

# CULPOL TEMATSKI DOKUMENT 1

## Supsidijarnost, *policy*, OMK? Hrvatska kulturna politika u europskom kontekstu

Jaka Primorac

The logo for CULPOL, featuring the word 'cul' in pink and 'pol' in blue, with a horizontal line separating them.

IRMO, Zagreb, 2017.

Author/autorica: dr. sc. Jaka Primorac

Title/naslov: Supsidijarnost, *policy*, OMK? Hrvatska kulturna politika u europskom kontekstu / Subsidiarity, policy, OMC? Croatian cultural policy in the European context

Reviewers/recenzenti: dr. sc. Biserka Cvjetičanin, dr. sc. Aleksandra Uzelac

Series editors / urednice serije: Jaka Primorac, Aleksandra Uzelac

Language editing / lektura: Ivana Gusak Bilić, mag.

Design/dizajn: Dragana Markanović

Publisher/nakladnik:

IRMO – Institut za razvoj i međunarodne odnose  
(Institute for Development and International Relations)  
LJ. F. Vukotinovića 2, HR-10000 Zagreb

For the Publisher/za nakladnika: dr. sc. Sanja Tišma, IRMO Director/ravnateljica

The CULPOL Issue Papers series has been published with the support of the Erasmus+ Programme of the European Union, within the framework of activities of the Jean Monnet Project EU Competences and National Cultural Policies: Critical Dialogues / CULPOL (575442-EPP-1-2016-1-HR-EPPJMO-PROJECT). The CULPOL Issue Papers series present selected articles that provide critical analysis on the different issues reflecting the themes of the CULPOL project, with the aim to pool the research of the project stakeholders and make it more visible and accessible to all the interested parties. The papers published within this series will explore the different ways that the European Union impacts the cultural policies on the national as well as local level in order to kindle interest in EU related topics among Croatian cultural researchers, policy makers and cultural practitioners. More information about the project is available at: <http://culpol.irmo.hr/home/>.

The publication reflects the views of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

CULPOL tematski dokumenti rezultat su rada na projektu 'EU kompetencije i nacionalne kulturne politike: kritički dijalozi' / CULPOL (broj: 575442-EPP-1-2016-1-HR-EPPJMO-PROJECT) koji je sufinanciran sredstvima programa Europske unije Erasmus+. Tematski dokumenti istraživat će na koje sve načine Europska unija utječe na kulturnu politiku na nacionalnoj i na lokalnoj razini kako bi se istraživače/ice kulture, donosiocice odluka i kulturne radnike u Hrvatskoj zainteresiralo za EU teme. Cilj CULPOL tematskih dokumenata je objediniti istraživačke kapacitete suradnika na projektu te ih učiniti vidljivijim i dostupnijim svim zainteresiranim dionicima. Više informacija o projektu dostupno je na mrežnoj stranici [culpol.irmo.hr](http://culpol.irmo.hr).

Ova publikacija odražava isključivo stajalište autora publikacije i Komisija se ne može smatrati odgovornom prilikom uporabe informacija koje se u njoj nalaze.



EU Competences  
and National  
Cultural Policies:  
Critical Dialogues

EU kompetencije  
i nacionalne  
kulturne politike:  
kritički dijalozi

Co-funded by the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



# Sadržaj

Sažetak.....	2
Uvod.....	3
Princip supsidijarnosti .....	3
<i>Policy</i> .....	5
Pitanje transverzalnosti .....	6
EU programi kao implicitna kulturna politika EU .....	6
Otvorena metoda koordinacije – OMK.....	7
Zaključne napomene .....	9
Bibliografija .....	10
Summary.....	12
Bilješka o autorici / About the author .....	13

## Sažetak

U ovom tematskom dokumentu usmjerit ću se na utjecaj europskih integracija na kulturnu politiku Republike Hrvatske, pri čemu će fokus biti na trima konceptima važnima za kulturu u europskom kontekstu. Kao prvo, razmotrit će se princip supsidijarnosti, što proizlazi iz članka 167. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* (UFEU), kojim se uspostavljaju načela i okvir kulturne politike, a kojima je kultura primarno u nadležnosti država članica. Kao drugo, razložit će se pitanje *policyja*, tj. ostalih javnih politika, koje transverzalno utječu na kulturu te *policyja* promatranog sa stajališta EU programa kao određene *implicitne* kulturne politike Europske unije. Kao treće, raspravit će se model *mekog prava EU-a* kao što je otvorena metoda koordinacije – *OMK* (*open method of coordination – OMC*), koja je zamišljena kao dobrovoljna platforma zemalja članica radi njihove bolje usklađenosti u određenim pitanjima, a korištena je i u kulturi. Tekst ukazuje na nužnost razumijevanja triju navedenih koncepata i njihova posljedičnog utjecaja na smjerove razvoja kulturne politike u RH te na potrebu jasnijega određivanja kulturne politike i ostalih (javnih) politika usmjerenih kulturi na nacionalnoj razini.

