

Aktywniejsza polityka kulturalna.

Relacje Biura Kultury z instytucjami i

NGO

Podsumowanie wyników prac zespołu prowadzonego przez profesora Jerzego Hausnera

W marcu 2015 roku Biuro Kultury m. st. Warszawa (BK) powołało do życia – prowadzony przez profesora Jerzego Hausnera - zespół ekspercki, którego zadaniem było opracowanie zaleceń, wskazujących jak urząd ten może skutecznie wdrażać założenia wpisane w dokument strategiczny *Miasto kultury i obywateli. Program Rozwoju Kultury w Warszawie do 2020 roku. Założenia (PRK2020)*. Wyzwanie to w sposób szczególny koncentrowało się na przygotowaniu rekomendacji zmierzających do doskonalenia miejskiej polityki kulturalnej w tych obszarach, w których dotyczy ona relacji i współpracy Biura z instytucjami kultury oraz szeroko rozumianymi organizacjami kulturalnymi. Prace zespołu zakończyły się wraz z końcem 2015 roku. Ich efektem są dwa dokumenty:

1. *Diagnoza potencjału podmiotów kultury w zakresie realizacji Programu Rozwoju Kultury 2020;*
2. *Mapa drogowa wdrażania Programu Rozwoju Kultury m. st. Warszawa.*

Diagnoza stanu obecnego polityki kulturalnej

Pierwsze z opracowań – diagnoza – jest **analitycznym spojrzeniem na warszawską politykę kulturalną** realizowaną przez Biuro Kultury. Przy czym, ramy dla tego spojrzenia oraz szerszą wizję kultury w Warszawie dostarcza autorom *Program Rozwoju Kultury* i zapisane w tym dokumencie cele. Diagnoza powstała na bazie prac badawczych, które objęły analizę szerokiego spektrum dokumentów obrazujących ekonomiczne i proceduralne aspekty funkcjonowania Biura Kultury oraz związanych z nim podmiotów. Zespół badawczy przeprowadził także ponad 40 rozmów z przedstawicielami warszawskiego środowiska kulturalnego: menadżerami instytucji kultury, liderami organizacji pozarządowych, niezależnymi ekspertami oraz obserwatorami życia kulturalnego stolicy. Całość tych prac pozwoliła sformułować opis specyfiki polityki kulturalnej prowadzonej przez miasto stołeczne Warszawa.

W wielu punktach diagnoza pozwala pogłębić zrozumienie głównych kwestii problemowych wskazywanych w *Programie Rozwoju Kultury*, dzięki czemu możliwe jest bardziej precyzyjne opisanie obszarów, wymagających działań doskonalących. Kwestie poruszane w opracowaniu schodzą na poziom dużej szczegółowości, niemniej jednak – by zachęcić do lektury całości dokumentu – warto przedstawić listę głównych wątków i konkluzji zawartych w diagnozie.

Główne wątki i konkluzje zawarte w diagnozie:

1. Analiza danych ekonomicznych wskazuje, że w Warszawie krzyżuje się wiele znaczących źródeł publicznego finansowania podmiotów i działań kulturalnych. Dotacje ze środków centralnych

(instytucje narodowe), regionalnych (instytucje wojewódzkie) i lokalnych (wydatki miasta na kulturę) składały się w 2014 roku na łączną kwotę ponad 800 mln zł (tj. mniej więcej 10% ogólnych wydatków publicznych na sferę kultury w Polsce). Tylko ¼ tych środków (215 mln zł) pozostawała w bezpośredniej dyspozycji Biura Kultury. Jednocześnie, w ostatnich latach obserwowany był **spadek nakładów na kulturę w miejskim budżecie** (szczególnie w odniesieniu do okresu starań Stolicy o tytuł Europejskiej Stolicy Kultury 2016).

