дијалог
- локалном политиком обавезати одговорне у свим ресорима да у локалне планове развоја уграђују културу као незаобилазни сегмент, а тамо где су планови усвојени културу уводити кроз персонално укључивање културних посленика у њихову реализацију
- усвојити праксу да се урбанистички планови не могу прихватити без парафа одговорних из културе
- отворити установе културе према медијима, нудити заједничко стварање програма у електронским медијима, медије користити за популаризацију културних програма кроз бенефите које ће они додељивати
- обнављати домове културе у селима са значајнијим људским потенцијалом и организовати одговарајуће програме у њима намењене тамошњој популацији

Све ове препоруке се могу остварити кроз подршку Сталне конференције градова и општина, у оквиру које се може усвојити нека врста манифеста којим ће се локалне самоуправе обавезати да уз мало добре воље и додатног напора подигну капацитет сопствених управа и установа чији су оснивачи и појачано ефектуирају своје потенцијале у култури.

Истовремено треба нагласити да су све ове мере палијативног карактера и да је неопходно на националном нивоу дефинисати стратешка опредељења и циљеве у развоју културе, инструменте и мере за њихово остваривање и законску регулативу која би обезбедила недвосмислени правни оквир за то.

3.2. Потребне промене на централном нивоу

При покушају дефинисања неопходних промена на нивоу државе имали смо у виду оне околности које у највећој мери коче и спутавају развој културе на локалном нивоу, као и одсуство иницијатива, подстицаја и обавеза са централног нивоа. При томе смо имали у виду сву разноликост стања и положаја локалних самоуправа од величине, економског потенцијала и развијености, етничког састава становништва, географског положаја – и трагали смо за предлозима који могу допринети општој добробити у култури, подражавајући различитост као богатство и остављајући простор за саминицијативу сваке локалне заједнице.

Стратегија развоја културе Републике Србије је основни документ, чија је израда започета, али без кога је тешко било шта даље мењати. Зато што је и Законом о култури одређено да он треба да утврди основне поставке културног развоја, стратешке правце и инструменте културног развоја, план реализације и критеријуме, индикаторе и поступке евалуације. Како је на тему стратегије Радна група за културу СКГО имала већ неколико састанака, овде ћемо приложити текст који је био резултат последње расправе проширеног састанка Радне групе, који представља синтетички прилог о мисији и могућим циљевима развоја културе у Србији.

«Основни задатак културе, односно њена мисија, јесте да Србију у целини учини земљом пожељном да се у њој живи и атрактивном, занимљивом и духовно подстицајном да се посети или привремено у њој борави. При томе све њене разноликости би управо култура да учини богатством а не маном. Уз то, управо култура може да буде пресудан фактор за заустављање пражњења појединих њених делова.

Културни развој би требало да задовољи културне потребе грађана Србије, али и да их изграђује, промовишући најбитније људске вредности на којима би требало да почива савремена, напредна демократска заједница, попут истине, правде, демократије, слободе, једнакости, толеранције и људског достојанства.

Полазећи од тога и увида у стање, мисија културе и основни циљеви њеног развоја у Србији требало би да буду:

- Децентрализација културе и равномеран културни развој свих делова Србије
- Афирмисање права на културу и изградња нове друштвене етике
- Подстицање слободе мишљења и изражавања, као и дијалога и толеранције и права на различитост
- Очување и промоција културног наслеђа и националног, регионалног и завичајног идентитета
- Неговање отворености према суседству и свету и подстицање институција, установа и стваралаца на међународну сарадњу у функцији афирмисања и промоције Србије, али и праћења, разумевања и прихватања стваралачких утицаја из света
- Дефинисање националних, односно државних функција у области културе и мреже установа и институција за њихово остваривање
- Унапређење система образовања тако да школе и факултети у пуном смислу постану културне средине способне да стварају личности функционалне писмености, широког општег образовања и предводничког духа
- Подстицање културе као посредног развојног потенцијала, пре свега кроз подизање нивоа људских ресурса као референтних за потенцијалне инвеститоре, као и кроз стварање амбијента за спремност и задовољство иностраних менаџера и стручњака за рад у свим деловима Србије
- Разумевање и коришћење културе као непосредног предузетничког развојног ресурса (културни туризам, културна индустрија, уметничко занатство...)
- Рационалније коришћење стваралачких потенцијала и подизање нивоа програмске понуде кроз стварање мрежа у појединим областима културе подстицајима са централног нивоа
- Подстицање локалних заједница за заједничко организовање фестивала и манифестација културе, посебно међународног карактера, ради рационалнијег коришћења средстава и унапређења понуде на ширем простору
- Обука и подизање професионалног нивоа менаџмента послова у култури, посебно у локалним заједницама, неопходних за остваривање нове културне политике
- Укључивање медија као сталних партнера у процесу дефинисања и остваривања културне политике и афирмације културних вредности
- Стварање претпоставки за програмско а не линијско финансирање носилаца и организатора културних програма у циљу подизања ефикасности и одговорности
- Преиспитивања модела установа културе, које у данашњим околностима постају кочница ефикаснијем програмском коришћењу ограничених средстава намењених култури»

Промене законских прописа би природно проистекле из Старатегије уколико она буде доследно усвојила децентрализован концепт културе, у коме се централни нивои одлучивања не би одрекли своје равноправне одговорности према државном и локалном нивоу. Претпоставка за примену таквог концепта подразумевала би и децентрализацију и регионализацију на државном нивоу, која подразумева враћање имовине локалним самоуправа, промену начина њиховог финансирања и јасно утврђивање права и одговорности централне и локалне власти. Истовремено, потребно је у области економских и фискалних закона

прецизно отворити пут партнерству јавног и приватног, што би створило нове претпоставке за улагање у културу, превасходно у културну индустрију, и пореска ослобађања за донаторско и спонзорско улагање у културне програме и пројекте.

www.skgo.org