

## CULPOL TEMATSKI DOKUMENT 4

# Položaj i uloga kulture u Agendi EU. *Policy* implikacije potprograma Kultura u programu Kreativna Europa

*Jaka Primorac*

*Nina Obuljen Koržinek*

*Aleksandra Uzelac*



IRMO, Zagreb, 2017.

Authors/Autori: Jaka Primorac, Nina Obuljen Koržinek, Aleksandra Uzelac

Title/ Naslov: The Place and Role of Culture in the EU Agenda. Policy Implications of the Culture Sub-programme of the Creative Europe Programme / Položaj i uloga kulture u Agendi EU. *Policy* implikacije potprograma Kultura u programu Kreativna Europa

Editorial review/Urednička recenzija:

Series editors/urednice serije: Jaka Primorac, Aleksandra Uzelac

Translation/ Prijevod: Ana Perišić Mijić

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 istraživati će na koje sve načine Europska unija utječe na kulturnu politiku na nacionalnoj i na lokalnoj razini kako bi se istraživače/ice kulture, donosiocje 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
Politike EU-a i potpora za kulturne aktivnosti: od pluralističkog diskursa do diskursa o kulturnim i kreativnim industrijama.....	5
Razvoj 'kulturne' politike u EU: prema programu Kreativna Europa .....	6
<i>Policy</i> arhitektura programa Kreativna Europa.....	8
Inovativni elementi programa? .....	11
Zaključak. <i>Policy</i> paradoks ili <i>policy</i> slijepa ulica?.....	13
Literatura .....	15
Summary .....	19
Bilješke o autorima / Notes about the authors .....	20

## Sažetak

Na temelju kritičke analize potprograma Kultura programa Kreativna Europa usvojenog 2013. godine, u ovom tematskom dokumentu se razmatraju *policy* implikacije položaja kulture, i analiziraju promjene u razumijevanju uloge i položaja kulture u široj političkoj agendi Europske unije. Nakon kratke analize promjenjivog diskursa Europske unije koji se odnosi na sektor kulture i medija, autorice analiziraju širi *policy* kontekst programa Kreativna Europa. Tema se analizira razmatrajući *policy* arhitekturu programa Kreativna Europa i njegovu izvedivost, dajući naglasak na uvjete ugovora s dionicima. Autorice istražuju je li instrument prilagođen trenutnoj situaciji i kako odgovara na potrebe sektora. Istraživanjem predloženih i usvojenih instrumenata programa Kreativna Europa, autorice pokazuju putanju diskursa „konkurentnosti“ u stvaranju programa i njegovo dodatno jačanje u najnovijim politikama za kulturni sektor.

**Ključne riječi:** kulturna politika, javna politika, Europska unija, kulturni sektor, program Kreativna Europa.

## Uvod<sup>1</sup>

Tijekom posljednja tri desetljeća, orijentacija Europske unije (EU) prema sektorima kulture i medija doživjela je mnoge promjene u razvoju javnih politika. U ranim fazama procesa europskih integracija kultura se uzimala u obzir samo na simboličkoj razini kao dodatak elementu identiteta i raznolikosti zajednice u nastajanju (Niedobitek 1997, Kaufmann i Raunig 2002, Littoz-Monnet 2007). Budući da je načelo supsidijarnosti bio dominantni koncept, države članice nisu bile otvorene prema ideji formalne koordinacije kulturnih politika (Niedobitek 1997; Ellmeier i Rusky 1998; Barnett 2001; Romainville 2015). Paralelno s donošenjem ranih odluka i dokumenata koji se bave raznim temama u području kulture (Obuljen 2006; Littoz-Monnet 2007), Europski sud je započeo s otvaranjem prvih slučajeva koji su propitivali različite elemente i odredbe nacionalnih kulturnih politika koje su se smatrale neusklađene s odredbama europskih politika i propisa, posebno u području slobodnog kretanja ljudi, roba i usluga, državnih potpora i poreznih propisa (Littoz-Monnet 2007; Psychogiopoulou 2008, Romainville 2015.). Sudske su odluke potaknule procese „negativne integracije“ kao što je opisala Psychogiopoulou (2008) što je imalo veliki utjecaj na dinamiku razvoja eksplicitnijih europskih projekata u području kulture. Ono što se danas smatra europskom politikom prema kulturi razvijalo se postupno s utjecajima i poticajima koji su dolazili od različitih aktera i dionika što je uključivalo inicijative, strateške dokumente, odluke i instrumente s eksplicitnim kulturnim ciljevima koje su promovirali npr. Parlament ili Komisija, itd. Jedan od najvažnijih trenutaka je bilo eksplicitno uključivanje kulture u Ugovor o Europskoj uniji iz 1992. Jednako važni su bili sudski slučajevi i razvoj i normativne aktivnosti u drugim područjima politike u kojima EU ima ili zajedničku ili isključivu nadležnost (Littoz-Monnet 2007; Psychogiopoulou 2008; Donders 2012, McMahon, 1995). Takvi instrumenti nisu usvojeni s eksplicitnim kulturnim ciljem, ali su ipak stvorili značajan utjecaj u području kulture - bilo pozitivan bilo negativan.

Tijekom 1990.-ih usvojeni su prvi instrumenti za financiranje kulture na razini Europske unije i EU je počela koristiti programe u zajednici s ciljem promicanja kulturnih i medijskih aktivnosti u i između država članica; program MEDIA za financiranje audiovizualnih djelatnosti osnovan je 1991. godine, a programi za financiranje kulture Kaleidoscope, Ariane i Raphael osnovani su 1996. i 1997. godine. U situaciji u kojoj EU nema artikuliranu eksplicitnu ili zajedničku kulturnu politiku, ovi programi u zajednici, koje su kasnije zamijenili programi Kultura 2000 i Kultura, slijedili su opće pravce strateških dokumenata EU-a i doprinijeli su promicanju kulturne suradnje diljem Europske unije. Situacija s programom MEDIA je bila

---

<sup>1</sup>Napomena: Ovaj rad je hrvatska verzija članka objavljenog na engleskom jeziku u znanstvenom časopisu *Medijska istraživanja*, Vol. 23, No. 1, 2017. Dostupno na: [https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=273578](https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=273578)

drugačija budući da se podrška za audio-vizualni sektor temeljila na odredbama eksplicitne medijske politike koja je imala pravnu osnovu u donošenju Direktive o televiziji bez granica (TWFD) 1989., koju je 2008. zamijenio novi pravni dokument - Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama (AVMSD) (Donders 2012; Littoz-Monnet 2007).

Nakon usvajanja Europske agende za kulturu u globaliziranom svijetu (Europska komisija 2007.) te uvođenjem Otvorene metode koordinacije (OMK) za područje kulture, EU je napravila značajan korak naprijed u stvaranju okolnosti za bolje koordinirano donošenje odluka u području kulture. U tom kontekstu, spajanje dva prethodno odvojena programa Kultura i MEDIA i razvoj novog programa Kreativna Europa predstavljeno je kao mogući korak naprijed, ne samo u boljem upravljanju i koordinaciji dva ranije odvojena programa, već i kao važan alat u ispunjavanju ciljeva Agende, uključujući i cilj stvaranja 'kulture kao katalizatora kreativnosti' u okviru Lisabonske strategije za rast i zapošljavanje. Očekivanje od spajanja dvaju programa je bilo da će biti popraćeno bolje koordiniranim inicijativama i politikama koje povezuju kulturne i medijske politike u kontekstu šire političke agende EU.