**Ključne riječi:** kulturna politika, supsidijarnost, javne politike, *policy*, Europska unija, otvorena metoda koordinacije – *OMK* (*open method of coordination – OMC*), Hrvatska

## Uvod<sup>1</sup>

U posljednjih nekoliko godina u javnom diskursu o kulturnoj politici u Europskoj uniji pojavio se određen broj pojmova koji opetovanim korištenjem djelomice pridonose mistifikaciji shvaćanja kulture unutar integracijskih procesa. To su najčešće pitanja povezana s principom supsidijarnosti, transverzalnosti kulturne politike, važnosti *policy* procesa i važnosti doprinosa otvorene metode koordinacije u procesu stvaranja instrumenata kulturne politike. Međutim, postavlja se pitanje što je u pozadini tog *euromiskursa* i kakve su implikacije navedenih koncepata na kulturu u Republici Hrvatskoj. Stoga ću u ovom radu govoriti o utjecaju europskih integracija na kulturnu politiku Republike Hrvatske fokusirajući se na tri spomenuta koncepta važna za polje kulture u europskom kontekstu. Riječ je o principu supsidijarnosti, što proizlazi iz članka 167. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), kojim se uspostavljaju načela i okvir kulturne politike, a kojima je kultura primarno u nadležnosti država članica; zatim o pitanju ostalih javnih politika (*policyja*) koje transverzalno utječu na kulturu te *policyja* promatranog sa stajališta EU programa kao određene *implicitne* kulturne politike Europske unije te o modelu *mekog prava EU-a* kao što je otvorena metoda koordinacije – OMK (*open method of coordination – OMC*), koja je zamišljena kao dobrovoljna suradnička platforma zemalja članica radi njihove bolje usklađenosti u određenim pitanjima, a korištena je i u polju kulture. Ovim tekstom željela bih pridonijeti boljem razumijevanju nekih pojmova kojima se koristi u raspravama o procesima europskih integracija, a koji su povezani s područjem kulture te ukazati na posljedice njihove upotrebe u lokalnom kontekstu.

## Princip supsidijarnosti

Iako su od samih početaka Europske zajednice, kasnije Europske unije kulturni aspekti uzimani u obzir u određenim *policy* odlukama, kultura se zapravo u užem fokusu javnih politika Europske unije pojavila relativno nedavno. Europska je komisija sedamdesetih te nešto intenzivnije osamdesetih i devedesetih godina intenzivirala komunikaciju i aktivnosti u tom području, što je ishodilo dokumentima posvećenima potrebi jačanja utjecaja i posvećenosti Europske unije tomu polju, posebice otvorenosti snažnijoj kulturnoj suradnji (Obuljen, 2007). Kultura je izravno spomenuta tek 1992. godine uvođenjem članka 128. u Ugovor iz Maastrichta (Ugovor o Europskoj uniji), koji je zatim postao članak 151. Ugovora iz Amsterdama, a sada je članak 167. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.<sup>2</sup> Upravo je

---

1 Ovaj je rad dorađena inačica istoimena teksta, koji je predstavljen na Interdisciplinarnom stručnom skupu *Očuvanje identiteta malih naroda u Europskoj Uniji: pozicija i uloga knjižnica* (Split, 2014.) i objavljen u zborniku radova Krolo Žužul i sur. (ur.). (2015). *Interdisciplinarni stručni skup Očuvanje identiteta malih naroda u Europskoj Uniji: pozicija i uloga knjižnica, Gradska knjižnica Marka Marulića, Split, 15. 12. 2014. Zbornik radova*, Split: Gradska knjižnica Marka Marulića Split.

Zahvaljujem kolegicama Aleksandri Uzelac, Biserki Cvjetičanin i Barbari Lovrinić na komentarima i pomoći u izradi nove inačice teksta.

2 Pročišćeni tekst Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije. URL: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf> (20. studenog 2014).

navedenim člankom određen fokus interesa Europske unije u tom polju, a koji se većinom tiče kulturne razmjene i suradnje između država članica.

Kulturna politika nije u domeni odlučivanja Europske unije – ona je na razini javnih politika Europske unije područje na koje se primjenjuje *princip supsidijarnosti*. Princip supsidijarnosti podrazumijeva da se državama članicama ostavlja pravo odlučivanja formuliranja politika i donošenja odluka o financiranju u određenom polju. Samim je time djelovanje Europske unije na području kulture ograničeno; ono je dopušteno u smislu kako bi dopunjavalo kulturnu politiku država članica na određenim područjima u kojima države članice nisu u mogućnosti djelovati u obimu u kojem bi to bilo poželjno. Neka od tih područja u kojima Europska unija ima svoje „nadopunjavajuće“ djelovanje jesu, na primjer, očuvanje europske kulturne baštine, suradnja između kulturnih institucija raznih zemalja ili promicanje mobilnosti kulturnih djelatnika i djelatnica. Mogućnosti djelovanja iskazane su u stavku 2 članka 167. TFEU-a koji glasi: „Djelovanje Unije usmjereno je prema poticanju suradnje između država članica te, prema potrebi, podupiranju i dopunjavanju njihovog djelovanja u sljedećim područjima: poboljšanju poznavanja i popularizacije kulture i povijesti europskih naroda; očuvanju i zaštiti kulturne baštine od europske važnosti; nekomercijalnoj kulturnoj razmjeni, umjetničkom i književnom stvaralaštvu, uključujući i stvaralaštvo u audio-vizualnom sektoru.“

