

OPEN FOR
CALL
IDEAS

RESEARCH

+

(positions)

- audience needs
- search for potential partners / NGOs, local operators
- mapping on cult. actors

+ public

BOARD

COMMUNICATION

he

of the
am



КУЛТУРНИ ПОЛИТИКИ В ПРОМЕНЛИВА СЪВРЕМЕНОСТ:

гражданско участие
в Европейска столица
на културата

от Силви Нази,
Local Operateur's Platform
превод Росица Кратункова

Заглавно изображение:

Източник: LOCOP / Axel Braun

Въведение: Програмата на Европейска столица на културата

В последните години гражданското участие стана незаменима част от предлаганите политики и препоръки на Европейския съюз, особено в сферата на културата. От една страна, този напън за повече включване на хората във взимането на решения може да се цели в намаляване на демократичния недостиг, от който продължава да страда ЕС. От друга страна, на местно ниво участието в планирането и изпълнението може да подпомогне устойчивостта на културата. Но дали е така в действителност? Дали участието взема превес в културните политики?

Тази статия адресира проблема за гражданско участие в рамките на Европейска столица на културата (ЕСК). Ще повдигне въпроси, отнасящи се до такова участие и ще даде насоки за последващ анализ. След кратък преглед на развитието на ЕСК, ще се обърне към подходите за участие на две нива – на системно и местно ниво, които могат да улеснят или блокират прилагането на планиране с гражданско участие. Анализът завършва с наблюдение върху потенциала за такова планиране и предлага препоръки за по-нататъшно развитие.

Програмата „Европейска столица на културата“ е често сочена като най-разпознаваемата културна инициатива на ЕС. Всяка година два или три града са избрани и финансирани в рамките на една година за организирането на културни събития със силно европейско измерение. Градовете-домакини са избирани от Европейската комисия за всеки цикъл, понастоящем до 2033. Програмата съществува от 1985 г. и всички документи, свързани с нея, са лесно достъпни, което прави лесно изследването на трансформациите в нея. От решенията и регламентите се наблюдава смяната на подхода на висшата култура отгоре-надолу, типичен за периода 1985–2000, към повече подходи с гражданско участие от долу нагоре (Sassatelli, 2013: 64–65). Макар програмата да е добре

установена и често да представлява предмет на изследване от икономисти и урбанисти, има недостатъчно изследвания на база интеграционна теория, които да проследяват основните идеологии за програмата и особено гражданското участие.

Миттаг (2013), например, изследва произхода на програмата ЕСК до конференцията в Хага 1969 г., която, заедно с Документа за европейска идентичност от 1973 г. и Доклада на Тингерман от 1975 г., е основата на този нов подход към културата в европейската общност. А именно „да използва културата като „средство“ за създаване на европейска идентичност и да заздравя подкрепата за европейска интеграция“ (ibid.,: 40). Наред с този променен подход към културата, едновременно присъствие на някои важни феномени доведоха до създаването на програмата ЕСК. От една страна, за да излязат от стагнацията на европейската интеграция (евросклероза) след кризата на аграрните и финансови политики на ЕС през 70-те и 80-те, Съветът на ЕС и Европейската комисия решават да инвестират в европейското културно наследство, надявайки се да възстановят доверието в Общността и да подобрят имиджа на евроинтеграцията като цяло.

От друга страна, провалът на гръцката интеграция в ЕС през 1983 г. изисква успешна интервенция на европейско ниво. Моделът на европейски проекти като „Празник на музиката“* постепенно доказват, че са успешен инструмент за заздравяване на вярата в евроинтеграцията. На фона на тези събития бива предложена една рамка за инициатива на културни политики с фокус върху интеграцията. Всичко това довежда до предложението на Мелина Меркури, тогавашния гръцки министър на културата, за културна програма „Европейски град на културата“ (Mittag, 2013). Основната идея на Меркури е да улесни диалога между различните европейски градове, но

* „Празникът на музиката“ се чества на 21 юни всяка година. Безплатни концерти биват организирани на публични места и в паркове. Първият такъв празник е честван в Париж през 1982 г. по предложение на тогавашния френски министър на културата, Джек Лон, и на Морис Флоре. По-късно се празнува в повече от 100 страни в целия свят.

