
КОЛИКО КОШТА ЛОКАЛНА КУЛТУРНА ПОЛИТИКА. АНАЛИЗА БУЦЕТА ГРАДА КРАГУЈЕВЦА

УДК 351.85(497.11)

DOI <https://doi.org/10.22182/ajp.1912023.1>

Оригинални научни рад

Душан Павловић

*Факултет политичких наука,
Универзитет у Београду*

Сажетак

Истраживање спада у област анализе јавних политика и јавних финансија, односно анализе буџетских средстава које локална заједница издваја за културну политику. Унутар тог питања, истраживање покушава да утврди да ли постоје мерљиви индикатори за утврђивање успешности јавне политике, те да ли буџетски пројекти стварају нову вредност од које корист има локална заједница. Циљ анализе је да се корисницима буџета организацијама понуди аналитичко и истраживачко знање које омогућава дубљи увид у спровођење локалних јавних политика.

Кључне речи: јавна политика, културна политика,
јавне финансије, јавна администрација,
транспарентност буџета.

*Напомена. Истраживање је подржала Београдска отворена школа.
Број гранта: CD-190/22-DOC/DE

ПРОГРАМСКИ БУЏЕТ ЗА КУЛТУРНУ ПОЛИТИКУ ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА

Јавне финансије и буџет, као њихов основни инструмент, доживели су у Србији после 2000. године огроман преображај и реформу. Док су буџети током деведесетих година били линијски и показивали само укупну суму расхода по министарствима разврстани по основу функционалне класификације, данашњи буџети су пројектни. Пројектни буџети не само да омогућују прецизнију слику трошења средстава, већ омогућавају полицу анализу и евалуацију буџетских *policy* пројеката.

Увођењем програмског буџета 2015. године стекли су се услови за реалније сагледавања односа између буџета и јавне политике. Сада је на основу анализе буџета постало могуће утврдити да ли су буџетска средства искоришћена за спровођење јавних политика. Буџети су овим постали неизбежни документи за анализу јавних политика. Тек када се они усвоје, могуће је дати прецизан суд о томе какву ће јавну политику спроводити влада, град или локална самоуправа, те о томе како је она заиста спроведена.

Буџет, разуме се, није једини документ на основу којег је могуће утврдити да ли држава, град или локална самоуправа води успешну јавну политику. Велики број јединица локалне самоуправе објављује програмске и документе у којима износи стратешке циљеве неке јавне политике. Такве документе користимо и у овом истраживању. Објава оваквих докумената повлачи за собом читав низ *policy* мера и индикатора на основу којих бисмо могли да проценимо да ли је јавна политика спроводљива. О овој теми ће бити више речи у одељку 9.

ПРОГРАМСКИ БУЏЕТ И ИНДИКАТОРИ УСПЕШНОСТИ

Пре дискусије, наводимо методолошки оквир за анализу буџета. Прихватимо гледиште по коме је у буџетирању линија између јавног интереса и профитног мотива више од пуке рачуноводствене разлике. Док су приватна предузећа усмерена на профитабилност, те своје финансије троше на његову максимизацију, јавне институције раде у сложенијем окружењу. Државни и локални буџети често подржавају иницијативе које, иако су непрофитабилне, служе ширем друштвеном добру (јавно здравље, социјална заштита, културна

политика, наука итд). То не значи да буџетирање јавног сектора занемарује ефикасност, већ само то да се успех мери другачије, често кроз мере ефективности и друштвеног утицаја, а не кроз крајњи профит (Lee et al. 2012).

Поред ове разлике, јавни и приватни сектор се фундаментално разликују по врстама добара и услуга које нуде. Док је приватни сектор нуди приватна добра и услуге, јавни сектор има за циљ да пружи „јавна добра” — попут националне одбране и образовања, које користе целом друштву. Ова јавна добра се карактеришу неискључивост и неривалност у потрошњи. Поред тога, јавни сектор је усмерен на исправљање негативних екстерналија, које се често стварају у приватном сектору (Lee et al. 2012).

Ово су главне карактеристике савремених буџетских система, укључујући и програмски буџет који је на нивоу републике Србије први пут усвојен 2015. године. Документ за израду оваквих буџета под називом *Упутство за израду програмског буџета објавило је Министарство финансија у фебруару 2014. године.*¹ Од тада је оваква врста докумената постала стандард не само за ниво републике, већ и за ниво градова и општина (СКГО 2015).

Напоменућемо неколико карактеристика програмског буџета, јер су они важни за анализу у одељцима 6-8, тј. за разумевање начина помоћу којих се пројектним буџетом остварују *policy* циљеви. Прво, буџетски расходи више не исказују искључиво по министарствима, већ по програмима, програмским активностима и пројектима. Програмско буџетирање детаљније показује структуру трошкова једног министарства, тако да је сада могуће прецизније рећи колико се буџетских средстава троши, рецимо, на запослене у министарству, а колико на пројекте, које то министарство може да спроведе у оквиру једне буџетске године. Назовимо ово прво „административни буџетом”, а ову друго „не-административним буџетом”. Први служи за покривање административних трошкова за руковођење пројектима, а то су обично неопходни трошкови финансирања јавне администрације. Друго је сама пројектна активност која је усмерена на стварање неког јавног или колективног добра (нпр. изградња путева, комуналне делатности, социјална помоћ итд). Од ових не-административних пројеката, корист би

¹ Упутство је ажурирано 2021. године. Може се пронаћи на сајту Министарства финансија Републике Србије: https://www.mfin.gov.rs/upload/media/wqiDSC_60e8438280229.pdf (Приступљено 2.10.2023)

требало да има шира друштвена заједница, што је заправо суштина пројектног финансирања.

Ова дистинкција је важна из два разлога. Прво, оваквом унапред дефинисаном расподелом буџета министарство или део локалне самоуправе обавезује се да део средстава потроши на пројекте који су зацртани буџетом. Рецимо, Градска управа за развој и инвестиције града Крагујевца добија годишњи буџет у износу од 1,68 милијарди динара (у 2023. години). Од тога на зараде запослених у управи (пројекат 0001) отпада 361 милион динара. То је оно што називамо административни буџет. Остатак од 1,33 милијарде одлази на пројекте који превазилазе администрирање пројеката. Највећи део отпада на програме у области становања и урбанизма, комуналних делатности, локални економски развој, пољопривреду, заштиту животне средине, саобраћај итд. (Ради се о економским класификацијама 620 и 511, што представља развој заједнице и грађевинске објекте). У овом случају чак 80 одсто буџета управе отпада на не-административне пројекте. Сразмер административних-не-административних пројеката у овом случају је 3,7, што ће рећи да су средства за не-административне пројекте већа за 3,7 пута од административних. Што је овај сразмер већи, то пројектно буџетирање има више смисла.

Наведен пример је можда екстреман, али значајан за иницијалну процену буџетске подршке пројектима од којих корист треба да има шира заједница. Јер ако, на пр., 90 одсто потрошње неког министарства одлази на функционисање администрације, а само 10 одсто на не-административне пројекте (сразмер 0,1), питање је колико је такво министарство ефикасно, те да ли је – ако је тако устројено и троши мали део средстава на пројекте – уопште потребно. Са друге стране, корист оваквог пројектног буџетирања је да су министарства или администрације обавезне да се придржавају задатог (буџетом успостављеног) размера. То је велики напредак у односу на период пре 2015. године када су министарства или управе добијали средства као административне јединице, а онда дискреционо одлучивала о обиму не-административних пројеката.

Пројектни буџети су такође важни јер се сада на основу њих може лакше утврдити колико влада, министарство, агенција, управа успешно, ефикасно и правично спроводи јавну политику. То нас доводи до друге, важније карактеристика програмских буџета – индикатора. Данашњи буџети би требало да садрже

програмске индикаторе којима је могуће мерити њихово спровођење и ефикасност. Индикатори су нераскидиво везани за суштину програмског буџетирања. Без њих програмски буџет нема смисла и више представља формалност, а не разлику у односу на линијски буџет (Тешановић, Костић, Пантић 2011). Ова проблематика спада у област евалуације (процене) буџетских програма, односно јавних политика. Без анализе пројектног буџета и пројектних индикатора она није могућа.

Примена индикатора за процену (евалуацију) је основни проблем којим се бавимо у овом истраживању. Циљ нам је да истражимо да ли се на нивоу локалних јавних политика може говорити о адекватном програмском буџетирању које се може адекватно оценити на основу унапред постављених индикатора.

ДОСАДАШЊА ИСТРАЖИВАЊА О КУЛТУРНОЈ ПОЛИТИЦИ У СРБИЈИ

Будући да је тема овог истраживања културна политика, наводимо досадашње академске радове из ове области. Досадашња научна истраживања о културној политици нису ретка. Ипак, више су оријентисана на садржајне аспекте културне политике, него на буџетску подршку културној политици.