Ovaj članak razmatra *policy* implikacije promjenjivog položaja kulture i analizira pomake u razumijevanju uloge i položaja kulture u široj agendi EU. Članak daje kritičku analizu potprograma Kultura programa Kreativna Europa koji je usvojio Europski parlament i Vijeće 2013. godine i istražuje kako je program odgovorio na prioritete i razvoj u EU. Razlog istraživačkog fokusa na potprogram Kultura leži u činjenici da se, za razliku od potprograma MEDIA koji ima eksplicitnu politiku iza sebe, temelj potprograma Kultura nalazi u implicitnim sektorskim politikama. Analizirajući promjenu diskursa EU koji se odnosi na sektore kulture i medija, članak daje pregled šireg *policy* konteksta programa, stavljajući poseban naglasak na prevladavajući ekonomistički diskurs. Pregledom usvojene *policy* arhitekture programa i njegove izvedivosti i uzimajući u obzir uvjete ugovora dionika, istražujemo je li program dobro prilagođen trenutnom stanju u sektoru, uzimajući u obzir novu (digitalnu) ekologiju s jedne strane te kontinuirane gospodarske krize i mjera štednje s druge. U tom smislu posebno smo zainteresirane za očigledan *policy* paradoks: s jedne strane spajanje prethodno odvojenih programa Kultura i MEDIA u novi program Kreativna Europa obećavao je bolje ispreplitanje dva programa i uvođenje novog 'integrativnijeg' političkog instrumenta; dok s druge strane, samo godinu dana nakon njegove provedbe, ta su dva sektora još više razdvojena tako što su podijeljeni između različitih Općih uprava kako je organizirano u okviru nove Europske komisije. Trenutno su dva sektora odvojena na način da je kultura u užem smislu ostala u nadležnosti Opće uprave za obrazovanje i kulturu, dok su mediji i audiovizualna djelatnost postali dio novonastale Opće uprave za komunikacijske mreže, sadržaj i tehnologiju (DG Connect) nadležne za digitalnu ekonomiju i društvo. To otvara pitanje nudi li program Kreativna Europa inovativni i/ili kreativni pristup tim sektorima.

Odgovara li adekvatno na očekivanja koja postavljaju ključni dionici i doprinosi li doista više strateškom političkom pristupu u područjima kulture i medija? U članku se kritički procjenjuju implikacije trenutnog stanja programa gdje su ključni ciljevi 'integrirane Kreativne Europe' možda izgubljeni radi prevladavajućeg ekonomskog instrumentalizma na konceptualnoj razini i zbunjujuće podjele nadležnosti na operativnoj razini koji također doprinose daljnjoj instrumentalizaciji kulture (Gray 2007.).

Gradeći na rezultatima dobivenim prethodnom analizom programa koju su provele autorice ovog članka u suradnji s Colinom Mercerom za Europski parlament u ljeto 2012. godine, u kojemu su napravljene policy analize na raspoloživim komentarima programa i iz službenih izvora i od širokog raspona dionika, uključujući objavljene rezultate savjetovanja te su obavljeni razgovori s ključnim akterima tog područja (Mercer i sur. 2012), ovaj članak se temelji na daljnjoj analizi diskursa na raspoloživim podacima i političkim brifinzima o programu Kreativna Europa dvije godine nakon početka njegove provedbe u 2015. i 2016. godini.

## Politike EU-a i potpora za kulturne aktivnosti: od pluralističkog diskursa do diskursa o kulturnim i kreativnim industrijama

Da bi se moglo opisati kontekst u kojem je program Kreativna Europa zamišljen i usvojen, važno je razumjeti razvoj angažmana EU u područjima kulture i medija u posljednja četiri desetljeća. Od 'desetljeća pluralizma' koje je dominiralo osamdesetih i početkom devedesetih, *policy* diskurs se pomaknuo prema 'desetljeću konvergencije' tijekom devedesetih i sve do 2000. godine, i nadalje prema trenutnom stanju u kojem prevladava diskurs o kulturnim i kreativnim industrijama (Bustamente 2012.; Schlesinger 2015.). To je vidljivo ne samo u poslovanju Europske komisije (EK), već isto tako i u radu Europskog parlamenta (EP) i Vijeća, kao i kroz rješenja i odluke Europskog suda pravde (ECJ). Ova tranzicija od onog što Bustamente (2012.) naziva 'naivnim' danima pluralističkih rasprava pomaknula se prema diskursu koji stavlja ekonomsku stranu kulture u svoj primarni fokus. Ono što je tome doprinijelo bila je praksa ECJ-a i EK od sedamdesetih godina do danas koja je propitivala poravnanje kulturne politike s gospodarskim ciljevima EU (Littoz-Monnet 2007.; Psychogiopoulou 2008.; Romainville 2015.). Prema Sarikakis (2005., 169): '... „kultura“ se podrazumijeva u najvećoj mjeri kao predmet komercijalne vrijednosti ili kao povijesna lokacija za posjetitelje, ali rijetko kao područje gdje se formiraju i održavaju društveni odnosi. Pokušaji bavljenja kulturnim dimenzijama EU i dalje ostaju nespretni i zamagljeni na dnu liste prioriteta politike'. Bez obzira na činjenicu da se područje kulture susrelo s mnogim promjenama u posljednjih nekoliko

desetljeća te da je došlo do rasta kulturnih i kreativnih industrija u EU, ta promjena u orijentaciji diskursa ilustrira važan pomak u definiranju prioriteta politike (Schlesinger 2015.). S uvođenjem programa Kreativna Europa, napetosti koje nastaju između kulturnih i gospodarskih ciljeva kulturne i medijske politike postaju još veće (Erickson i Dewey 2011.). Te napetosti dovode u pitanje daljnju razradu mogućih instrumenata o načinu postizanja održivog kulturnog razvitka u Europi. S obzirom na načelo supsidijarnosti, države članice EU su ključni dionici ovog procesa. Međutim, mnoge države članice imaju ograničene proračune na raspolaganju i, u vrijeme krize, kada se donose odluke o proračunskim rezovima, u mnogim slučajevima sredstva za kulturu su prva na redu. U kontekstu kontinuirane ekonomske krize i krhke pozicije koju kulturni sektor ima u mnogim državama članicama, to dovodi do pitanja postoji li potreba za eksplicitnijom kulturnom politikom EU-a u ovom trenutku i bi li ona mogla doprinijeti razvoju kulturnog sektora u Europi. Rasprave o položaju i izradi kulturne politike EU-a su stalno prisutne i okvir takve politike bio je vidljiv ne samo kroz normativni rad Europskog parlamenta i Europske komisije ili kroz uključenost Europskog suda, ali i kroz brojne programe zajednice kao što su Kultura i MEDIA koji su dalje razrađeni u programu Kreativna Europa. Osim ovih izričito razrađenih programa, postojeća implicitna kulturna politika EU-a vidljiva je i kroz 'odredbe raznih zajedničkih politika koje imaju utjecaj na kulturu, uključujući i politike koje se odnose posebno na kulturu, i oni koji imaju izravni utjecaj na kulturu' (Obuljen 2006., 11).

