

FINANSOWANIE KULTURY I ZARZĄDZANIE INSTYTUCJAMI KULTURY

Wnioski i rekomendacje

1. Liczba instytucji kultury i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w obszarze kultury systematycznie i szybko rośnie, zwłaszcza w ostatnich latach (2004–2007). Rośnie równocześnie liczba osób w nich zatrudnionych. Nadal jednak stanowi ona tylko ułamkową część ogólnego zatrudnienia (około 0,7%).

2. Obszar kultury zdominowany jest przez podmioty publiczne. Liczba podmiotów prywatnych podejmujących działalność kulturalną nadal stanowi margines. Dlatego rozwój kultury wciąż nadmiernie uzależniony jest od poziomu wydatków budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, a tylko w niewielkim stopniu wynika z inwestycji sektora prywatnego. Jak wskazuje kilka znamienych przykładów, inwestorzy byliby gotowi włożyć spore środki w przedsięwzięcia znaczące dla kultury, jeśli znajdą zrozumienie i wsparcie ze strony administracji publicznej, zwłaszcza miast metropolitalnych. Dostrzegli oni bowiem zmiany zachodzące w modelu konsumpcji i rosnące aspiracje kulturalne młodszego pokolenia Polaków, które otwierają nową przestrzeń dla działalności kulturalnej, którą mógłby zagospodarować także sektor prywatny.

3. Rośnie liczba muzeów, teatrów, instytucji muzycznych i wystawienniczych oraz domów kultury, spada liczba bibliotek i kin. Terytorialne kształtowanie się sieci tych instytucji jest wyraźnie regionalnie zróżnicowane i związane z poziomem rozwoju gospodarczego danego województwa i stopniem jego urbanizacji. W województwach słabiej rozwiniętych oraz na terenach wiejskich podstawowe znaczenie dla możliwości korzystania z publicznej oferty kulturalnej nadal mają tylko domy kultury i biblioteki.

4. Szybko rośnie liczba studentów w wyższych szkołach artystycznych oraz na kierunkach związanych z kulturą na innych uczelniach. Rośnie także liczba szkół pierwszego i drugiego stopnia o profilu artystycznym. To dla kultury dobra zapowiedź na przyszłość, powiększa się bowiem znacząco kapitał ludzki, który będzie zaangażowany w jej rozwój.

5. Słabnie niestety zainteresowanie książką i prasą. Tradycyjne czytelnictwo wypierane jest przez Internet i technologie multimedialne. Międzynarodowe porównania wskazują, że Polacy wykorzystują

najczęściej Internet i nowe technologie informatyczne do komunikowania się (e-mail, czaty, komunikatory, portale społecznościowe), natomiast zdecydowanie rzadziej do zdobywania wiedzy i pogłębionej informacji.

6. Stopniowo zmniejsza się uczestnictwo w spektaklach teatralnych i muzycznych, choć spadek ten nie jest dramatyczny i tendencja wydaje się wciąż możliwa do odwrócenia.

7. Mając na uwadze podejmowane po transformacji ustrojowej zmiany systemowe, można zauważyć, że ich głównym celem w dziedzinie kultury było:

a. wprowadzenie, zwłaszcza w sektorze subsydiowanej działalności kulturalnej, mechanizmów (instrumentów) sprzyjających racjonalnemu, efektywnemu i uczciwemu gospodarowaniu środkami publicznymi (regulacje z zakresu zamówień publicznych i finansów publicznych);

b. dokonanie zmian zakresu kompetencji administracji publicznej w odniesieniu do organizacji i finansowania kultury;

c. wprowadzanie „nowych” rozwiązań w zakresie finansowania, organizacji i zarządzania instytucjami kultury (decentralizacja zarządzania instytucjami kultury, zwiększenie autonomii instytucji kultury, partycypacja podmiotów prywatnych w realizacji zadań z zakresu kultury i sztuki, tworzenie ram prawnych dla mecenatu, nie tylko publicznego, i sponsoringu w dziedzinie kultury itp.).