О буџетској потрошњи је до сада највише истраживања објавио Фискални савет Републике Србије. Међутим, она су углавном била рађена на националном нивоу. Савет се ретко бавио локалним буџетским питањима, а и локалним културним политикама се уопште није бавио. Постоји значајан број академских (научних) истраживања из области културне политике. Ови радови се углавном односе на питања менаџмента у култури, специфичан културни садржај (нпр. неофолк култура) или су нормативног карактера (каква нам културна добра требају за остваривање других циљева, какав је однос културе према демократији, образовању итд) (Драгичевић-Сесић 1994, 2005; Ђукић 2012; Жунић 2013; Ристић 2020; Пауновић 2020).

Осим научних, постоји значајан број пројектних истраживања у склопу дугорочног планирања културног развоја и повећања културне партиципације (такве студије је радио, нпр, Завод за унапређење културног развоја). Међутим, број полица истраживања која културну политику анализирају из угла дисциплине анализе

јавне политике и дизајна културних политика (публик полицу анализис; публик полицу десигн) са посебним нагласком на буџетску подршку културним пројектима – веома је мали и углавном се може наћи у области других јавних политика.²

МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА

Типичан приступ дизајна јавне политике јесте истраживање о томе да ли је јавна политика дизајнирана тако да средства и инструменти одговарају циљевима (што гарантује њено спровођење), те да ли је успех јавне политике могуће мерити на основу индикатора. Истраживање се фокусира на финансијску, тј. буџетску подршку јавним политикама, те на анализу индикатора за спровођење буџетских програма (OECD & SIGMA 1996; Musel & Yeung, R 2020; Chen et al. 2014; Howlitt 2019). У истраживању се користе следећа три метода:

1) Поређење података. У овом делу процењујемо са колико процената се финансира свака јавна политика, те како се финансијска подршка културним политикама креће током времена (у распону од, рецимо, 3-5 година). Поредимо буџетска издвајања за културу са другим великим градовима у Србији. Први резултати даће јасније показатеље о томе колико локална самоуправа издваја за културну политику. Поређење издатака за културне буџетске програме поредиће се са истоветним подацима за друге врсте програма (спортске, социјалне, здравствене, просветне итд).

2) Евалуација буџетских програма с обзиром на доступне индикаторе (показатеље). Упутство установљава читав низа индикатора којима се мери успешност сваког програма, програмске активности и пројекта. С обзиром на то да државни органи и јединице локалне самоуправе не врше евалуацију успешности програма, желимо да испитамо да ли је могуће показати успешност културне политике на нивоу града Крагујевца.

Ови методи узимају у обзир квантитативне индикаторе на основу којих је могуће проценити учинак јавне политике. Рецимо, ако је одређено да је циљ буџетског програма већи број јавних концерата током године (који не подразумевају профит за град,

² <https://scindeks.ceon.rs/article.aspx?artid=0042-84261104314T> (Приступљено 2.10.2023)

организатора или извођача), онда испуњавање овог индикатора указује на корисност програма. Разуме се, већи број концерата не мора нужно да значи да су они квалитетнији него раније. Отуда би оваква анализа морала да буде праћена и квалитативним истраживањем о задовољству јавности (Мусел & Јеунг 2020).

Последњи део анализе је квалитативан, тј. садржајни. Типична питања за овај део истраживања су да ли су средства за културне пројекте (у смислу конструкције трошкова) оправдана, да ли ангажују културну заједницу и стварају садржај или се доминантно троше на консултантске услуге (рецимо, студије изводљивости) и рекламу, да ли су пројекти оправдани у смислу новог јавног добра, које стварају? Да ли програми подразумевају увећање запослених у јавном сектору и настанак нових институција без мерљивих индикатора и ново-створене вредности? Овај део истраживања, мање-више, покушава да утврди сразмер административни и не-административних пројеката (одељак 2). Овај део је најважнији, јер би невладиним организацијама понудио алате за истраживање, али и аргументацију коју је могуће користити у дијалогу са представницима локалне самоуправе о будућим културним политикама. Нажалост, подаци о овим културним садржајима и њиховим приходима су веома оскудни, јер културне установе у својим финансијским извештајима не објављују годишње приходе од ових активности, већ само приходе из буџета.

3) Отвореност јавне администрације. Последњи део бави се питањем отворености јавне администрације за податке на основу којих је могуће вршити ову анализу. Истражујемо да ли су ти подаци доступни на сајту општине, порталу јавних набавки или у виду неких допунских докумената итд. Ово је такође важно питање за све организације цивилног друштва без обзира на то којом се локалном политиком баве. Као оквир за дискусију о овом питању узимамо индекс транспарентности који је од 2015. године развио Транспарентност Србија, који садржи читав низ индикатора на основу којих је могуће утврдити доступност података за анализу, као и њихову употребу за процену успешности културне политике.

ИЗВОРИ И ПОДАЦИ

Као главне изворе на основу који ћу спровести анализу културне политике узимам документе План развоја културе града Крагујевца 2021-2025 и Анализа постојећега стања културе града Крагујевца,³ буџете града Крагујевца за године 2018-2023, уговоре о јавним набавкама (ако пројекти подразумевају такав начин финансирања), који су доступни на порталу јавних набавки, извештаје о буџетској потрошњи и реализованим буџетским пројектима које су локалне самоуправе дужне да објављују на крају године. Од посебног значаја су одлуке, закључци и решења органа локалне самоуправе. У овом случају ради се о Одлуци о манифестацијама, програмима и пројектима у области културе од значаја за град Крагујевац („Службени лист града Крагујевца”, бр. 33/19 и 36/20), те Закључку о давању сагласности на Програме и финансијске планове сталних манифестација у области културе од значаја за град Крагујевац за 2021. годину од 13. јануара 2021. Ова два документа ће се показати као пресудна за разумевање буџетске подршке културној политици Крагујевца, иако се уопште не помињу у полицу документима и самом буџету.

АНАЛИЗА БУЏЕТСКЕ ПОДРШКЕ КУЛТУРНОЈ ПОЛИТИЦИ ГРАДА КРАГУЈЕВЦА

Програмска анализа

Фокус истраживања је локална културна политика, тј. буџетска подршка града Крагујевца културној политици, коју спроводе градске културне установе. Разуме се, културна политика не води се искључиво на нивоу града, већ и на нивоу републике. Пошто Крагујевац спада у веће градове у Србији (четврти по величини), сам град има свој буџет. То значи да се културна политика у граду Крагујевцу води преко градске администрације (управа града) и установа културе (индиректних корисника буџета).

Културна политика се на нивоу града води на основу програмских докумената. Ово је један од важних елемената дизајна јавне политике, јер је на основу оваквих докумената могуће

³ <https://www.kragujevac.rs/javni-poziv-za-ucescu-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-plana-razvoja-kulture-grada-kragujevca-za-period-2021-2025-godine/> (Приступљено 10.10.2022)

проценити не само да ли се неки програм спровео, већ и са каквом ефикасношћу и ефективношћу.⁴ За потребе овог истраживања највише смо користили два документа везана за културну политику План развоја културе града Крагујевца за период 2021-2025. године, те Преглед и анализа постојећег стања. Оба су објављена у децембру 2021. године и могу се наћи на порталу градске администрације.⁵

Ови *policy* документи омогућују евалуацију и мерење перформанси буџетских програма и то по питању производа, исхода и правичности (Musel i Yeung 2020). Наиме, великом броју локалних, градских и националног буџета недостају неопходни индикатори за процену перформанси буџетских програма. Ни крагујевачки буџет по овом питању не одскаче од осталих буџета. Ова два документа делимично поправљају стање, јер се у њима налази програмска пројекција за будући период (у овом случају до 2025. године), али и одабрани подаци из претходних година (у овом случају из 2020. године) по којима можемо да евалуирамо претходне културне политике града. Стратешки документ План развоја културе града Крагујевца садржи уводну реч градоначелника који амбициозно поставља културни циљ града до 2025. године. „Планом развоја културе града Крагујевца 2021-2025. одређени су приоритети на којима треба да се заснива развој културе у наредном периоду: развој кадрова и инфраструктуре, међународна сарадња, развој публике и тржишта, подстицај стваралаштва младих, већа укљученост осетљивих група у културни живот у граду, стварање културних потреба и навика од најмлађег узраста, умрежавање и развој културног туризма, очување објеката од културног и историјског значаја и валоризација културног наслеђа, пренамена објеката који су део богатог културно-историјског наслеђа и развој креативних индустрија” (План, стр. 3). „План развоја културе је оријентисан на стварање одрживог модела који унапређује квалитет живота грађана, задовољава културне потребе заједнице и позиционира Крагујевац као културни центар региона” (План, стр. 4).

