

Wpływ polityki kulturalnej na funkcjonowanie instytucji kultury w Polsce

JEL classification: Z1, Z18

Słowa kluczowe: finansowanie kultury, instytucje kultury, kultura w Unii Europejskiej, kultura, polityka kulturalna

Keywords: cultural institutions, cultural policy, culture in the European Union, culture, financing of culture

Abstrakt: Artykuł nakreśla sytuację panującą na polskim rynku kultury. Wyjaśnia podstawowe pojęcia, takie jak polityka, kultura oraz polityka kulturalna, a także instytucja kultury, których znajomość jest niezbędna do zrozumienia sensu podjęcia rozważań na powyższy temat. W pracy przedstawiono ogólne warunki funkcjonowania instytucji kultury i strukturę finansowania ich działalności. Następnie omówiono główne problemy, jakie napotykają poszczególne instytucje. Podjęto się również próby oceny poziomu zainteresowania wytworami działalności instytucji kultury. W ostatniej części artykułu sprawdzono, w jakim stopniu na przedstawione wyniki wpływały działania podejmowane przez przedstawicieli władz państwowych i unijnych w ramach realizacji założeń polityki kulturalnej.

The impact of cultural policy on the functioning of cultural institutions in Poland

Abstract: The article introduces the reader into the situation on the Polish culture market. It explains the basic concepts, such as politics, culture, cultural policy and cultural institution, the knowledge of which is essential to understanding the sense of considering this topic. The paper presents the general conditions of the functioning of cultural institutions and the structure of their financing. Then, it discusses the main problems faced by institutions of each size. It is also an attempt at assessing the level of interest in the products of the activities of cultural institutions. The last part examines the extent to which these results were affected by the actions undertaken by representatives of the State and the EU within the framework of implementation of the cultural policy.

Wstęp

Celem artykułu jest potwierdzenie tezy mówiącej o nieefektywności prowadzonej w Polsce w ostatnich latach polityki kulturalnej. Aby tego dokonać, przedstawione zostaną wyniki badań dotyczących realizacji tejże polityki. Wspomniane badania dotyczyły oceny przez pracowników instytucji kultury, będących adresatami i wykonawcami tejże polityki, działań na rzecz kultury na kilku płaszczyznach. Pierwsza część badania miała na celu rozpoznanie ogólnych warunków funkcjonowania instytucji kultury (w tej części pytano o współpracę z innymi instytucjami, kwestie związane z realizacją zadań statutowych oraz problemy napotymane w ramach działalności). Dalsze pytania miały za zadanie rozpoznanie źródeł, wielkości i struktury finansowania działalności oraz celów, na jakie uzyskane środki są przeznaczane. Oprócz tych kwestii, w badaniu zawarto pytania dotyczące poziomu zainteresowania dobrami i usługami kulturowymi ze strony społeczeństwa jako grupy potencjalnych konsumentów. Następnie zadano pytania, których zamiarem było określenie poziomu i rodzaju wsparcia badanych instytucji przez państwo oraz zidentyfikowanie działań, jakich (zdaniem realizatorów polityki kulturalnej) ze strony państwa brakuje. Podobny cel miały pytania o Unię Europejską. Niniejszy artykuł ma, na podstawie odpowiedzi uzyskanych w toku badań, naświetlić czytelnikowi problemy świata kultury oraz wskazać przyczyny ich powstania.

Poruszenie tego tematu jest konieczne z uwagi na wciąż bardzo ograniczoną ilość badań i publikacji dotyczących kultury w Polsce. Zwiększanie znaczenia kultury dla gospodarki i społeczeństwa przez poprawianie ogólnej świadomości społecznej wydaje się działaniem najistotniejszym w drodze do poprawy stanu tego sektora w Polsce.

Podstawowe pojęcia

Według definicji B. Winiarskiego polityka to działalność władz państwowych, która ma na celu kształtowanie stosunków wewnętrznych w państwie oraz jego relacji z zagranicą. W szerszym rozumieniu definiować ją można też jako wszelką działalność wpływającą na sprawy publiczne, bez względu na to, kto się tą działalnością zajmuje¹. Istotne jest także zdefiniowanie przedmiotu danej polityki — w tym wypadku kultury. W niniejszym artykule przez kulturę rozumie się ogół wytworów działalności ludzkiej, materialnych i niematerialnych, wartości i sposobów postępowania, uznawanych, zobiektywizowanych i przyjętych w dowolnych zbiorowościach, przekazywanych innym zbiorowościom i następnym pokoleniom². Polityka kulturalna jest zatem, według powyższych definicji, działalnością władz państwowych w obszarze kultury.