Upravo se oko principa supsidijarnosti u kulturi kao i o opsegu djelovanja Europske unije u području kulture vode žustre rasprave nekoliko godina (Barnett, 2001; Kaufmann i Raunig, 2002; Vidmar-Horvat, 2012; Sarikakis, 2005). Različita su mišljenja oko toga treba li Europska unija jače utjecati na područje kulture i ako da, u kojoj mjeri. Upravo su programi poput *Kultura 2000* bili osmišljeni kako bi se snažnije djelovalo na tom području, dok je stvaranjem programa *Kreativna Europa* (koji je nastao spajanjem programa *Kultura 2007* te programa *MEDIA*), barem na deklarativnoj razini Europske komisije, naglašeno jače zauzimanje za područje kulture.<sup>3</sup> Neki analitičari kulturnih politika smatraju da se određene države članice koriste upravo principom supsidijarnosti kao isprikom za nedjelovanje u području kulture, te da se time posredno utječe na daljnje oslabljivanje kulturne infrastrukture financijski ranjivijih država članica, koje same nisu u mogućnosti dostatno financirati kulturni sektor, što princip supsidijarnosti podrazumijeva (Shore, 2006; Kaufmann i Raunig, 2002). Drugi se pak autori/ce zalažu da se upravo principom supsidijarnosti održava i podupire kulturna raznolikost Europske unije te da bi snažnije djelovanje instrumenata na EU razini tome moglo naštetiti.

Posljednjih nekoliko godina upravo se rasprava o europskoj kulturnoj politici odnosno politikama odvijala između zagovaranja jače implementacije članka 167. TFEU-a, a time jasnijeg određenja kulturne politike na europskoj razini te zagovaranja principa supsidijarnosti kao *zaštitnika* kulturne raznolikosti. Postavlja se pitanje mogućnosti ravnoteže tih dvaju zahtjeva s obzirom na to da se navedeni zahtjevi zasnivaju na različitim principima shvaćanja kulture u Europskoj uniji – s jedne strane kao proklamiranog „jedinstva u različitosti“ i s druge strane „guvermentalizacijom kulture (*govermentalisation of culture*)“

---

<sup>3</sup> Za detaljnu analizu predloženog programa *Kreativna Europa* vidi: Mercer i sur. (2012).

(Barnett u: Shore, 2006: 19), pri čemu je naglasak na instrumentalizaciji kulture. Tako se zamjećuje da se određeni dionici Europske unije posljednjih desetak godina jače zauzimaju za potonje principe, promičući kulturne i kreativne industrije. Upravo su se ulaskom EU zemalja u recesiju ukazale sve slabosti takvoga pristupa te nužnost daljnjeg isticanja važnosti i podupiranja kulture kao javnog dobra.

Vrijedi istaknuti da je usporedno došlo do osnaživanja djelovanja trećeg sektora u kulturi na europskoj razini, iz čijega su djelovanja proizišle brojne inicijative, suradnje i zagovaračke aktivnosti usmjerene jačem financiranju i zastupanju interesa europskoga kulturnog sektora.<sup>4</sup>

Ujedno je važno naglasiti razlikovanje pozicija različitih dionika na europskoj razini: Europski parlament, Europska komisija i Odbor regija (COR). Naime, istaknuta je pozicija Europskog parlamenta kao zagovarača intrinzične vrijednosti kulture nasuprot pretežito tržišnoj orijentaciji Europske komisije (čija se stajališta također razlikuju prema opsegu rada određenih Općih uprava) i nasuprot Odbora regija (COR) u kojemu se kultura promatra uglavnom iz perspektive doprinosa lokalnoj zajednici (Sarikakis, 2005).

Međutim, nije samo članak 167. TFEU ugovora važan za kulturni sektor; na njega posredno djeluju i one odredbe Ugovora koje se ne odnose izričito na kulturu, na što se nadovezuje pitanje transverzalnosti, o čemu će biti riječi u sljedećem poglavlju.

## Policy

Kada razmatramo pitanja od interesa za javne politike, te kada se bavimo analizom javnih poslova, u posljednjih nekoliko desetljeća u politološkoj teoriji i šire sve je veće zanimanje za *policy* analizu. Razlog zbog kojeg ostavljam pojam *policy* u engleskom nazivu u kurzivu proizlazi iz razloga ne samo njegove kompleksnosti i širine područja koja zahvaća, nego i zato što sam izraz nema ekvivalent u hrvatskom jeziku. Da se pojam *policy* teško prevodi na hrvatski jezik, ukazao je Zdravko Petak, prevoditelj jednog od ključnih djela iz tog područja – knjige *Policy* Hala K. Colebatcha ostavivši naziv knjige u izvorniku na engleskom jeziku. Ključni razlog za tu odluku leži upravo u potrebi da se istakne razlikovanje od pojma *politika* koji dolazi od engleske riječi *politics*. Kako kaže sam prevoditelj: „*Politics* označava područje primjene političke moći, iracionalni manevarski prostor, da se poslužimo poznatom sintagmom Karla Mannheima, dok *policy* obilježava onaj dio političkog života koji smjera određenom konkretnom cilju i rješavanju problema s kojima je suočena politička zajednica“ (Petak u Colebatch, 2002). Budući da se unutar *policy* procesa pojavljuju pitanja i problemi o kojima ne odlučuju samo vlade, nego taj proces uključuje i djelovanje dionika i (njihovih) rješenja iz ostalih područja, moramo se pozabaviti i pitanjem transverzalnosti.