⁴ Концепт програмског буџета и пратећи концепти (ефикасност, ефективност) дефинисани су у одељку 2 у складу са дефиницијама које се могу наћи у Упутству за израду програмског буџета.

⁵ <https://www.kragujevac.rs/pruzmi/nacrt-plana-razvoja-kulture-grada-kragujevca-za-period-2021-2025-godine/> (Приступљено 15.11.2022). Постоје, разуме се, још неки значајни буџетски и полицу документи, као нпр. Грађански води кроз буџет за 2022, али они, мање-више, сажимају и графички представљају податке који се могу наћи у самим буџетима.

Овакве формулације нуде основе за даље евалуацију реалистичности и изводљивости културне политике града. Циљ наше анализе у 2. и 3. делу истраживања јесте да утврдимо да појединачни буџети и пратећи документи садрже одговарајућа буџетска средства и индикаторе на основу којих би могло да се процени да ли овакви циљеви културне политике могу реализовати. Град Крагујевац, као и многе друге јединице локалне самоуправе, објављује Завршни рачун у коме може да се види како су средства заиста потрошена. Међутим, у самом Завршном рачуну нема података о томе како су планирани пројекти реализовани. Да би се дошло до закључака о спроведеним програмима потребно је пронаћи и анализирати додатна документа, која се у Завршном рачуну не помињу. О овим питањима биће више речи у 3 делу (одељак 9).

Буџетска анализа

Као меру културне политике узели смо расходе по Програму 13, који обухвата укупну потрошњу за културну политику у једној години. Он може да се раздвоји на потрошњу за културне установе и културне пројекте. Највећи део културне политике града Крагујевца отпада на финансирање индиректних корисника⁶ у које убрајамо и установе културе. У надлежности локалне самоуправе Крагујевца се на крају 2022. године налазило укупно 11 установа културе, које се финансирају из буџета. То су Народни музеј, Спомен парк „Крагујевачки октобар”, Историјски архив Шумадије, Центар за неговање традиције и културе „Абрашевић”, Музички центар, Књажевско-српски центар, Дом омладине, Народна библиотека „Вук Караџић”, Установа културе „Кораци”, Позориште за децу и Завод за заштиту споменика култура. У њима је у 2021. години укупно било запослено 260 особа у сталном радном односу (на неодређено време), а од тога је 189 особа у привременом радном односу (на одређено).⁷ Унутар Програма 13 највећи део буџета отпада на зараде и доприносе

⁶ “Индиректни корисници буџетских средстава јесу: правосудни органи, буџетски фондови; месне заједнице; јавна предузећа, фондови и дирекције основани од стране локалне власти који се финансирају из јавних прихода чија је намена утврђена посебним законом; установе основане од стране Републике Србије, односно локалне власти, над којима оснивач, преко директних корисника буџетских средстава, врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања.” <https://www.javnefinansije.rs/indirektni-korisnici-javnih-sredstava> (7.11.2022)

⁷ Анализа постојећег стања, стр. 143

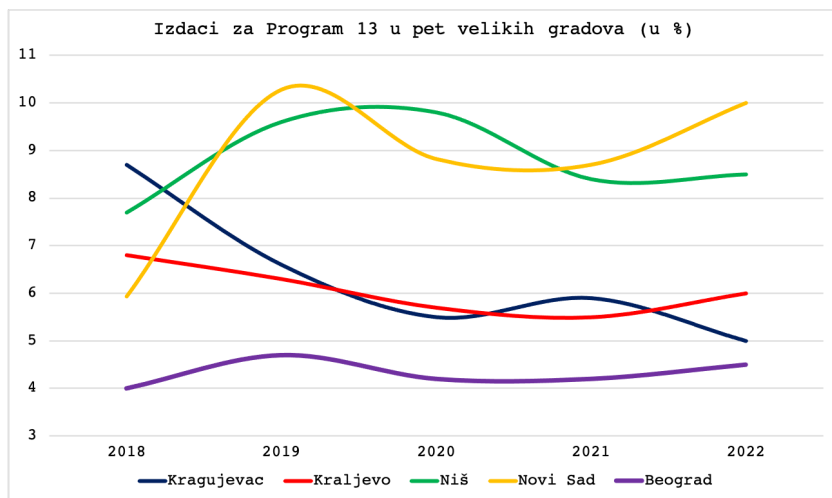
запослених у културу – чак 78,71 одсто. На овај податак ћемо се вратити касније. Из оваквог дизајна културних институција, већ може да се назре да највећи део буџетских средстава за културну политику Крагујевца отпада на одржавања културних установа, а да се онда од тих установа очекује да спроводе културну политику. Буџет града Крагујевца за 2023. годину износио је 10,5 милијарди динара (90 милиона евра). У последњих шест година (период који смо узели у разматрање је 2018-2023), јавна потрошња Крагујевца непрекидно расте. У поређењу са буџетима осталих већих градова у Србији, ово спада у веће буџете ако се мери у односу на највећи број осталих општинских буџета, али је далеко испод буџета градова као што су Београд, Нови Сад или Ниш (Табела 1).

| | 2022 |
|------------|---------|
| Београд | 139.997 |
| Нови Сад | 36.612 |
| Ниш | 11.423 |
| Крагујевац | 9.559 |
| Краљево | 4.871 |

Табела 1. Највећи градски буџети (у милионима динара)

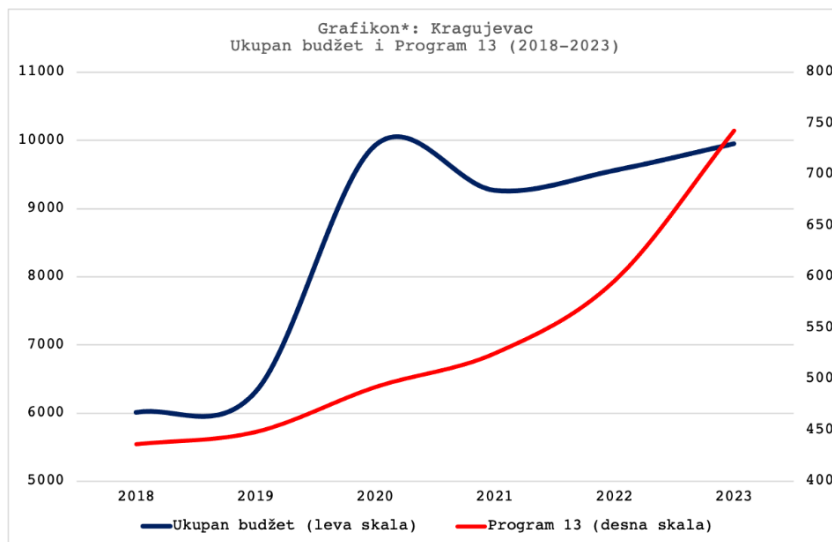
Од укупног буџета Крагујевца за 2023. годину је за установе културе (као индиректне кориснике буџета), тј. за културну политику (Програм 13) издвојено 743 милиона динара, што чини око 7 одсто укупног буџета. Ово повећање са 6 на 7 одсто од укупног буџета је у складу са поменутих програмским документима по којима је планирано да Крагујевац постане културна престоница Европе.

Да бисмо проценили културну политику Крагујевца, поредили смо најпре учешће издвајања за културну политику у укупном буџету са четири највећа града у Србији. На Графикону 1 може да се види да Крагујевац спада у градове који издваја значајан део за културне услуге међу великим српским градовима. Улагања у културу у Крагујевцу опадају до 2022. године, али да се од 2023. године планира раст са 6 на 7 одсто укупног буџета. Крагујевац се тако нашао у средини листе великих градова по издвајању за културу. (Нажалост, буџети осталих великих градова за 2023 нису усвојени до завршетак овог истраживања па нисмо у стању да упоредимо овај раст са осталим већим градовима.)