8. Zmiany te były jednak wprowadzane niekonsekwentnie, co najwyżej połowicznie. Polityka kulturalna ostatnich dwudziestu lat była chaotyczna i zasadniczo pasywna. W rezultacie kultura meandrycznie dostosowuje się do zmian zachodzących w państwie, gospodarce i społeczeństwie. Nie wyprzedza tych zmian i ich nie kreuje, przeciwnie – wlecze się za nimi.

9. Tej krytycznej oceny nie może przesłonić fakt znacznego wzrostu wydatków publicznych na kulturę w ostatnich latach. Dzieje się tak głównie za sprawą udostępnienia instytucjom kultury zagranicznych środków publicznych, które wyraźnie zmieniły kondycję finansową wielu instytucji i resortu kultury. Polska ma szansę korzystać z tych środków relatywnie długo (co najmniej do 2015 roku), ale nie wiecznie. Nie mogą więc one stanowić finansowej podstawy długofalowej strategii rozwoju kultury. Tym bardziej, że dzisiaj wiele instytucji ma dzięki nim zapewniony dostęp do środków na inwestycje. Rozbudowują się i modernizują, ale stworzony w ten sposób majątek trzeba będzie utrzymać, a tego nie da się efektywnie zapewnić bez odpowiedniej, wyższej niż obecnie skali środków krajowych – publicznych i prywatnych.

10. Europejskie otwarcie okazało się dla polskiej kultury wielką szansą. Z szansy tej korzysta się jednak pobieżnie i jednostronnie. Wysiłek skoncentrowany jest na szybkiej i mało selektywnej absorpcji udostępnionych środków. Natomiast na boku pozostawia się wszystkie podstawowe i strukturalne problemy.

11. Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004–2013 wskazała na następujące podstawowe słabości występujące w dziedzinie kultury i trzeba uznać, że ta diagnoza pozostaje nadal aktualna, nawet jeśli za sprawą większego finansowania w niektórych sferach sytuacja uległa złagodzeniu:

- a. brak spójnej i jasno określonej polityki kulturalnej państwa;
- b. brak planowania (zarządzania) strategicznego w kulturze;
- c. niskie wydatki na kulturę w przeliczeniu na jednego mieszkańca w porównaniu z pozostałymi krajami Unii Europejskiej;
- d. zadłużenie instytucji kultury;
- e. zły stan infrastruktury instytucji kultury;
- f. brak systemu oceny jakości funkcjonowania instytucji kultury oraz brak powiązania systemu dystrybucji środków ministerialnych z systemem oceny jakości instytucji i przedsięwzięć kulturalnych;
- g. zbyt wysoka specjalizacja instytucji upowszechniania kultury;
- h. brak efektywnych instrumentów motywujących przedstawicieli sektora prywatnego do inwestycji w kulturę;
- i. wysoka zależność instytucji kultury i dyrektorów od organizatorów tych instytucji.

12. Efektywność wydatkowania środków publicznych w sferze kultury jest niska, głównie dlatego, że w niewielkim stopniu są one kojarzone ze środkami pochodzącymi ze źródeł prywatnych. Krajowe środki publiczne są głównie przeznaczane na utrzymanie istniejących instytucji kultury, w znacznie zaś mniejszym stopniu na kreatywną działalność programową, a już w zupełnie niewielkim są wydatkowane z myślą o rozwoju i inwestowaniu w przyszłość, w taki sposób, aby zwiększyć skalę samodzielności finansowej tych instytucji.

13. Niski stopień samodzielności finansowej instytucji kultury powoduje ich administracyjne uzależnienie i upolitycznienie. Tym samym tracą one także samodzielność programową i przestają być kreatorami wartości autotelicznych, są doraźnie instrumentalizowane.