---

<sup>4</sup> Među najznačajnijim inicijativama toga tipa trebalo bi spomenuti kampanju *We Are More!*, koju je pokrenula Culture Action Europe – krovna organizacija za zagovaranje umjetnosti i kulture u Europi. Više o manifestu kampanje *We Are More!*, koja je bila usmjerena zagovaranju jačeg financiranja kulture u europskom budžetu od 2014. do 2020. te samoj krovnoj organizaciji Culture Action Europe možete naći na sljedećoj poveznici: <http://www.wearemore.eu/manifesto/> (posjećeno 23. siječnja 2015).

## Pitanje transverzalnosti

Kako sam već napomenula u prethodnom poglavlju, problemi koji se tiču kulture nisu samo u domeni kulturne politike, nego se dotiču i drugih javnih politika kao što su ekonomska, prostorna, medijska, porezna politika itd. Stoga je sve više potreban intersektorski pristup, kojim se povezuje više različitih djelatnosti, kako bi se odgovorilo na izazove koje donosi tzv. konvergenjska kultura (Jenkins, 2006). Kada govorimo o konvergenjskoj kulturi, moramo spomenuti tehnološku konvergenciju, pod kojom podrazumijevamo stapanje (tele)komunikacija i informacijskih tehnologija, koja otvara nove mogućnosti za kulturnu interakciju. Međutim, konvergencija se ne događa samo na tehnološkoj razini; ona implicira stapanje višestrukih medijskih sustava, što omogućuje da različiti medijski sadržaji unutar njih cirkuliraju i supostoje (Jenkins, 2006). Te mogućnosti dozvoljavaju brzi protok simbola preko virtualnih i fizičkih granica koji za posljedicu, između ostaloga, imaju procese hibridizacije kulturnih oblika i (lokalnu) kulturnu promjenu. Na taj se način razvijaju novi oblici interkulture komunikacije, što povećava raznolikost u stvarnoj, ali i u digitalnoj domeni. Sve te kulturne promjene nastaju tako velikom brzinom da je teško procijeniti implikacije novonastalih uvjeta (uključujući pitanja privatnosti i slobode govora) – za građane i korisnike, ali i za zakonodavce.

Pitanja povezana s kulturom danas nisu samo u domeni vlada, nego su također pod utjecajem procesa i aktera iz drugih područja. Pitanja regulacije intelektualnog vlasništva, modeli potpore malog i srednjeg poduzetništva u npr. kulturnim i kreativnim industrijama, porezna stopa na knjigu i druge kulturne proizvode ili, na primjer, naknada za javnu posudbu, porezne olakšice na sponzorstva u kulturi i sl. samo su neka od tih tzv. transverzalnih pitanja, koja se ne mogu rješavati samo instrumentima kulturne politike. Stoga, kada se govori o javnim politikama u kulturnom sektoru, često se spominje i prenošenje politika (*policy transfer*) kao i *policy* učenje, tj. načini na koji vlade prihvaćaju (u cijelosti ili djelomično) *policy* odgovore iz ostalih jurisdikcija (Dolowitz i Marsh u: Colebatch, 2002: 124). Postavlja se pitanje koliko je to moguće učiniti već sada i na koji način treba pristupiti stvaranju javnih politika, jer postaje evidentno da promjene koje se odvijaju u području kulture nije moguće regulirati samo kulturnim politikama. Točnije rečeno, kako proširiti definiciju kulture sa stajališta *policyja*, dakle kako je učiniti prisutnom u ostalim *policy* područjima i kako sukladno tomu djelovati. U doba konvergenjske kulture više nije moguće isključivo sektorski pristupiti ni jednome području, te je potrebno otvoriti i stvoriti prostor za dijalog aktera ne samo iz cijelog kulturnog sektora nego i iz drugih sektora koji utječu na kulturni sektor i u njemu (su)djeluju.

## EU programi kao implicitna kulturna politika EU-a

Kao što je napomenuto u prethodnom poglavlju, kulturna politika nije područje u domeni odlučivanja EU-a. Tek se programima kao što su *Kultura 2000*, *Kultura 2007* i posljedično *Kreativna Europa* naglasilo snažnije zauzimanje EU-a za područje kulture. U kontekstu analize učinaka spomenutih programa možemo govoriti i o implicitnoj kulturnoj politici u određenom području u kojemu se ona očituje određenim brojem financijskih instrumenata i instrumenata suradnje, koji se odnose na to područje. Prijašnji programi poput *Kultura 2007. – 2013.* i *MEDIA 2007* te trenutni program *Kreativna Europa 2014. – 2020.* primjeri su takvih EU



