

Doc. dr. sc. Ivana Bestvina Bukvić*
Dr. sc. Marija Mihaljević**
Ivana Tokić, mag. oec.***

Izvorni znanstveni rad
UDK 008(497.5)(094):792
336.02:792
Primljeno: 8. prosinca 2015.

KULTURNA POLITIKA I UTJECAJ ZAKONSKOG OKVIRA NA FINANCIRANJE KAZALIŠTA

Sažetak: U okviru ovog rada analizirana je adekvatnost postojećeg pravnog okvira u kazališnoj djelatnosti te su prezentirani najbitniji elementi ustrojstva i financiranja kazališta u Republici Hrvatskoj. Cilj rada je identificirati moguće nedostatke u poslovnoj praksi i prostor za unaprjeđenje pravne regulative te utvrditi mjere za poboljšanje uvjeta upravljanja i financiranja kazališta u Republici Hrvatskoj, a time i drugih institucija u kulturi. U radu su prezentirani rezultati istraživanja provedeni u svrhu utvrđivanja utjecaja postojećeg zakonskog okvira na upravljanje i financiranje te postizanje većeg stupnja održivosti poslovanja kazališta u Republici Hrvatskoj. Uočeni su potrebni pomoci u smjeru dodatnog proširenja kompetencija kulturnih i kazališnih vijeća u području financijskog menadžmenta, s obzirom na to da je riječ o ključnim tijelima koja daju preporuke o financiranju predloženih projekata te je identificiran potencijalni rizik za nastanak neregularnosti u djelovanju tih tijela. Također, provedena je analiza poslovanja hrvatskih nacionalnih kazališta kojom je utvrđeno da više od polovine hrvatskih nacionalnih kazališta posluje sa znatnim negativnim rezultatom što jasno upućuje na nužnost povećanja učinkovitosti upravljanja kulturnim institucijama i potrebu zapošljavanja stručnog kadra.

Ključne riječi: zakonski okvir kazališne djelatnosti, kulturna politika, upravljanje kazalištima, financiranje

1. UVOD

Suvremena kulturna politika definira se kao svjesno reguliranje javnog interesa u djelatnosti kulture i odlučivanje o svim pitanjima vezanima za kulturni razvitak društva. Ona se na

* Doc. dr. sc. Ivana Bestvina Bukvić, predsjednica Katedre za kulturalni menadžment, Odjel za kulturologiju Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Trg Sv. Trojstva 3, 31000 Osijek.

** Dr. sc. Marija Mihaljević, poslijedoktorandica na Katedri za kulturalni menadžment, Odjel za kulturologiju Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Trg Sv. Trojstva 3, 31000 Osijek.

*** Ivana Tokić, mag. oec., stručna suradnica u nastavi na Katedri za kulturalni menadžment, Odjel za kulturologiju Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Trg Sv. Trojstva 3, 31000 Osijek.

lokalnoj, državnoj i međunarodnoj razini oblikuje preko zakona i strategija čime se uređuje funkcioniranje svih kulturnih djelatnosti, uključujući i kazališnu djelatnost.

U radu se analizira aktualni zakonodavni okvir uređenja kulturne politike i kazališne djelatnosti na području Republike Hrvatske. Pritom je analizirano razvija li se kulturna politika Republike Hrvatske na području kazališne djelatnosti u smjeru načela suvremene kulturne politike koja podrazumijeva uključivanje svih njezinih dionika u proces odlučivanja o razvoju kulturne politike kazališne djelatnosti. Kulturno vijeće, tijelo koje ima važnu ulogu o odlučivanju dodjele financijskih proračunskih sredstava kulturnim projektima, primjer je suvremene kulturne politike. Međutim, u njihovu radu postoji mogućnost nastanka sukoba interesa s obzirom na disproporciju njihova statusa u kulturnom području. S obzirom na to rad ovog tijela potrebno je urediti uspostavljanjem jasnih i preciznih kriterija kojima će se voditi pri dodjeli sredstava.

U okviru ovog rada prezentirani su rezultati istraživanja provedenog s pomoću anketnog upitnika na uzorku javnih i privatnih kazališta u Republici Hrvatskoj. Cilj istraživanja bio je istražiti funkcioniranje i utjecaj kulturne politike na poslovanje kazališta te razviti preporuke za poboljšanje upravljanja u predmetnom području. Osim toga, na temelju dostupnih statističkih podataka, analizirano je poslovanje hrvatskih nacionalnih kazališta u okviru kojeg su utvrđeni neadekvatni rezultati poslovanja, što, među ostalim, potvrđuje i potrebu provedbe korekcija pravne regulative. Ono se ponajprije odnosi na uključivanje odnosno zapošljavanje osoba koja posjeduju ekonomska znanja, s obzirom na to da uprava kazališta (kazališno vijeće) najčešće ne posjeduje znanja iz tog područja. Dosadašnja istraživanja (Klaić :2008; McIlroy :2001; Marland :2005; Margitich i Gara :2005; Bona Pavelić :2002) potvrđuju kako je ovaj kadar nužan u upravljanju kulturnim institucijama.

Doprinos rada očituje se u tome što su rezultati provedenog istraživanja i dane preporuke od iznimnog značenja i za druge kulturne djelatnosti i institucije na području Republike Hrvatske.

2. KULTURNA POLITIKA

Kulturna politika je skup mjera koje planira i provodi država radi oblikovanja kulturnog života u društvu.¹ Riječ je o javnoj politici neke države koja, preko zakona i strategija, uređuje funkcioniranje kulturnih djelatnosti i samu kulturnu stvarnost.

Kulturna politika je “sredstvo sveukupne državne politike koja se tiče kulture, odnosno, područje javne politike vezano uz aktivnosti koje uključuju umjetnost i kulturu te potiču razvoj kulturne raznolikosti i pristupačnosti”.² Strategija kulturnog razvitka,³ dokument koji je iniciralo Ministarstvo kulture, definira kulturnu politiku kao skup zakonskih i upravnih mehanizama koji pokreću i usmjeravaju uporabu različitih resursa – financijskih, fizičkih, političkih,

1 Jojić, Lj., Matasović, R. (ur.), *Hrvatski enciklopedijski rječnik*, Novi liber, Zagreb, 2002., str. 643.

2 Borovac-Pečarević, M., *Perspektive razvoja europske kulturne politike: interkulturni dijalog i multikulturalnost*, Zagreb, 2014., str. 20.

3 Katunarić, V., Cvjetičanin, B., *Hrvatska u 21. stoljeću – Strategija kulturnog razvitka*, Zagreb, 2003., str. 45.

umjetničkih, znanstvenih, obrazovnih i socijalnih – radi povećanja kulturnog kapitala zemlje i utjecaja na oblikovanje kulturnog krajolika. Čopič⁴ navodi da se kulturna politika općenito odnosi na državne intervencije koje štite i promiču aktivnosti na području kulture. Prema svemu navedenom kulturna se politika sastoji u “provođenju javnog interesa u kulturi i odgovornosti države”.⁵

Osim države, dionici su kulturne politike i javne ustanove, udruge civilnog društva, sveučilišta, umjetnici te privatni sektor. Svi dionici na svoj specifičan način pridonose kulturnoj dinamici društva i kulturnom razvoju, odnosno utječu na oblikovanje i provođenje kulturne politike. Utjecaj navedenih dionika, navodi Josipović,⁶ ostvaruje se preko formiranja odluka državnih tijela i tijela lokalne uprave oblikovanjem javnog mnijenja o kulturnim i umjetničkim pitanjima te različitim oblicima lobiranja i zagovaranja kojima se nastoji ostvariti utjecaj na odlučivanje državnih tijela. U tom segmentu naglašena je fleksibilnost i interakcija s okolinom kako bi se učinkovito reagiralo na potrebe zajednice što je u skladu sa shvaćanjem kulturne politike koja je sastavni dio javne politike države.