14. Obecny model finansowania sprzyja utrwalaniu i rozbudowywaniu istniejących struktur organizacyjnych, które działając w układzie więzi resortowo-korporacyjnych, gotowe są rezygnować z organizacyjnej niezależności i programowej autonomii, za cenę zapewnienia bytu materialnego. Oznacza to ich permanentną ucieczkę od rynku i przyjmowanie roli niesamodzielnego obiektu (zakładu pracy) w państwowym systemie kultury. Taka orientacja zapewnia trwanie, ale zarazem ogranicza niezależność. Uruchamia biurokratyczny przetarg o środki publiczne, ale osłabia rywalizację na płaszczyźnie programowej i konkurowanie na płaszczyźnie organizacyjnej. Tym samym obowiązujące reguły nie stymulują kreatywności i efektywności. Przeciwnie skłaniają do przyjmowania postawy oportunistycznej i klientelistycznej, której konsekwencją może być także ręczne sterowanie instytucjami kultury. W rezultacie finansowanie i zarządzanie w kulturze jest zorientowane na utrzymanie i powiększenie jej zasobów materialnych a nie na włączenie ich w rozwój społeczno-gospodarczy.

15. W warunkach generowanych i odtwarzanych przez administracyjny biurokratyzm i konserwatyzm kultura nie będzie się rozwijać i odpowiednio służyć rozwojowi społeczno-gospodarczemu, nawet przy zapewnieniu jej lepszego finansowania. Aby ten syndrom trwale przezwyciężyć, trzeba szerzej otworzyć publiczny sektor kultury na rynek i społeczeństwo obywatelskie, jednocześnie zapewniając sektorowi prywatnemu i obywatelskiemu w publicznej przestrzeni kultury równe prawa z sektorem publicznym.

16. Jeżeli wiele instytucji kultury w danym jej segmencie będzie utrzymywanych ze środków publicznych, to nie rozwiną w nim swojej działalności podmioty prywatne. Mogłoby być inaczej, gdyby liczba takich instytucji była zdecydowanie ograniczona, a jednocześnie podmioty z wszystkich sektorów (publicznego, prywatnego i obywatelskiego) miały prawo ubiegać się na zasadach konkursowych o publiczne finansowanie celowe na realizację określonych projektów wpisujących się w programy wsparcia odzwierciedlające cele polityki kulturalnej.

17. Publiczny mecenat przypomina zachowanie oświeconego władcy, który pozwala wszystkim swym poddanym zwracać się bezpośrednio do siebie i który, rozpatrując kierowane do niego petycje (podania), chce w ten sposób czynić dobro. Liczba podań (wniosków) systematycznie rośnie, ale w rezultacie cały system radykalnie się biurokratyzuje i dobry władca jest coraz bardziej oddzielony od ludu przez otaczających go urzędników, w tym też i tych, którzy mają polityczne umocowanie i ambicje.

18. Mecenat i finansowanie prywatne winno być nie tylko marginalnym uzupełnieniem, ale równorzędną formą finansowania kultury. Stosowanymi w wielu krajach europejskich instrumentami mecenatu prywatnego są między innymi: sponsoring korporacyjny, trusty i fundacje korporacyjne, indywidualne donacje odpisywane z zobowiązań podatkowych, loterie i pożyczki. Niektóre z tych rozwiązań są w naszym ustawodawstwie obecne, ale nie są szeroko stosowane. Skłania to do przypuszczenia, że uregulowanie ma pewne mankamenty a jednocześnie administracja publiczna i środowiska kultury są zbyt mało aktywne w przekonywaniu podmiotów prywatnych do korzystania z nich.

19. Doświadczenia z przekazywaniem przez podatników na rzecz organizacji pożytku publicznego 1% podatku od dochodów osobistych (PIT) zachęcają do zaproponowania analogicznego rozwiązania w odniesieniu do podatku od osób prawnych (CIT). Jednym z podmiotów uprawnionych do pozyskiwania środków finansowych z tego tytułu powinny być instytucje kultury.

20. Wydaje się, że z punktu widzenia rozwoju kultury błędem było zwolnienie w Polsce od opodatkowania spadków. W wielu krajach wysoko rozwiniętych to właśnie prawo spadkowe zachęcało do zakładania fundacji i powierzania części majątku instytucjom takim jak muzea, opery, filharmonie, biblioteki czy uniwersytety, bowiem tylko tego rodzaju donacje korzystały z przywileju podatkowego. Jak ogromne miało to znaczenie dla rozwoju kultury, łatwo dostrzec szczególnie na przykładzie Stanów Zjednoczonych.