## Razvoj 'kulturne' politike u EU: prema programu Kreativna Europa

'Kreativna Europa' je okvirni program Europske komisije usvojen 2013. godine koji je objedinio djelokrug politike, kao i resurse dvaju prethodno odvojenih programa za 'kulturu' i 'medije'. Fokus programskog dijela kultura je na 'izgradnji kapaciteta' i 'transnacionalnom kretanju', gdje glavni instrumenti bespovratnih sredstava vrijede za projekte suradnje, europske mreže, europske platforme i književne prijevode, dok se programski dio MEDIA fokusira na povećanje sredstava za distribuciju, podršku za europske međunarodne koprodukcijske fondove, razvoj publike i mjera razvoja tržišta (Europska komisija 2011.c, 8). Spajanje dva različita programska dijela u program Kreativna Europa predviđa i stvaranje međusektorskog programskog dijela koji bi se trebao sastojati od dva elementa: instrumenta financijskog jamstva i dijela posvećenog transnacionalnoj *policy* suradnji. Ideja instrumenta financijskog jamstva bila je stvoriti instrument koji bi pridonio poboljšanju pristupa financijama za kulturna i kreativna mala i srednja poduzeća (SME) i organizacije osiguravajući zaštitu kreditnog rizika financijskim posrednicima. To bi se ostvarilo kroz izgradnju portfelja zajmova i podržavanjem izgradnje sposobnosti i stručnosti za pravilnu analizu relevantnog rizika za ulaganje u kulturna i kreativna mala i srednja poduzeća i



organizacije. Drugi dio predloženog međusektorskog programskog dijela uključuje odabrane mjere za potporu transnacionalnoj *policy* suradnji razmjenom iskustava između kreatora javnih politika i kulturnih djelatnika; nove pristupe razvoju publike i poslovnih modela; kulturne i medijske pismenosti i prikupljanje podataka, uključujući članstvo u Europskom audiovizualnom opservatoriju (Mercer i sur. 2012., 16-17).

Program Kreativna Europa izravno je povezan s provedbom zaključaka i preporuka važnih europskih dokumenata, posebno 'Europske agende za kulturu u globaliziranom svijetu' (Europska Komisija 2007.), kao i s međunarodnim dokumentima i instrumentima koji uključuju UNESCO-ovu Konvenciju o zaštiti i promicanju raznolikosti kulturnih izričaja (UNESCO 2005.) koja je postala dio pravne stečevine Europske unije. Program Kreativna Europa izrađen je u okviru strategije Europa 2020. gdje je, treba naglasiti, kultura prilično marginalizirana budući da se u strategiji koristi riječ 'kulturno' samo jednom, a riječi 'kreativno' uopće nema (Europska komisija 2010.a). Temelji programa nalaze se u usvojenom prijedlogu Višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014.-2020. i također na financijskom proračunu čiji je cilj provedba strategije Europa 2020. Širi *policy* kontekst za uspostavu programa Kreativna Europa također se može povezati s razvojem europske i globalne rasprave o 'kreativnoj ekonomiji'. Prije uvođenja programa Kreativna Europa, utjecaj 'kreativne ekonomije' na globalnoj razini mjerio je UNDP/UNCTAD u prva dva globalna izvješća *Kreativna ekonomija* (UNDP /UNCTAD 2008., 2010.). Na europskoj razini ukupne pokazatelje je osigurala Europska komisija u svojoj naručenoj studiji iz 2006. *Ekonomija kulture u Europi* koju je izradila KEA (2006.), ali i znatan broj mapiranja kulturnih i kreativnih projekata sektora na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini koji su pokretani u državama članicama od 1997. Te su aktivnosti dovele do stvaranja i usvajanja Zelene knjige iz 2010. 'Iskorištavanje potencijala kulturnih i kreativnih industrija' (Unlocking the potential of cultural and creative industries) (2010.b Europska komisija). Brojni različiti elementi politike donose značajne implikacije za smještanje programa Kreativna Europa unutar šire *policy* arhitekture strategije Europa 2020. i njene proračunske potpore. To uključuje, prije svega, digitalnu agendu, agendu jedinstvenog tržišta, agendu kohezije i socijalne uključenosti i regionalnu agendu. Kao što je ranije spomenuto, nedostatak izričitog spominjanja riječi 'kultura' i 'kreativnost' u strategiji Europa2020 ukazuje na marginalnu poziciju kulturnih i kreativnih sektora u ukupnoj politici EU. To ukazuje da će sadašnja i buduća orijentacija EU biti prvenstveno orijentirana prema gospodarskim prioritetima i pristupu konkurentnosti, a nije jasno u kojoj mjeri će se kulturne specifičnosti i kulturni aspekti uzeti u obzir. Na primjeru analize programa MEDIA 2007 Erikson i Dewey (2011.,505) ilustrirali su kakve napetosti nastaju pri procesu formiranja određene politike (u ovom slučaju programa MEDIA) kada se ne žele pomiriti dva pola rasprave – s jedne strane argumentacija za kulturne ciljeve, a s druge ona koja zagovara ekonomske ciljeve. To pokazuje da su tenzije koje proizlaze

iz pozicioniranja kulture u središte rasprave područja kreiranja politike EU-a i dalje prisutne (Psychologiopoulou 2008.).

Ove trendove treba uzeti u obzir prilikom razmatranja programa Kreativna Europa koji je u vrijeme donošenja bio najavljen kao 'jednostavan, lako prepoznatljiv i pristupačan prolaz za europske kulturne i kreativne profesionalce, bez obzira na njihovu umjetničku disciplinu', s ciljem 'ponude djelokruga za međunarodne aktivnosti unutar i izvan EU' (Europska komisija, 2011.c, 2). Novi jedinstveni okvirni program zamjenjuje prijašnja tri programa - Kultura, MEDIA i MEDIA Mundus. Kao odgovor na potrebe identificirane putem neovisnih istraživanja i javnih rasprava koje su se održavale na razini EU-a u nekim državama članicama novi instrument za poboljšanje pristupa financiranju za mala i srednja poduzeća, za mikropoduzeća, kao i za brojne neprofitne organizacije u kulturnom i kreativnom sektoru uveden je kao dio programa. Argumentacija Europske komisije za jedinstveni program naglasio je njegovu usmjerenost prema omogućavanju 'sinergije i međudjelovanje različitih kulturnih i kreativnih sektora (Europska komisija, 2011.c, 2). Iako je Komisija prepoznala postojanje značajne razlike između ciljeva, prioriteta i upravljanja triju prethodnih programa, predložila je spajanje kao odgovor na najvažniji argument: da se ti sektori, ma koliko operativno različiti, suočavaju s vrlo sličnim izazovima kao što je naglašeno u točki (9) Prijedloga uredbe (Europska komisija 2011.a). Ti izazovi uključuju fragmentirano tržište, potrebu za prilagodbom na utjecaj digitalizacije, nedostatak usporedivih podataka za procjenu tehničkog utjecaja i osmišljavanje odgovarajućih politika u kontekstu kroničnih teškoća u pristupu financiranju za kulturne i kreativne sektore (Mercer i sur. 2012., 20).