U Republici Hrvatskoj su, od 1990. godine do danas, donesena dva strateška dokumenta koji se smatraju najvažnijim doprinosom u oblikovanju kulturne politike na državnoj razini: Kulturna politika Republike Hrvatske: Nacionalni izvještaj (1998. g.) i Hrvatska u 21. stoljeću – Strategija kulturnog razvitka (2003. g.). Oba dokumenta predstavljaju sveobuhvatan pregled područja koja se smatraju sastavnim dijelom kulturne politike te pokazuju smjernice za njen daljnji razvoj. Na temeljima prvog izvještaja, izrađena je i donesena Strategija kulturnog razvitka, koja se i danas smatra najvažnijim dokumentom donesenim na području kulture u Republici Hrvatskoj. U njoj je naglašena potreba prenošenja težišta odlučivanja s Ministarstva kulture na vijeća za kulturu koja bi bila sastavljena od (nezavisnih) stručnjaka. U skladu s tim, zadatak je bio uspostavljanje zakonske regulative u svezi s upravljanjem u području kulture koji bi povećao utjecaj struke kako bi se osigurala veća kvaliteta i transparentnost procesa upravljanja i financiranja institucija u kulturi. Riječ je o jednom od poželjnih smjerova kretanja kulturne politike, odnosno tzv. deetatizaciji⁷ kulturne politike.

Ciljevi detektirani u Strategiji bili su iznimno važni za donošenje Zakona o kulturnim vijećima (2004.)⁸ i uspostavljanja tijela kojim bi se omogućilo primjereno odlučivanje i suodlučivanje na razini županija, gradova ili općina o svim pitanjima razvoja i financiranja pojedinih područja kulture. Time bi se, kako je navedeno u Strategiji, suzbio utjecaj dnevno-političkih ili npr. klijentelističkih opredjeljenja. Osim strategija na državnoj razini, donesene su i pojedine strategije na lokalnoj razini, što se prvenstveno može pripisati kandidaturi gradova za dobivanje prestižne titule Europska prijestolnica kulture. Uz strategiju, zakonski propisi su također važan dio bez kojih je nemoguće provoditi kulturnu politiku. Republika Hrvatska ima posebne

4 Čopič, V., *Modernizing the Slovenian public cultural sector*, u: Cultural policy update. Supporting the arts in spinning times, Vol. 1, Issue 1, 2011., str. 13.

5 Dragičević-Šešić, M., Stojković, B., *Kultura, menadžment, animacija, marketing*, Beograd, 2011., str. 34.

6 Josipović, I., *Pravne i organizacijske odrednice hrvatske kulturne politike*, u: Zbornik Pravnog fakulteta Zagreb, Vol. 47, Issue 5, 1997., str. 567.

7 Deetatizacija (franc.), slabljenje državnih oblika vlasti, uprave, nadzora; izdvajanje i prijenos stanovitih funkcija s klasičnih državnih organa na društvene, općinske, nedržavne. (Klemenčić, M. (ur.), *Hrvatski opći leksikon*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2012., str. 294.).

8 Zakon o kulturnim vijećima, Narodne novine, br. 48/2004, 44/2009, 68/2013.

zakone koji reguliraju upravljanje subjektima gotovo u svakoj pojedinoj kulturnoj djelatnosti, čime su obuhvaćene specifičnosti svake od tih djelatnosti. Kulturna politika kazališne djelatnosti kao dijela kulturne djelatnosti uređena je prvenstveno Zakonom o kazalištima.

3. ZAKONSKI OKVIR KAZALIŠNE DJELATNOSTI U REPUBLICI HRVATSKOJ – ZAKON O KAZALIŠTIMA

Kazališna je djelatnost, prije svega, javna služba od izuzetne važnosti za Republiku Hrvatsku koja je regulirana posebnim zakonom – Zakonom o kazalištima (ZOK).⁹ Njime se uređuje obavljanje kazališne djelatnosti u Republici Hrvatskoj, odnosno pitanja osnivanja kazališta i kazališnih družina, ustrojstvo, upravljanje i financiranja kazališta, položaj kazališnih umjetnika i radnika te ostala pitanja od značenja za kazališnu djelatnost. Prema članku 3. toga Zakona, kazališna djelatnost obuhvaća pripremu i organizaciju te javno izvođenje dramskih, glazbeno-scenskih, lutkarskih i drugih scenskih djela (dalje: scenska i glazbeno-scenska djela). Kazališnu djelatnost obavljaju kazališta i kazališne družine kao samostalne pravne osobe, a iznimno kao posebne ustrojstvene jedinice unutar druge pravne osobe te kazališne kuće. Člankom 4. istoga Zakona definirano je da su kazališta pravne osobe koje pripremaju i organiziraju te javno izvođe scenska i glazbeno-scenska djela, raspolažu kazališnim prostorom funkcionalno pogodnim i opremljenim za izvođenje scenskih i glazbeno-scenskih djela, potrebnim umjetničkim osobljem te organizacijskim i tehničkim radnicima, dok su kazališne družine pravne osobe koje se osnivaju radi pripreme i izvođenja scenskih i glazbeno-scenskih djela.

3.1. USTROJSTVO I UPRAVLJANJE KAZALIŠTEM

Prema Zakonu o kazalištima, kazališta se dijele na javna i privatna. Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave osnivaju javna kazališta koja mogu biti: nacionalna, županijska, gradska i općinska. S obzirom na navedenu podjelu, razlikuje se i njihovo upravljanje.

Člankom 19. ZOK-a, nacionalna kazališta svojim programima zadovoljavaju javne potrebe na razini Republike Hrvatske u obavljanju kazališne djelatnosti. Ostvaruju programe dramske i glazbeno-scenske umjetnosti, uvažavajući teritorijalnu ravnomjernost i regionalnu zastupljenost u obavljanju kazališne djelatnosti. U Republici Hrvatskoj djeluje pet nacionalnih kazališta (HNK) – HNK u Zagrebu, HNK u Osijeku, HNK Split, HNK Ivana pl. Zajca Rijeka i HNK u Varaždinu. Jedino je Hrvatsko narodno kazalište u Zagrebu u vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno suvlasništvu; 51% vlasnik je Ministarstvo kulture, a 49% Grad Zagreb, dok je HNK u Osijeku u suvlasništvu Grada Osijeka i Osječko-baranjske županije (50–50%). HNK Split, HNK Ivana pl. Zajca Rijeka i HNK Varaždin u vlasništvu su gradova u kojima djeluju. Prema čl. 13. ZOK-a, osnivač(i) osigurava(ju) sredstva za rad koja uključuju sredstva za program, materijalne izdatke, kao i sredstva za investicije i investicijsko održavanje. Prema čl.

⁹ Čl. 2. Zakona o kazalištima, Narodne novine, br. 71/2006, 121/2013, 26/2014.

22. ZOK-a, intendant predstavlja i zastupa kazalište, organizira i provodi umjetnički program i za njega je odgovoran, kao i za zakonitost rada kazališta. Intendant se imenuje na temelju javnog natječaja na vrijeme od četiri godine. Prema Izmjenama i dopunama ZOK-a iz 2014. godine,¹⁰ intendanta nacionalnog kazališta na prijedlog kazališnog vijeća imenuje i razrješava predstavničko tijelo osnivača (odnosno sporazumno predstavnička tijela osnivača kada nacionalno kazalište ima više osnivača), a potvrđuje ga ministar kulture. Posebno je regulirano imenovanje i razrješavanje intendanta HNK u Zagrebu, s obzirom na to da je ono u svlasništvu države. Izmjenama i dopunama ZOK-a iz 2013. godine,¹¹ intendanta Hrvatskog narodnog kazališta u Zagrebu imenuje i razrješava Vlada Republike Hrvatske na zajednički prijedlog ministra kulture i gradonačelnika Grada Zagreba. Ako se ne utvrdi zajednički prijedlog, intendanta Hrvatskog narodnog kazališta u Zagrebu imenuje i razrješava Vlada Republike Hrvatske na prijedlog ministra kulture.

Uz intendanta, kazalištem upravlja poslovni ravnatelj kao njegov pomoćnik koji organizira i vodi poslovanje nacionalnog kazališta. Potreba za poslovnim ravnateljem iskazana je prije donošenja posljednjeg, trenutčno na snazi, ZOK-a iz 2006. jer se smatra da takvom institucijom, osim umjetnika, treba upravljati i osoba koja ima obrazovanje vezano uz upravljanje organizacijom.¹² Zakonom nije izričito navedeno koje struke treba biti poslovni ravnatelj, niti je opisan konkretan opseg njegova posla, nego je u čl. 22. ZOK-a navedeno da se zadaće i ovlasti intendanta i poslovnog ravnatelja pobliže utvrđuju aktom o osnivanju i statutom institucije. Tako je, primjerice, Statutom HNK Ivana pl. Zajca Rijeka¹³ definirano da poslovni ravnatelj, prema nalogu i uputama intendanta, organizira, usmjerava i vodi financijsko poslovanje kazališta na način da ono u cijelosti provodi osnovni programski i financijski okvir. Isto tako, propisuje se da se za poslovnog ravnatelja može imenovati osoba koja ispunjava sljedeće uvjete:

- završeni preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij s područja ekonomije, kao i stečena visoka stručna sprema s područja ekonomije sukladno propisima koji su bili na snazi prije stupanja na snagu Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju
- najmanje pet godina radnog iskustva na organizacijskim ili rukovodećim poslovima
- znanje jednog svjetskog stranog jezika.¹⁴

Sukladno navedenom, poslovni je ravnatelj osoba koja ima znanje i iskustvo u upravljanju organizacijom potrebno svakoj organizaciji, pa tako i kulturnoj, a ponajviše onoj najvećoj kao što je nacionalno kazalište. Intendantu, koji je najčešće umjetničkog ili humanističkog smjera

10 Čl. 25., Zakona o kazalištima, Narodne novine br. 71/2006, 121/2013, 26/2014.