21. Choć do polskiego systemu prawnego wprowadzono wiele istotnych modyfikacji, to nadal konieczne jest podjęcie szeregu działań mających na celu:

a. stworzenie spójnych rozwiązań systemowych w sferze kultury. Obecne mechanizmy finansowania instytucji kultury nie są dostosowane do charakteru tych instytucji. Podstawą ich finansowania (podziału środków publicznych) nie powinien być status danego podmiotu, ale rodzaj i zakres wykonywanych przez niego zadań;

b. wprowadzenie jako jednej z wiodących zasady partnerstwa i współodpowiedzialności podmiotów kultury za efekty wspólnych działań, a tym samym wprowadzenie takich instrumentów, które zachęcałyby, a nawet wymuszały, tworzenie sieci podmiotów (instytucji kultury, jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców, szkół wyższych itp.) współpracujących ze sobą w sferze kultury;

c. konsekwentne zdecentralizowanie sfery kultury i dalsze usamodzielnienie jej podmiotów;

d. rozszerzenie autonomii podmiotów prowadzących działalność kulturalną wraz z umożliwieniem im łatwego dokonywania zmian prawno-organizacyjnych w celu dostosowania działalności do zmieniających się warunków otoczenia;

e. wzmocnienia gminy jako organizatora instytucji kultury. Wydaje się, iż podstawową kompetencję w zakresie tworzenia i prowadzenia instytucji kultury należałoby przypisać gminie (wraz z nowymi instrumentami finansowymi). Pozostałym szczeblom samorządu terytorialnego można pozostawić fakultatywną możliwość prowadzenia instytucji, nie wykluczając jednocześnie możliwości udzielania gminie wsparcia o charakterze programowym (rozwojowym) przez powiat i województwo.

22. Obowiązujące przepisy i reguły zarządzania o wiele bardziej krępują działalność instytucji kultury, niż umożliwiają jej rozwój. Wiele regulacji nie przystaje do charakteru prowadzonej przez instytucje te działalności, co dotyczy między innymi przepisów w sprawie zamówień publicznych (w tej dziedzinie dochodzi wręcz do absurdów, kiedy instytucja chce zorganizować festiwal czy wystawę zagraniczną), odnoszących się do promocji i reklamowania działalności kulturalnej lub kwestii amortyzacji majątku trwałego (to utrudnienie ma coraz większe znaczenie, bowiem wiele instytucji kultury uzyskało znaczące środki inwestycyjne i rozbudowuje się lub modernizuje). Niezbędnym wydaje się szybkie przeprowadzenie przez zespół doświadczonych prawników, na zlecenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, szczegółowego przeglądu ustawodawstwa wpływającego na prowadzenie działalności kulturalnej w celu wypracowania nowej całościowej regulacji. Bez tego trudno oczekiwać, aby instytucje kultury mogły znacząco zwiększyć swoje dochody własne. Są bowiem nadmiernie skrupowane gorsetem prawnym.

23. Jednocześnie można odnieść wrażenie, że możliwości prawne są znacznie większe niż ich wykorzystanie. Istniejące instrumenty prawne nie są wykorzystywane przez organizatorów instytucji kultury, jak się wydaje, z dwóch powodów: po pierwsze, wykorzystanie „kontraktu menedżerskiego” znacznie ograniczyłoby dużą ingerencję organizatora w zarządzanie instytucją, a po drugie, menedżerowi należałoby płacić znacznie więcej (honorarium), a podległemu dyrektorowi można by dać urzędnicze wynagrodzenie (tabela, zaszeregowanie, widełki płacowe).

24. Fundamentalną barierą rozwoju instytucji kultury są dramatycznie niskie wynagrodzenia jej pracowników. To prowadzi generalnie do niskiej jakości kadr i nadmiernej feminizacji zatrudnienia. Przewyciężenie tego syndromu nie będzie możliwe bez wprowadzenia takich rozwiązań, które skłonią zdolnych menedżerów do obejmowania stanowisk kierowniczych w instytucjach kultury oraz

zapewnią im możliwość elastycznego zatrudniania i wynagradzania pracowników. Tego zasadniczo nie da się jednak uzyskać w ramach obecnego porządku prawnego.