другите културни министри залагат и друга цел – да заздравя общия имидж и възприемане на процеса на европейска интеграция (Mittag, 2013). Едва след създаването на културния комитет към Европейския парламент през 1983 г. обаче, той може да защитава тезата, че културата е основен инструмент за интеграцията и да изисква бюджетни средства (Staiger, 2013).

Програмата е за първи път приложена през 1985 г., превръщайки се в една от първите инициативи в сферата на културата на европейско ниво (Staiger, 2013). В тези начални години, програмата е просто лятно събитие в добре установени европейски културни центрове – Атина (1985), Флоренция (1986), Амстердам (1987), Западен Берлин (1988), Париж (1989) – фокусирайки се предимно върху висшата култура и включвайки съществуващи събития и фестивали. Въпреки това, основната роля е трябвало да бъде да промотира европейското измерение на културата и да затвърди логиката за интеграция чрез културата (García, 2004; Mittag, 2013; Staiger, 2013).

През 90-те, с провеждането на програмата в Глазгоу (1990), вниманието се обръща от градовете с опит в културните събития към по-малки, по-индустриални градове. В Глазгоу програмата е съпроводена от градско обновление, стимулирано от културата, културен туризъм, разнообразен икономически растеж, участие на местни общности и създаване на алтернативни културни места (Staiger, 2013). Тъй като тези обновления целят дългосрочен ефект, ЕСК се превръща в постиндустриален инструмент за градско възраждане чрез използването на културни политики (Patel, 2013). Паралелно на тези промени възникват първите подходи на участие, ръка за ръка с проектите за социални иновации, като например проектът „Проповядване в чужда енория“* в Ротердам през 2001 и доброволчески инициативи като тези в Ливърпул 2008 (Tommaschi et al., 2018).

* Проектът включва малки местни общности, където проповедници от различни изповедания проповядват в мястото за поклонение на другия. Проектът е често посочван за един от „най-добрите“ примери за участие в ЕСК

От 2010 г. насам рамката за участие е развита допълнително, осъществявайки и изискването за социален аспект на програмата. Участието на граждани, публика и местни общности е осъществено на различни нива и с различен интензитет.

Гражданско участие в европейските столици на културата

Участието е неизбежно важен елемент на демокрацията и е предпоставка за легитимност и отговорност. Според Фишър „управлението с гражданско участие е вариант/подкатегория на теорията за управление, която слага акцент върху демократичното участие, особено чрез практики на обсъждане – форма на демократична ангажираност с цел задълбочаване на гражданското участие в демократичния процес“ (Fischer, 2012, с. 457). В тази рамка „управление“ се отнася към нов подход



LOCOP / Axel Braun

за взимане на решения, който възниква през 90-те години, докато управлението с гражданско участие предлага рамка за публична ангажираност чрез процес на обсъждане, особено за овластяване на гражданите.

По тази причина в управлението с гражданско участие се прилага най-основното и широко разбиране за участие, което означава, че засегнатите лица от даден процес на планиране или програма трябва да бъдат включени в него (Turnhout, Van Vommel and Aarts, 2010). Според Фишър и Банян управлението с гражданско участие може да доведе до по-равно разпределение на политическа власт; по-справедливо разпределение на ресурси; овластяване на гражданите и изграждане на капацитет; развитие на широка и прозрачна обмяна на информация; създаването на колаборативни партньорства; децентрализация на процеса на взимане на решения и по-голяма отчетност и прозрачност (Vanuyn, 2007; Fischer, 2012).

Управлението на участие е взаимосвързано с подходите за пряка демокрация. Шаар и Едуардс описват пряката демокрация като „*демократични разбирания и практики, които позволяват директно индивидуално или колективно участие на гражданите в общото взимане на решения*“, където ключово е прякото участие на гражданите в управлението на основни публични институции (Schaar and Edwards, 2007, с. 663). Те проследяват произхода на понятието до демократичния модел на „Новото ляво“* и го свързват със съвременната тенденция за гражданско участие и глобалния недостиг на демокрация през 90-те години, което е видимо от слабото участие на избори, недоверието в правителството и традиционната политика и кризата на легитимността на местното управление (Schaar and Edwards, 2007; Nagy, 2018).