programa koji potiču suradnju država članica, ali i njihovu suradnju s trećim zemljama. Među njih također možemo ubrojiti dugogodišnji program Europske prijestolnice kulture (EPK) i programe nagrada u kulturi kao što su Nagrada Europske unije za književnost (*European Union Prize for Literature*), Nagrada EU-a za kulturnu baštinu / Nagrada Europa Nostra (*European Union Prize for Cultural Heritage / Europa Nostra Awards*), Nagrada Europske unije za suvremenu glazbu, Nagrada Europske unije za pomicanje granica (*EBBA – European Border Breakers Awards*) i slično.<sup>5</sup> Utjecaj na kulturu imaju i neki drugi programi Europske unije koji nisu isključivo namijenjeni kulturi, a koji u svojim programskim smjernicama uključuju ili su uključivali kulturu. Tako je npr. prema analizi projekta financiranih programima CARDS, PHARE, IPA, koje je na europskoj razini proveo ERICarts - Europski institut za komparativna kulturalna istraživanja u suradnji s organizacijom CSES, uočeno da su se većinom odnosili na područje kulturnog turizma, revitalizaciju i izgradnju infrastrukture, uz kulturno-baštinske projekte, te informacijske infrastrukture kulturnih projekata.<sup>6</sup> Upravo se unutar samih tih programa provlače i određene teme povezane s kulturom (što ovisi o samom pozivu na prijave), pa samim time na posredan način utječe na razvoj određenog područja u Europi, premda to nije eksplicitno istaknuto.

## Otvorena metoda koordinacije (OMK)

Otvorena metoda koordinacije (OMK) metoda je zajedničkog utvrđivanja ciljeva država članica, koja je u područje kulture uvedena 2008. godine na osnovi *Europske agende za kulturu*. Ona podrazumijeva zajednički odabir pokazatelja, usporedbu ostvarenih ciljeva država članica i razmjenu informacija o primijenjenim rješenjima (Kesner-Škreb, 2007). Samim time ona predstavlja model *mekog prava* EU-a, tj. ona je dobrovoljna platforma država članica osmišljena radi njihove bolje usklađenosti u određenim pitanjima. O otvorenoj metodi koordinacije govorimo kao o *mekom pravu* zato što rezultati metode ne obvezuju uključene strane. Nastali se dogovori preporučuju, ali pravno ne obvezuju, što upotrebu tog pristupa čini manjkavim.

Radne skupine za područje kulture djelovale su unutar tema koje su određene *Radnim planom za kulturu 2011. – 2014.* koji je imao šest prioriternih područja te, posljedično, šest radnih skupina. Prioritetna područja za navedeno razdoblje bila su sljedeća: kulturna raznolikost,

---

<sup>5</sup> Prema podacima Ministarstva kulture (Špehar, 2014), u okviru programa za kulturu Europske unije *Kultura 2007. – 2013.* ukupno je ostvareno 128 projekata, od čega se najveći broj odnosi na projekte kratkoročne suradnje (78). U programu *Kultura* ukupno je sudjelovalo 89 hrvatskih organizacija, koje su surađivale s gotovo 500 partnera iz Europe i svijeta. U Hrvatskoj su u programu najviše sudjelovale javne ustanove (34) i udruge (29). Tijekom sedam godina iz EU sredstava povučeno je 4.630.936,70 eura, od čega je najviše novaca bilo izdvojeno u 2012. godini (1.302.670,78 eura). Na početku implementacije programa donesen je Pravilnik o sufinanciranju projekata odobrenih u okviru programa za kulturu Europske unije *Kultura 2007. – 2013.* prema kojemu je Ministarstvo kulture sufinanciralo hrvatske projektne partnere.

<sup>6</sup> Kako je navedeno u analizi projekta financiranih programima CARDS, PHARE, IPA, koje je na europskoj razini proveo institut Ericarts u suradnji s organizacijom CSES. URL: <http://www.ericarts.org/web/news.php?aid=192> (pristupljeno 21. veljače 2015).

interkulturalni dijalog, dostupna i inkluzivna kultura; kulturne i kreativne industrije; vještine i mobilnost, kulturna baština, uključujući i mobilnost kolekcija; kultura i vanjski poslovi te kulturna statistika. U novom *Radnom planu za kulturu 2015. – 2018.*<sup>7</sup> fokus je na inkluzivnoj kulturi, razvoju kulturnog i kreativnog sektora, kulturnoj baštini i promociji kulturne raznolikosti. Navedeni prioriteti razmatraju se unutar dvadeset konkretnih akcija, koje su teme OMK grupa.

Dio fokusa *Radnog plana za kulturu 2011. – 2014.* prenesen je u radni plan sljedećeg razdoblja (2015. – 2018.), kojim se predviđa djelovanje devet OMK grupa. Četiri grupe koje su s radom započele 2015. dosad su ili završile ili završavaju. U njihovu su djelokrugu kulturna osviještenost i izričaj<sup>8</sup>, mogućnost financiranja kulturnih i kreativnih sektora<sup>9</sup>, poboljšanje pristupa kulturi digitalnim sredstvima (uključujući podgrupu koja je radila na promicanju čitanja u digitalnom okolišu)<sup>10</sup> te participativno upravljanje kulturnom baštinom. Grupa posvećena razvoju kulturnog i kreativnog sektora, koja je s radom započela 2016., tijekom 2017. trebat će utvrditi inovativne mjere za promicanje poduzetništva i novih poslovnih modela u kulturnim i kreativnim sektorima. U sljedećem razdoblju (2017. – 2018.) planirane su četiri tematske grupe, čiji fokus rada uključuje: održivi kulturni turizam; poticanje doprinosa kulture za socijalnu uključenost; vještine, obuku i prenošenje znanja u tradicionalnim i novim baštinskim profesijama te povećanje optjecaja europskih filmova. Ukupno gledajući, od 2008. do 2014. godine djelovalo je 14 OMK radnih grupa tijekom čijeg su rada sastavljeni različiti izvještaji i/ili priručnici za potrebe kulturnog sektora<sup>11</sup>, koji uključuju usporedbu najboljih praksi zemalja učesnica u radu, ključnih problema kulturnih politika u tom području i *policy* preporuka za poboljšanje rada u istraživanim sektorima.