¹ B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2006, s. 7.

² S. Czarnowski, *Kultura*, [w:] *idem, Dzieła*, t. 1, red. N. Assorodobraj *et al.*, Warszawa 1956, s. 13–23.

Należy też rozróżnić określenia „kulturowy” i „kulturalny”. Ważne jest położenie nacisku na różnicę znaczeniową tych dwóch słów, której politycy i osoby pracujące w sektorze kultury zdają się nie zauważać. Doprowadziło to do rozpowszechnienia błędnego uznania ich równoważności. Pierwsze z pojęć odnosi się do różnie definiowanej kultury, podczas gdy drugie ma wymiar pozytywnie wartościujący, jest synonimem dobrego wychowania i obycia. Dlatego też, mimo frazy zawartej również w tytule tego artykułu, powinno się mówić o polityce kulturowej, a nie kulturalnej, stąd w dalszej części tekstu będzie używane określenie poprawne ze znaczeniowego punktu widzenia.

Przed przystąpieniem do dalszych rozważań konieczne jest również zdefiniowanie, czym jest instytucja kultury. Według definicji ustawowej przez instytucję kultury rozumie się państwową lub samorządową osobę prawną, dla której działalność kulturowa jest podstawowym celem statutowym (niebędącym jednocześnie przedmiotem działalności gospodarczej), prowadzona w szczególności w formie: muzeów, biur wystaw artystycznych, galerii i centrów sztuki, bibliotek, domów i ośrodków kultury, świetlic i klubów³. Definicja ta, choć dosyć trafna, powoduje pewne problemy. Z jednej strony, nasuwa pytanie, czy tylko państwo może być dystrybutorem i twórcą kultury. Z drugiej, sugeruje, że kultura nie przynosi bądź nie powinna przynosić dochodów, stąd też instytucja kultury nie może być jednostką nastawioną na osiągnięcie zysku (co mogłoby być zrozumiałe, gdyby jedynie takie były jej cele).

Charakterystyka badanych podmiotów

W dniach 12 lutego–11 maja 2015 r. przeprowadzono badanie ankietowe z wykorzystaniem kwestionariusza elektronicznego, skierowane do przedstawicieli prywatnych i publicznych instytucji kultury, mających siedzibę i prowadzących działalność w Polsce. Badanie to zostało poprzedzone sondażami. Formularz został wysłany do reprezentacyjnej grupy liczącej dwa tysiące podmiotów. Liczebność przedstawicieli podmiotów danego typu (np. filharmonii, oper itd.) w grupie była proporcjonalna do udziału tego rodzaju instytucji w krajowej kulturze. Uzyskano wskaźnik zwrotu wypełnionych ankiet na poziomie 2,3%, co oznacza otrzymanie odpowiedzi od 46 polskich instytucji kultury. Mimo niskiego wskaźnika zwrotu proporcjonalność udziału poszczególnych rodzajów podmiotów nie została zaburzona, a respondenci reprezentowali instytucje mające siedziby w całej Polsce. Zdecydowano o przedstawieniu wyników z użyciem przekroju uwzględniającego wielkość instytucji (mierzoną liczbą zatrudnionych osób). Badana grupa składała się w 30,5% z instytucji zatrudniających do 10 pracowników, w około 41% z podmiotów zatrudniających od 10 do 49 pracowników oraz w 28,5%

³ Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. 2012, poz. 406).

— z zatrudniających od 50 do 249 osób. W dalszej części artykułu grupy te będą określane jako kolejno: małe, średnie i duże instytucje (kultury).

Ogólne warunki funkcjonowania instytucji kultury w Polsce

W grupie małych instytucji współpraca zarówno z innymi instytucjami kultury, jak i z podmiotami innego rodzaju była powszechna. 100% jednostek z tej grupy zadeklarowało prowadzenie współpracy z oboma typami instytucji. Celem tej kooperacji było głównie wspólne organizowanie przedsięwzięć (wskazane przez 85,7% grupy), chociaż wspomniano również o mecenacie czy przyjmowaniu przez małe instytucje zleceń komercyjnych. Duże znaczenie dla tych pomiotów miała też poprawa pozycji negocjacyjnej dzięki wypracowaniu wspólnego stanowiska oraz użyczanie im terenu, pomieszczeń, sprzętu lub personelu — te formy współpracy wymieniło 14% respondentów. Podejmowana współpraca owocuje różnego rodzaju korzyściami dla obu stron.