25. Konieczne jest także przygotowanie i przeprowadzenie gruntownej nowelizacji zasadniczej dla kultury ustawy o organizacji i prowadzeniu działalności kulturalnej. Nowa ustawa powinna dać każdej instytucji kultury możliwość wyboru odpowiedniej formy prawnej. Przy czym dopuszczone powinny być takie formy, jak: spółka użyteczności publicznej, przedsiębiorstwo społeczne czy fundacja. Odpowiednio do tych form prawnych powinny być dostosowane uprawnienia organizatora instytucji kultury i formy sprawowania przez niego nadzoru nad jej działalnością. Należy także przyjąć założenie, że prawnie i faktycznie nie mogą one prowadzić do organizacyjnego i programowego ubezwłasnowolnienia nadzorowanej instytucji.

26. Analizując wojewódzkie zróżnicowanie liczby instytucji kultury w okresie 1997–2007, nie zauważymy istotnych zmian. Generalnie liczba instytucji kultury w poszczególnych województwach a szczególnie tych finansowanych ze środków publicznych jest zbliżona, zauważalne odchylenia są niewielkie.

27. Nie obserwujemy też istotnych zmian międzyregionalnych w zakresie dostępności do instytucji kultury i uczestnictwa w ich ofercie. Trudno zatem mówić o pozytywnych efektach polityki kulturalnej w sferze podnoszenia spójności społecznej.

28. Wyraźnie widać jednak, że decentralizacja sprzyja lepszemu funkcjonowaniu instytucji kultury. Duży wysiłek na ich finansowanie ponoszą gminy i samorządy województw. W tym drugim przypadku, w coraz większym stopniu wydatki na kulturę i zarządzanie dziedzictwem kulturowym są postrzegane jako istotny czynnik formowania tożsamości regionalnej i regionalnego rozwoju. Natomiast powiaty nie sprawdzają się w roli organizatora kultury, co wynika także z ich bardzo ograniczonych możliwości finansowych. Wydaje się, że warto rozważyć przejście powiatowych instytucji kultury przez miasta, przy zapewnieniu ich częściowego finansowania przez powiaty. Nie chodzi przy tym o współprowadzenie tych instytucji, bowiem to rozwiązanie – przyjęte w ostatnich latach – wyraźnie kuleje i się nie sprawdza. Natomiast potrzebny jest czytelny mechanizm współfinansowania działalności w przypadku tych instytucji, które ulokowane w danym mieście prowadzą działalność w szerszej skali powiatowej, regionalnej bądź krajowej.

29. Taki mechanizm pozwoliłby spokojnie skorygować dokonany przypadkowo w latach dziewięćdziesiątych podział instytucji kultury na narodowe, marszałkowskie i prezydenckie. Biorąc pod uwagę znaczące zaangażowanie miast, zwłaszcza tych największych, w rozwój kultury, należałoby rozważyć przejście przez nie kolejnych instytucji kultury, ale z zapewnieniem współfinansowania ich działalności przez inne podmioty administracji publicznej, odpowiednio do terytorialnej skali prowadzonej przez te instytucje działalności.

30. Takie rozwiązanie pozytywnie wpłynęłoby na formowanie się silnych ośrodków metropolitalnych. Kultura jest bowiem jedną z ważniejszych funkcji takich obszarów. Jednocześnie budżety wielkich miast, większe niż samorządy województw, umożliwiają utrzymanie i finansowanie instytucji kultury o szerszej skali oddziaływania.

31. Proponowane rozwiązania prawne i organizacyjne pozwoliłyby bez większych konfliktów i zakłóceń skorygować słabości przeprowadzonej w 1998 roku reformy organizacji terytorialnej państwa w sferze kultury. Kultura nie została dobrze przygotowana do tej reformy i właściwie w nią wpisana. Stąd wiele przyjętych rozwiązań okazało się przypadkowych i chybionych.