Prema dostupnim podacima Ministarstva kulture, Hrvatska redovito sudjeluje u radu OMK grupa sa svojim predstavnicima i predstavnicama, a u posljednjem su razdoblju sveukupno tri predstavnice Ministarstva kulture RH sudjelovale u radu četiriju OMK grupa. Konkretno, riječ je o grupama koje se bave pitanjima kulturne raznolikosti i interkulturalnog dijaloga (2011. –

---

7 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2014.463.01.0004.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.463.01.0004.01.ENG) (pristupljeno: 10. veljače 2017).

8 Priručnik je dostupan *online* na sljedećoj poveznici: <http://bookshop.europa.eu/en/cultural-awareness-and-expression-handbook-pbNC0116125/> (pristupljeno 10. veljače 2017).

9 Izvještaj je dostupan *online* na sljedećoj poveznici: <http://bookshop.europa.eu/en/towards-more-efficient-financial-ecosystems-pbNC0416091/?CatalogCategoryID=ANIKABstUgUAAAEjCJEY4e5L> (pristupljeno 10. veljače 2017).

10 Izvještaj je dostupan *online* na sljedećoj poveznici: <http://bookshop.europa.eu/en/promoting-reading-in-the-digital-environment-pbNC0116151/?CatalogCategoryID=ANIKABstUgUAAAEjCJEY4e5L> (pristupljeno 10. veljače 2017).

11 Izvještaji su dostupni *online* na poveznici [http://ec.europa.eu/culture/library\\_en](http://ec.europa.eu/culture/library_en) (pristupljeno 10. veljače 2017).

2014.)<sup>12</sup>, svijesti o kulturi i kulturnom izričaju (2014. – 2015.)<sup>13</sup>, interkulturalnom dijalogu u kontekstu migracijske i izbjegličke krize (2016.)<sup>14</sup> te promicanju čitanja u digitalnom okolišu (2011. – 2014.).<sup>15</sup> Trenutačno nisu dostupni podatci o primjeni iskustava rada u OMK grupama na promjenu instrumenata kulturnih politika u RH u područjima rada tematskih grupa. Prethodna evaluacija rada OMK grupa od 2011. do 2014. pokazala je njihovu usklađenost s *Radnim planom za kulturu* i njihovu korist pri razmjeni znanja i ekspertize između uključenih dionika na europskoj razini. Međutim, ujedno je ukazala i na premalen utjecaj rada OMK grupa za promjene kulturnih politika na nacionalnim razinama<sup>16</sup>, čime se postavlja pitanje učinkovitosti navedenog mehanizma i njegove daljnje provedivosti. Štoviše, autori poput Rodina (2009) kroz analizu primjene OMK-a u obrazovnom sektoru ukazali su na nedostatak učinkovitosti OMK-a kao mehanizma te mogućnostima da isti pridonese neujednačenim posljedicama za sektor na koji se odnosi.

## Zaključne napomene

U ovom tekstu prikazani su pojedini koncepti ključni za razumijevanje razvoja kulturnih politika na europskoj razini, a koji posljedično utječu na smjerove razvoja kulturne politike u Hrvatskoj. Namjera mi je bila ukazati koliko je važno jasnije određenje kulturne politike, kao i ostalih (javnih) politika usmjerenih kulturi na nacionalnoj razini, što proizlazi iz opisana principa supsidijarnosti, kojim je kultura stavljena na brigu država članica. Pokušala sam ukazati i na nužnost jasnijeg elaboriranja prioriteta kulturne politike koji se uočavaju u novim instrumentima potpore, ali i u većim financijskim potporama na nacionalnoj i na lokalnim razinama. Važno je istaknuti kako je nužna buduća potpora (financijska i organizacijska) za sudjelovanje na projektima Europske unije, koje same kulturne organizacije nisu u mogućnosti u potpunosti iznijediti zbog složenosti procedura, iznosa sufinanciranja i slično. Ako se žele iskoristiti sredstva Europske unije koja su dostupna i hrvatskim partnerima, tada to treba biti popraćeno primjerenim sufinanciranjem domaćih projekata. Sufinanciranje je, naime, obveza projektnih partnera kojom pokazuju svoju predanost projektima, a nedostatak sredstava lokalnih partnera jedan je od glavnih problema hrvatskih partnera.

Nužna je i dinamičnija uloga svih dionika kulturne politike u postojećim europskim mrežama i krovnim organizacijama kako bi se što uspješnije artikulirale raznorodne potrebe kulturnog sektora na lokalnoj, nacionalnoj i na europskoj razini. Pri tome sam ukazala i na važnost rada različitih dionika kulturne politike otvorenim metodom koordinacije (OMK) u kulturi i njezinih radnih skupina u odabranim prioritarnim područjima. Rezultati evaluacije OMK-a na

---

12 Dostupno na [http://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/reports/201405-omc-diversity-dialogue\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/reports/201405-omc-diversity-dialogue_en.pdf) (pristupljeno 10. veljače 2017).