11 *Ibid.*

12 Prijedlog da se uz intendanta uspostavi i funkcija poslovnog ravnatelja pridonijela je situacija u HNK Zagreb, u kojem je došlo do znatnog probijanja proračuna zbog nesnalaženja tadašnjeg intendanta u financijskom vođenju kazališta. (prema: Lončar, V., *Kazališna tranzicija u Hrvatskoj*, Zagreb, 2013., str. 187.).

13 Analizom javno dostupnih podataka utvrđeno je da, unatoč zakonodavnoj regulativi, pojedina nacionalna kazališta i dalje nemaju poslovnog ravnatelja.

14 Službene stranice HNK Ivana pl. Zajca Rijeka, Statut Kazališta dostupan na: <http://www.hnk-zajc.hr/Default.aspx?sec=9095>. Pristupljeno 1. listopada 2015.

te je stručnjak u vođenju umjetničke komponente nacionalnog kazališta, zasigurno nedostaju kompletna znanja iz područja menadžmenta. Upravo iz navedenog razloga bilo je nužno zakonski definirati ulogu poslovnog ravnatelja čija je funkcija obavljanje poslova u području menadžmenta. Poslovnog ravnatelja, prema čl. 23. ZOK-a, imenuje kazališno vijeće prema prijedlogu intendanta pri čemu intendant i nadalje utječe na odabir poslovnog ravnatelja i ostalih suradnika. Prema Statutu HNK Ivana pl. Zajca Rijeka, poslovni ravnatelj zasniva radni odnos na određeno vrijeme u trajanju mandata intendant koji je predložio njegovo imenovanje. Osim poslovnog ravnatelja, intendant kazališnom vijeću predlaže i imenovanje umjetničkih voditelja – ravnatelja za dramski, operni i baletni program. Kazališno vijeće predstavlja savjetodavno tijelo, ali ujedno i upravu kazališta.

Javna kazališta mogu biti i županijska, gradska i općinska. Svojim programima ona ostvaruju interes osnivača u zadovoljavanju javnih potreba za kazališnom djelatnošću. Njima upravlja ravnatelj koji organizira i provodi umjetnički program, organizira i vodi poslovanje, predstavlja i zastupa kazalište, vodi poslovnu politiku i odgovoran je za zakonitost rada. Zadaće i ovlasti ravnatelja pobliže se utvrđuju aktom o osnivanju i statutom. Ravnatelj može, sukladno statutu, kazališnom vijeću predložiti imenovanje pomoćnika ravnatelja. Za razliku od nacionalnih kazališta, gdje je Zakonom izrijekom propisano postojanje poslovnog ravnatelja kao pomoćnika intendant, u javnim kazalištima pomoćnik ravnatelja se može, ali i ne mora imenovati. Kao i kod nacionalnih kazališta, javna kazališta također imaju kazališno vijeće, sa svim ovlastima i odgovornostima kao i u nacionalnim kazalištima. Prema članku 25. ZOK-a ravnatelja javnog kazališta čiji su osnivači županije, Grad Zagreb, gradovi i općine, imenuju predstavnička tijela osnivača na prijedlog kazališnog vijeća.

Privatna kazališta i privatne kazališne družine mogu se osnivati kao ustanove, trgovačka društva i umjetničke organizacije. Njima upravlja i vodi ih ravnatelj kojeg imenuje osnivač po postupku i uz uvjete utvrđene zakonom, aktom o osnivanju i statutom. Statut i druge opće akte donosi ravnatelj uz suglasnost osnivača prema propisima po kojima je privatno kazalište ili privatna kazališna družina osnovana. Programsku politiku privatnih kazališta autonomno određuje njegov osnivač odnosno ravnatelj.

3.2. KAZALIŠNO VIJEĆE

Kazališno vijeće, uz intendant, poslovnog ravnatelja i umjetničkog ravnatelja, čini upravu nacionalnog (ali i ostalih javnih) kazališta. Ono je iznimno važno tijelo u upravljanju i radu javnih kazališta. Kazališno vijeće javnog kazališta ima pet ili sedam članova¹⁵ od kojih većinu imenuje predstavničko tijelo osnivača iz reda uglednih umjetnika i radnika u kulturi, koji nisu državni službenici ureda državne uprave u županiji na čijem području kazalište djeluje, odnosno gradskog ureda nadležnog za poslove kulture. Najmanje jedan član bira se iz redova kazališnih umjetnika, a jedan iz redova svih zaposlenika. Kazališta kojima je osnivač Republika Hrvatska članove kazališnog vijeća imenuje ministar kulture, a ako kazalište ima više osnivača, broj članova kazališnog vijeća mora biti razmjeran osnivačkim udjelima, odnosno utvrđen osnivačkim

15 Od 2006. do 2013. g. kazališno vijeće moglo je imati i tri člana. Izmjenama i dopunama ZOK-a iz 2013. godine kazališna vijeća imaju minimalno pet članova.

aktom, statutom i međusobnim ugovorom osnivača. Mandat članova vijeća je četiri godine te za vrijeme trajanja mandata izvanjski član kazališnog vijeća ne smije umjetnički djelovati u tom kazalištu. Ako članu vijeća iz reda kazališnih umjetnika, odnosno zaposlenika, prestane radni odnos, prestaje mu i članstvo u vijeću. Ovlasti kazališnog vijeća su:

- na prijedlog intendantanta, odnosno ravnatelja usvaja godišnji program rada i razvoja javnog kazališta, odnosno javne kazališne družine, koji mora biti sukladan s osnovnim programskim i financijskim okvirom iz članka 27. stavka 3. ovoga Zakona
- na prijedlog intendantanta, odnosno ravnatelja, usvaja financijski plan
- na prijedlog intendantanta, odnosno ravnatelja, usvaja godišnji obračun te plan nabave
- prati ostvarivanje programa te njegovo financijsko i kadrovsko izvršavanje
- razmatra i usvaja programska i financijska izvješća intendantanta, odnosno ravnatelja
- na prijedlog intendantanta, odnosno ravnatelja, donosi statut uz suglasnost osnivača, odnosno osnivača s većinskim udjelom i druge opće akte kazališta, odnosno kazališne družine
- obavlja i druge poslove određene zakonom, aktom o osnivanju i statutom.¹⁶

S obzirom na to da članovi kazališnog vijeća u znatnoj mjeri nemaju ekonomsko obrazovanje nego su često birani na osnovi svojih doprinosa u umjetničkim područjima, činjenica da razmatraju i usvajaju ključne financijske i upravljačke dokumente kazališta, dovodi u pitanje dubinu razumijevanja problematike financiranja i upravljanja kazalištem.¹⁷

3.3. OČEVIDNIK KAZALIŠTA

Očevidnik kazališta sadrži temeljne podatke o svim javnim i privatnim kazalištima, kazališnim družinama i kazališnim kućama u Republici Hrvatskoj, bilo da obavljaju kazališnu

¹⁶ Čl. 32. Zakona o kazalištima, Narodne novine, br. 71/2006, 121/2013, 26/2014.