## *Policy* arhitektura programa Kreativna Europa

Arhitektura programa Kreativna Europa organizirana je kroz njegova tri konstitutivna elementa - potprogram Kultura, potprogram MEDIA i međusektorski programski dio. Dakle, u novoj okvirnoj arhitekturi potprogrami Kultura i MEDIA ostaju samostalni, dok je treći međusektorski programski dio jedini element koji prikazuje predloženu orijentaciju prema obuhvatnijem tretmanu kulturnih i kreativnih sektora. Međusektorski programski dio, koji je trebao biti ključna inovacija programa sastoji se od dva dijela: instrumenta financijskog jamstva i instrumenata za transnacionalnu *policy* suradnju. Ukupni proračun programa Kreativna Europa (2014-2020) bio je određen na 1,46 milijarde eura. Kada je proračun predstavljen 2012. godine, predstavljao je povećanje od 37 % u odnosu na ukupne razine potrošnje kroz prethodna dva programa i to je povećanje kulturni sektor u Europi toplo dočekao. Međutim, u konačnoj verziji prijedloga proračun je smanjen za 15 %, što ukazuje na nedostatak vizije među kreatorima politike EU za održivi razvoj kulturnih i kreativnih sektora. Čak i uz povećanje sredstava, inicijalno predloženi proračun programa Kreativna Europa bio je samo 0.002 % predloženog ukupnog proračuna EU, kao što je

navedeno u Odboru Europske unije Gornjeg doma (House of Lords-European Union Committee) (2012.). Raspodjela između tri programska dijela pokazuje da potprogram Kultura dobiva 30 % sredstava, potprogram MEDIA dobiva 55 % i međusektorski programski dio dobiva 15 %. Čak ni ekonomistička argumentacija, da 'kulturni i kreativni sektor čine 4,5 % BDP-a Unije i zapošljavaju otprilike 3,8 % njene radne snage' (Europska komisija 2011.a, 9), kojom se pokušalo osigurati veći proračun za kulturne i kreativne sektore u okviru programa Kreativna Europa, nije na razini EU bila dovoljna za poticanje većeg 'ulaganja' u ovaj sektor. Potreba za uravnoteženjem ekonomskih i kulturnih ciljeva u zakonima i politikama, kao i višedimenzionalnost kulture i kulturnih politika u kontekstu politika EU-a i europskog prava (Romainville 2015., 31), predstavljaju kontekst za procjenu *policy* arhitekture programa Kreativna Europa. U vrijeme donošenja programa Kreativna Europa, ključna pitanja koja su zaokupljala kulturni sektor u pogledu spajanja kulture i medija bila su da ne samo da spajanje donosi jači konceptualni pomak prema 'kulturnim i kreativnim industrijama', već i da će uglavnom biti usmjereno prema 'ekonomskom učinku'. To se može pripisati konceptualnom okviru koji je prije svega potaknut rezultatima analize medijskog sektora, koji pomiče ravnotežu više prema ekonomskim, a ne kulturnim ciljevima. Iako pokušaj Komisije da reproducira neke pozitivne odlike i prakse iz programa MEDIA u program Kreativna Europa može biti koristan za neke dionike u kulturnom sektoru koji su orijentirani prema tržištu, takva orijentacija programa nije dovoljna za brojne neprofitno orijentirane aktere koji se tradicionalno financiraju iz programa Kultura. Osim toga, u svjetlu ozbiljnih smanjenja proračuna diljem Europe, mora se uzeti u obzir da samo manji dio aktera imaju kapacitet za prijavu dugoročnih projekata budući da je bilo vrlo teško obvezati se osigurati sufinanciranje na dulje razdoblje (odnosno 5 godina). Štoviše, diskurs i kriteriji programa Kreativna Europa samo marginalno uzimaju u obzir 'eksperimentalnu' prirodu brojnih kulturnih projekata, što je dovelo do toga da niz kulturnih organizacija zagovara poseban sustav potpore za 'kick-off' i 'laboratorijske' projekte na paneuropskoj razini koje će više pridonijeti održivom razvoju kulturnih i kreativnih sektora. To se tek kasnije odrazilo u prijedlogu za međusektorski programski dio (Europska komisija 2011.a) koji ima vrlo ograničen prostor za veći utjecaj, ali nije bilo odraza toga u instrumentima koji su kasnije najavljeni kao što je navedeno na web stranici međusektorskog programskog dijela. Takva orijentacija ukazuje na nerazumijevanje ekologije kulturnih i kreativnih sektora i njihovih međusobnih veza s drugim sektorima (Sacco 2011.).

Jedan dio tih pitanja već se apostrofirao tijekom procesa usvajanja programa, a posebno za vrijeme danskog predsjedanja kada je Vijeće ministara predstavilo novi članak 5.a koji je naglasio priznanje združene, intrinzične i ekonomske vrijednosti kulture. Kao što je navedeno 'Programom se podupiru djelovanja i aktivnosti s europskom dodanom vrijednosti u kulturnim i kreativnim sektorima' (Vijeće Europske unije 2012.). Promjene u tekstu članka pružile su mogućnost da Komisija

prepozna specifičnosti kulturnog sektora i zagovara 'interes i potrebe pri razvoju programskog vodiča za tada razrađen programski dio Kultura'.

To je bio odraz zabrinutosti kulturnog sektora da se previše fokusiralo na 'konkurentnost', kako je navedeno u drugom općem cilju, dok su problemi raznolikosti prilično zanemareni kao što je navedeno u članku 4. (Vijeće Europske unije 2012., 3). U tom smislu, treba napomenuti da je također došlo do znatnog semantičkog pomaka u mnogim dokumentima, budući da Komisija radije koristi termin 'potrošači' nego 'publika' kako je uobičajeno u području kulture i audiovizualne djelatnosti. Ipak, pomak prema diskursu o 'publici' bio je prvotni pokazatelj ranije opisanog pomaka prema ekonomskim argumentima i ciljevima u području kulture (Bruell 2013., 48), gdje su građani postali zanemareni, i posljedični pomak diskursa prema 'potrošačima' pokazuje daljnje usmjerenje u tom smjeru.

Dakle, analizom dokumenata i instrumenata iznesenih u ovom članku, može se primijetiti trajna usmjerenost prema diskursu konkurentnosti koji pridonosi pomalo proturječnim ciljevima programa. Takav je diskurs prethodno apostrofiran u brojnim knjigama i studijama koje su analizirale europske politike prema kulturi: očigledna prevlast ekonomskih argumenata posebno je vidljiva u kontekstu odluka i presuda Europskog suda i nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja (Sarikakis 2007.; Psychogiopoulou 2008.; Romainville 2015.). Sarikakis (2005., 167-168) izražava kritiku takvog pristupa i navodi kako kultura i mediji u europskoj politici zauzimaju dva kraja jedne prividne suprotstavljenosti motiva javnih politika: s jedne su strane (za Europski parlament) kultura i mediji čuvari integracije, dok su za druge (a posebno tehnokratske opće uprave Europske komisije) - ekonomsko dobro.

To je također u skladu sa zapažanjima Breznik (2004., 50) u njenoj analizi europskih audiovizualnih industrija gdje primjećuje postojeće razgraničenje između politike Europske komisije i politika Europskog parlamenta. S jedne strane odabrane javne politike EU-a ističu važnost jačanja velikih tvrtki europskih audiovizualnih industrija kako bi postale utjecajne ne samo na europskoj razini, nego još važnije - na globalnoj razini (tj. diskurs konkurentnosti). S druge strane, drugi skup javnih politika EU-a zagovara zaštitu malih kreativnih industrija kako bi se oduprle globalnoj audiovizualnoj industriji (tj. protekcionistički diskurs). Međutim, ono što nije razrađeno je činjenica da je veliki dio tih globalnih audiovizualnih industrija europski. Prema podacima Europskog audiovizualnog opservatorija (EAO) kao što je prikazano u Dragomir i Emrich (2015.), dvanaest najvećih audiovizualnih tvrtki u Europi akumuliraju do 62 % prihoda europskog tržišta. Te se tvrtke pojavljuju na ljestvici top 50 najvećih svjetskih audiovizualnih grupacija u 2014., a jedna od njih (britanska telekomunikacijska tvrtka Sky) ulazi među prvih deset najvećih audiovizualnih grupacija na svijetu. Stavljanjem fokusa na zaštitu od 'vanjskih' prijetnji stvara se retorika koja je usmjerena prema razvoju politike koja se 'temelji u velikoj mjeri na ignoriraju unutarnjih procesa medijske i kulturne dominacije, što ukazuje da ideje i

pragmatika koje potiču zagovaranje rada institucija ne predstavljaju nepovratnu prijetnju interesima 'domaćeg' kapitala' (Sarikakis 2005., 169), što predstavlja najveći 'mrtvi kut' u radu Europskog parlamenta.