13 Dostupno na <http://bookshop.europa.eu/en/cultural-awareness-and-expression-handbook-pbNC0116125/> (pristupljeno 10. veljače 2017).

14 Izvještaj još nije dostupan.

15 Dostupno na <https://bookshop.europa.eu/en/promoting-reading-in-the-digital-environment-pbNC0116151/> (pristupljeno 10. veljače 2017).

16 Dostupno na [http://ec.europa.eu/culture/policy/strategic-framework/european-coop\\_en](http://ec.europa.eu/culture/policy/strategic-framework/european-coop_en) (pristupljeno 10. veljače 2017).

europskoj razini pokazuju da bi rad nacionalnih dionika u OMK-u trebao biti sustavnije praćen kako bi njihov učinak u navedenim grupama bio veći za kulturnu politiku na nacionalnoj razini, premda je domet OMK-a kao instrumenta relativno nizak. Sve te aktivnosti nije jednostavno provesti u kontekstu sve manjih izdvajanja za kulturu na nacionalnoj razini, čime sam princip supsidijarnosti pokazuje svoje naličje. Stoga je važno pratiti rasprave (i u njima sudjelovati) o tome treba li Europska unija imati eksplicitnije kulturne politike te koliko je postojeći odnos prema kulturi pravedan, a koliko se nastavljaju produbljivati razlike između bogatih i siromašnijih zemalja na kulturnom planu. Upravo iz tih razloga raspravljajući o kulturnoj politici na umu treba imati jasno određen princip supsidijarnosti i implikacije *policyja* na nacionalnoj i europskoj razini. Također treba biti upoznat s učincima otvorene metode koordinacije, ali i raznih zagovaračkih platformi, sektorskih kampanja ili jednostavno umrežavanja s ostalim kulturnim i drugim organizacijama na nacionalnoj i na europskoj razini.

## Bibliografija

1. Barnettt, Clive (2001). »Culture, Policy and Subsidiarity in the European Union: From Symbolic Identity to the Governmentalisation of Culture«, *Political Geography*, 20 (4): 405-426.
2. Colebatch, Hal K. (2002). *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
3. European Commission (2007). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region on a European Agenda for Culture in a Globalizing World*. Brussels: European Commission, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0242:FIN:EN:PDF> (23. siječnja 2015).
4. Jenkins, Henry (2006). *Convergence Culture: Where Old and New Media Collide*. New York: New York University Press.
5. Kaufman, Therese i Gerald Raunig (2002). »Anticipating European Cultural Policies. Position Paper on European Cultural Policies«, <http://eipcp.net/policies/aecp/kaufmannraunig/en> (23. siječnja 2015).
6. Kesner-Škreb, Marina (2007). »Lisabonska strategija«. *Financijska teorija i praksa*, 31 (4), 441-443.
7. Krolo Žužul, Katarina, Maruška Nardelli, Ivana Salvador i Snježana Buczkowska (ur.). (2015). *Interdisciplinarni stručni skup 'Očuvanje identiteta malih naroda u Europskoj Uniji: pozicija i uloga knjižnica, Gradska knjižnica marka Marulića, Split, 15.12.2014. Zbornik radova*. Split: Gradska knjižnica Marka Marulića Split.
8. Mercer, Colin, Obuljen, Nina, Primorac, Jaka i Aleksandra Uzelac (2012). *The Culture Strand of the Creative Europe Programme 2014-2020. Note*. Strasbourg: European Parliament.

9. Obuljen, Nina (2007). »Aktivnosti EZ i EU na području kulture«. u: Anja Jelavić (ur.). *Program Europske unije za kulturu*. Zagreb: Ministarstvo kulture RH, <http://www.min-kulture.hr/userdocsimages/kkc/Program%20Europske%20unije%20za%20kulturu.pdf> (20. studenog 2014).
10. Rodin, Siniša (2009). »Higher Education Reform in Search of Bologna«, *Politička misao*, 46 (5): 21-38.
11. Sarikakis, Katherine (2005). »Defending Communicative Spaces: The Remits and Limits of the European Parliament«, *Gazette*, 67, 155-172.
12. Shore, Chris (2006). »In uno plures (?) EU Cultural Policy and the Governance of Europe«, *Cultural Analysis*, 5, 7-26.
13. Vidmar-Horvat, Ksenija. »The Predicament of Intercultural Dialogue: Reconsidering the Politics of Culture and Identity in the EU«, *Cultural Sociology*, 6 (1): 27-44.
14. Špehar, Mladen (ur.). (2014). *Program EU Kultura (2007.-2013.)*. Zagreb: Ministarstvo kulture RH.

## Summary

The issue paper ‘**Subsidiarity, Policy, OMC? Croatian Cultural Policy in the European Context**’ focuses on the influence of European integration on the cultural policy of the Republic of Croatia. The emphasis is put on three concepts important for the field of culture in the European context: the principle of subsidiarity, the principle of policy and the Open Method of Coordination (OMC) as the model of the EU soft law. Even though these three concepts have been frequently used in the public discourse in Croatia, they have rarely been adequately explicated. This has consequently contributed to the unclear understanding of the role of culture within the EU integration processes. The paper aims to correct this situation through an overview of these three concepts, explaining the key issues they address.