¹⁷ Mcllroy; Marland; Margitich i Gara; Bona Pavelić, govore o američkoj praksi upravljanja kulturnim organizacijama. Važnu ulogu u upravljanju i financiranju tamošnjih kulturnih institucija ima upravni odbor (*Board of Directors*) ili kako ih Mcllroy naziva – odbor za razvoj. (prema: Mcllroy, A., *Ulaganje u budućnost: priručnik za fundraising u kulturi*, Beograd, 2001.). Bona Pavelić navodi kako osnivači moraju regrutirati upravni odbor koji ima vjere u osnivače i misiju organizacije i koji je voljan pružiti vlastita sredstva, potruditi se da namakne sredstva iz drugih izvora, dati profesionalnu ekspertizu i dati organizaciji kredibilitet. Ti su pojedinci često bogati i istaknuti u društvu te daju organizaciji težinu, pristup potencijalnim donatorima, a često posjeduju i komplementarne vještine koje im omogućuju rukovođenje razvojem organizacije. To su poslovni ljudi, bankari, pravnici, priznati umjetnici i vodeće osobe u pojedinim zajednicama. (prema: Bona Pavelić, M., *Traženje sredstava za umjetnost: američko iskustvo*, Radionica, br. 1, 2002., str. 93.–112.). Ova autorica vjeruje da je jak odbor, čiji članovi dobrovoljno ulažu rad, svoje vrijeme i sredstva, najvažniji ključ u održavanju financijskog zdravlja današnjih organizacija koje se bave umjetnošću. Marland kaže kako u SAD-u ima nepisano pravilo za takav odbor: *Pruži, pronađi ili idi*. Dakle svaki član i sam mora dati novac, ohrabrivati prijatelje da i oni novčano pomognu ili moraju otići. Oni i savjetuju i pomažu u uvjeravanju financijera da novčano pomognu. Uvijek najmanje jedan član upravnog odbora ima isključivo zadatak da se stalno bavi ovim poslovima i to ne samo aktivnostima prikupljanja sredstava, nego i neprekidnim njegovanjem odnosa s aktualnim i potencijalnim financijerima (tzv. kultivacija). (prema: Marland, J., *Velike donatorske kampanje – koliko dobro američki model funkcionira u europskim institucijama*, Informatica Museologica, Vol. 36, Issue 1–2, 2005., str. 12.–16.). Uspoređujući broj članova, Margitich i Gara kažu kako u njihovu muzeju (Muzej moderne umjetnosti New York) Upravni odbor ima 43 člana, dok europski obično imaju četiri do šest članova, koji su najčešće postavljeni političkom odlukom. (prema: Margitich, M., Gara, J., *Muzej moderne umjetnosti New York: fundraising i financiranje izložbe*, Informatica Museologica, Vol. 36, Issue 1–2, 2005., str. 8.–11.). Navedeno ukazuje na mogućnosti unaprjeđenja upravljanja institucijama u kulturi uključivanjem članova koji posjeduju vještine upravljanja i *fundraisinga* u rad tijela koja donose odluke o kulturi u Republici Hrvatskoj. Pritom svi članovi trebaju biti izabrani na osnovi svoje stručnosti, a ne političke pripadnosti.

djelatnost kao samostalne pravne osobe ili kao posebne ustrojstvene jedinice unutar druge pravne osobe.¹⁸ Člankom 11. ZOK-a propisano je da se kazališta, kazališne družine i kazališne kuće upisuju u sudski ili drugi odgovarajući registar te u Očevidnik kazališta. Kazališta koja su osnovana kao ustanove i trgovačko društvo upisuju se u sudski registar, a kazališta osnovana kao umjetničke organizacije u Registar umjetničkih organizacija. Međutim, neovisno o organizacijskom obliku, sva kazališta koja se profesionalno bave kazališnom djelatnošću trebaju biti upisana u Očevidnik kazališta, čime stječu certifikat o formalno-pravnom statusu svoga djelovanja. Očevidnik kazališta vodi Ministarstvo kulture, a ministar kulture pravilnikom propisuje njegov sadržaj i način vođenja. Donošenje Očevidnika kazališta pomoglo je uklanjanju "sivog tržišta"¹⁹ u djelatnosti kazališta u Republici Hrvatskoj. Očevidnik je javno dostupan na stranicama Ministarstva kulture.²⁰

4. ULOGA MINISTARSTVA KULTURE REPUBLIKE HRVATSKE U POSLOVANJU KAZALIŠTA

Ministarstvo kulture je krovna, mjerodavna organizacija za rad i razvoj kulturnih institucija, različitih kulturnih djelatnosti i kulture općenito na području Republike Hrvatske. Ministarstvo kulture sudjeluje u pripremi proračuna te odlučuje o distribuciji proračunskih sredstava korisnicima državne potpore za različite kulturne projekte, obavlja nadzor nad radom institucija koja se bave kulturnom djelatnošću, imenuje ravnatelje (i intendante) javnih ustanova u kulturi, osnivač je najvažnijih kulturnih institucija u državi i ima odlučujući utjecaj na upravljanje tim institucijama. Prema tome, Ministarstvo kulture je najvažniji čimbenik kreiranja i provođenja kulturne politike u Republici Hrvatskoj.

4.1. KULTURNO VIJEĆE

Pri Ministarstvu kulture za pojedina se područja umjetničkog i kulturnog stvaralaštva osnivaju kulturna vijeća, za čije članove ministar kulture imenuje kulturne djelatnike i umjetnike koji svojim iskustvom, savjetima i prijedlozima pridonose realizaciji ciljeva kulturne politike. Oni su zaduženi za predlaganje mjera za njezino provođenje te posebice za predlaganje programa javnih potreba u kulturi za koje se sredstva osiguravaju iz državnog proračuna Republike Hrvatske, a takvo je načelo bitno radi ostvarivanja utjecaja kulturnih djelatnika i umjetnika na donošenje odluka važnih za kulturu i umjetnost. U ostvarivanju tih zadaća kulturna vije-

18 Čl. 2. Pravilnika o očevidniku kazališta, Narodne novine, br. 35/2007.

19 Lončar smatra kako je potrebno promovirati njegovu važnost s obzirom na to da nijedan pravni subjekt koji se bavi profesionalnom kazališnom djelatnošću, a nije upisan u Očevidnik kazališta, ne bi smio biti angažiran za obavljanje te djelatnosti ni u jednom segmentu javnog djelovanja kao što su obrazovanje, znanost, turizam, kulturne i ostale društvene aktivnosti. Bitno je napomenuti kako je Ministarstvo kulture 2008. godine donijelo odluku da financira programe samo onih kazališta koja su upisana u Očevidnik kazališta. Takva odluka je primorala mnoga privatna kazališta da usklade svoju osnivačku i upravljačku dokumentaciju sa ZOK-a kako bi se mogla upisati u Očevidnik i kako bi bila u prigodi dobiti sredstva na Natječaju javnih potreba u kulturi Republike Hrvatske. (prema Lončar, *op. cit.* u bilj. 12., str. 277.–286.)

20 Očevidnik kazališta, dostupno na: <http://www.min-kulture.hr/default.aspx?id=2868>. Pristupljeno 5. rujna 2015.

ća pružaju stručnu pomoć ministru kulture pri donošenju i provedbi godišnjih i dugoročnih programa javnih potreba u kulturi od interesa za Republiku Hrvatsku i njihovo financiranje, suodlučuju o utvrđivanju kulturne politike i u tu svrhu daju stručne podloge i mišljenja Ministarstvu kulture i ministru te obavljaju i druge poslove koji pridonose ostvarenju spomenutih zadaća. Njihova prava i obveze regulirani su Zakonom o kulturnim vijećima (Narodne novine br. 48/2004, 44/2009, 68/2013).

Na temelju Zakona o kulturnim vijećima osnovana su vijeća za najvažnija umjetnička područja, no s obzirom na dinamičan razvoj suvremene umjetnosti, kulture i kreativnih industrija, prema potrebi formiraju se i druga vijeća sukladno odluci ministra kulture.

Prema čl. 2. o Izmjenama i dopunama iz 2013. godine, kulturna vijeća imaju pet ili sedam članova, o čemu odluku donosi ministar kulture. Za članove vijeća imenuju se kulturni djelatnici, umjetnici te drugi stručnjaci koji svojim dosadašnjim postignućima i poznavanjem problema vezanih uz utvrđivanje i provedbu kulturne politike mogu pridonijeti ostvarenju ciljeva radi kojih je kulturno vijeće osnovano. Kulturna vijeća osnivaju se za područje županije, Grada Zagreba te grada koji ima više od 20.000 stanovnika, a mogu ih osnovati i druge općine i gradovi ako to ocijene svrhovitim. Prema tome, i "Ministarstvo kulture i jedinice lokalne i regionalne samouprave u pravilu imaju savjetodavna tijela koja čine umjetnici i drugi kulturni radnici. Ta tijela predlažu smjernice kulturne politike, a posebno savjetuju o tome koje kulturne programe treba i na koji način financirati iz proračuna".²¹ Međutim, nameće se pitanje objektivnih kriterija za utvrđivanje izvrsnosti i kvalitete programa koji se predlažu za financiranje iz proračuna kao i objektivnog odlučivanja o financiranju pojedinih projekata s obzirom na to da su članovi kulturnog vijeća ujedno i akteri kulturne scene o kojoj odlučuju. Pritom je moguće da je kulturno vijeće predložilo financiranje programa u čiju je provedbu uključen upravo član koji je prethodno sudjelovao u donošenju iste odluke o odobravanju financijske potpore iz proračuna.