2. **Miejska polityka kulturalna** m. st. Warszawa **realizowana** jest obecnie w przeważającej mierze siłą **miejskich instytucji kultury**. To do nich trafia około **87%** spośród wszystkich środków zarządzanych przez Biuro Kultury. Dominującym aktorem polityki kulturalnej są teatry. W 2014 roku otrzymały one dotacje podmiotowe na poziomie 91 mln zł (42% budżetu Biura Kultury).
3. Kształt polityki kulturalnej jest w znacznej mierze wynikiem zależności historycznych. Biuro Kultury **nie korzystało dotychczas w pełni z narzędzi**, które pozwoliłyby temu urzędowi pośrednio oddziaływać na miejskie instytucje kultury przy zachowaniu ich pełnej autonomii (np. statuty, konkursy i kontrakty dyrektorskie). Utrudnia to wdrażanie zapisów *Programu Rozwoju Kultury*, który zawiera wskazanie nowych kierunków prowadzenia polityki.
4. Wiele **miejskich instytucji kultury** (w tym niemal wszystkie teatry) funkcjonuje **bez jasno określonej w dokumentach statutowych misji społeczno-rozwojowej**. Brak zdefiniowania szerszego celu, dla realizacji którego funkcjonują warszawskie teatry sprawia, że nie w pełni jasna jest ich rola w szerszej polityce kulturalnej oraz w kształtowaniu rozwoju miasta. Prowadzi to do homogenizacji ich oferty oraz znaczących trudności przy ocenie i porównywaniu ich działalności. **Dziś jedynym obiektywnym narzędziem opisywania pracy różnych teatrów są wskaźniki o charakterze finansowym**. Diagnoza pokazuje jednak jasno, że tego rodzaju forma prezentacji i porównywania pracy instytucji kultury **nie sprawdza się**. Niezbędne jest tu uwzględnienie także innego rodzaju zmiennych. Te mogą być jednak opracowane wyłącznie w odniesieniu do ustalonych wcześniej celów społecznych.
5. Podobny problem dotyczy **Staromiejskiego Domu Kultury (SDK)**. Instytucja ta – jedyny dom kultury zarządzany bezpośrednio przez Biuro Kultury – mimo szczególnego charakteru nie wyróżnia się na tle innych jednostek tego typu. **Niejasna** jest w tym kontekście **misja społeczna**, którą realizować ma SDK. Staromiejski Dom Kultury dubluje w swojej działalności ofertę dzielnicowych domów kultury i koncentruje się na edukacji artystycznej. Można wnioskować na tej podstawie, że **SDK nie wykorzystuje potencjału**, jaki mogłaby posiadać ta instytucja, do budowania szerszych relacji pomiędzy Biurem Kultury a dzielnicowymi domami kultury.
6. Analiza danych budżetowych Biura Kultury wykazała, że od kilku lat regularnie **zmniejszane są nakłady, jakie miasto przeznaczają na współpracę z organizacjami pozarządowymi** prowadzącymi działania kulturalne. Istnieją regularnie prowadzone konkursy dla organizacji pozarządowych, jednak środki przeznaczane na ten cel uległy w ostatnich latach znacznemu zmniejszeniu (12% budżetu Biura Kultury w 2010 roku i 9,36% w roku 2014), a **wytyczne konkursowe należy ocenić jako dość ogólne i nieprecyzyjne (brak punktowego i eksperckiego systemu oceny wniosków)**. Ponadto, w niewielkim stopniu rozwijane są inne instrumenty wsparcia organizacji pozarządowych. Szczególne deficyty dotyczą współpracy o charakterze długofalowym. Należy przez to rozumieć kooperację, która zapewnia NGO wsparcie

instytucjonalne i – jednocześnie – daje przestrzeń do całościowego rozwój potencjału podmiotów III sektora aktywnych w sektorze kultury.

7. Aktualna polityka kulturalna zostawia **mało miejsca dla nieformalnych działań, podejmowanych przez twórców indywidualnych**. Nakłady na stypendia dla twórców wynosiły w 2014 roku zaledwie 0,2% budżetu Biura Kultury. Jednocześnie, BK finansuje szeroki program stypendiów prowadzonych przez Centrum Myśli Jana Pawła II (1,1% budżetu BK w 2014 roku). Wsparcie to ma jednak charakter edukacyjny i tylko pośrednio wiąże się ze sferą kultury.