Firstly, the paper discusses the principle of subsidiarity that establishes principles and framework of the cultural policy on the European level, which is ingrained in the Article 167 of the Treaty on the Functioning of the European Union and puts culture primarily in the competence of the Member States. There are different opinions about whether the European Union should have a stronger influence in the cultural field, and if so, how much of such influence would be adequate. EU influence through its implicit cultural policy is evident through the programmes such as Culture, European Capitals of Culture (ECOC) and now through Creative Europe highlighting the EU’s stronger commitment to this field, at least at the declarative level of the European Commission. The debate on cultural policy in Europe is being conducted between those advocating a need for stronger formulation of cultural policies at the European level, versus those advocating the safeguarding of the principle of subsidiarity as the primary protector of cultural diversity.

Secondly, the paper analyses the principle of policy from a twofold perspective; on the one hand, policy as other public policies that transversally influence the field of culture, and on the other, policy observed through EU programmes as specific implicit cultural policies of the European Union. Thirdly, the paper discusses the model of the EU soft law, such as Open Method of Coordination (OMC) envisaged as a voluntary platform of Member States aiming at better harmonization of selected issues, and also used for the cultural field. The results of this EU policy-making instrument are only of recommending nature, and are not legally binding upon the parties thus making it a method of soft governance, primarily intended to establish guidelines to improve national cultural policies. As the results of the evaluation of the work of OMC groups on the European level show, the participation of national stakeholders in the OMC groups should be more systematically monitored to ensure efficiency for the cultural policies at the national level, although the scope of the instrument itself is rather low.

This issue paper indicates the necessity for understanding of all three concepts when discussing cultural policy on the national and local levels, and shows the subsequent influence these concepts have on the trajectory of the development of cultural policy in the Republic of Croatia. It also highlights the need for a clearer definition of cultural policy as well as of other (public) policies oriented towards culture on the national level in order to better put it into the EU cultural policy context.

**Key words:** Cultural policy, subsidiarity, public policies, policy, European Union, open method of coordination (OMC), Croatia.

## Bilješka o autorici / About the author

**Dr. sc. Jaka Primorac** znanstvena je suradnica na Odjelu za kulturu i komunikacije Instituta za razvoji međunarodne odnose (IRMO) u Zagrebu. Doktorirala je sociologiju na Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu 2010. godine. Njezini znanstveni interesi uključuju područja kulturnih i kreativnih industrija, kulturnog i kreativnog rada, kulturnih i medijskih politika, digitalne kulture i kvalitativnih istraživačkih metoda. Sudjelovala je na brojnim domaćim i međunarodnim znanstvenim i stručnim projektima (npr. u sklopu programa FP7, Kultura, COST, za Europski parlament, Svjetsku banku i dr.). Dobitnica je nagrade *Cultural Policy Research Award* 2005. godine za istraživački projekt o položaju kulturnih djelatnika u kreativnim industrijama jugoistočne Europe. Od 2008. godine sudjeluje kao suautorica na projektu Vijeća Europe i instituta ERICarts *Kompendij kulturnih politika i trendova u Europi* za Hrvatsku. Od 2015. godine članica je predsjedništva Hrvatskog sociološkog društva (HSD) i članica uredništva časopisa *Revija za sociologiju*.

**Dr. Jaka Primorac** is a Research Associate at the Department for Culture and Communication at IRMO, Zagreb, Croatia. Dr. Primorac holds a Ph.D. (2010) in Sociology from the Faculty of Humanities and Social Sciences, University of Zagreb, Croatia. Her research interests intersect the fields of cultural and creative industries, cultural and creative labour, media and cultural policy, digital culture and qualitative research methods. She collaborated on a number of research projects in Croatia and abroad (e.g. Seventh framework programme, Culture, COST, European Parliament, World Bank, etc). In 2005 she was the winner of Cultural Policy Research Award (CPRA) for her research project on the position of cultural workers in the creative industries of SEE. Since 2008 she is co-author of the Croatian country profile for COMPENDIUM of Cultural Policies and Trends in Europe, project of Council of Europe and ERICarts Institute. Since 2015 she is a member of Presidency of Croatian Sociological Association and a member of editorial board of *Sociological Review / Revija*.

Jean Monnet projekt EU kompetencije i nacionalne kulturne politike: kritički dijalozi / CULPOL (broj: 575442-EPP-1-2016-1-HR-EPPJMO-PROJECT) sufinanciran je sredstvima programa Europske unije Erasmus+. Projektom se želi poticati rasprava i kritički dijalozi o utjecaju EU agende na hrvatsku kulturnu politiku.

The Jean Monnet Project EU Competences and National Cultural Policies: Critical Dialogues / CULPOL (575442-EPP-1-2016-1-HR-EPPJMO-PROJECT) has been supported by the Erasmus+ Programme of the European Union. It aims to promote discussion and reflection on the impact of the EU agenda on the Croatian cultural policy.

Co-funded by the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



Institut za razvoj i međunarodne odnose  
Odjel za kulturu i komunikacije  
LJ. F. Vukotinića 2, HR-10000 Zagreb

Institute for Development and International Relations  
Department for Culture and Communication  
LJ. F. Vukotinića 2, HR-10000 Zagreb

Tel. +385 1 48 77 460  
Fax. +385 1 48 28 361  
culpol@irmo.hr  
<http://culpol.irmo.hr/>  
<http://www.irmo.hr/>