## Inovativni elementi programa?

Uvođenje međusektorskog programskog dijela s dva instrumenta: novim instrumentom financijskog jamstva i akcije prema transnacionalnoj *policy* suradnji predstavljaju najznačajnije inovacije u odnosu na prethodne programe. Kada se pogleda prijedlog Komisije za uspostavu programa Kreativna Europa, okvir funkcioniranja instrumenta bio je prilično neodređen. U Uredbi programa (Europski parlament i Vijeće 2013.), neki od tih problema su riješeni, ali operativni i tehnički problemi su i dalje prisutni zajedno s prilično nesigurnim procjenama njihove buduće implikacije na sve sudionike sektora. Novi instrument financijskog jamstva (lansiran u 2016. godini još uvijek nije u potpunosti zaživio) uveden je nakon zabrinutosti aktera kulturnih i kreativnih sektora zbog otežanog pristupa financiranju koja je još uvijek prisutna (Europska unija 2016.). To je čest izazov i za mikropoduzeća i za mala i srednja poduzeća općenito, ali situacija je znatno teža za male tvrtke u kulturnom i kreativnom sektoru (Europska komisija 2011.b, 19-20). To je vidljivo iz podataka procjene učinka za financijski instrument za kulturni i kreativni sektor koji je procijenio financijski jaz za mala i srednja poduzeća od otprilike 2,8 do 4,8 milijardi eura (Europska komisija 2011.b, 129). Prepreka za ove aktere je percepcija da je kulturni i kreativni sektor visokorizični sektor koji nije zanimljiv za ulaganja. Međutim, podaci o procjeni utjecaja pokazali su da kulturni i kreativni sektor pokazuje visoku razinu produktivnosti i profitabilnosti: 'Kao opće pravilo, dobit od 5 % do 10 % smatra se kao pokazatelj zdrave razine profitabilnosti za uslužne industrije slične onima koje su uključene u kulturni i kreativni sektor. Prosječna europska razina od 9 % je dakle znak vrlo zadovoljavajuće profitabilnosti kulturnog i kreativnog sektora u cijeloj Europi' (Europska komisija 2011.b, 128). Ovaj problem je prisutniji u nekim državama članicama nego u drugima budući da postoji neravnomjeran razvoj relevantne stručnosti i osjetljivosti financijskih institucija, a dobre se prakse mogu naći samo u vrlo ograničenom broju zemalja. Kao što je navedeno '[...] jedna je od slabosti nacionalnih programa s obzirom na pristup financiranju, s izuzetkom Francuske, Njemačke, Španjolske i možda Velike Britanije, nedostatak institucija specijaliziranih za kulturne i kreativne sektore' (Europska komisija 2011.b, 136). Ovu su zabrinutost dodatno izrazili kulturni i kreativni sektori na europskoj razini te je također detaljizirana na OMK radnim skupinama (Europska unija 2016.).

Iako je nužnost boljeg pristupa financiranju za kulturne i kreativne sektore neosporna, ovaj instrument doveo je do niza pitanja za sudionike kulturnih i kreativnih sektora. U jednoj od prvih nacrtava verzije programa uočene su strukturalne nejednakosti prema tipu organizacije koja bi se mogla uspješno prijaviti na financijski

instrument. Iako se u načelu sve tvrtke i organizacije koje odgovaraju definiciji EU-a malih i srednjih poduzeća mogu prijaviti na instrument, može se pretpostaviti da će tržišno orijentirana mala i srednja poduzeća (ovime se u prvom redu misli na komercijalne kreativne industrije koje uključuju audio-vizualni sektor) vjerojatno ispuniti ciljeve i uvjeriti banke o svom kapacitetu za vraćanje zajma. Čini se da konceptualizacija instrumenta financijskog jamstva ne uzima u obzir cijelu 'ekologiju' kulturnih i kreativnih sektora s obzirom na potrebu svih dionika da se uključe kako bi se sektori mogli razviti na adekvatan način. Na trenutnim postavkama, ovaj instrument će biti više usredotočen prema većim igračima u kulturnom i kreativnom sektoru, dok mikropoduzeća koja u stvarnosti predstavljaju većinu aktera (KEA 2006., 99) možda neće dobiti jednak tretman i pažnju. To je posebno važno u implikacijama za potprogram Kultura u koji su uključene razne vrste dionika u kulturi, uključujući i one koji djeluju na neprofitan način. Nadalje, pitanje zemljopisne ravnoteže također dolazi u fokus budući da neki od najjačih igrača u kulturnim i kreativnim sektorima najčešće dolaze iz većih zemalja Europe – npr. Velike Britanije, Njemačke, Francuske, Italije i Španjolske koje 'čine gotovo tri četvrtine ekonomije kulturnog i kreativnog sektora u Europi' (KEA 2006., 66). Ipak, veličina zemlje ne može se uzeti kao normativni temelj za to budući da postoje neke manje zemlje u EU i EEA s pozitivnim rezultatima malih i srednjih poduzeća u kulturnom i kreativnom sektoru - npr. Estonija, Latvija, Litva i Austrija. Stoga predloženi model financijskog instrumenta stavlja naglasak na 'konkurentnost', dok se pitanje 'raznolikosti' i transnacionalne suradnje prilično zanemaruje, što opet pokazuje dominaciju diskursa konkurentnosti.

Zatim, 'kriteriji odabira i kontrolni mehanizmi u instrumentu nisu razrađeni za duže razdoblje, čime razina uključenosti EU-a nije u potpunosti transparentna, a njegove posljedice za proračun EU-a nejasne' (Mercer i sur. 2012., 26 ). Također je vidljivo da su priroda i uvjeti sudjelovanja Europskog investicijskog fonda (dijela skupine Europske investicijske banke) nedovoljno objašnjeni i da instrument dijelom počiva na skretanju pozornosti domaćih i regionalnih dionika na potencijal novih oblika privatnog ulaganja u kulturni sektor (*ibid*, 27). Zabrinutost izražena prije usvajanja programa Kreativna Europa i uspostave instrumenta (Mercer i sur. 2012.) je potvrđena, jer financijski instrument još nije počeo s radom. Prema informacijama Europske komisije 'instrument će se početi provoditi 2016. godine i financijski posrednici na temelju njega će postupno započeti s radom'.<sup>2</sup>

Stvaranje programskog dijela koji ima međusektorsku nadležnost i transverzalnu orijentaciju je važno jer pruža mogućnosti za uključiv pristup kulturnim i kreativnim sektorima te nudi moguće sinergije s drugim okvirima i programima Europske unije.

---

<sup>2</sup> Podaci prikazani na web stranici programa Kreativna Europa u vrijeme pisanja ovog članka: [https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/guarantee-facility-brochure\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/guarantee-facility-brochure_en.pdf) [pristupljeno 13. lipnja 2016.].

Međutim, budući da međusektorski programski dio treba pokriti brojne zadatke unutar već određene velike financijske nadležnosti za financijski instrument, treba uzeti u obzir izvedivost zadataka utvrđenih za transnacionalnu političku suradnju kao dijela programske aktivnosti. Dodijeljena financijska sredstva za sve ciljeve koji su postavljeni u Uredbi čine se prilično ograničenim, uzimajući u obzir opseg posla koji treba obaviti.<sup>3</sup> Ostaje pitanje zašto se tom instrumentu nije dalo više financijske snage kada je to izričito označeno kao važna politička mjera za sektor u cjelini. Teško je shvatiti zašto najinovativniji element programa, a jedini istinski transverzalni, koji obuhvaća i sektore kulture i medija, nije pripremljen na način da je početak njegove primjene mogao početi paralelno s početkom provedbe druga dva programska dijela (potprogrami Kultura i MEDIA).