Tabela 1. Korzyści wynikające ze współpracy dla instytucji danej wielkości, procent ogółu wskazań w danej grupie

Korzyści z podejmowanej współpracy dla		
małych instytucji	średnich instytucji	dużych instytucji
korzyści finansowe — 28,5%	korzyści finansowe — 42%	korzyści finansowe — 23%
zwiększenie kręgu odbiorców — 43%	zwiększenie kręgu odbiorców — 26%	zwiększenie kręgu odbiorców — 23%
rozszerzenie oferty — 28,5%	rozszerzenie oferty — 26%	rozszerzenie oferty — 30%
wsparcie merytoryczne — 43%	wsparcie merytoryczne — 15,8%	wsparcie merytoryczne — 15%
	promowanie kultury — 10,5%	promowanie kultury — 7%
	promowanie instytucji — 26%	promowanie instytucji — 7%
	budowanie sieci kontaktów — 42%	budowanie sieci kontaktów — 7%
	poprawa poziomu oferty — 10,5%	
	wzajemne wsparcie — 21%	

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Współpraca z różnymi podmiotami miała duże znaczenie również w grupie średnich instytucji, jednak (w odróżnieniu od pierwszej grupy) popularniejsza była wśród nich współpraca z innymi instytucjami kultury, prowadzona przez 100% instytucji, niż z podmiotami spoza sektora kultury, którą deklarowało 78,95%

z nich. Większość średnich instytucji (84%) współpracuje przy organizacji przedsięwzięć kulturowych. Wśród pozostałych, mniej znaczących w tej grupie celów nawiązywania współpracy instytucje wymieniają promocję kultury lub konkretnych wydarzeń (16%), starania o środki finansowe (10%) oraz działania w zakresie bezpieczeństwa, ekologii, wymiany doświadczeń, a także integracji i edukacji osób niepełnosprawnych i seniorów — wskazanych przez 5% instytucji.

W grupie dużych instytucji znaczenie współpracy było równie ważne, jak w dwóch pozostałych grupach. Wszystkie prowadziły współpracę z podmiotami z sektora kultury, natomiast 84,62% z nich — także z podmiotami spoza tego sektora.

Podobnie jak w przypadku małych i średnich instytucji, również i duże podmioty sektora kultury współpracowały głównie w zakresie wspólnej organizacji przedsięwzięć (77%), niemniej jednak istotnym z ich punktu widzenia czynnikiem była niedostateczna wielkość popytu na proponowane przez nie dobra i usługi, stąd też część z nich (8%) nawiązało także współpracę ze szkołami, których uczniowie i pracownicy na mocy tej współpracy zwiększają grono odbiorców. Rozwiązania te przynoszą instytucjom kultury wiele korzyści, które zostały zestawione w tabeli.

Teatry, filharmonie czy opery w celu pozyskania odbiorców nawiązywały też współpracę z instytucjami, które kupowały bilety dla swoich pracowników. Nie stosowano jednak tak zwanych rzędów VIP w celu utrzymania wcześniej pozyskanych klientów.

Istotnymi zmiennymi charakteryzującymi warunki funkcjonowania instytucji kultury, są stopień i jakość realizacji zadań statutowych. Instytucje różnie oceniały te aspekty swojej działalności. Dostrzeżono, że ocena jest tym lepsza, im większa jest instytucja.

Półowa małych instytucji oceniła stopień realizacji w przedziale 61–80%, a około 29% z nich ulokowało go w najwyższym przedziale. Pozostałe jednostki nie posiadały statutu.

Grupa średnich instytucji była pod względem ocen najbardziej zróżnicowana. Około 60% z nich oszacowało stopień realizacji zadań jako mieszczący się w najwyższym przedziale (od 80 do 100%); 21% spośród tych instytucji uznało, że realizuje zadania w stopniu mieszczącym się w przedziale 61–80%, jednak po 5,3% określiło stopień realizacji tych zadań w przedziałach 0–20% i 41–60%, a za mieszczący się w przedziale 21–40% uznało go 10,5% przedstawicieli instytucji.

Duże instytucje w niemal 70% oszacowały stopień realizacji swoich zadań na poziomie od 80 do 100%. Niewiele gorzej (w przedziale 61–80%) oceniło go kolejne 23% dużych instytucji. W przedziale 41–60% umieściło go tylko 7,7% dużych instytucji. Można zatem stwierdzić, że te instytucje kultury oceniają swoją działalność znacznie lepiej niż pozostałe grupy.

Wśród najważniejszych czynników wskazanych jako przeszkody w pełnej realizacji zadań znalazły się trudności finansowe, braki kadrowe i niedogodności

lokalowe. Takie przyczyny wskazały wszystkie badane grupy instytucji, bez względu na wielkość. Pojawiły się też inne czynniki, które odróżniały od siebie poszczególne grupy, przedstawiono je w tabeli 2.