PRK2020 – dokument strategiczny

Wszelkie ustalenia poczynione podczas diagnozy, zostały następnie odniesione do zapisów *Programu Rozwoju Kultury*. Warto przypomnieć, że – przyjęte w 2012 roku – **PRK2020 jest dziś głównym dokumentem strategicznym, wyznaczającym kierunki rozwijania polityki kulturalnej w Warszawie**. Tym samym, dokument ten stanowił punkt odniesienia dla wszelkich prac prowadzonych przez zespół badawczy. *Program Rozwoju Kultury* określa z jednej strony, w jaki sposób uruchamiać potencjały drzemiące w obszarze kultury, tak by wspierać rozwój tej sfery życia społecznego. Z drugiej strony, można go też postrzegać, jako opis ścieżki wskazującej, jak kultura może – w sposób bardziej znaczący – przyczynić się do rozwoju współczesnej metropolii.

PRK2020 postuluje możliwe szerokie wykorzystanie potencjału społecznego w kreowaniu polityki kulturalnej. W *Programie Rozwoju Kultury* zwraca się uwagę na, mającą aktualnie miejsce, emancypację obywateli. Dodatkowo, z dokumentu można wyczytać pozainstytucjonalne i obywatelskie postrzeganie kultury. PRK2020 zwraca uwagę, iż kultura nie jest wytwarzana jedynie w instytucjach publicznych i nie dzieje się tylko na scenach teatrów, czy salach wystawowych muzeów. W związku z tym nie można myśleć już o polityce kulturalnej, jako o zarządzaniu strumieniami finansowymi na rzecz produkcji jednostronnej oferty.

Polityka kulturalna – wg PRK – powinna zostać skierowana bardziej, niż miało to miejsce do tej pory, w stronę:

1. podmiotów niebędących miejskimi instytucjami kultury (niezbędne jest dostrzeżenie i docenienie działań tej grupy jednostek, a następnie uwzględnienie ich w kreowaniu polityki i maksymalizowanie potencjału, jaki posiadają);
2. działań upowszechniających, edukacyjnych, czy animacyjnych; działań, w wyniku których wytworzona zostaje (obok spektaklu, czy kursu rysunku) energia społeczna, która motywuje i napędza ludzi do działania.

Podkreślić jednak należy, że w dokumencie PRK2020 **nie podważa się roli instytucji kultury**, które pozostają kluczowymi podmiotami tworzącymi i upowszechniającymi kulturę. Warto także zauważyć, że W PRK2020 podkreśla się ogromną **rolę kultury w budowaniu pozytywnego i nowoczesnego wizerunku** miasta.

Mapa drogowa

Wychodząc od wszystkich powyższych ustaleń, w drugim z przygotowanych dokumentów – *Mapa drogowa wdrażania Programu Rozwoju Kultury m. st. Warszawa* – zespół badawczy sformułował

operacyjne zalecenia, które pozwolą, w perspektywie 2020 roku, stopniowo wdrażać założenia zapisane w *Programie Rozwoju Kultury*. W ramach prac nad mapą drogową określone zostały główne wyzwania, których przełamanie należy postrzegać jako kluczowe w kontekście realizacji postulatów PRK2020.

Główne wyzwania

Pierwszym z nich jest **konieczność wykorzystania istniejących prawnie narzędzi do wypracowania pola, które pozwoli BK na prowadzenie aktywnej polityki kulturalnej**. Bez tego w znacznym stopniu ograniczone pozostaną możliwości Biura Kultury, jeśli chodzi o zdolność tego urzędu do wdrażania strategii dotyczących sfery kultury. Pole, o którym mowa, musi zostać wypracowane w odniesieniu do różnych typów aktorów istotnych dla kulturalnego ekosystemu Stolicy. Niezbędne i zarazem kluczowe jest tu stworzenie opisywanych mechanizmów w taki sposób, który pozwoli zachować pełną autonomię wszystkich tych jednostek.