## Zaključak. *Policy* paradoks ili *policy* slijepa ulica?

Program Kreativna Europa temelji se na višerazinskom dijalogu i partnerstvu, a inspiriran je nizom prijedloga pristiglih tijekom javnog savjetovanja i rasprava koje su uključivale i nevladine organizacije (europske mreže, kulturne institucije, stručne udruge, zaklade, itd.) i države članice kroz proces Otvorene metode koordinacije (OMK) (Mercer i sur. 2012.). Međutim, bez obzira na tu inkluzivnu metodologiju i dugi proces pregovaranja, značajan broj predstavnika kulturnih i kreativnih sektora izrazili su zabrinutost da Komisija nije uzela neke od njihovih važnih točaka u obzir prilikom izrade konačnog prijedloga programa Kreativna Europa.

Jedan od ključnih razloga za spajanje dvaju prethodno odvojenih programa i uspostavljanje programa Kreativna Europa bila je potreba da se uzmu u obzir i kulturni i gospodarski aspekti kulturnih i kreativnih sektora. Stvaranje programa odgovorilo je i na potrebu da se prizna sve važnija uloga koju kulturne i kreativne industrije imaju na globalnoj razini. Cilj je također bio promovirati pristup kulturnim i kreativnim sektorima drugim programima financiranja Unije, posebno strukturnim fondovima (s posebnim naglaskom na Europski socijalni fond) i programima konkurentnosti i inovacije, zajedno s nedavno predstavljanim financijskim instrumentom (Mercer i sur. 2012., 41). Spajanje dvaju prethodno odvojenih programa te uvođenje međusektorskog programskog dijela, a posebno instrumenta financijskog jamstva, također je prepoznato kao važno i relevantno sa stajališta *policy*

---

<sup>3</sup>Ako pogledamo podatke iz prijedloga (Europska komisija, 2011.a) dolazimo do iznosa od cca. 59 milijuna eura u međusektorskom dijelu programa za transnacionalnu *policy* suradnju. Ako uzmemo u obzir da će biti fiksni troškovi za naknadu doprinosa za članstvo u Uniji Europskog audiovizualnog opservatorija i fiksni troškovi za sufinanciranje deskova Kreativne Europe, to znači da preostaju vrlo ograničena sredstva za postizanje ciljeva i na temelju članka 8. Prijedloga Uredbe (Mercer i sur. 2012, 28).

koordinacije i očekivanih sinergija koje proizlaze iz programa. Međutim, dvije godine nakon početka programa, može se primijetiti da ne samo da instrument financijskog jamstva i dalje nije djelatan, već i da postoji nedostatak tada najavljivane sinergije spajanja dvaju programskih dijelova u jedan program; štoviše, razdvojeniji su nego prije.

U tom kontekstu, drugi međudjelatni čimbenici *policy* prirode također se moraju uzeti u obzir: redefiniranje kulturnih i medijskih politika na europskoj razini, činjenica da su kulturne i medijske politike stavljene pod istu Opću upravu do 2005. godine, kada je Opća uprava za informacijsko društvo proširena i na medijsku politiku. U 2012. godini Opća uprava za informacijsko društvo i medije zamijenjena je novom Općom upravom za komunikacijske mreže, sadržaj i tehnologiju (DG Connect) koja se od 2014. godine fokusira na novu strategiju jedinstvenog digitalnog tržišta s naglaskom na ekonomske aspekte i koristi strategije. Paralelno s tim kretanjima, na razini provedbe programa Europske unije, u 2006. godini Komisija je osnovala Izvršnu agenciju za obrazovanje, audiovizualnu djelatnost i kulturu (EACEA), koja je i dalje odgovorna za spojeni program Kreativna Europa.

Iako se ovo može činiti kao tehničko ili administrativno pitanje, zapravo je povezano s pomakom koji se trebao dogoditi s uvođenjem programa Kreativna Europa i promicanjem integriranog pristupa prema svim dijelovima kulturnih i kreativnih sektora. Kao što je opisano u ovom članku, mnoge studije, strategije i *policy* dokumenti koji su također korišteni kao osnova za izradu i donošenje programa Kreativna Europa promoviraju ideju bolje koordinacije kulturnih i medijskih politika i inicijativa u kontekstu razvoja i podrške za kreativne ekonomije s potrebom da se jednako uzmu u obzir kulturni i ekonomski aspekti sektora. U međuvremenu i kulturni i medijski sektor gube vidljivost unutar portfelja svojih novih Općih uprava.

Budući da je ovaj članak usredotočen prvenstveno na analizu potprograma Kultura programa Kreativna Europa, vrijedi razmisliti o trenutnoj nadležnosti Opće uprave za obrazovanje i kulturu u kontekstu deklaratornog pomaka prema inkluzivnom pristupu kulturnim i kreativnim sektorima kao što je najavio program Kreativna Europa. U stvarnosti, definicija izričite europske intervencije u području kulture i dalje ostaje u okviru intervencije Opće uprave za obrazovanje i kulturu. S obzirom na činjenicu da medijske politike ostaju u nadležnosti Opće uprave Connect, Opća uprava za obrazovanje i kulturu i dalje je odgovorna za područja kulture koja pripadaju tradicionalnom, prilično uskom razumijevanju sektora, kao što je definirano člankom 167. Ugovora i potvrđeno definicijom koja se koristi u Agendi za kulturu u globaliziranom svijetu. Dok se u većini država članica sektorima kulture i medija upravlja iz istog ministarstva, na razini EU-a, bez obzira na stvaranje programa Kreativna Europa, čini se da ne postoji namjera osiguranja koherentnosti politika stavljanjem oba sektora u istu Opću upravu. U kontekstu ranijih rasprava o kulturnim i ekonomskim aspektima sektora kulture i medija, čini se da *policy* pristup gleda



prvenstveno na ekonomske aspekte kada je riječ o medijskim politikama i kulturnim aspektima u slučaju uskog kulturnog sektora koji ostaje pod nadležnosti Opće uprave za obrazovanje i kulturu.

Iako je još uvijek prerano reći hoće li se ostvariti svi ciljevi programa, a ovdje u prvom redu imamo na umu pitanje instrumenta financijskog jamstva i transverzalnih pitanja koja još uvijek treba riješiti, očito je da je spajanje opet dovelo do daljnjeg guranja diskursa konkurentnosti u sektoru kulture. Spajanje dvaju programskih dijelova što je trebalo donijeti više sinergije sektoru nije u potpunosti ispunilo obećano: najavljivani inovativni elementi programa kao što je instrument financijskog jamstva još nisu u potpunosti djelatni, a prisutno odvajanje programskih dijelova (pojačano odvajanjem Općih uprava) također doprinosi de-sinergiji i proširenju jaza između sektora kulture i medija. Tek se treba vidjeti hoće li se 'kreativnost' u programu Kreativna Europa dogoditi tijekom godine provedbe instrumenta financijskog jamstva, ali za sada odražava ukupan dojam strategije Europa 2020. koja koristi riječ 'kulturni' samo jednom, a riječ 'kreativni' nijednom.