4.2. KULTURNA POLITIKA I SUVREMENI PRAVCI RAZVOJA

Ministarstvo kulture veza je između države i kulture, a na regionalnoj i lokalnoj razini poveznica s Ministarstvom kulture su upravni odjeli za društvene djelatnosti pri županiji i gradu unutar kojih se nalazi i odsjek za kulturu. Prema tome, kulturna politika oblikuje se na lokalnoj, županijskoj, državnoj, ali i međunarodnoj razini preko različitih zakona i strategija.

Suvremena kulturna politika temelji se na autonomnosti i decentralizaciji, koji se smatraju novim, učinkovitim pravcima razvoja. "Autonomnost kulture ne obuhvaća tek demonopolizaciju kulture²² u korist struke, što je u znatnoj mjeri ostvareno donošenjem i provođenjem Zakona o kulturnim vijećima, kojim se uspostavlja suodlučivanje u kulturi. Autonomnost pretpostavlja i novu poreznu politiku kojom se, uz državna proračunska sredstva, za kulturu otvaraju novi, raznovrsniji izvori financiranja. To se, prije svega, odnosi na vezivanje gospodarskih

²¹ Josipović, *op. cit.* u bilj. 6., str. 567.

²² Izmjenama i dopunama ZOK-a iz 2000. prema kojima ministar kulture više naknadno ne potvrđuje ravnatelje kazališta nego samo intendante.

i kulturnih interesa.”²³ Decentralizacija, kao drugi ključni pojam u pravcu poboljšanja i unaprjeđivanja razvoja kulturne politike, predstavlja “oblik odnosa koji postoji između središnje države i jedinica lokalne vlasti gdje su prebačene određene ovlasti i aktivnosti u samoupravni i fiskalni segment nadležnosti lokalnih jedinica vlasti uz pridržavanje središnjih zakonskih propisa i djelomičan nadzor tijela središnje države”.²⁴ Osnivanje kulturnih vijeća pri Ministarstvu kulture u skladu je s decentralizacijom gdje se najčešće spominje novi način biranja i rada koji su bili možda najveći iskorak u smjeru autonomnosti kulture te jačanja ovlasti i odgovornosti samih kulturnih djelatnika. Uz to se kroz kulturna vijeća otvaraju i novi odnosi države i kulture u korist nezavisnosti kulture. Upravo kroz decentralizaciju, ulogu u odlučivanju o financiranju kulture nema samo Ministarstvo nego i regionalna i lokalna uprava te samouprava koja, preko odluka kulturnih vijeća, financira javne potrebe u kulturi iz svoje nadležnosti i prema svojim interesima i potrebama. Time su proširene ingerencije i samostalnost lokalnih samouprava u upravljanju i razvoju lokalnog kulturnog sustava jer, kao što smatra Marković,²⁵ lokalni javni sektor može mnogo bolje i učinkovitije odgovoriti na preferencije lokalnog stanovništva nego javni sektor središnje vlasti. Ono je u skladu i s općim načelom europske kulturne politike – načelom supsidijarnosti. Namjena je načela supsidijarnosti, navodi Borovac-Pečarević,²⁶ osigurati učinkovito donošenje odluka na razini što bližoj građanima. Prema tome, svaki grad i županija donose program svojih javnih potreba u kulturi i na temelju osnovanih kulturnih vijeća, iz svoje nadležnosti, odlučuju o raspodjeli financijskih sredstava što je u skladu s načelima suvremene kulturne politike.

S obzirom na tu složenost odlučivanja i provođenja kulturne politike u Hrvatskoj, nameće se potreba, kako je i Vjeran Zuppa još predlagao,²⁷ za uvođenjem Zakona o kulturnoj politici kako bi se u cjelini pravno uredilo područje kulture.

4.3. ZAKON O FINANCIRANJU JAVNIH POTREBA U KULTURI

Zakon o financiranju javnih potreba u kulturi iznimno je važan s obzirom na to da se njime utvrđuju kriteriji za dodjeljivanje financijskih sredstava za obavljanje kulturnih djelatnosti. Člankom. 2. toga Zakona propisano je da Republika Hrvatska, županije, Grad Zagreb, općine i gradovi donose programe javnih potreba u kulturi te za njihovo provođenje osiguravaju sredstva iz svojih proračuna. Programom javnih potreba u kulturi obuhvaćaju se svi oblici poticanja i promicanja kulture i kulturnih djelatnosti što pridonose razvitku i unaprjeđivanju svekolikog kulturnog života u Republici Hrvatskoj. Pri utvrđivanju programa javnih potreba u kulturi polazi se od potreba i postignutog stupnja razvitka kulture i kulturnih djelatnosti.

23 Vištica, O., *Alternativni izvori financiranja kulture*, Zagreb, 2002., str. 13.

24 Marković, B., *Decentralizacija fiskalnog sustava*, u: Financijske i računovodstvene mjere izlaska iz recesije, Zagreb, 2011., str. 370.

25 Marković, *op.cit.* u bilj. 26., str. 372.

26 Borovac-Pečarević, *op. cit.* u bilj. 2., str. 10.

27 Lončar, *op. cit.* u bilj. 12., str. 108.

Prema čl. 9. tog Zakona javne potrebe u kulturi za koje se sredstva osiguravaju iz državnog proračuna Republike Hrvatske jesu kulturne djelatnosti i poslovi, akcije i manifestacije u kulturi od interesa za Republiku Hrvatsku detaljno navedene tim člankom Zakona.

Prema Zakonu o financiranju javnih potreba u kulturi (čl. 9.a) javne potrebe u kulturi, za koje se sredstva osiguravaju iz proračuna županija, Grada Zagreba, općina i gradova, kulturne su djelatnosti i poslovi, akcije i manifestacije u kulturi od interesa navedenih jedinica, koje oni programom utvrde kao svoje javne potrebe, kao i one koje su utvrđene posebnim zakonom. Županija donosi program javnih potreba u kulturi od zajedničkog interesa za općine i gradove na njezinu području te županiju kao cjelinu, usklađuje interese i poduzima aktivnosti radi ravnomjernog kulturnog razvitka općina i gradova na njezinu području i županije kao cjeline, utvrđuje odnose u financiranju kulture pojedinih općina i gradova na području županije i županije kao cjeline te usklađuje razvitak i utvrđuje mrežu ustanova i drugih organizacija kulture, kao i objekata kulture od važnosti za područje županije kao cjeline. Županija svojim programom javnih potreba u kulturi utvrđuje raspored sredstava za matične i regionalne ustanove i druge organizacije kulture koje su od interesa za županiju. Program tih javnih potreba donosi predstavničko tijelo županije, Grada Zagreba, općine i grada na prijedlog župana, gradonačelnika Grada Zagreba, gradonačelnika i općinskog načelnika zajedno s godišnjim proračunima županije, Grada Zagreba, općine i grada. Sredstva za financiranje navedenih javnih potreba u kulturi osiguravaju se u proračunima županija, Grada Zagreba, općina i gradova i izdvajaju na poseban račun županijskog upravnog tijela nadležnog za kulturu, koje raspolaže tim sredstvima. Gradovima i općinama na području županije koja vlastitim sredstvima ne mogu osigurati ostvarivanje programa javnih potreba u kulturi na svom području, županija u svom proračunu osigurava potrebna sredstva. Ako županija i Grad Zagreb vlastitim sredstvima ne mogu osigurati ostvarivanje svog programa javnih potreba u kulturi, u osiguravanju potrebnih sredstava može sudjelovati Republika Hrvatska sredstvima državnog proračuna. Sredstva za financiranje javnih potreba u kulturi mogu se namicati i osnivanjem zaklada fondova te na druge načine koji su u skladu sa zakonom.

