

## Evaluacija i komparacija kulturnih politika

Biserka Cvjetičanin

*Institut za zemlje u razvoju, Zagreb*

### *Sažetak*

Posljednjih tridesetak godina u razvoju kulturne politike mogu se uočiti tri faze: 1) prikupljanje, monitoring, indikatora kulturne ponude i potražnje, 2) evaluacija kulturnih politika i specifičnih programa, 3) komparativna istraživanja kulturnih politika. Komparativne analize, osim metodoloških ograničenja, moraju posebnu pažnju posvetiti opasnosti generalizacija s obzirom na razlike razvijenih i nerazvijenih zemalja.

Pitanja kulturne politike najčešće se svrstavaju u praktična, »tehnička« pitanja reguliranja odnosa između ciljeva kulturnog razvoja kojima neko društvo teži i načina njihove realizacije. U posljednje vrijeme, međutim, sve su brojnija istraživanja koja vode teorijskom, znanstvenom utemeljenju kulturne politike.

U proučavanju kulturne politike uočava se nekoliko njenih razvojnih faza tokom posljednjih tridesetak godina. Šezdesetih godina, kada se uspostavljaju prvi obrisi kulturnih politika, veliku važnost poklanja se statistici u kulturi, ali se statistički podaci uglavnom sakupljaju bez neke određene metode i standardizirane nomenklature. Oni se nisu razmatrali u općem okviru zbivanja u kulturi i neke su značajne domene često ostajale izvan statističkih pokazatelja. Krajem šezdesetih i početkom sedamdesetih godina pojedine razvijene zemlje počele su s planskom elaboracijom kulturne politike, ali je, ustvari, vrlo mali broj zemalja (npr. Francuska, Nizozemska, Švedska) raspolagao sa statističkim podacima koji su se odnosili na ulaganja u kulturu; poznavanje kulturnih praksi ostajalo je ograničeno. Stoga su Unesco i Evropski savjet odlučili da uspostave sistem prikupljanja statističkih podataka u kulturi kao neophodnog instrumentarija za izradu kulturnih politika i planiranja. Sistem se temeljio na tri osnovna pitanja: kolika su ulaganja u kulturu, tko ih koristi i na koji način. Sedamdesetih godina istraživani su različiti aspekti pokazatelja u kulturi. Osamdesetih godina posebno se inzistira na aspektima vezanima uz ulaganja u kulturu, a Unesco je u tom cilju pokrenuo dva dugoročna projekta: »Okvir za statistiku u kulturi« (Framework for Cultural Statistics — FCS), uz sudjelovanje evropskih zemalja i Sjeverne Amerike, sa ciljem stvaranja koherentnog i

ujednačenog sistema statističkih pokazatelja u kulturi, i »Medunarodnu statističku studiju o financiranju kulturnih aktivnosti putem javnih ulaganja«. Dosadašnje iskustvo pokazuje da je potrebno mnogo vremena i sredstava za uspostavljanje zadovoljavajućih statističkih pokazatelja u kulturi, čak i u zemljama koje se mogu pohvaliti razvijenom kulturnom politikom.