## Literatura

1. Barnett, C. 2001. "Culture, Policy and Subsidiarity in the European Union: From Symbolic Identity to the Governmentalisation of Culture." *Political Geography* 20 (4): 405-426. doi:10.1016/S0962-6298(01)00002-6.
2. Breznik, M. 2004. *Cultural Revisionism. Culture Between Neo-liberalism and Social Responsibility*. Ljubljana: Peace Institute.
3. Bruell, C. 2013. *Creative Europe 2014–2020. A New Programme – A New Cultural Policy as Well?* Institut für Auslandsbeziehungen e. V./ifa, Stuttgart and Berlin: Institute for Foreign Cultural Relations.
4. Bustamente, E. 2012. "An Ambiguous Debate: The Creative Industries in Europe". Predavanje na plenarnoj sesiji Međunarodne konferencije o kulturnim politikama (ICCPR) održano 12. srpnja 2012. u Barceloni.
5. Council of the European Union 2012. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Establishing the Creative Europe Programme - Partial general approach, (Interinstitutional File:2011/0370 (COD), 9097/12, Brussels, 30 April 2012. Pristupljeno 21. srpnja 2012. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st09/st09097.en12.pdf>
6. Donders, K. 2012. *Public Service Media and Policy in Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
7. Dragomir, M., and F. Emrich. 2015. "European Audiovisual Groups Increase Their Market Share at Home", *Media Power Monitor*, November, 30. Accessed 1 May 2016. <http://www.mediapowermonitor.com/content/european-audiovisual-groups-increase-their-market-share-home>

8. Ellmeier, A., and B. Rasky. 1998. Cultural Policy in Europe - European Cultural Policy. Vienna: Österreicher Kulturdokumentation.
9. Erickson, M., and P. Dewey. 2011. "EU Media Policy and/as Cultural Policy: Economic and Cultural Tensions in MEDIA 2007." *International Journal of Cultural Policy* 17 (5): 490-509. doi:10.1080/10286632.2010.544725.
10. European Commission 2007. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a European Agenda for Culture in a Globalizing World. Brussels, COM(2007)242 final.
11. European Commission 2010a. Communication from the Commission: Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth. Brussels, 3.3.2010, COM(2010) 2020 final.
12. European Commission 2010b. Green Paper. Unlocking the Potential of Cultural and Creative Industries. Brussels: COM (2010). Pristupljeno 21. siječnja 2011. [http://ec.europa.eu/culture/our-policy/development/doc/GreenPaper\\_creative\\_industries\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/culture/our-policy/development/doc/GreenPaper_creative_industries_en.pdf).
13. European Commission 2011a. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Creative Europe Programme. Brussels, 23.11.2011, COM (2011) 785 final.
14. European Commission 2011b. Commission Staff Working Paper: Impact Assessment accompanying the document 'Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Creative Europe Framework Programme. Brussels, 23.11.2011, SEC(2011) 1399 final.
15. European Commission 2011c. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Creative Europe – A New Framework Programme for the Cultural and Creative Sectors (2014-2020). Brussels, 23.11.2011, COM (2011) 786 final.
16. European Parliament and the Council 2013. Regulation (EU) No 1295/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 establishing the Creative Europe Programme (2014 to 2020) and repealing Decisions No 1718/2006/EC, No 1855/2006/EC and No 1041/2009/EC Text with EEA relevance. (Europski parlament i Vijeće 2013. Uredba (EU) br. 1295/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o uspostavi programa Kreativna Europa (2014. - 2020.) i stavljanju izvan snage odluka br. 1718/2006/EZ, br. 1855/2006/EZ i br. 1041/2009/EZ Tekst značajan za EGP)
17. European Union 2016. Towards more Efficient Financial Ecosystems. Innovative Instruments to Facilitate Access to Finance for the Cultural and Creative Sectors (CCS): Good Practice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Pristupljeno 1. svibnja 2016. <http://bookshop.europa.eu/en/towards-more-efficient-financial->

- ecosystems-pbNC0416091/downloads/NC-04-16-091-EN-N/NC0416091ENN\_002.pdf?FileName=NC0416091ENN\_002.pdf&SKU=NC0416091ENN\_PDF&CatalogueNumber=NC-04-16-091-EN-N
18. Gray, C. 2007. "Commodification and Instrumentality in Cultural Policy." *International Journal of Cultural Policy* 13(2): 203-215, doi: 10.1080/10286630701342899.
  19. House of Lords-European Union Committee 2012. "House of Lords Letter to Ed Vaizey, MP, Minister for Culture, Communication and Creative Industries", Pristupljeno 20. srpnja 2012. <http://www.mediadeskuk.eu/assets/Uploads/House-of-Lords-letter-to-Ed-Vaizey-MP.pdf>
  20. Kaufmann, T., and G. Raunig. 2002. *Anticipating European Cultural Policies*. Vienna: European Institute for Progressive Cultural Policy.
  21. KEA 2006. *The Study on the Economy of Culture in Europe*. Brussels: The European Commission, Directorate General for Education and Culture.
  22. Littoz-Monnet, A. 2007. *The European Union and Culture: Between Economic Regulation and European Cultural Policy*. Manchester and New York: Manchester University Press.
  23. Niedobitek, M. 1997. *The Cultural Dimension in EC Law*. London and Boston: Kluwer Law International.
  24. McMahon, J.A. 1995. *Education and Culture in European Community Law*. London: The Athlone Press.
  25. Mercer, C., Obuljen, N., Primorac, J., and A. Uzelac. 2012. *The Culture Strand of the Creative Europe Programme 2014-2020*. Note. Strasbourg: European Parliament.
  26. Obuljen, N. 2006. *Why We Need European Cultural Policies: The Impact of EU Enlargement on Cultural Policies in Transition Countries*. Amsterdam: European Cultural Foundation.
  27. Psychologiopoulou, E. 2008. *The Integration of Cultural Considerations in EU Law and Policies*. Leiden and Boston: MartinusNijhoff Publishers.
  28. Romainville, C. ed. 2015. *European Law and Cultural Policies*. Oxford, Bern, Berlin, Bruxelles, Frankfurt am Main, New York, Wien: Peter Lang.
  29. Sacco, P. L. 2011. "Culture 3.0: A new perspective for the EU 2014-2020 structural funds programming." Produced for the OMC Working Group on Cultural and Creative Industries on behalf of the European Expert Network on Culture. [online] Pristupljeno 5. veljače 2012. [http://www.eenc.info/wp-content/uploads/2011/07/pl-sacco\\_culture-3-0\\_CCIs-Local-and-Regional-Development\\_final.pdf](http://www.eenc.info/wp-content/uploads/2011/07/pl-sacco_culture-3-0_CCIs-Local-and-Regional-Development_final.pdf)
  30. Sarikakis, K. 2005. "Defending communicative spaces: the remits and limits of the European Parliament". *Gazette: The International Journal for Communication Studies* 67 (2): 155-172. doi:10.1177/0016549205050129.