Въпреки това, когато става въпрос за това какво разбираме под участие в ЕСК, се сблъскваме с множество дефиниции и

* широко политическо движение през 60-те и 70-те години на 20-и век в Западна Европа, Южна и Северна Америка, което води различни социални борби като права за ЛГБТ общността, феминизъм, право на аборт, граждански права

практики в събирателния термин „участие“. В скорошна статия Томарши, Хансен и Бинчини изброяват четири различни концепции за *участие* във връзка с ЕСК. Първо, участие може да бъде разбрано като ангажиране на публиката в рамката на развитие на публиката.* Второ, много ЕСК използват доброволчески програми като структури на участие. Трето, по-активна роля на участие е когато граждани участват в създаването на културно съдържание. Четвърто, участието се прилага за цялостния процес: „планиране, изпълнение и оценяване на програмата“ (Tommaschi et al., 2018). В моя подход използвам това най-широко разбиране за участие и смятам, че участниците, които ще бъдат засегнати от процеса на планиране, трябва да бъдат включени във всяка фаза на този процес.

Тъй като засегнатите страни от програмата ЕСК са най-активни на супранационално или местно ниво от многостепенната управленческа структура или просто „подминават националното или дори градските културни и икономически политики“, по думите на Еванс (2003, с. 426), ще се фокусирам върху процеса, свързан с изпълнението на рамките на участие чрез адресиране на тези две нива.

Европейското ниво включва предимно систематични подходи: тенденции, които произхождат от културните политики на европейско ниво и от програмата на ЕСК. Тук ще се опитам да изброя някои от основните предизвикателства. От една страна, един от главните проблеми е липсата на ясни концепции. Липсата на конкретни дефиниции и напътствия е слабост на тези културни политики не само във връзка с идеята за участие, но и по отношение на устойчивостта на културата и наследството. В скорошна статия изследвам основните документи на ЕСК програмата (Nagy, 2018). При прилагането на критичен рамков анализ върху тези документи става ясно,

* Развитие на публиката е стратегически подход за заздравяване и разширяване на връзката между културните институции и различните публики. Според изследване на Европейската комисия Ангажиране на публиката е втората фаза в оперативно развитие на публиката, след фазата на уведомяване. В този контекст участието е виждано като инструмент за ангажиране на публиката.

че няма точно определение на това какво е участие или какво трябва да бъде, освен някои редки споменавания на „кой“ трябва да участва в „какво“. Отговорът на основното „как“, което би дефинирало и самото участие, отсъства.

От друга страна, сходен структурен проблем на програмата е липсата на контрол над изпълнителния процес. Въпреки че има въведени мониторингови механизми и задължение за оценка от градовете, липсват ефективни мерки, които да влияят на самото изпълнение на програмата от страна на Европейската комисия. За градовете столици на културата съществува наградата Мелина Меркури, която отчасти трябва да изпълнява тази роля, въпреки че условията са сравнително лесно изпълними и изискването за участие и устойчивост дори не са споменати. По настоящем критериите за наградата са придържане към визията, целите, стратегията, програмата и бюджета, които са в апликационната книга; уважаване независимостта на артистичния екип; достатъчно силно европейско измерение; демонстриране на ЕСК като инструмент на ЕС за маркетинг и комуникация и подготовка за мониторинга и крайното оценяване на програмата.*

В допълнение на систематичните проблеми има и притеснения за прилагане на подходи на участие на местно ниво. С цел да обърне повече внимание на проблемите, свързани с участието, бих искала да въведа тук термина „местни оператори“. Те са местните засегнати лица – например, малките социо-културни инициативи, активистите, НПО-та, артисти, куратори, грас-руутс и граждански организации – хора, активни на местната културна сцена. Операторите присъстват на местно ниво и затова могат директно да комуникират с различни групи от гражданското общество и да осигурят културна устойчивост на програмата.

* *Европейски столици на културата 2020 до 2033. Наръчник за градовете-кандидати* Достъпно [тук](#) [Последен достъп 10 януари 2019].

Основните проблеми, повдигнати на местно ниво от операторите, са множество. Първо, една от основните пречки е инструментализацията. На база качествени интервюта, проведени в 14 ЕСК между 2014 и 2018, местни оператори описват своето участие като особено променливо в процеса на планиране, изпълнение и оценяване на програмата. Докато повечето местни оператори са били включени в планирането, когато тяхното участие е било особено важно за спечелване на титлата, те са били след това изключени от самото изпълнение. Затова, въпреки че процесът на кандидатстване се е опирал на тяхното участие, в програмата впоследствие то липсва. В определени случаи местните оператори са могли да участват само докато управителният съвет не е поел ръководството. След това, чрез апликационни процеси или програмни стратегии отгоре-надолу, те са били изключени от програмата, имали са малки роли или в дадени случаи е трябвало дори да отстъпят мястото си на дейност.