Tabela 2. Bariery w realizacji zadań statutowych

Bariery stojące na przeszkodzie realizacji zadań statutowych, dla		
małych instytucji	średnich instytucji	dużych instytucji
nadmiar obowiązków o charakterze prawnoadministracyjnym	nadmiar obowiązków o charakterze prawnoadministracyjnym	nadmiar obowiązków o charakterze prawno-administracyjnym
bariery dla drobnej przedsiębiorczości	niedostępność wysokiej klasy sprzętu nagłaśniającego	zbyt niski poziom kompetencji pracowników i polityków zajmujących się kulturą
brak zrozumienia dla idei mecenatu prywatnego	problemy techniczne obniżające jakość	
opóźnienia w przekazywaniu dotacji	brak porozumienia pracowników z kierownictwem instytucji	
faworyzowanie przez państwo podmiotów publicznych w konkurencji (obciążenie instytucji NGO podatkiem VAT, ograniczanie rynku wyłącznie do instytucji publicznych)		
niemożność wykorzystania i rozwijania swoich umiejętności ze względu na niewielki popyt		
mały rynek		

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Mimo tych przeszkód instytucje kultury dobrze oceniają jakość realizowanych zadań statutowych. Może to być zaskakujące, ponieważ w wielu dokumentach strategicznych⁴ dotyczących sektora kultury zauważa się, że niedofinansowanie i zły stan techniczny infrastruktury mają negatywny wpływ na ten aspekt działalności kulturowej, a same instytucje kultury (jak wymieniono powyżej) zauważają dodatkowe problemy.

⁴ Dla przykładu: *Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004–2013*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2003, http://bip.mkidn.gov.pl/media/docs/Narodowa_Strategia_Rozwoju_Kultury.pdf (dostęp: 28.06.2015). Uzupełnienie Narodowej Strategii Rozwoju Kultury, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2005, <http://bip.mkidn.gov.pl/media/docs/050617nsrk-uzupelnienie.pdf> (dostęp: 28.06.2015).

Instytucje zatrudniające do 10 osób oceniły jakość wykonanych zadań najwyższej spośród trzech badanych grup instytucji. Jako:

- wysoką — oceniło ją 72% instytucji z tej grupy;
- bardzo wysoką — 7%;
- pozostali respondenci z tej grupy nie udzielili odpowiedzi.

Po raz kolejny grupa średnich instytucji wyróżniła się największym zróżnicowaniem odpowiedzi. Jakość realizacji celów, o których mowa, określiło jako:

- niską — 5% z nich;
- przeciętną — 21% przedstawicieli tej grupy;
- wysoką — około 50%;
- bardzo wysoką — 26% reprezentantów instytucji z tej grupy.

Duże instytucje również nie były krytyczne wobec jakości realizowanych przez siebie zadań. Większość z nich (54%) ocenia ją jako bardzo wysoką, kolejne 38% jako wysoką, a tylko 8% przedstawicieli dużych instytucji ocenia jakość wykonanych przez nie celów jako przeciętną.

Finanse instytucji kultury

Pytania charakteryzujące źródła, wielkość i strukturę finansowania działalności oraz przeznaczenia pozyskiwanych środków finansowych posłużyły ocenie wsparcia finansowego kultury przez wszystkie szczeble administracji publicznej (zarówno państwowej, jak i samorządowej) i sektor prywatny.

Podczas badań 100% reprezentantów średnich i dużych instytucji zadeklarowało uzyskiwanie dofinansowania ze środków publicznych. Dofinansowania takie uzyskiwała też znaczna większość (78,6%) małych podmiotów. Bez dofinansowania publicznego funkcjonowało natomiast 21,4% z nich.

Poszczególne grupy uzyskiwały wsparcie finansowe z różnych źródeł. Ich strukturę w poszczególnych grupach obrazuje tabela 3.

Tabela 3. Źródła pochodzenia środków na dofinansowanie instytucji kultury

Pochodzenie środków na dofinansowanie	Udział podmiotów deklarujących pozyskiwanie dotacji, w ogóle grupy		
	małych instytucji	średnich instytucji	dużych instytucji
budżet centralny	28,50%	10,50%	23%
budżet wojewody	—	—	15,38%
budżet Sejmiku Wojewódzkiego	14%	5,25%	38,50%
budżet powiatu	14%	15,80%	30,80%
budżet gminy	35,70%	31,60%	38,50%
budżet miasta	14%	57,90%	30,80%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Instytucje w każdej z grup uzyskiwały pieniądze także z innych źródeł. Większość małych instytucji (78,75%) osiągała dochód ze swojej działalności. Prawie 43%

z nich posiłkowało się dodatkowo środkami unijnymi (głównie w ramach programów operacyjnych, chociaż także z programów Lider +, Kreatywna Europa, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz FS), 21,43% otrzymywało różnego rodzaju dotacje, a 35,72% z nich uzyskiwało środki od sponsorów.