U svjetlu ovih napora valja se vratiti početnoj konstataciji o razvojnim fazama kulturne politike. Šezdesete godine obilježene su u razvijenim zemljama povoljnim perspektivama ekonomskog rasta, optimizmom i željom da se kulturne aktivnosti usmjere na različite i brojne domene. U zemljama u razvoju, posebno afričkim koje su zahvaćene procesom dekolonizacije, ovo se razdoblje naziva »euforičnim«, a karakteriziraju ga obrazovni bum i kulturna previranja. Pokušaji formuliranja kulturnih politika više su izraz konkretnih akcija nego integralnih razvojnih težnji u kulturi. Sedamdesetih godina demokratizacija kulture, odnosno decentralizacija postaje opće prihvaćen pojam: u razvijenim zemljama ona se ogleda u širenju centara za kulturu, razvija se društveni život, povećavaju ulaganja, privatna i javna, u kulturu, smanjuje se relativna cijena elektronskih uređaja i dr. Zemlje u razvoju u to vrijeme ističu zahtjev za afirmacijom kulturnog identiteta, ne u smislu povratka tradicionalnim vrijednostima, već kao pitanje vlastitog određenja i samospoznavanja, te zahtjev za participacijom u kulturnom životu. Poticaj elaboriranju kulturnih politika daje niz Unescovih konferencija o kulturnim politikama (prva u Veneciji 1970, a zatim slijede za Aziju, Afriku, Latinsku Ameriku . . .), ali one najvećim dijelom prilaze kulturi segmentarno, bilo da se kulturni razvoj shvaća sektorski ili kao razvoj kulturnih institucija. U tom razdoblju izlazi serija Unescovih monografija o kulturnim politikama, uglavnom deskriptivnog karaktera. Koncipirane neproblematski, ove studije — uz rijetke iznimke — ne postavljaju pitanje odnosa kulturnih politika prema kulturnom i šire, cjelokupnom socioekonomskom razvoju. Osamdesetih godina u razvijenim zemljama dolazi do izvjesne stagnacije: npr. broj posjetilaca kulturnih institucija više se ne povećava, u velikoj mjeri prestaju kolektivne akcije, posjet kazalištu i broj predstava smanjuju se usprkos činjenici da se u nekim zemljama povećavaju ulaganja u kazališne aktivnosti, opada broj posjetilaca kinematografima, smanjuje se kupnja ploča i elektronskih uređaja itd. Istraživanja pokazuju da se nije približilo ciljevima demokratizacije kulture, zacrtanim sedamdesetih godina. Za zemlje u razvoju osamdesete godine su pokušaj racionalizacije postojeće situacije, realnog suočavanja s vlastitim položajem u svijetu u kojem dominira kulturni i komunikacijski pritisak razvijenih. Praktične implikacije zahtjeva za afirmacijom kulturnog identiteta (reforme obrazovanja, rješavanje jezičnih pitanja, selektivni pristup preuzimanju stranih tehnologija i razvijanje vlastitih) ostaju skromnog dometa. Različite kulturne akcije, kao izraz participacije u kulturnom životu, ne postižu predviđene rezultate, npr. izgradnju palača kulture ne prati masovni posjet itd.

Logično je da zbog neusklađenosti kulturnih politika i ciljeva kulturnog razvoja posljednjih godina jača shvaćanje o nužnosti mijenjanja pristupa kulturnoj politici. Problematika kulturne politike javlja se u posve drugačijem svjetlu nego u prethodnim razdobljima. Sve se češće postavlja pitanje jesu li angažirana sredstva pravilno utrošena. U mnogim zemljama dolazi do realnog smanjivanja ulaganja države i zajednica u kulturu, tzv. »budžet-

skog stezanja«. Premda ne postoji precizniji pregled tih tokova, pokušaji u traženju novih, diverzificiranih putova su, bez sumnje, interesantni, kao npr. redistribucija prioriteta, povezivanje drugih područja s kulturom i unutar same kulture, racionalizacija, podrška iz drugih izvora. Većina zemalja danas pribjegava njihovoj kombinaciji. Sve veća pažnja poklanja se potrebi evaluacije nacionalnih kulturnih politika, a zatim i njihovoj komparaciji na međunarodnoj razini.

Evaluacija kulturnih politika postaje danas prioritetni zadatak, ali ona nije novi fenomen. Ustvari, u mnogim zemljama provode se evaluacije u pojedinim segmentima kulturne politike (npr. knjiga i čitanje, položaj umjetnika u društvu, kulturne inovacije, kultura u radnoj sredini, kultura u seoskoj sredini, specifični programi) kojih zbir, međutim, ne može činiti globalnu evaluaciju kulturne politike. Brojne su definicije pojma evaluacija, od »određenja vrijednosti« (B. Klaić) do »procjene programa akcije« kada je riječ o kulturnim politikama (A. Girard). Evaluacija doista treba biti integralni dio elaborata i razvoja svake nacionalne kulturne politike. Neizbježno je upitati se postizu li akcije kulturne politike očekivane rezultate, jesu li dobro koncipirane, uravnotežene, upitati se o zasnovanosti onoga što je realizirano. Dosadašnja iskustva ukazuju na različite metode evaluacije kulturnih politika koje ćemo ovdje samo sažeto iznijeti<sup>1</sup>.

Jedna je od metoda evaluacija činjenica i evaluacija uzroka. U evaluaciji činjenica težište je na identifikaciji ciljeva, odnosno potencijalnih efekata, ali se pojedini aspekti međusobno ne povezuju. U evaluaciji uzroka upravo se inzistira na korelaciji različitih aspekata (npr. u kazališnoj domeni, između alokacije javnih fondova i promjena koje su se zbile u pogledu broja posjetilaca, predstava itd.). Pitanje uzroka je teža, ali i bitna metoda evaluacije.