Второ, специален тип инструментализация може да бъде проследена в случаи, когато ЕСК е използвана основно като инструмент за градско обновление. Тази тенденция започва през 90-те години в титулуваните градове, осланяйки се на успешното, но неустойчиво, водено от изкуството обновление на американските градове. Този подход с акцент върху икономическото насърчаване спечелва допълнителна подкрепа в Европейската комисия заради културните и креативни индустрии и финансови стратегии. По тази причина можем да наблюдаваме използването на всичките четири особености на „културната икономическа политика“ в ЕСК програмите, ориентирани към тези индустрии.

Това включва организирането на големи проекти, често свързани с места с индустриално или културно наследство. В тези проекти виждаме създаването на културна инфраструктура като ателиета и студия, популяризирането на публично-частни партньорства и съживяването на градски

публични пространства основно с ефекти на гжентрификация (Kong, 2000; García, 2004). В този случай, включването на местните оператори е възможно само ако те също произвеждат продукти за пазара.

Трето, друг често цитиран проблем във връзка с изпълнението на ЕСК е фестивализацията. Тя настъпва, когато всяко участие и планиране е фокусирано само върху самата ЕСК година без никакъв устойчив ефект върху културната сцена.

Четвърто, проблем, който в последните години събра повече внимание в рамките на ЕСК, е липсата на културна стратегия от страна на града и общината. В едно изследване Гарсия описва случая с Глазгоу като *„събитието, чрез което организаторите не успяха да създадат партньорства и работни структури, които да останат и след това и да бъдат приложени в по-малък мащаб, извън голямото събитие (...) Културата беше използвана като инструмент за икономическа регенерация, без да бъде придружена от добре развита политика за градска култура. Така, решенията често бяха взимани на базата на бъдещи печалби, медийно отразяване и туристически наплив, а не като средство за развитие на обществото и за себеизразяване“* (García, 2004, с. 319-320).

В последния наръчник на ЕСК критерият *„принос за дългосрочната културна стратегия“* е бил добавен към изискванията, показвайки необходимостта от културна стратегия за избрания град, която *„покрива действието на програмата и включва плановете за осигуряване на устойчивост на културните дейности и след въпросната година“* и съществува към момента на кандидатстване.* Културните стратегии обаче често са неясно формулирани, така че е трудно да се проследи как ЕСК играе роля в тях.

Дори и ако културните стратегии са гласувани, участието не е приоритизирано в тези дългосрочни програми. Това означава,

* *Европейски столици на културата 2020 до 2033. Наръчник за градовете-кандидати*
Достъпно [тук](#) [Последен достъп 10 януари 2019.]

че в ЕСК градовете ако титлата не е подкрепена с регионално и национално финансиране, всички инициативи и успешни програми от годината ще бъдат оставени без културна и финансова стратегия. Този проблем е тясно свързан с временната структура на организациите. Томарши, Хансен и Бианчини (2018) смятат, че това е основно предизвикателство за градовете ЕСК, посочвайки големите разриви, които могат рязко да последват след края на ЕСК годината, когато липсва последваща стратегия.

Заклучение

В обобщение, бих искала да обърна внимание на потенциала на програмирането на участие и да предложа някои препоръки за бъдещ анализ. От една страна, в началото на статията накратко разгледах развитието на ЕСК във връзка с различните културни обрати и разнородните интереси, които те обслужват, за да представя по-задълбочено феномена на развитието на участие. От друга страна, обърнах внимание на подходите, които могат да позволят или блокират гражданското участие в ЕСК на европейско и местно ниво. Този кратък обзор ясно илюстрира, че въпреки че участието е изисквано и подпомагано от културните политики като цяло и по-конкретно от решенията за ЕСК, то все още трябва да преодолее някои пречки на двете нива. Основните уроци тук са следните:

На систематичното ниво на програмата виждаме, че въпреки че участието е позволено и „подкрепено“, няма реални напътствия как това участие да се осъществи, нито реален фокус върху него при мониторинга и оценяването. Участието трябва да е ясно очертано и дефинирано, за да се осигури неговото осъществяване.