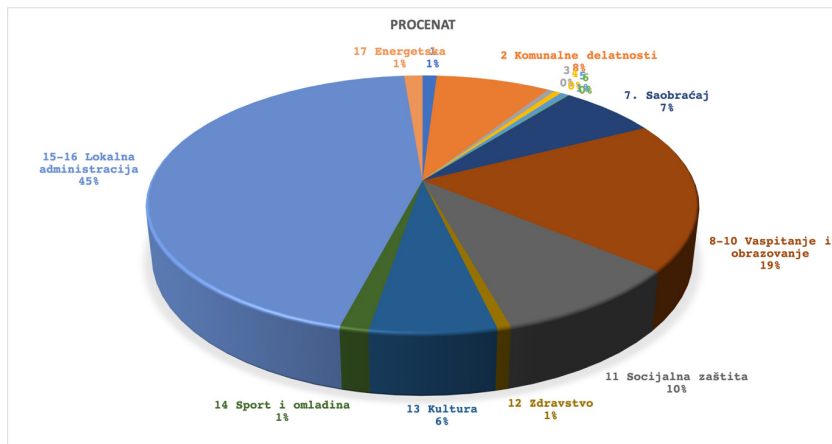
Графикон 1. Издаци за Програм 13

Укупан буџет града Крагујевца непрекидно расте, али расту и издаци за културу. На Графикону 2, који показује стање у периоду 2018-2023. можемо да видимо да су издаци културу стабилно расту, док сам буџет града нема тако стабилан раст.



Графикон 2.

Колики су издаци за културу у односу на остале програме (тј. јавне политике) у самом Крагујевцу? На Графикону 3 је приказано поређење других буџетских програма са Програмом 13 за град Крагујевац за 2022. годину. Може се видети да је по овом индикатору Програм 13 поново негде у „златној средини”. Постоје програми који добијају знатно више буџетских средстава, али и програми који знатно добијају мање. Највећи „добитници” буџета су локална администрација и политички систем, услуге везану за социјалну заштиту, васпитање и образовање, комуналне делатности и саобраћај. Култура са својих 6 процената предводи доњи део листе где је се налази велики број програма који имају мање од 1 процента крагујевачког буџета.



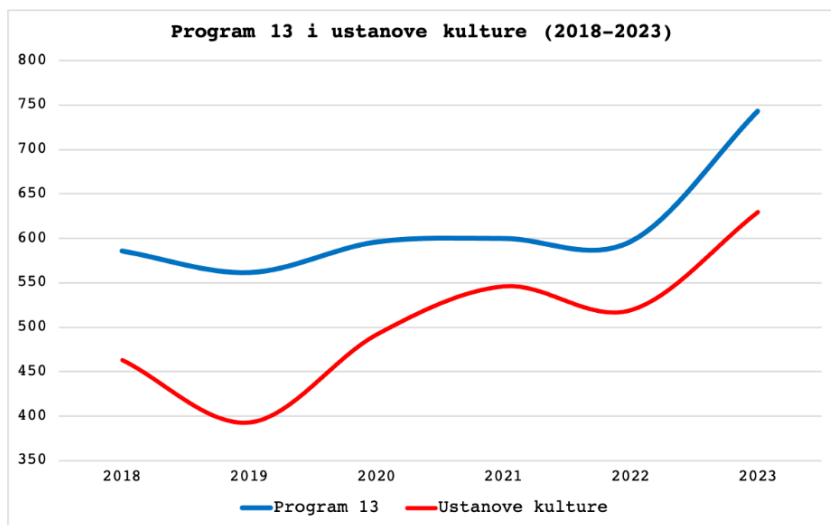
Графикон 3. Расподела градског буџета по програмина (у %)

Учешће за културу у укупном буџету није пресудно за разумевање културне политике, тј. буџетске подршке културној политици. Кључно је како се средства која су одвојена за културу распоређена унутар самог Програма 13.

Програм 13

Како смо рекли, укупни издаци за културу се налазе под ставком Програм 13 (у административној терминологији за јединице локалне самоуправе – шифра 1201). Програм 13 се састоји од пројеката који се односе на културне услуге (функција 820). У Крагујевцу су заступљени само три врсте пројеката из функције 820. Највећи део

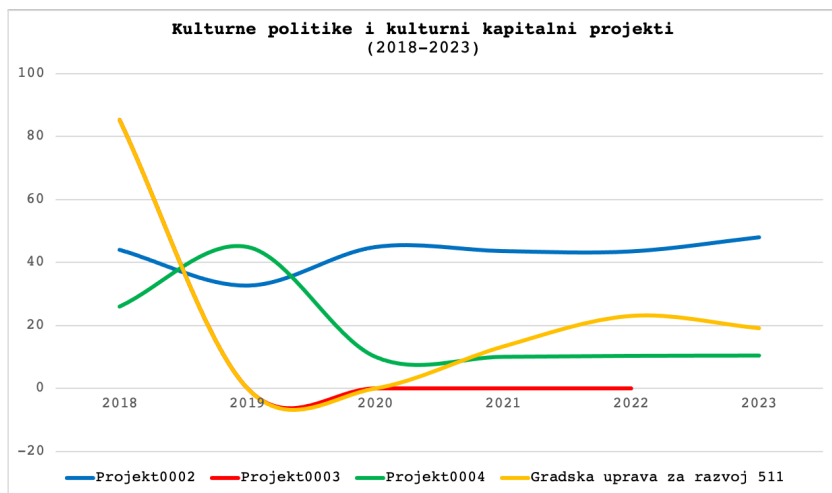
ових средстава отпада на функционисање локалних установа културе (пројекат 0001). Прецизније, у 2023. години се планира да од 743 милиона динара за овај програм издвоји 84 одсто за функционисање установа културе (Графикон 4).



Графикон 4: Програм 13 и установе културе

Мањи део Програма 13 отпада на пројекте који се налазе ван ових установа, а то су пројекти „Јачања културне продукције и уметничког стваралаштва” (пројекат 0002), „Унапређење система културно-историјског наслеђа” (пр. 0003), те „Остваривање и унапређивање јавног интереса у области јавног информисања (пр. 0004).

Ове друге пројекте (који нису 0001) не спроводе установе културе, већ Градска управа за друштвене делатности. (Ови подаци налазе унутар Раздела 6 и 9.)



Графикон 5: Буџетска подршка културној политици и капитални културни пројекти

Како се види из Графикона 4, пројекти који се односе на функционисање установа културе захватају убедљиво највећи део потрошње на програм 13, док програми 0002 и 0003 добијају безначајну подршку. Из података са Графикона 5 може се видети да остали пројекти везани за културу у последњих пет година су потпуно нестали или стагнирају.

Ово је значајан увид за даљу анализу, јер нам показује да установе културе највећи део својих трошкова покривају средствима из буџета града, те да имају „релаксиранији” однос према организацији културних догађаја. Другим речима, установе које организују културне догађаје (концерте, позоришне представе, изложбе, промоције књига итд.) не морају да воде рачуна о томе да цене улазница одржавају цену коштања, која би омогућавала надокнаду укупних трошкова сваке појединачне културне установе у граду. Сасвим је јасно да установе културе нису тржишно одрживе. Када би цене улазнице морале да покрију фиксне и варијабилне трошкове, те обезбеде зараду за културне садржаје, њихова висина би морала да буде неколико пута изнад тренутно важећих. Будући да такве цене нису одрживе, укидање Пројекта 0001, где град финансира културне установе, довело би вероватно до замирања културних активности у граду.

Како смо рекли, највећи раст унутар Програма 13 видимо унутар Пројекта 0001, који подразумева функционисање културних установа. Ако се упореде подаци који се налазе у Графиконима 4 и 5, може да се види да осетан раста улагања у културу који налазимо у буџету за 2023. годину отпада управо на пројекат 0001, док пројекти 0002 и 0004 стагнирају, а пројекат 0003 је престао да се финансира (Графикон 4).

Да ли сва средства за пројекат 0001 одлазе на функционисање администрације установа културе? Ово делимично зависи од тога шта се дешава са средствима на ЕК 423 и 424 на којима се налазе „услуге по уговору” и „специјализоване услуге”. По Правилнику, овако класификована буџетска потрошња такође може да обухвати културне услуге.⁸ Рецимо, за 2023. годину је планирано да установе културе Крагујевца за ове две класификације потроше скоро 130 милиона динара (преко 1 милион €), што чини 20 одсто укупне суме која је предвиђена за одржавање културних установа. Унутар ових класификација можда се налазе неки културни пројекти, јер се по уговору се могу ангажовати различити уметници, али се можда ови издаци односе на унутрашње потребе културних установа (одржавање културних установа који не подразумевају капиталне пројекте, који се реализују унутар програма 620 или 511).⁹ Ако би, унутар ових класификација, установе културе ангажовали културне раднике за културне садржаје, то би значајно променило однос између средстава који се одваја на одржавање установа културе и њихове креације културних садржаја. Како ћемо видети, пројекти 0002 и 0003 се реализују под економским класификацијама 481

⁸ Под ЕК 423 спадају административне услуге, компјутерске услуге, услуге образовања и усавршавања запослених, услуге информисања (услуге штампања, услуге информисања јавности и односа са јавношћу, услуге рекламе и пропаганде и медијске услуге), стручне услуге, услуге за домаћинство и угоститељство, репрезентација и остале опште услуге. Под ЕК 424 спадају пољопривредне услуге, услуге образовања, културе и спорта, медицинске услуге, услуге одржавања аутопутева, услуге одржавања националних паркова и природних површина, услуге очувања животне средине, науке и геодетске услуге и о сталне специјализоване услуге (Правилник о стандардном класификационом оквиру, Службени гласник, 16/2016, члан 7).