Ministarstvo kulture i prosvjete,²⁸ u čl. 10.a Zakona o financiranju javnih potreba u kulturi, propisuje kriterije i rokove za utvrđivanje programa javnih potreba i osiguravanje sredstava, način njihova raspoređivanja i dodjele te način praćenja njihova korištenja. Županijsko odnosno upravno tijelo Grada Zagreba nadležno za poslove kulture propisuje kriterije i rokove za utvrđivanje programa javnih potreba i osiguravanje sredstava, način njihova raspoređivanja i dodjele te način praćenja njihova korištenja.

Tim je Zakonom također propisano da ustanove i druge organizacije kulture mogu stjecati i vlastite prihode obavljanjem svoje djelatnosti, naknadama za obavljanje usluga, prodajom usluga i proizvoda na tržištu, donacijama, sponzorstvom, darovima i drugim načinima u skladu sa zakonom.

U tablici 1. prezentiran je pregled strukture ostvarenih prihoda pet hrvatskih nacionalnih kazališta u 2014. godini.

28 U Zakonu o financiranju javnih potreba u kulturi donesenom 1993. godini stoji ime tadašnjeg mjerodavnog ministarstva (Ministarstvo kulture i prosvjete). Iako je 2009. došlo je do izmjena i dopuna toga Zakona, u njima se nije promijenilo ime u sadašnje nadležno ministarstvo (Ministarstvo kulture), što je uočena pogreška tog Zakona.

Tablica 1. Pregled strukture ostvarenih prihoda hrvatskih nacionalnih kazališta u 2014. g.

(u 000 HRK)

Stavka	HNK Zagreb		HNK Split		HNK I. pl. Zajca Rijeka		HNK Osijek		HNK Varaždin		Ukupno ne-konsolidirano	
	Iznos	Udio	Iznos	Udio	Iznos	Udio	Iznos	Udio	Iznos	Udio	Iznos	Udio
Prihodi iz proračuna	89.614	92,8%	45.261	89,1%	40.657	82,3%	24.730	85,0%	9.409	74,8%	209.671	87,9%
Prihodi od prodaje i prihodi od sponzorstava i donacija	6.113	6,3%	1.810	3,6%	1.875	3,8%	2.208	7,6%	2.033	16,2%	14.039	5,9%
Prihodi od naknada, upravnih, admin. i pristojbi po posebnim propisima	6	0,0%	3.637	7,2%	2.053	4,2%	155	0,5%	3	0,0%	5.854	2,5%
Prihodi od imovine	603	0,6%	2	0,0%	116	0,2%	1	0,0%	0	0,0%	722	0,3%
Pomoći	164	0,2%	55	0,1%	4.691	9,5%	1.983	6,8%	1.123	8,9%	8.016	3,4%
Prihodi od prodaje nefinan. imovine	93	0,1%	12	0,0%	0	0,0%	14	0,0%	6	0,0%	125	0,1%
Ukupno prihodi	96.593	100%	50.777	100%	49.392	100%	29.090	100%	12.574	100%	238.426	100%
Ukupno rashodi	99.378		50.728		50.027		29.901		12.574		242.608	
Razlika prihoda i rashoda tekuće godine	-2.785		48		-635		-811		0			

Izvor podataka: izrada autora na osnovi podataka objavljenih na <http://www.revizija.hr/hr/izvjesca/revizije-2015>. Pristupljeno 30. listopada 2015.

Analizom Izvješća o radu hrvatskih nacionalnih kazališta utvrđeno je da se nacionalna kazališta u prosjeku financiraju s 87,9% sredstvima proračuna (prihodi iz proračuna i pomoći koje se u najvećem dijelu osiguravaju iz proračuna) te samo s 5,9% udjela vlastitih sredstava koja osiguravaju prodajom ulaznica i pretplatom, iznajmljivanjem prostora i opreme, pribavljanjem sponzorstva i donacija i sl. Uz navedeno, tri od pet nacionalnih kazališta su u 2014. godine ostvarila negativan rezultat poslovanja, pri čemu su kazališta, ukupno (nekonsolidirano) zabilježila veće rashode od prihoda u iznosu od 4,2 milijuna HRK.

S obzirom i na rezultate prezentirane u tablici, može se utvrditi da sadašnji zakonski okvir kazališne djelatnosti, uključujući i organizacijski ustroj, ne osigurava održivost poslovanja kazališta s obzirom na postojeću regulativu vezanu za poslovanje i financiranje rada kazališta. Navedeno, među ostalim, rezultira manjkom motivacije kazališta za razvijanje izvrsnosti u području generiranja prihoda iz sredstava sponzorstava, donacija i prodaje vlastitih proizvoda i usluga. Kako bi se ono potaknulo, potrebno je uspostaviti određene kriterije koji bi se trebali zadovoljiti prije odluke o financiranju određenog kulturnog projekta. Primjer takvog sustava financiranja je u jednoj njemačkoj pokrajini gdje sve institucije i inicijative ne dobivaju istu potporu, nego se one ocjenjuju svake godine i kategoriziraju. Kategorizacija odražava opći učinak pojedinih institucija i inicijativa s obzirom na broj posjetitelja, kvalitetu usluge, ekonomsku učinkovitost, inovativni menadžment itd., kao i stratešku važnost ustanove ili projekta za kulturni život u toj regiji. Pritom je, ovisno o ostvarenim rezultatima u protekloj godini, moguće poboljšati ili pogoršati kategorizaciju.²⁹

29 Prema: Wolf- Csanády, E., *Cultural regions: A model of innovative public financing of the arts?*, International Journal of Cultural Policy, Vol. 5, Issue 2, 1999, str. 263.

Drugi primjer sustava financiranja, koji se temelji na ispunjavanju određenih kriterija, prisutan je u skandinavskim zemljama. "Skandinavske zemlje pristupile su procesu uvođenja efikasnosti u kulturni sustav, i to dovodeći u vezu posjećenost programa i programske troškove prilikom odlučivanja o proračunskim aroprijacijama koje mogu biti odobrene kulturnim institucijama. Uvedeni su raznovrsni indikatori praćenja i kontrole efikasnosti rada kulturnih institucija, poput tekućih troškova po zaposlenom ili posjetitelju, prosječan samostalni prihod po posjetitelju, iznos državnih dotacija po posjetitelju i sl., a sve s ciljem da se dođe do granskih pokazatelja prosječne efikasnosti i ekonomičnosti institucija."³⁰ Navedeni kriteriji primoravaju kulturne institucije na učinkovito ponašanje u kontekstu navedenih propisa te bi ovakav sustav financiranja kulture mogao biti primjenjiv i na području Republike Hrvatske.

5. REZULTATI ISTRAŽIVANJA UTJECAJA ZAKONSKOG OKVIRA NA FINANCIRANJE KAZALIŠTA

S ciljem analize poslovne klime u području kazališne djelatnosti, tijekom prve polovine 2015. godine provedeno je anketno istraživanje na uzorku od 52 javna (13) i privatna (39) kazališta koja posluju na području Republike Hrvatske, što je 41,6% ukupnog broja svih institucija koja obavljaju kazališnu djelatnost na definiranom geografskom području. Ispitivanje je provedeno s pomoću unaprijed strukturiranog upitnika koji je upućen javnim i privatnim kazalištima upisanim u Očevidnik kazališta te je kazališna djelatnost njihova dominantna djelatnost koju su obavljali tijekom cijele kalendarske 2014. godine. Predmetno je istraživanje provedeno s ciljem utvrđivanja adekvatnosti financiranja kazališta te zakonodavnog okvira u upravljanju i financiranju kazališta kao i mjera porezne politike za postizanje dugoročno održivo poslovanja kazališta u javnom i privatnom vlasništvu.

Analizom prikupljenih podataka utvrđeno je da je stav znatnog dijela ispitanika da kazališta dugoročno nisu održiva s obzirom na njihovo sadašnje ustrojstvo i zakonski okvir koji regulira njihovo poslovanje. Prema rezultatima prezentiranim u tablici 2., samo 21,2% ispitanika smatra da su kazališta dugoročno održiva u odnosu na više od 48% ispitanika koji smatraju kazališta neodrživim. Navedeno ukazuje na potrebu redefiniranja pojedinih zakonskih propisa s ciljem poboljšanja uvjeta poslovanja kazališta. Ono se, među ostalim, odnosi i na rad tijela koja upravljaju tom institucijom. Naime, članovi kazališnog vijeća, kao važnog tijela u upravi kazališta, vrlo rijetko posjeduju znanja iz područja ekonomskih znanosti pri čemu je moguće postojanje disproporcije u mogućnosti kazališnih vijeća da adekvatno odgovore na zadatke iz područja financijskog planiranja i upravljanja kazalištem.