На местно ниво, участието на местни оператори и гражданското общество не трябва да бъде инструментализирано в ничий интерес, нито за нуждата на успешна кандидатура, нито за градско обновление и туризъм.

На гвете нива, липсата на културна, социална и икономическа устойчивост трябва да бъде преодолена, тъй като частично приложените културни стратегии не решават този проблем сами.

Може би един момент, който засегнатите страни и решаващите органи не успяват да припознаят, е положителният ефект на участието. Въпреки че подходите на участие отнемат повече време, те са също така ключът към културната устойчивост. С цел да се придържам към примера за местните оператори, който дадох по-рано, продължителното участие на тези оператори и на гражданското общество в планирането, изпълнението и оценяването може да направи така, че инвестициите в културата по време на ЕСК да отговарят повече на нуждите и интересите на това гражданско общество. По този начин, то би имало интерес да остане ангажирано в проектите, започнали по време на ЕСК, и би било мотивирано да запази наследството и да поддържа културните инициативи, организации, събития и пространства.

Това е и подходящият момент да се върнем към една от основните цели на ЕСК – демократизацията. Може би сега е времето да повярваме отново в демократичните процеси с помощта на използването и подкрепата на гражданското участие.

БИБЛИОГРАФИЯ

Културни политики в променлива съвременност: гражданско участие в Европейска столица на културата

- Banyan, M. E. (2007) 'Participation'. In: Bevir, Mark (eds.) *Encyclopedia of Governance*. Thousand Oaks, CA: Sage. pp.659-663.
- Evans, G. (2003) 'Hard-branding the Cultural City. From Prado to Prada'. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(2) pp. 417-440.
- Fischer, F. (2012) 'Participatory Governance: From Theory To Practice'. In: D. Levi-Faur, (eds.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, Oxford, United Kingdom. pp. 498-511.
- García, B. (2004) 'Cultural Policy and Urban Regeneration in Western European Cities: lessons from experience, prospects for the future', *Local Economy*, 19(4), pp. 312-326
- Kong, L. (2000) 'Culture, Economy, Policy: Trends And Developments'. *Geoforum, Special issue on Cultural Industries and Cultural Policies*, 31 (4), pp. 385-390.
- Mittag, J. (2013) 'The changing concept of the European Capitals of Culture: between the endorsement of European identity and city advertising'. In: Patel, Kiran Klaus (eds). *The Cultural Politics of Europe. European capitals of culture and European Union since the 1980s*. Routledge, pp. 39-55.
- Nagy, S. (2018) 'Framing culture: Participatory governance in the European Capitals of Culture programme'. *Participations. Journal of Audience & Reception Studies* 15(2) Available from: <http://www.participations.org/Volume%2015/Issue%202/15.pdf> [Accessed 2 January 2019].
- Patel, K. K. (2013) 'Introduction'. In: Patel, Kiran Klaus (eds). *The Cultural Politics of Europe. European capitals of culture and European Union since the 1980s*. Routledge, pp. 1-17.
- Sassatelli, Monica Europe's several Capitals of Culture: from celebration to regeneration to polycentric capitalisation. in. Patel, Kiran Klaus ed. (2013) *The Cultural Politics of Europe. European capitals of culture and European Union since the 1980s*. Routledge, pp. 55-72.
- Schaap, L. and Edwards, A. (2007) 'Participatory Democracy'. In: Bevir, Mark (eds.) *Encyclopedia of Governance*. Thousand Oaks, CA: Sage. pp. 659-663.
- Staiger, U. (2013) 'The European Capitals of Culture in Context: Cultural Policy and the European Integration Process'. In. Patel, Kiran Klaus (eds.) *The Cultural Politics of Europe. European capitals of culture and European Union since the 1980s*. Abingdon: Routledge. pp. 19-39.
- Tommarchi, E., Hansen, L.E., Bianchini, F. (2018) 'Problematising the question of participation in Capitals of Culture'. *Participations. Journal of Audience & Reception Studies* 15(2) Available from: <http://www.participations.org/Volume%2015/Issue%202/10.pdf> [Accessed 2 January 2019].
- Turnhout, E., S. Van Bommel, and N. Aarts (2010) 'How participation creates citizens: participatory governance as performative practice'. *Ecology and Society* 15(4): 26. Available from: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art26/> [Accessed 10 February 2015]