⁹ За разлику од тога, класификација 511 је далеко прецизнија – онда се односи на капиталне пројекте у области културе. (За 2022. годину, рецимо, предвиђени реконструкција димњака Арсенал и израда бисти са реконструкцијом степеништа Дома омладине. Ови пројекти, међутим, не подразумевају нови културни простор, већ само одржавање старог.) Ови издаци спадају у Програм 13, али за њихово спровођење нису задужене установе културе, већ Градска управа за развој и инвестиције, која иначе нема „сопствени” пројекат, већ води рачуна о читавом низу пројеката који спадају у друге програме. (чл. 12, стр. 8-9).

(дотације невладиним организацијама¹⁰), 820 (услуге културе¹¹) и 830 (услуге емитовања и штампања¹²). Ово на први поглед сугерише да значајан део јавне потрошње за културу заиста иде културним субјектима који праве нове садржаје, а не администрацији. Шира дискусија о томе налази се у одељку 9.

ЕВАЛУАЦИЈА БУЏЕТСКИХ ПРОЈЕКТА И КУЛТУРНЕ ПОЛИТИКЕ КРАГУЈЕВЦА

У трећем делу истраживања процењујемо културну политику града на основу анализе обављене у II. делу (одељци 6-8) из угла корисника буџета. Фокусирамо се на доступност буџетских података, већ и индикатора, који су дефинисани буџетом.

¹⁰ Дотације се односе на „дотације непрофитним организацијама које пружају помоћ домаћинствима, дотације у натури непрофитним организацијама које пружају услуге домаћинствима, дотације Црвеном крсту Србије, дотације спортским омладинским организацијама, дотације етничким заједницама и мањинама, дотације верским заједницама, дотације осталим удружењима грађана и политичким странкама, дотације привредним коморама, дотације приватним и алтернативним школама и дотације осталим непрофитним институцијама” (Правилник о стандардном класификационом оквиру, Службени гласник, 16/2016, члан 7).

¹¹ Ова класификација обухвата „пружање услуга културе; администрацију послова из области културе; надзор и уређивање установа културе; послове или подршку објектима за организовање културних догађаја (библиотеке, музеји, уметничке галерије, позоришта, изложбени простори, споменици, историјске куће и места, зоолошке и ботаничке баште, акваријуми, паркови и сл.); продукцију, послове или подршку културним догађајима (концерти, позоришна и филмска продукција, уметнички наступи и сл.); донације, кредите, трансфере или субвенције за подршку индивидуалним уметницима, писцима, дизајнерима, композиторима и осталима који раде на пољу уметности, односно организацијама које раде на промовисању културних активности”. (Правилник о стандардном класификационом оквиру, Службени гласник, 16/2016, члан 7).

¹² Услуге емитовања и штампања обухватају: „администрацију послова емитовања и штампања; надзор и уређивање услуга емитовања и штампања; послове или подршку услугама емитовања и штампања; донације, кредите, трансфере или субвенције за помоћ, изградњи или набавци простора за телевизијско или радио емитовање; изградњу или набавку објеката, опреме или материјала за штампање новина, часописа или књига; израду материјала за емитовање; прикупљање новости или других информација; дистрибуцију штампаних дела” (Правилник о стандардном класификационом оквиру, Службени гласник, 16/2016, члан 7).

Евалуација културне политике Крагујевца

Културна политика која се води кроз буџет града

Да бисмо проценили успешност и смисленост културне политике Крагујевца почећемо од конвенционалних метода. На првом месту долазе индикатори који су поставиле саме локалне власти. Да ли се на основу њих може проценити успешност културне политике? За анализу успешности буџетске политике узели смо буџет за 2021. годину, јер је недавно објављен и Завршни рачун за ту годину.¹³ Ово нам даје не само могућност да упоредимо да ли су средства намењена за културне пројекте заиста потрошена, већ и са којим успехом су пројекти спроведени.

Индикатори за процену се налазе у Завршном рачуну за 2021. годину. Пројекат 0001 „Функционисање локалних установа културе”, за који је предвиђено 630 милиона динара (5,3 милиона €), мери се искључиво по броју запослених. Предвиђа се да ће у периоду 2023-2025 број жена запослених у установама културе бити константан (150), као и број мушкараца (120). У Завршном рачуну се овај индикатор појављује кроз број од 131 запослених мушкараца и 133 запослене жене у културним установама. Ово уклања дилеме око ЕК 423 и 424 (одељак 8), које се очигледно односе на одржавање установа културе, а не на посебне пројекте стварања уметничког садржаја.

За пројекте 0002 и 0004, за које је током 2021. године планирано укупно 53,6 милиона динара (скоро пола милиона евра), не постоје званична и детаљна образложења о томе како је овај новац потрошен и какви су њихови резултати. Овај податак не може се добити ни увидом у „Одлуку о завршном рачуну града Крагујевца за 2021. годину са образложењем”.¹⁴ Иако сам документ има 127 страна, у њему има врло мало детаља око самих програма и њихових садржаја.

Пројекат 0004 „Остваривање и унапређивање јавног интереса у области јавног информисања” такође се ближе дефинише кроз ширење медијских садржаја који имају за циљ унапређење јавног информисања. У периоду 2023-2025. се предвиђа по један такав пројекат годишње у износу од 10,4 милиона динара (88.400 €). У

¹³ <https://www.kragujevac.rs/pruzmi/odluka-o-zavrshnom-racunu-budzeta-grada-kragujevca-za-2021-godinu-sa-obrazlozenjem/> (Приступљено 10.11.2022)

¹⁴ Одлука: <https://www.kragujevac.rs/pruzmi/odluka-o-zavrshnom-racunu-budzeta-grada-kragujevca-za-2021-godinu-sa-obrazlozenjem/> (Приступљено 11.12.2022)

2021. години план је био да се реализује један такав пројекат у износу од 10 милиона динара, док Завршни рачун показује да је било реализовано 9,28 милиона динара. Највећи део ових средстава одлази на економску класификацију 423 (услуге по уговору), за функцију 830 (услуге емитовања и издаваштва). У самом Завршном рачуну се из описа реализације пројекта 0004 Квалитетније и садржајније информисање грађана на територији града Крагујевца не може закључити ни ко је добитник средстава, ни колико је пројеката реализовано, али опис упућује на друге документе у којима се налазе детаљи о пројектима који су добили буџетску подршку са ове позиције:

„Реализацијом програмских активности из предметног програма обезбеђује се спровођење законске обавезе утврђене Законом о јавном информисању и медијима (“Службени гласник РС” број: 83/14, 58/15 и 12/16-аут.тум.), спроведеног конкурса, Решења о расподели средстава за суфинансирање пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања на територији града Крагујевца, Решења о исплати средстава за суфинансирање пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања на територији града Крагујевца, Уговора о реализацији пројеката за остваривање јавног интереса у области информисања, даје се допринос града Крагујевца квалитетнијем и садржајнијем информисању грађана на територији Града, а и шире” (Завршни рачун, стр. 119).

Како видимо, сам Завршни рачун не даје много детаља око појединачних пројеката са ове буџетске позиције, али увидом у поменуто Решење (од 26. априла 2021) долазимо до конкретних пројеката који су реализовани са ове буџетске позиције.