30 Mikić, H., *Kulturna politika i savremeni izazovi finansiranja kulture: međunarodna iskustva i Srbija*, Kultura, br. 130, 2011., str. 79.

Tablica 2. Distribucija odgovora ispitanika na tvrdnju: "Kazališta su, prema sadašnjem ustrojstvu i zakonskim okvirima – održiva."

Odgovor (ocjena)	Broj ispitanika	Postotak (%)	Kumulativni postotak (%)
Uopće se ne slažem. (1)	8	15,4	15,4
Ne slažem se. (2)	17	32,7	48,1
Niti se slažem, niti se ne slažem. (3)	16	30,8	78,8
Slažem se. (4)	11	21,2	100
U potpunosti se slažem. (5)	0	0	100
Ukupno	52	100,0	

Izvor: izrada autora na osnovi rezultata istraživanja

Prema navedenim podacima najveći broj ispitanika ne slaže se s tvrdnjom da su kazališta prema sadašnjem ustrojstvu i zakonskim okvirima – održiva. Primjetno je kako nijedan ispitanik, sukladno ponuđenim stupnjevima slaganja Likertove ljestvice, nije odgovorio kako se u potpunosti slaže s navedenom tvrdnjom. Prosječna vrijednost slaganja s ovom tvrdnjom je 2,58, uz standardnu devijaciju 0,997 što ukazuje na to da su ispitanici uglavnom smatrali kako kazališta, prema sadašnjem ustrojstvu i zakonskim okvirima, nisu održiva.

Nastavno na navedeno, 78,8% ispitanika smatra kako današnji sustav financiranja kazališta ne potiče izvrsnost u provedbi programa. Ispitanici smatraju kako i nadalje nisu kvalitetno definirani uvjeti rada kulturnog vijeća. Naime, pri određivanju dodjele proračunskih sredstava nameće se pitanje postavljanja objektivnog prosuđivanja i donošenja odluke o distribuciji proračunskih sredstava kazalištima s obzirom na to da su nerijetko članovi kulturnog vijeća ujedno i zainteresirane strane, odnosno zaposlenici ili predstavnici institucija koje se također kandidiraju za dodjelu proračunskih sredstava na osnovi istog natječaja ili poziva za prijavu projekata u kulturi. Unatoč tome što se prema Zakonu o kulturnim vijećima mišljenje i stavovi djelatnika u kulturi trebaju uvažavati, oni također mogu biti i žarište etičkih prijedora jer donošenje odluke o tome koji projekt zaslužuje financiranje a koji ne, tj. odlučivanje o selekciji projekata i ujedno raspodjeli predviđenih financijskih sredstava, najčešće je rezultat subjektivne procjene.

Tablica 3. Distribucija odgovora ispitanika na tvrdnju: "Današnji sustav financiranja kazališta ne potiče izvrsnost."

	Broj ispitanika	Postotak (%)	Kumulativni postotak (%)
Uopće se ne slažem. (1)	1	1,9	1,9
Ne slažem se. (2)	6	11,5	13,5
Niti se slažem, niti se ne slažem. (3)	4	7,7	21,2
Slažem se. (4)	19	36,5	57,7
U potpunosti se slažem. (5)	22	42,3	100,0
Ukupno	52	100	

Izvor: izrada autora na osnovi rezultata istraživanja

Iz tablice 3. vidljivo je da samo sedam ispitanika od ukupnog broja anketiranih (52) ne smatra da današnji sustav financiranja ne potiče izvrsnost i zato se s prosječnom vrijednosti

od 4,06 uz standardnu devijaciju od 1,07 sa sigurnošću može potvrditi postavljena tvrdnja da današnji sustav financiranja kazališta ne potiče izvrsnost.

Povezano s tim, utvrđena je (i iznimno pozitivno prihvaćena s 82,7% odgovora ispitanika) tvrdnja ispitanika predmetnog istraživanja kako se dobivanje određenih izvora sredstava (poput donacija i sponzorstava) temelji na političkim interesima. Uz standardnu devijaciju od 0,872 i prosječnu vrijednost prihvaćanja tvrdnje od 4,15 primjetno je kako kriterij izvrsnosti nije primaran u prikupljanju i dobivanju financijskih sredstava, što potvrđuje tvrdnju da današnji sustav financiranja kazališta ne potiče izvrsnost.

Tablica 4. Distribucija odgovora ispitanika na tvrdnju: "Donacije i sponzorstva većinom se temelje na političkim interesima."

	Broj ispitanika	Postotak (%)	Kumulativni postotak (%)
Uopće se ne slažem. (1)	1	1,9	1,9
Ne slažem se. (2)	1	1,9	3,8
Niti se slažem, niti se ne slažem. (3)	7	13,5	17,3
Slažem se. (4)	23	44,2	61,5
U potpunosti se slažem. (5)	20	38,5	100
Ukupno	52	100,0	

Izvor: izrada autora na osnovu rezultata istraživanja

Istraživanjem se analiziralo i u kojoj mjeri ispitanici smatraju da zakonodavstvo utječe na mogućnost pribavljanja dodatnih izvora financiranja kazališta u obliku donacija i sponzorstava. Pritom je 92,4% ispitanika potvrdilo da je poticajno zakonodavstvo iznimno važno za pribavljanje donacija i sponzorstava u kazalištu što dovodi do zaključka da je poticajan zakonski okvir jedan od ključnih elemenata postizanja održivog poslovanja kazališta te razvoja kvalitetnih programa.

6. ZAKLJUČAK

U ovom je radu dana analiza pravnih propisa koji reguliraju upravljanje kazališnom djelatnosti te su prezentirani najbitniji elementi ustrojstva i funkcioniranja kazališta kao kulturne djelatnosti u okviru postojeće kulturne politike na području Republike Hrvatske. Osnivanjem kulturnih vijeća, kulturna politika Republike Hrvatske prati načela suvremene kulturne politike pri čemu se odlučivanje i suodlučivanje o pitanjima o kulturi decentralizira i usmjerava na razine jedinica lokalne i regionalne uprave: županije, gradove ili općine. Navedenom deetacijom, pridaje se veće značenje mišljenju imenovanih stručnjaka iz područja koje se ocjenjuje. Međutim, u tom se segmentu nameće pitanje objektivnih kriterija za utvrđivanje izvrsnosti i donošenje odluka kulturnog vijeća, tijela čiji je zadatak predlaganje programa javnih potreba u kulturi za koje se sredstva osiguravaju iz proračuna. Naime, analizom pravilnika i propisa te djelokruga rada kulturnih vijeća utvrđeno je postojanje rizika ostvarivanja objektivnih kriterija u postupcima izbora i dodjele financijskih sredstava pojedinim projektima u kulturi, s obzirom na to da u radu kulturnog vijeća sudjeluju i sami akteri kulturne scene kojoj se navedena sredstva dodjeljuju. Stoga uz sadašnji oblik reguliranja rada kulturnih vijeća, uvijek će

postojati i određene etičke dvojbe jer je i odgovor na pitanje o tome tko odlučuje što je “dobra” odnosno “loša” umjetnost, često rezultat subjektivne procjene. Iako je osnivanje navedenog tijela u skladu sa suvremenom kulturnom politikom i načelom supsidijarnosti, uočava se određena manjkavost takve politike.

U okviru provedenog istraživanja, čiji su rezultati prezentirani u ovom radu, utvrđeno je da sadašnji zakonski okvir kazališne djelatnosti te njezin organizacijski ustroj ne osiguravaju održivost poslovanja kazališta s obzirom na postojeću regulativu vezanu za poslovanje i financiranje rada kazališta. To potvrđuje i činjenica da se hrvatska nacionalna kazališta u prosjeku financiraju samo s 5,9% sredstava koja su ostvarena prodajom vlastitih proizvoda te donacijama i sponzorstvima u ukupnom prihodu te činjenicu da tri od ukupno pet nacionalnih kazališta u Hrvatskoj posluje sa znatnim negativnim rezultatom poslovanja. Navedeno ukazuje na objektivne teškoće u upravljanju kazalištima pri čemu zakonodavni okvir i propisi ne omogućavaju nacionalnim kazalištima dovoljnu fleksibilnost u poslovanju što zahtijeva određene pomake u smjeru proširenja kompetencija uprave kazališta u područjima upravljanja i financijskog planiranja. U tom segmentu ukazuje se potreba otklanjanja uočenih nedostataka, odnosno prema uzoru na modele razvijenih zemalja, potrebno je u rad kazališnog vijeća, koji čini upravu kazališta, uključiti osobe s vještinama i obrazovanjem iz područja ekonomskih znanosti. Upravo su ova znanja danas nužna za uspješno upravljanje institucijama u kulturi, s obzirom na to da je financijska održivost, jednako kao i u ostalim pravnim subjektima, nužna za dugoročno poslovanje i zadržavanje kvalitete programa.