Drugie, szerokie wyzwanie, dotyczy takiej ewolucji działań Biura Kultury, która pozwoli zarazem: (i) **lepiej wykorzystywać potencjał różnych typów podmiotów kulturalnych** i (ii) w większym stopniu **doceniać organizacje o innej formie prawnej niż miejskie instytucje kultury**. W sposób szczególny uwaga w tym zakresie powinna być skoncentrowana na rozwijaniu i wzmacnianiu potencjału podmiotów III sektora, które już obecnie wnoszą istotny wkład do życia kulturalnego Warszawy.

Trzecim zadaniem, którego realizacja wydaje się być kluczowa w kontekście realizacji postulatów PRK2020, jest **wzmocnienie działań ukierunkowanych na doskonalenie zarządzania wiedzą gromadzoną przez Biuro Kultury**. Zadanie to dotyczy tak rozwoju obecnych kanałów pozyskiwania informacji, jak również kreowania nowych źródeł wiedzy i tworzenia możliwości analitycznej zamiany zebranych danych na realne działania.

Odpowiedzią na wszystkie zdiagnozowane wyzwania jest **zestaw operacyjnych rekomendacji** sformułowanych przez zespół badawczy. W ich ramach określony został zakres działań, jakie Biuro Kultury powinno podjąć w perspektywie 2020 roku, by – z jednej strony – doskonalić politykę kulturalną miasta, a – z drugiej – uczynić z niej element szerszej strategii kształtowania rozwoju Warszawy.

Wśród rekomendacji znalazły się m.in. następujące zalecenia:

1. Należy dążyć do **wyróżnienia sfery kultury w, trwającym obecnie, procesie budowania strategii rozwoju Warszawy do 2030 roku**. Już teraz – na pięć lat przed upływem perspektywy opisanej w PRK2020 – konieczne jest podjęcie namysłu strategicznego nad dalszym rozwojem polityki kulturalnej w Warszawie i umiejscowieniem jej w polityce rozwoju miasta.
2. Niezbędne jest podjęcie prac, które pozwolą **wypracować misję społeczno-rozwojową instytucji kultury**, w przypadku których ta pozostawała dotychczas nieokreślona (w sposób szczególny dotyczy to miejskich teatrów). Cel, dla realizacji którego funkcjonują miejskie teatry, powinien zostać wypracowany w ramach systematycznego i metodycznego procesu strategicznego, w dialogu z ważnymi grupami interesariuszy, a następnie wpisany w statut. Jednocześnie, wszystkie działania związane z aktualizacją statutów powinny się odbywać przy zachowaniu autonomii instytucji włączanych w ten proces.