Преглед је дат у Табели 2.

| Редни број | Назив пројекта | Носилац пројекта | Предмет/ приоритетна тема пројекта | Вредност пројекта / потраживана средства (вредност у РСД) | Додељена висина средстава за суфинансирање (вредност у РСД) |
|------------|--|---|---|---|---|
| 1. | Градски буџет – наш буџет | Мирослав Чер ПР Рекламна Агенција "Герила АДВ" Крагујевац | Информисање грађана Крагујевца о трошењу градског буџета и њихово право да буду питани како ће бити потрошен | 802.000,00 641.600,00 | 600.000,00 |
| 2. | Буђење еколошке свести | Предузеће за радио емитовање "Радио 34" д.о.о Крагујевац | Јачање еколошке свести младих људи и грађана Крагујевца | 750.000,00 600.000,00 | 500.000,00 |
| 3. | Историја популарне културе Крагујевца 1970-1990 | Удружење грађана "MillenniuM" Крагујевац | Повећана информисаност о историји популарне културе града кроз 12 медијских садржаја у облику текста на интернет порталу. | 555.000,00 444.000,00 | 400.000,00 |
| 4. | "Град – добро место за живот и рад" – серијал текстова о урбаном и одрживом развоју Крагујевца | Привредно друштво за издавачку делатност Јавност д.о.о Крагујевац | Информисање грађана и грађанки о одрживом развоју Крагујевца | 2.630.500,00 2.097.900,00 | 2.000.000,00 |

Душан Павловић КОЛИКО КОШТА ЛОКАЛНА КУЛТУРНА ПОЛИТИКА...

| | | | | | |
|----|---|--|--|------------------------------|------------|
| 5. | Просторни план Србије – А где је Крагујевац? | Удружење грађана Глас грађана Шумадије | Аналитичко-истраживачки текстови о значају просторног планирања за будући развој града Крагујевца | 1.344.059,16 1.064.769,16 | 800.000,00 |
| 6. | “ЛИДЕРИ ДУАЛНОГ ОБРАЗОВАЊА” | Предраг Петровић ПР Агенција за видео и ТВ продукцију “ОПТИМУМ ВИДЕО” Крагујевац | Документарни филм о дуалном образовању и његовом значају за бржи пут до запошљавања | 897.500,00 715.000,00 | 300.000,00 |
| 7. | „КРАГУЈЕВАЦ-ЗА ПРЕСТОНИЦУ КУЛТУРЕ” – ТВ филм и серијал о 3/три/ епизоде | Богдан Врањешевећ ПР Агенција за филмску и видео продкуцију издавачку делатност и ИТ услуге “DUO DIGITAL MEDIA” Крагујевац | ТВ филм од 3 епизоде о културном наслеђу града Крагујевца | 1.550.000,00 1.185.000,00 | 550.000,00 |
| 8. | Медијска промоција хранитељства | Радио дифузно друштво “Браво Плус” ДОО Крагујевац РАДИО БРАВО FM 103,7 MHz | Получасовне емисије посвећене хранитељству са гостовањем компетентних стручњака и хранитеља са искуством | 1.078.200,00 802.200,00 | 450.000,00 |

| | | | | | |
|-----|-----------------------------|---|--|------------------------------|--------------|
| 9. | Градске теме Крагујевца | Предузеће за информисање INFO 24 MEDIA d.o.o, Београд – Врачар | Серијал од 16 медијских тв садржаја намењен младима, њиховим проблемима и промоцији стручних, научних достигнућа, здравог живота и спорта. | 6.008.000,00 2.923.000,00 | 1.000.000,00 |
| 10. | Крагујевачки културни венац | TV SUPER – SAT Communication д.о.о Београд | Серијал од 9 медијских садржаја у области културе, културне баштине, афирмације културног наслеђа и очување традиције и обичаја града Крагујевца | 6.258.500,00 3.005.000,00 | 1.000.000,00 |
| 11. | “Приче из Сигурних кућа” | Никола Младеновић ПР Уметничко стваралаштво PJERMEDIA INFO Крагујевац | Серијал о 12 епизода кроз причу храбрих жена са територије града Крагујевца, уз заштиту достојанства личности | 681.000,00 520.000,00 | 500.000,00 |
| | | | | | |

Душан Павловић КОЛИКО КОШТА ЛОКАЛНА КУЛТУРНА ПОЛИТИКА...

| | | | | | |
|--|--|---|---|--------------------------------|--------------|
| 12. | “И СЕЋАЊА НА ЊИХ ДОВЕКА БЛАГОСЛОВЕНО” Емисија која се бави обележавањем 80. годишњице Другог светског рата у Крагујевцу, октобарског страдања и промоцијом Крагујевца као престонице мира | Епархија шумадијска СПЦ – Радио Злагоусти, Крагујевац | Емисија о обележавању 80. годишњице Другог светског рата у Крагујевцу, октобарског страдања и промоцији Крагујевца као престонице мира | 642.788,00 468.094,00 | 400.000,00 |
| 13. | Мали – велики шампиони Крагујевца | Телевизија спорта и здравља СОС Канал Плус доо, Београд | Промоција спорта и инклузија деце у спортски свет кроз 5 медјских садржаја у формату проширеног телевизијског пакета. | 1.200.000,00 600.000,00 | 500.000,00 |
| 14. | Како до бољег положаја новинара и медјских радника у Крагујевцу | Синдикат новинара Србије Београд | Организовање 2 округла стола на тему- да ли социо- економски статус новинара и медјских радника утиче на професионални рад | 284.000,00 224.000,00 | 224.000,00 |
| Укупна висина средстава које су подносиоци потраживали за суфинансирање пројеката | | | | 15.290.563,16 | |
| УКУПНА ВИСИНА ДОДЕЉЕНИХ СРЕДСТАВА ЗА СУФИНАНСИРАЊЕ | | | | | 9.224.000,00 |

Табела 2. Буџетски пројекти 0004 у оквиру Програма 13 за 2021. годину.

Слично је и са буџетском анализом пројекта 0002, под називом „Јачање културне продукције и уметничког стваралаштва”. За овај пројекат је у 2021. години предвиђено 48,1 милион динара (409.000 €), а потрошено је 40,3 милиона (Завршни рачун, стр. 19). Буџетски гледано, мерење успешности рачуна кроз број културних пројеката за циљем подизања свести о значају родне равноправности. Гледано из угла Завршног рачуна, реализовано је три пројекта са ове позиције.

Опис реализације пројекта 0002 гласи:

„Реализацијом програмских активности из предметног програма обезбеђује се спровођење законске обавезе утврђене Законом о култури (Службени гласник РС број:72/09, 13/16, 30/16 и 6/20), спроведеног конкурса, Закључка Градског већа о програмима, пројектима и манифестацијама у култури који се финансирају или суфинансирају средствима града Крагујевца, Решења о исплати средстава за финансирање, односно суфинансирање програма, пројеката и манифестација у култури, Уговора о реализацији програма/прјеката у културу, даје се допринос града Крагујевца развоју културе на територији Града, а и шире” (стр. 118).

Овакав опис реализације пројеката садржи само једну релевантну информацију и то ону која се односи на неки други документ у коме могу да се нађу детаљи о реализованим пројектима.

Нешто информативнији је документ под називом Грађански водич за буџет из 2021 у коме се налази списак пројеката који су финансирани из буџета 2021. године. Унутар описа Програма 13 појављује се објашњење да је „сврха Програма очување, унапређење и представљање културног-историјског наслеђа, културне разноврсности, продукције и стваралаштва у локалној заједници и остваривање права грађана на информисање и унапређење јавног информисања”, што је начелан циљ, који може, али и не мора да потпадне под специфичан циљ претварања Крагујевца у регионални културни регион, који је дефинисан званичним полицу документима (погледати одељак 7).

У даљем образложењу Грађанског водича стоји да:

Установе културе на територији града, НВО и други субјекти у култури доприносе обележавању значајних датума и догађаја и реализацији манифестација, програма и пројеката од националног и међународног значаја и то: Дан Града, Јоаким фест, Јоакимови дани, Велики школски час, Доста су свету једне Шумарице, Бдење, Међународни луткарски фестивал „Златна

искра”, Госпојинске свечаности, Ноћ музеја, Арсенал фест, ВИБЕ фестивал, Интернационални цез фестивал Крагујевац, ШИФФ – Шумадијски интернационални филмски фестивал, Међународни фестивал уметничке фотографије „Фоторама”, Међународна ликовна колонија „Искра сунца у децембру”, Међународна стрип конференција, Ђурђевдански песнички сусрети. Фестивал нове народне песме „Драгиша Недовић”, Стреет Арт фестивал, ЕСТАМ-ворлд мусиц фестивал, Интернационални фестивал камерне музике, „Цонвивиум Мусицум”, Прозвук и друге манифестације” (стр. 33)

Остаје нејасно како ово могу бити буџетски пројекти, јер се они не помињу, ни по средствима, ни по индикаторима, у оквиру буџета и Завршног рачуна Крагујевца за 2021. годину. Ово би евентуално могли бити пројекти појединачних културних установа, али како смо објаснили у одељку 7, такви пројекти се не налазе у самом буџету. Овај несклад се касније преноси и на медијско извештавање, јер се у медијима списак ових пројеката појављује као да су финансирани из буџета¹⁵, иако је највећи део тих пројеката организован од стране установа културе, и изведен без директне подршке буџета.