Evaluacija može biti formativna (oblikovna) i somativna (zbirna). Formativna evaluacija je kontinuirana, dok se somativna provodi s vremena na vrijeme, kada se o tome donese posebna odluka. Somativna evaluacija je obično izolirani postupak, sistematski i produbljeno realiziran, a odnosi se na točno određenu aktivnost.

Evaluacija može biti, također, prije početka određenog programa (»evaluacija potreba«), za vrijeme realizacije (»evaluacija modaliteta«) i nakon završetka (»evaluacija efekata«).

*Ex-ante* evaluacija odnosi se na moguće programe akcije, a važna je stoga što su dosad kulturne politike velikim dijelom tek bile u toku elaboracije, posebno kada je riječ o zemljama u razvoju. Početkom osamdesetih godina one su stekle u većem broju zemalja stanovitu stabilnost, pa *ex-post* evaluacija (tj. već prihvaćenih akcija) dobiva na aktualnosti.

Bez obzira na metodu evaluacije kulturne politike, tri su osnovna elementa svake sistematske evaluacije: ciljevi — akcije — rezultati. Evaluaciju je nemoguće provoditi ako ciljevi nisu jasno postavljeni. Teškoća je u tome što su ti ciljevi najčešće više implicitni nego eksplicitni u momentu pokretanja nekog programa. No najveći problemi zadiru u njihove unutarnje od-

<sup>1</sup> Metode evaluacije nacionalnih kulturnih politika sistematski su obrađene u zborniku: *Méthodes pour l'évaluation des politiques culturelles nationales*, Le Conseil de l'Europe — Unesco, 1987.

nosc: oni se nameću kada se »prevode« ciljevi u akcije, ciljevi u rezultate i akcije u rezultate. Procesi operacionalizacije sadrže više faza (identifikacija akcija, sakupljanje podataka, analiza), ali se po sadržaju bitno razlikuju, zavisno o tome radi li se o »prevođenju« ciljeva u akcije ili u rezultate.

U evaluaciji nije moguće pratiti sve elemente koji bi mogli imati neko značenje za kulturni život. Potrebno je brižljivo izabrati indikatore koji moraju predstavljati široku lepezu kulturnog života i biti osjetljivi na stvarne promjene tog života. Indikatori kojima se mjere rezultati mogu biti kvantitativni (tj. oni koje je moguće neposredno kvantificirati) i indikatori sadržaja. Kvantitativne indikatore relativno je lako prezentirati u obliku statistika (npr. broj kazališnih predstava, posjet itd.), dok indikatori sadržaja zahtijevaju često veća istraživanja (npr. sadržaj kazališnih predstava, mišljenje publike, stav populacije naspram neke akcije). (U spomenutoj studiji izbjegava se pojam »kvalitativni indikatori«, jer asocira ideju kvalitete, npr. ocjene umjetničkih dometa što nije u domeni evaluacije, i jer se indikatori sadržaja također mogu kvantificirati, čak i kad ne izražavaju direktno kvantitetu).

Evaluacija je dug i polagan proces. Ona ne daje neposredne i gotove recepte, više postavlja pitanja i probleme nego što ih rješava, ali je neophodna u donošenju strateških odluka, korigiranju bitnih stavova, uočavanju promjena u cjelini. Razvoj kulturnih politika nalazi se danas u vrlo dinamičnoj fazi, te valja istaknuti potrebu daljnje rasprave o evaluaciji kulturnih politika i na nacionalnoj i na međunarodnoj razini. Dosadašnja iskustva pokazuju da još ne postoje koherentne metode evaluacije, te da se javljaju prvi pokušaji da se na međunarodnoj razini razmjenjuju mišljenja i koordiniraju akcije za razvoj metodologije<sup>2</sup>.

Evaluacija kulturnih politika i njihova komparacija mogu biti ključni aspekti međunarodne suradnje u domeni istraživanja u kulturi.

Komparativna istraživanja sve se intenzivnije provode u različitim segmentima društvene strukture, na razini više zemalja,<sup>3</sup> već i stoga što jača svijest da ona pridonose obogaćivanju vlastitih spoznaja.