3. Konieczna jest **zmiana podejścia Biura Kultury do procesu wyłaniania dyrektorów miejskich instytucji kultury**. Konkursy, pozostające dotychczas rzadziej stosowanym rozwiązaniem, powinny stać się standardową procedurą wyboru nowych zarządzających miejskimi jednostkami kulturalnymi. Dodatkowo, dla stymulowania ciągłego rozwoju instytucji, rekomendowane jest ograniczenie – do dwóch – liczby kadencji, przez które dyrektor może pełnić swoją funkcję w danej jednostce (okres od 6 do 10 lat w teatrach i od 6 do 14 lat w muzeach).
4. Udoskonaleniu powinna ulec **procedura realizowania konkursów dyrektorskich**. Niezbędne jest odpowiednio wczesne planowanie i komunikowanie zewnętrzne tego procesu. Zainteresowani ogłoszeniem konkursowym powinni być także wyposażeni w informacje, które pozwolą im przygotować aplikację w sposób kompleksowy, zwiększający szansę na wysoką jakość wpływających zgłoszeń. Rekomendacje w tym zakresie obejmują także zmiany zmierzające do określenia ramowego zakresu ofert, które przedkładane są do oceny komisji konkursowych powołanych do wyboru osoby dyrektora.
5. Należy ściśle powiązać działania konkursowe i zapisy przedkładanej przez wybranego kandydata oferty z założeniami kontraktu, jaki podpisywany przez Biuro Kultury i nowego dyrektora. Ponadto, **zapisy oferty i kontraktu powinny stanowić podstawę merytorycznej części sprawozdawczości instytucji**. Ta ostatnia, musi być także bezpośrednio odnoszona do misji społecznej danej instytucji (o ile ta zostanie wcześniej zdefiniowana i wpisana w statut danej jednostki).
6. Rekomendowane jest podjęcie działań zmierzających do **strategicznego przekształcenia Staromiejskiego Domu Kultury i jego roli w polityce kulturalnej miasta**. SDK powinno przejść – rozłożony w czasie – proces, który pozwoli tej instytucji przyjąć rolę centrum kompetencyjnego, wspierającego i siecującego pozostałe warszawskie domy kultury.
7. Należy **kontynuować i doskonalić badania ankietowe prowadzone wśród warszawskich teatrów**. Konieczne jest wypracowanie zasad postępowania, które pozwolą zabezpieczyć jakość gromadzonych w ten sposób danych oraz umożliwią ich ekspercko-analityczne wykorzystanie. Dodatkowo, należy rozszerzyć programy badawcze skoncentrowane wokół problematyki teatralnej (m.in. o badanie publiczności).
8. Rekomendowane – w kontekście gromadzenia wiedzy i zarządzania nią – jest także **nawiązanie przez Biuro Kultury współpracy z jednostkami akademickimi**, którą mogą wspierać i – także – prowadzić prace badawcze odpowiadające na zapotrzebowanie BK. Docelowo, zespół badawczy zaleca **powołanie do życia jednostki – o charakterze lokalnego Obserwatorium Kultury** – która na bieżąco realizować będzie prace analityczne zlecane przez Biuro Kultury. Dodatkowym zadaniem tego rodzaju podmiotu będzie prowadzenie działań ukierunkowanych na rozwój kompetencji kadr kultury (menadżerów miejskich instytucji oraz zarządzających organizacjami pozarządowymi).
9. Niezbędne jest podjęcie działań, które pozwolą **udoskonalić obowiązujący system współpracy finansowej z organizacjami pozarządowymi** aktywnymi w sferze kultury. Kluczowe w tym zakresie jest dynamiczne **podnoszenie nakładów na otwarte konkursy ofert**, w ramach których BK zleca NGO realizację zadań publicznych. Równoległe, należy zadbać o **doskonalenie systemu dystrybucji tych środków**. By wzmocnić jego

transparentność i skuteczność zespół badawczy zaleca metodyczne opracowanie nowego zbioru priorytetów konkursowych wraz z punktowym i eksperckim systemem oceny. Najważniejszym elementem nowego modelu konkursowego ma być precyzyjne określenie oczekiwań, jakie Biuro Kultury formułuje względem oferentów, starających się o dofinansowanie. Pozwoli to BK stać się realnym kreatorem polityki kulturalnej w opisywanym obszarze.

10. Dodatkowym działaniem rekomendowanym w odniesieniu do sektora pozarządowego jest poszerzenie pola aktywności konkursowej Biura Kultury o oferty: (i) zmierzające do tworzenia **niepublicznych instytucji kultury** oraz (ii) wprowadzające **regranting** realizowany przez specjalizujące się w danej dziedzinie podmioty III sektora. Oba te rozwiązania ukierunkowane będą na wzmocnienie stabilności działań wyróżniających się NGO. Ponadto, wsparciem instytucjonalnym dla podmiotów pozarządowych ma być również: wprowadzenie do regulaminów konkursowych zapisów, gwarantujących odpowiednią pulę środków na **działania administracyjne** w ramach projektów (do 30%) oraz wymóg zewnętrznej **ewaluacji** dla przedsięwzięć o dużym poziomie dofinansowania.