Дилему на шта је заправо потрошен новац са позиције пројекта 0002 у оквиру Програма 13 добили смо увидом у Закључак Градског већа Крагујевца од 13. јануара 2021. у коме се наводи списак манифестација који је подржана буџетским средствима са пројекта 0002. Овај Закључак позива се на Одлуку о манифестацијама, програмима и пројектима у областима културе од значаја за град Крагујевац из 2019. године којом су дефинисане културне манифестације које град подржава из буџета.¹⁶

У табели 3 приказани су добитници средстава за 2021. Како може да се види неки корисници су културне установе које се већ финансирају из буџета града (Дом омладине, Позориште за децу, Спомен-парк...), док су друге приватне организације и удружења (Арсенал фест, Арт Кварт итд). На списку се појављују и неки „не-културни” актери, као што су Фото клуб, Прва крагујевачка гимназија или Епархија шумадијске православне цркве.

¹⁵ О културним пројектима из буџета, који су реализовани у 2021. години, вест је могуће прочитати овде: <https://www.pressek.rs/kragujevac/kragujevac-za-stalne-manifestacije-kulture-cetrdeset-miliona-dinara/>

¹⁶ „Службени лист града Крагујевца” број 33/2019 и 36/2020: http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2020_01/t01_0123.htm (Приступљено 10.12.2022)

| Редни број | Организатор манифестације | Назив манифестације | Одобрена средства (РСД) |
|------------|--------------------------------------|---|-------------------------|
| | Град Крагујевац | Дан града Крагујевца | 3.000.000,00 |
| | Спомен-парк "Крагујевачки октобар" | Велики школски час | 1.000.000,00 |
| | Спомен-парк "Крагујевачки октобар" | Међународни салон антиратне карикатуре | 1.000.000,00 |
| | Спомен-парк "Крагујевачки октобар" | Октох | 500.000,00 |
| | Спомен-парк "Крагујевачки октобар" | Доста су свету једне Шумарице | 500.000,00 |
| | Спомен-парк "Крагујевачки октобар" | Бдење | 30.000,00 |
| | Народна библиотека "Вук Карацић" | Дани крагујевачке књиге | 240.000,00 |
| | Дом омладине "Крагујевац" | Шумадијски блуз и џез фестивал | 450.000,00 |
| | Дом омладине "Крагујевац" | Баш театар | 800.000,00 |
| | "Позориште за децу" | Међународни луткарски фестивал "Златна искра" | 2.500.000,00 |
| | Књажевско-српски театар | Међународни позоришни фестивал Јоакимфест | 4.500.000,00 |
| | Књажевско-српски театар | Јоакимови дани | 300.000,00 |
| | Музички центар | Међународни фестивал камерних хорова "Концепти" | 2.500.000,00 |
| | Удружење грађана "CONVIVIUM MUSICUM" | ФЕСТИВАЛ КАМЕРНЕ МУЗИКЕ CONVIVIUM MUSICUM | 1.000.000,00 |
| | Удружење "АРТ КВАРТ" | Интернационални Џез фестивал | 800.000,00 |

| | | | |
|--|-----------------------------------|---|---------------|
| | Удружење “АРТ КВАРТ” | Шумадијски интернационални филмски фестивал дебитантског филма ШИФФ | 1.672.000,00 |
| | Фото клуб “АПОЛО” | Међународни фестивал “ФОТОРАМА” | 400.000,00 |
| | АД ЛИБИТУМ Крагујевац д.о.о. | ИНТЕРНАЦИОНАЛНИ ФЕСТИВАЛ УМЕТНИКА ХАРМОНИКЕ | 800.000,00 |
| | “АРСЕНАЛ ФЕСТ” Крагујевац | “АРСЕНАЛ ФЕСТ” | 15.000.000,00 |
| | Удружење “Крагујевац концерт” | Фестивал народне музике “Драгиша Недовић” | 1.000.000,00 |
| | ЕПАРХИЈА ШУМАДИЈСКА САБОРНА ЦРКВА | ГОСПОЈИНСКЕ СВЕЧАНОСТИ | 1.400.000,00 |
| | Прва крагујевачка гимназија | Позоришни сусрети ученика гимназија Србије | 280.000,00 |
| | УДРУЖЕЊЕ ГРАЂАНА “MILLENNIUM” | КРАФ (Крагујевачки Фестивал антиратног филма) | 500.000,00 |

Табела 3. Списак установа и локалних организација које су добила средства по пројекту 0002 у оквиру Програма 13 у 2021. години.

Овакав начин расподеле културних средстава је сасвим легитиман. Једино што отежава анализу је што се ови подаци не налазе у Завршном рачуну (мада се несистематски сређени налазе у Грађанском водичу за завршни рачун за 2021). На основу индикатора и података који се налазе у Завршном рачуну, апсолутно је немогуће направити анализу ефикасности културних пројеката у Крагујевцу.

Културна политика коју воде културне установе

Из претходне анализе се види да се буџетска подршка установама културе исцрпљује у одржавању самих установа у ужем смислу те речи. Највећи део програма 0001 одлази на зараде

запослених, те остале административне и послове одржавања, које те установе имају (одељак 8).

Саме установе су отуда слободне да саме формулишу и ангажују културне раднике који стварају културни садржај. У неким случајевима ти културни радници су већ запослени у културним установама, док се у другим ради о пројектима на којима се ангажују спољни сарадници (рецимо, удружења грађана или други културни делатници).

За такве културне садржаје (које формулишу и спроводе културне установе) не постоје унапред дефинисани индикатори (као у случају буџетских пројеката 0001, 0002 и 0004). Отуда успешност ових програма можемо да меримо конвенционалним индикаторима који су карактеристични за културне садржаје (рецимо, број посетилаца на некој културној манифестацији или укупан приход од продаје карата). Нажалост, оваква врста анализе је такође отежана с обзиром на то да у својим јавно доступним финансијским извештајима, културне установе не приказују приходе од културних садржаја, већ само „приходе” од буџета града. Установе такође немају ни посебне публикације у којима би прецизно известили о броју продатих карата и посетилаца за сваки догађај (концерт, изложба, књижевно вече итд). Те податке смо прибавили из полицу докумената скупштине града где су подаци дати у селективној и не-систематизованој форми. Очигледно, такви подаци постоје, али се не нуде јавности на увид.

Позоришне установе

Да бисмо класичним индикаторима утврдили исплативост културних садржаја, могуће је насумичним избором изабрати неколико културних установа које добијају средства из буџета Крагујевца. Нажалост, не можемо тачно знати колико која установа добија из буџета, јер те податке културне установе не приказују у својим годишњим финансијским извештајима, који се објављују на порталу Агенције за привредне регистре.

Погледајмо најпре културне установе. У Крагујевцу их има четири – Књажевско-српски театар, Позориште младих Абрашевић, Позориште за децу и Дом омладине. У периоду 2017-2020. према званичним извештајима, ове установе посетило је 228.000 посетилаца, 57.000 годишње, тј. 14.250 по установи. Ако претпоставимо да је

просечна цена улазнице у том периоду износила 300 динара, то значи да је годишњи приход од културних садржаја за ову врсту установе био око 4.27 милиона динара (36.352 €).

Нажалост, на порталима ових институција налазе се само подаци о расходима и буџетским приходима, али не и о приходима који су остварени културним садржајима. У случају Књажевско-српског театра за 2021, приходи из буџета су износили 88.372.022 динара (751.462 €). То би значило да буџетско финансирање надмашује приходе од културних садржаја за више од 20 пута. Другим речима, цене карата би морале да буду 20 пута веће да би ова врста културних установа могла да се тржишно одржава.

Музичке установе

Музичке установе функционишу по сличном принципу као и позоришне. У Крагујевцу три државне културне установе приређују музичке садржаје Музички центар, Центар за неговање традиционалне културе „Абрашевић” и Дом омладине. У периоду 2016-2020. програме које су организовале ове установе посетило је 140.510 посетилаца. То износи укупно 28.102 посетиоца, тј. 9.367 по установи годишње.

Ако претпоставимо да је просечна цена карте у овим установама износила 300 динара, то значи да су ове установе годишње могле да приходују 2.810.100 динара (23.895 €). И ово је далеко испод нивоа средстава које ове установе добијају из буџета Крагујевца. Рецимо, Музички центар је у 2021. год. примио 19.078.328 милиона динара (162.368 €), што поново чини износ који је више од шест пута виши од тржишног прихода ове установе.

Доступност и транспарентност буџета

Релативно је лако пронаћи буџете и програмске документе културне политике Крагујевца. Сви буџети Крагујевца доступни су на званичном порталу града Крагујевца у пдф формату. Сам портал нуди релативно лаку претрагу (уз филтере) свих докумената на основу којих је могуће наћи буџете града до 2010. године.