32. Badania uczestnictwa w kulturze wyraźnie wskazują, że najczęstszym i w wielu przypadkach jedynym kontaktem z kulturą instytucjonalną pozostają biblioteki i domy kultury. Dlatego przekształcanie tych instytucji w centra wieloformatowej kultury, wiedzy, kształcenia i informacji wydaje się niezbędne. Wypracowanie właściwej strategii ich profilowania i rozwoju wymagałoby przeprowadzenia szerokich badań społecznych. Powinny one punkt stanowić wyjścia do przygotowania odpowiednich rządowych programów wsparcia, które mogłyby stanowić atrakcyjną ofertę dla prywatnych fundacji i korporacji uruchamiających przedsięwzięcia z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu.

33. Wydatki Polaków na kulturę w porównaniu z innymi krajami pozostają na niskim poziomie. Od kilkunastu lat stan ten właściwie nie ulega zmianie i dlatego pod względem wielkości wydatków przeznaczanych na kulturę Polska znajduje się w grupie krajów o najniższych wydatkach w Europie.

34. Dla dokonania trwałych zmian w systemie kultury potrzebne są różne formy kształcenia i szkolenia jej pracowników i menedżerów. Wielki potencjał uczelni pozwala na rozwinięcie tych form we współpracy z najważniejszymi i wyspecjalizowanymi instytucjami kultury. Dobrym

przykładem w tym względzie może być Akademia Dziedzictwa prowadzona w formie studiów podyplomowych przez Międzynarodowe Centrum Kultury i Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. Dla rozpowszechnienia różnych form kształcenia ustawicznego w kulturze konieczne jest jednak uznawanie przez organizatorów kultury oraz wymaganie od pracowników i menedżerów kultury posiadania odpowiednich certyfikatów kwalifikacyjnych, które stanowić powinny kryterium awansu zawodowego.

35. W szeroko rozumianej kulturze brak jest ustanowionego i sprawnego mechanizmu systematycznego zbierania i porównywania danych, dotyczących jej finansowania, organizowania i rozwoju, w tym zwłaszcza w układzie regionalnym. I co równie ważne, w ogóle nie ma praktyki monitorowania i ewaluacji tych informacji, niezbędnej dla zarządzania instytucjami kultury i prowadzenia polityki publicznej. Wskazane wydaje się zatem utworzenie szesnastu regionalnych obserwatoriów rozwoju kultury, które korzystałyby z jednolitej metodologii badawczej i wspólnego zestawu standardowych wskaźników dla systematycznego przygotowywania raportów o kulturze, także w układzie prospektywnym. Realizację tego przedsięwzięcia – zgodnie ze swoimi statutowymi zadaniami – może koordynować Narodowe Centrum Kultury. Uruchomienie takich obserwatoriów jako centrów ewaluacji polityki kulturalnej pozwoliłoby profesjonalnie ocenić skuteczność i efektywność instrumentów wspierania instytucji kultury i działalności kulturalnej. W konsekwencji podmioty polityki kulturalnej mogłyby wypracować odpowiedni dla poszczególnych poziomów organizacji terytorialnej państwa zestaw takich instrumentów i umiejętności ich stosowania.

36. Kultura w najmniejszym stopniu została poddana mechanizmom rynkowym. Zapewne jednak nadchodzące lata spowolnienia i kryzysu gospodarczego mogą okazać się najgorsze, najmniej właściwe dla jej szerokiego urynkwienia. Takie działania trzeba raczej przygotować i inicjować, gdy nadejdzie kolejna faza ożywienia gospodarki i wzrostu. Zadaniem władz publicznych w nadchodzących latach będzie maksymalna ochrona substancji kultury wobec ograniczeń i napięć, którym zostanie ona poddana wraz z pogarszaniem się kondycji gospodarki, w tym finansów publicznych.

37. Całkowicie uzasadnione jest oczekiwanie, aby stabilizując i poprawiając finansowanie instytucji kultury w Polsce, przyjąć za regułę polityczną, że w przypadku budżetu państwa co najmniej 1% wydatków budżetowych przeznaczanych było na kulturę, co powinno zresztą dotyczyć także wydatków na naukę i badania (B+R).