31. Sarikakis, K. ed. 2007. Media and Cultural Policy in the European Union. European Studies: An Interdisciplinary Series in European Culture, History and Politics. Amsterdam, New York: Editions Rodopi, Vol. 24.
32. Schlesinger, P. 2015. "Some reflections on 'Creative Europe.'", pristupljeno 13. siječnja 2016.  
<http://culturalbase.eu/documents/6.%20SCHLESINGER.%20Creative%20Europe.pdf>
33. UNDP/UNCTAD 2008. Creative Economy Report 2008. The Challenge of Assessing the Creative Economy. Towards Informed Policy-making. Geneva: UNCTAD.
34. UNDP/UNCTAD 2010. Creative Economy Report 2010. A Feasible Development Option. Geneva: UNCTAD.
35. UNESCO 2005. Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions (Konvencija o zaštiti i promicanju raznolikosti kulturnih izričaja). Pristupljeno 21. srpnja 2015.  
[http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL\\_ID=31038&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=31038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

## Summary

The issue paper 'The Place and Role of Culture in the EU Agenda. Policy Implications of the Culture Sub-programme of the Creative Europe Programme' looks at the policy implications of the changing position of culture, analysing shifts in understanding the role and position of culture in the broader EU agenda. Following short analysis of the changing European Union's discourse pertaining to culture and media sectors, authors analyse wider policy context of the Culture Sub-programme of the Creative Europe Programme adopted in 2013. The analysis approaches the subject from two main angles; firstly, reviewing the policy architecture of the Programme and its feasibility; and secondly, focusing on the terms of the stakeholders' agreements. Authors investigate whether the instrument is well adjusted to the current situation and how it responds to the needs of these sectors. By investigating the proposed and adopted instruments of the Programme, the authors show the trajectory of the 'competitiveness' discourse in the creation of the Programme and its' further strengthening in the most recent policies for the cultural sector.

The English version of this text has been published in the scientific journal *Media Research* Vol. 23, No. 1, 2017. Available at:

[http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=273578](http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=273578)

**Key words:** cultural policy, public policy, European Union, cultural sector, Creative Europe Programme

## Bilješke o autorima / Notes about the authors

**Jaka Primorac** je viša znanstvena suradnica na Odjelu za kulturu i komunikacije Instituta za razvoj i međunarodne odnose (IRMO) u Zagrebu, Hrvatska. Doktorirala je sociologiju na Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu 2010. godine. Njeni 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 je članica Predsjedništva Hrvatskog sociološkog društva (HSD) i članica uredništva Revije za sociologiju.

**Jaka Primorac** is a Senior 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 za sociologiju.

---

Profesionalna karijera Dr. **Nine Obuljen Koržinek** uključuje bogato iskustvo u istraživanju kulturnih i medijskih politika, rad u javnoj administraciji i u donošenju odluka u kulturi. Od listopada 2016. godine, Dr. Obuljen Koržinek obnaša dužnost ministrice kulture Republike Hrvatske; od 2006. do 2011. godine bila je pomoćnica ministra i državna tajnica u Ministarstvu kulture; 2000. godine načelnica Odjela za UNESCO te glavna tajnica Nacionalnog povjerenstva za UNESCO u Ministarstvu vanjskih poslova; u periodu od 1998. do 2000. godine bila je šefica Kabineta ministra u Ministarstvu kulture. U razdoblju od 2001. do 2006. te od 2012. do 2016. godine, Dr. Obuljen Koržinek radila je kao znanstvena suradnica u Odjelu za kulturu i komunikacije Instituta za razvoj i međunarodne odnose gdje se bavila područjima kulturnih i medijskih politika. U tom razdoblju doktorirala je na Fakultetu političkih

znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Objavila je tridesetak znanstvenih i stručnih radova u domaćim i međunarodnim časopisima te kao dio tima radila na različitim projektima za UNESCO, UNDP, Vijeće Europe, Europsku kulturnu fondaciju, Europski parlament i sl. Dobitnica je godišnje europske nagrade *Cultural Policy Research Award* za istraživanje kulturnih politika (za istraživanje utjecaja europskih integracija na kulturne politike novih država članica EU). Dr. Obuljen Koržinek bila je voditeljica hrvatskog izaslanstva za pregovore o UNESCO-ovoj Konvenciji o zaštiti i promicanju raznolikosti kulturnih izričaja usvojene 2004, te kasnije predsjednica Međuvladinog odbora Konvencije 2010. godine i članica u Ekspertnom timu UNESCO-a za provedbu Konvencije. Kao ekspert je surađivala na projektima Vijeća Europe, Europskog Parlamenta, European Cultural Foundation, UNDP i sl. Od 2012. do 2014. godine bila je Predsjednica Programskog vijeća HRT-a, također je bila i članica Upravnog odbora Hrvatskog audiovizualnog centra.

**Nina Obuljen Koržinek's** work experience includes both research in the field of culture and media and public administration and cultural policy making roles. She has switched between them a number of times. Since October 2016 Dr Obuljen Koržinek has been serving as a Minister of Culture of the Republic of Croatia; in the period 2008-2011 she was the State Secretary for Culture; from 2006 to 2008 she held a post of Assistant Minister at the Croatian Ministry of Culture; in 2000 she was the Head of the Department for Cooperation with UNESCO and a Secretary General of the National Commission for UNESCO at the Ministry of Foreign Affairs; in the period 1998-2000 she was a Chief of Cabinet at the Ministry of Culture. Her experience in cultural policy research is related to IRMO's Department for Culture and Communication. She worked at the IRMO from 2001 to 2006 and again from 2012 to 2016. During the later period, she completed her Master's and Doctoral theses. In 2004 she received the Cultural Policy Research Award for her research on the impact of the EU enlargement on cultural policies. Lending her expertise to negotiating and policy making processes, she was the head of the Croatian negotiating team for the 2005 UNESCO Convention and later a chairperson of the Intergovernmental Committee (2010). She was a member of the UNESCO Expert Facility for the implementation of the Convention and she worked as an expert for the Council of Europe, European Cultural Foundation, UNDP, European Parliament, etc. From 2012 to 2014 she was a Chairperson of the Programme Council of the Croatian Radio and Television, and subsequently a member of the Board of the Croatian Audio-visual Centre.

---

**Aleksandra Uzelac** je viša znanstvena suradnica u Institutu za razvoj i međunarodne odnose (IRMO) u Zagrebu i voditeljica Odjela za kulturu i komunikacije. Doktorirala je 2003. godine na Filozofskom fakultetu, Sveučilišta u Zagrebu s disertacijom iz područja informacijskih znanosti. Dr. Uzelac ima preko 20 godina profesionalnog iskustva u međunarodnim projektima na području kulturnih istraživanja na temama kulturne politike, kulturnog razvoja, digitalne kulture, međunarodne kulturne

suradnje i mreža. Aktivna je članica različitih ekspertnih skupina u području kulturnih politika i digitalne kulture, gdje se fokusira na društvene promjene i novi kontekst koje digitalna kultura unosi u kulturne politike i kulturni sektor. Dr. Uzelac je svojom istraživačkom ekspertizom doprinijela brojnim projektima i studijama Vijeća Europe, Europske komisije i Europskog parlamenta. Koordinirala je ekspertnu skupinu koja je pružala ekspertizu Europskom parlamentu u području kulturnih politika, te je sudjelovala u raznim projektima financiranim od strane EU.

**Aleksandra Uzelac** is Head of the Culture and Communication Department and a Senior Research Associate at IRMO. She holds a PhD (2003) in information science from the University of Zagreb and has over 20 years of professional experience in the area of cultural research related to issues of digital culture and cultural policies. Her research interests focus on the impact of information and communication technology on cultural issues, virtual networks and portals, digitization of culture, organization of knowledge in the cultural field, issues of public domain and cultural heritage, cultural policy and cultural cooperation issues. She has been a member of various cultural networks and expert groups that focus their activities in the field of cultural policies or digital culture, bringing into the policy mainstream issues related to the new context digital culture has brought to the cultural sector and cultural policies. Dr. Uzelac has provided her research expertise in the form of research studies and issue papers for the Council of Europe, the European Commission and European Parliament. She coordinated a group of experts providing cultural policy related expertise to European parliament and has participated in (and coordinated IRMO team) several EU funded projects where she contributed her research expertise.



Jean Monnet projekt 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+, ima za cilj poticanje diskusije i kritičkog dijaloga 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/>