Претраживање буџета

Отвореност података је обавеза сваке јавне администрације по Закону о електронској управи из 2018-е, који налаже да су сви подаци бити објављивани на Порталу отворених података који омогућују њихово поново коришћење. У последњих десет година, међутим, нису све верзије пдф формата буџета града Крагујевца омогућавали лако претраживање, јер је добар део података представљан у виду слике, што спречава претрагу по појединостима (програмским активностима, пројектима и економским класификацијама). Овакви проблеми не спречавају, али знатно компликују време за анализу.

Јавна расправа о буџету

Учешће у расправи о буџету је једно од важнијих питања за сваку организацију цивилног друштва. Учешћем се омогућује да ОЦД изнесе своје предлоге и кроз дискусију утиче на коначна решења у буџету. Општинска власт редовно организује расправе о буџету на које позива и ОЦД. Извештаји о расправама могу се наћи на званичном порталу града Крагујевца.

Транспарентност буџета

Ово је најкомплексније питање за сваки буџет. Не тиче се само детаља о пројектима, већ пре свега индикатор на основу којих можемо да проценимо спровођење буџета. Питање транспарентности локалних буџета је под надзором невладине организације Транспарентност Србија, која од 2015. године прати отвореност јавних финансија локалних самоуправа.¹⁷

У индексу под називом Индекс транспарентности локалне самоуправе, индикатор „отвореност буџета” игра значајну улогу за укупну процену транспарентности јавних финансија. Начелно, Крагујевац омогућава значајну транспарентност у односу на друге општине, које немају своју веб страницу, е-верзију службеног листа, документа о одржаним седницама локалне скупштине, па чак и актуелни буџет града или општине (овде потпада и читљивост и претраживост буџета). Значајан број општина не објављује

¹⁷ <https://www.transparentnost.org.rs/sr/istraivanja-o-korupciji/lti> (Приступљено 12.12.2022)

периодичне извештаје о извршавању буџета, као ни завршне рачуне и извештаје Државне ревизорске институције.

Рецимо, по овом индексу, Крагујевац се 2022. године налазио на 14. месту (65 поена), што представља погоршање у односу на 2021. годину, када се налазио на 11. месту (68 поена).

Но, неки од најважнијих података за процену буџетске потрошње који се односе на економске класификације 423 и 424 (који се односе на уговоре о јавним набавкама у области културе), не могу се наћи на сајту општине. Иста је ситуација са буџетским индикаторима, који су неопходни за процену успешности буџетских пројеката из области културе – осим пројекта 0001 (број запослених у културним установама) на сајту општине се не налазе подаци о буџетским пројектима који би омогућили индикаторску анализу.

Последња два документа која спадају у ову тему су Извештаји о извршењу буџета и завршни рачуни. Први показују како се буџет реализује током године. Ово омогућава да видимо да ли се пројекти спроводе у смислу буџетске подршке. Локалне самоуправе имају обавезу да објављују ове извештаје најмање два пута годишње (републичка власт то чини сваког месеца). Можемо да видимо да ли су паре уплаћене, али то није довољно да видимо да ли се неки програм и спровео.

Извештаји о извршењу буџета (завршни рачуни) су важнији, јер омогућавају да видимо да ли су буџетски пројекти успешно спроведени. Мањи број локалних самоуправа објављује завршне рачуне. Смисао завршних рачуна није само у томе да се добије реална слика о томе како су буџетска средства потрошена, већ и да се види шта су били проблеми. Како смо показали у одељку 9, ових података, нажалост, нема. Отуда бројке о извршењу које се појављују у оваквим извештајима имају ограничену вредност.

Да ли је ниво буџетске подршке културној политици у Крагујевцу адекватан?

Ово питање има шири значај, јер одговор на њега омогућава да боље разумемо начин на који се културна политика финансира, те како се таква политика разликује од других политика на нивоу локалне самоуправе.

Како смо видели из Графикана 5, град Крагујевац издваја 6 одсто укупних буџетских расхода у 2022. години. Ово је далеко испод буџетских средстава за, рецимо, комуналне услуге, али далеко изнад средстава за заштиту животне средине. Упркос томе, сматрамо да ово није неадекватан ниво буџетске подршке културној политици. Разлог томе је што су културни садржаји делимично тржишно одрживи. За разлику од неких других програма (школство, социјала, заштита човекове средине) који не могу да се тржишно одрже, културни садржаји могу да се продају, те од њих може да се заради и покрије део трошкова. У Анализи проналазимо и податак да је и једна градска културна установа (Културни центар) тржишно одржива.

Ово значајно мења однос према културним установама и количину буџетских средстава која се за њих одвајају. За разлику од, рецимо, комуналних и социјалних установа, за које је неопходно издвојити велики део средстава за административне и не-административне пројекте, будући да су овакви пројекти потпуно тржишно неодрживи, културни пројекти су делимично тржишно одрживи, те је за њих довољно обезбедити функционисање установа које ће их спроводити и осмишљавати. Пример Крагујевца је добар пример на коме се види да град може да има живу културну активност упркос релативно ниским издвајањима за културне садржаје. (Подсетимо се, издвајање за установе културе се не третира као културни садржај, већ само као одржавање институција.) Ако се погледају само буџетски пројекти који су директно усмерени на културни садржај (не-административни буџети), они чине 8 одсто укупног буџета за Програм 13, тј. свега 0,6 одсто укупног буџета Крагујевца за 2023. годину.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Chen, G. G., Weikart, L. A., & Williams, D. W.: *Budget Tools. Financial Methods in the Public Sector*. 2014.
- Dragičević-Šešić, M. (1994). *Neofolk kultura: publika i njene zvezde*. Sremski Karlovci; Novi Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića
- Dragičević-Šešić, M. (2005). Demokratskiost i dometi kulturne politike. *Zbornik radova Fakulteta dramskih umetnosti* br. 8/9, Beograd: Fakultet dramskih umetnosti, str. 387-397.

- Đukić, V. (2012). *Država i kultura. Studije savremene kulturne politike*. Beograd: Institut za pozorište, film, radio i televiziju, Fakultet dramskih umetnosti.
- Lee, R. D., Jr., Johnson, R. W., & Joyce, P. G. (2012). *Public Budgeting Systems* (9th ed.). Routledge.
- Tešanović, B., Kostić, R., & Pantić, D. (2011). Programski budžet i menadžment javnim finansijama. *Vojno delo*, 63(4), 314-328. <https://scindeks.ceon.rs/article.aspx?artid=0042-84261104314T> (Pristup: 9.11.2022)
- Paunović, V. (2020). *Decentralizacija kulturnog sistema Srbije: potrebe i model implementacije*. Doktorska disertacija. <https://nardus.mpn.gov.rs/handle/123456789/18814>;
- Ristić, M. (2020). Kultura otpora – pozorište koje menja svet. *Kultura*, 169, 234-248. <https://doi.org/10.5937/kultura2069234R>.
- Musel, R. M. & Yeung, R. (2020). *Understanding Government Budgets*. London: Routledge.
- Howlitt, M.: *The Policy Design Primer. Choosing the Right Tools for the Job*. 2019
- Žunić, D. (2013). Obim pojma kulture i kulturna politika. *Kultura*. 140, 217-234.

Dokumenti

- Analiza postojećega stanja kulture grada Kragujevca, 2021.
- OECD (1996). SIGMA Papers no. 8. Budgeting and Policy Making. Plan razvoja kulture grada Kragujevca 2021-2025.
- Pravilnik o standardnom klasifikacionom okviru, Službeni glasnik, 16/2016,
- Stalna konferencija gradova i opština, SKGO (2015). Programski budžet – smernice za izradu i prateći modeli (<http://www.skgo.org/vesti/detaljno/1339/programski-budzet-smernice-za-izradu-i-prateci-modeli>) (Pristup 2.-10.12.2023)
- Svetska banka (2002). Savezna Republika Jugoslavija. Ocena finansijske odgovornosti zemlje. (Dostupno na <https://documents1.worldbank.org/curated/en/840141468303837861/pdf/257390Serbian01Srpski10CFAA01public1.pdf>) (Pristup 2.10.2022)

Dušan Pavlović

*Faculty of Political Sciences,
University of Belgrade*

HOW MUCH LOCAL CULTURAL POLICY COSTS. ANALYSIS OF THE BUDGET OF THE CITY OF Kragujevca

Resume

The research belongs to the field of analysis of public policies and public finances, that is, the analysis of budget funds allocated by the local community for cultural policy. Within that question, the research tries to determine whether there are measurable indicators for determining the success of public policy, and whether budget projects create new value that benefits the local community. The goal of the analysis is to offer budget users to organizations with analytical and research knowledge that enables a deeper insight into the implementation of local public policies.

Keywords: public policy, cultural policy, public finances, public administration, budget transparency.