S ciljem kvalitetnijeg reguliranja predmetnog područja, potrebno je definiranje preciznih, jasnih i objektivnih kriterija kojima će se voditi kulturna vijeća pri ocjenjivanju i u vezi s preporukom za financiranja pojedinih institucija. Jedan je od modela uvođenje klasifikacijskog okvira prema kojemu se institucije kategoriziraju ovisno o uspješnosti u postizanju pojedinih relevantnih kriterija poput broja posjetitelja, kvalitete usluge, ekonomske učinkovitosti, inovativnoga menadžmenta, strateške važnosti projekata koje provode i sl. Na taj bi se način potaknulo kazališta na uvođenje suvremenih metoda upravljanja poslovanjem (primjerice, primjena metoda nekonvencionalnog marketinga, istraživanje tržišta, financijskog upravljanja i kontrolinga, projektnog menadžmenta i sl.) i financiranja institucija u smislu povećanja prihoda od prodaje ulaznica, sponzorstva i donacija te drugih izvora financiranja (fondovi Europske unije). Prema tome, uočava se potreba reorganizacije ustroja uprave kazališne djelatnosti na način da se u rad uprave uključi osoba s ekonomskim znanjem koja će, među ostalim, znati implementirati suvremene metode upravljanja u kazalište te tako omogućiti njegovu financijsku održivost. Navedeno je moguće postići samo uvođenjem adekvatnog zakonskog okvira koji bi u cjelini pravno uredio područje kulture, pri čemu bi se, uz uvažavanje specifičnosti kulturnih djelatnosti i mišljenja struke, kao rezultat njegova provođenja mogli ostvariti konkretni ekonomski učinci.

S obzirom na to da je kazalište dio kulturnih djelatnosti, predložene aktivnosti moguće je primijeniti i u kontekstu upravljanja ostalim kulturnim djelatnostima s obzirom na usporedivosti pojedinih segmenata poslovanja i okolnosti s primjerima u kazališnoj djelatnosti.

LITERATURA

1. Bona Pavelić, M., *Traženje sredstava za umjetnost: američko iskustvo*, Radionica, br. 1, 2002., str. 93.–112.
2. Borovac-Pečarević, M., *Perspektive razvoja europske kulturne politike: interkulturalni dijalog i multikulturalnost*, Zagreb, 2014.
3. Cvjetičanin, B., Katunarić, V. (ur.), *Kulturna politika Republike Hrvatske. Nacionalni izvještaj*, Strasbourg: Council of Europe/Ministarstvo kulture Republike Hrvatske/Institut za međunarodne odnose, 1998.
4. Čopič, V., *Modernizing the Slovenian public cultural sector*, u: Cultural policy update. Supporting the arts in spinning times, Vol. 1, Issue 1, 2011., str. 12.–20.
5. Čopič, V. (ur.), *Encouraging Private investment in the Cultural sector*, 2011. URL= [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/460057/IPOL-CULTET\(2011\)460057EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/460057/IPOL-CULTET(2011)460057EN.pdf). Pristupljeno 13. listopada 2015.
6. Dragičević-Šešić, M., Stojković, B., *Kultura – menadžment, animacija, marketing*, Beograd, 2011.
7. Jojić, Lj., Matasović, R. (ur.) *Hrvatski enciklopedijski rječnik*, Novi liber, Zagreb, 2002.
8. Josipović, I., *Pravne i organizacijske odrednice hrvatske kulturne politike*, u: Zbornik Pravnog fakulteta Zagreb, Vol. 47, Issue 5, 1997., str. 561.–595.
9. Katunarić, V., Cvjetičanin, B. (ur.) *Hrvatska u 21. stoljeću – Strategija kulturnog razvitka*, Zagreb, 2003.
10. Klaić, D., *Loši rezultati tranzicije – nove promene na obzoru*, SCENA: časopis za pozorišnu umetnost, br. 4., 2008.
11. Klemenčić, M. (ur.) *Hrvatski opći leksikon*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2012.
12. Lončar, V., *Kazališna tranzicija u Hrvatskoj*, Zagreb, 2013.
13. Margitich, M., Gara, J., *Muzej moderne umjetnosti New York: fundraising i financiranje izložbe*, Informatica Museologica, Vol. 36, Issue 1–2, 2005., str. 8.–11.
14. Marković, B., *Decentralizacija fiskalnog sustava*, u: Financijske i računovodstvene mjere izlaska iz recesije, Zagreb, 2011., str. 368.–378.
15. Marland, J., *Velike donatorske kampanje – koliko dobro američki model funkcionira u europskim institucijama*, Informatica Museologica, Vol. 36, Issue 1–2, 2005., str. 12.–16.
16. McLroy, A., *Ulaganje u budućnost: priručnik za fundraising u kulturi*, Beograd, 2001.
17. Mikić, H., *Kulturna politika i savremeni izazovi finansiranja kulture: međunarodna iskustva i Srbija*, Kultura, br. 130, 2011., str. 75.–103.
18. Švob-Đokić, N.; Primorac, J.; Jurlin, K., *Kultura zaborava*, Zagreb, 2008.
19. Vištica, O., *Alternativni izvori financiranja kulture*, Zagreb, 2002.
20. Wolf- Csanády, E., *Cultural regions: A model of innovative public financing of the arts?*, International Journal of Cultural Policy, Vol. 5, Issue 2, 1999., str. 255.–268.
21. *Zakon o financiranju javnih potreba u kulturi*, Narodne novine, br. 47/1990, 27/1993, 38/2009.
22. *Zakon o kazalištima*, Narodne novine, br. 71/2006, 121/2013, 26/2014.
23. *Zakon o kulturnim vijećima*, Narodne novine, br. 48/2004, 44/2009, 68/2013.
24. *Pravilnik o očevidniku kazališta*, Narodne novine, br. 35/2007.
25. Državni ured za reviziju, <http://www.revizija.hr/hr/izvjesca/revizije-2015>. Pristupljeno 30. listopada 2015.

26. Očevidnik kazališta, dostupno na: <http://www.min-kulture.hr/default.aspx?id=2868>. Pristupljeno 5. rujna 2015.
27. Službene stranice HNK Ivana pl. Zajca Rijeka, Statut Kazališta dostupan na: <http://www.hnk-zajc.hr/Default.aspx?sec=9095>. Pristupljeno 1. listopada 2015.

Ivana Bestvina Bukvić, PhD, Assistant Professor, Head of the Chair in Cultural Management, Department of Cultural Studies of Josip Juraj Strossmayer University of Osijek

Marija Mihaljević, PhD, Senior Teaching Assistant, Chair in Cultural Management, Department of Cultural Studies of Josip Juraj Strossmayer University of Osijek

Ivana Tokić, Teaching Expert Associate, Chair in Cultural Management, Department of Cultural Studies of Josip Juraj Strossmayer University of Osijek

CULTURAL POLICY AND THE IMPACT OF THE LEGAL FRAMEWORK ON THEATRE FINANCING

Summary

The paper analyzes the appropriateness of existing legal framework in theatre domain dealing with the most important elements of theatre organisation and financing in Croatia. It aims at identifying possible shortcomings in business practices and giving recommendations for improvement of theatre and other cultural institutions managing and financing conditions in the Republic of Croatia. The results of the research into the existing legal framework influence on management, financing and achieving the higher level of sustainability of theatre business in the Republic of Croatia have also been presented. Furthermore, the paper identifies necessary shifts in the expansion of cultural and theatre assemblies' competencies in the field of financial management regarding their role as the main bodies responsible for putting forward financing recommendations for the proposed projects. The risks of potential irregularities in the work of these bodies have also been identified. Finally, the paper gives an analysis of business results of the Croatian national theatres showing negative results for more than half of these institutions, which clearly indicates that management of cultural institutions should be more efficient and professional.

Keywords: legal framework within theatre domain, cultural policy, theatre management, financing