Komparativna istraživanja u okviru kulturnih politika više zemalja mogu osvijetliti važna pitanja kao što su razvoj kulturnih praksi u različitim zemljama u određenom razdoblju, prioriteti u kulturi, ukupni nivo ulaganja u kulturu u odnosu na druge zemlje, veličina ulaganja u pojedine kulturne sektore (jesu li npr. veća ulaganja u biblioteke ili u kazalište u usporedbi s drugim zemljama, da li se uporedo s većim ulaganjem u određenu aktivnost očituje pad publike u više različitih zemalja itd.). Takve se komparacije mogu koristiti kao informacija, ali i kao jedan od elemenata odlučivanja u usmjeravanju i razvoju kulturne politike. Pri tome se, naravno, ne smije zanemariti činjenica da su komparacije tek relativno pouzdane, budući da nacionalni statistički pokazatelji nisu usklađeni niti ih je moguće homo-

<sup>2</sup> Kao rezultat napora Evropskog savjeta valja istaći studiju o metodama evaluacije na primjeru Francuske: *Programme expérimental d'évaluation des politiques culturelles — France, Rapport du groupe d'experts européens, Conseil de la coopération culturelle, Strasbourg, 1987.*

<sup>3</sup> Spomenimo kao vrijedan pokušaj studiju: *Comparative Development in India, Mexico and Brazil*, RIS, New Delhi, 1987.

genizirati na razini više zemalja. Različitost kulturnih sistema ili sistema financiranja svakako je problem koji se postavlja pred međunarodno komparativno istraživanje, ali i izazov za pronalaženje novih putova i metoda. U navedenoj studiji o metodama evaluacije kulturnih politika zanimljiva je komparativna analiza o ulaganju u umjetnost u osam evropskih zemalja iz koje se mogu izvući neka zajednička obilježja kao što je politika decentralizacije u podršci umjetnosti, ali i razlike u ulaganjima u umjetnost. Pokušaji komparativnih analiza pokazuju da se ne bi smio izgrađivati neki sofisticirani okvir međunarodnih komparacija, pa se ovdje valja prisjetiti Van Tieghemove uvijek aktualne misli — iz domene književnosti — o komparaciji koja treba »da obuhvati što veći broj činjenica raznog porijekla, da bi se bolje objasnila svaka od njih; da proširi osnove saznanja da bi se pronašli uzroci što većeg broja posljedica«. Bit će potrebno još mnogo napora u razvijanju metodologije komparativnih istraživanja na međunarodnoj razini.

Unesco je na Svjetskoj konferenciji o kulturnim politikama u Meksiku 1982. preporučio svim zemljama članicama da jačaju programe istraživanja koji mogu pridonijeti evaluaciji kulturnih politika. Razvijene zemlje su u to krenule. Za zemlje u razvoju kojima često nedostaju i osnovne informacije, značajnu ulogu moglo bi odigrati osnivanje mreže istraživačkih instituta i istraživača koji se bave kulturnim razvojem, i dokumentacijskog centra u kojem bi se prikupljali, obrađivali i diseminirali podaci o kulturnom razvoju, kulturnim politikama i suradnji<sup>4</sup>. Konačno, i istraživanje »Kulturna politika Jugoslavije — evaluacija i komparacija s tri zemlje federalne strukture, Indijom, Brazilom i Nigerijom«, koje je inicirao Institut za zemlje u razvoju, na poticaj Unescoa, i u kojoj će princip federalnosti poslužiti kao osnovni kriterij za komparaciju, izraz je težnje za mijenjanjem postojećih odnosa u svijetu i izgradnje ravnopravne međunarodne komunikacije i suradnje.

<sup>4</sup> Prijedlog o osnivanju mreže istraživačkih instituta i dokumentacijskog centra za kulturni razvoj i suradnju zemalja u razvoju formuliran je na konzultativnom skupu stručnjaka održanom 1987. u Zagrebu u okviru priprema za Svjetsku dekadu kulturnog razvoja (1988—1997).

Biserka Cvjetičanin

### EVALUATING AND COMPARING CULTURAL POLICIES

#### Summary

Three phases can be discerned in the development of cultural policy within the last thirty years: 1) the collecting and monitoring of cultural supply and demand indicators; 2) evaluation of cultural policies and specific programs; 3) comparative study of cultural policies. Apart from their methodological limitations comparative analyses must pay special attention to the dangers of generalization in view of the differences between developed and undeveloped countries.