Wszystkie średniej wielkości instytucje wypracowały dochód, który stanowił źródło finansowania ich działalności, jednak w obliczu wysokich wydatków były one zmuszone do poszukiwania również innych źródeł — 63,16% podmiotów z tej grupy otrzymywało środki od sponsorów, a 42,10% otrzymywało dotacje z Unii Europejskiej. Podobnie jak w przypadku małych instytucji, pochodziły one z programów operacyjnych, Funduszu Spójności, ale też z innych programów — 21% instytucji zadeklarowało, że działalność była wspomagana dotacjami, grantami lub darowiznami.

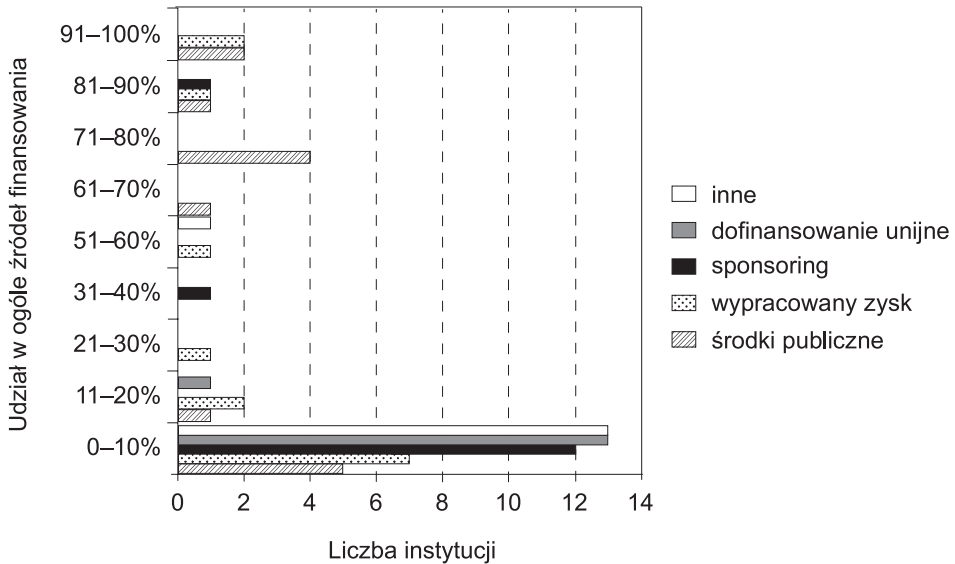
Duże instytucje w przeważającej większości (92,31%) wypracowały dochód. Częściej niż podmioty z pozostałych grup korzystały one ze sponsoringu — instytucje takie stanowiły 84,62% tej grupy. Udział instytucji wspomaganych za pomocą darowizn czy grantów był podobny do udziału w pozostałych grupach, gdyż stanowił 23% reprezentowanych w badaniu dużych podmiotów — 61,5% tych instytucji pozyskało środki unijne. Większość z nich (75%) pochodziła z programów operacyjnych, jednak wskazywano także na Fundusz Spójności, Erasmus + i programy współpracy transgranicznej (po 25%). Znacznie mniej instytucji otrzymało środki z programu wspierającego kulturę, a mianowicie z Kreatywnej Europy. Częstość otrzymywania środków z danego źródła nie jest jednak równoważna z ich udziałem w budżecie danej jednostki.

Grupa małych instytucji uzyskiwała stosunkowo niewiele środków z Unii Europejskiej i od sponsorów. Niski był także udział wypracowanego zysku w ogóle środków służących finansowaniu działalności, należy jednak uznać za pozytywny fakt, że zysk taki w ogóle się pojawia. Większość jednostek z tej grupy nie uzyskiwała finansowania z innych źródeł, dlatego też najczęściej w tym kontekście podmioty wskazywały przedział 0–10%. Jeden z podmiotów wskazał na przedział 51–60%. Było to wykorzystanie środków z kapitału zakładowego.

Badanie podmiotów średniej wielkości wykazało, że każdy z nich uzyskuje pieniądze ze środków publicznych w kwocie stanowiącej co najmniej 61% wszystkich źródeł finansowania. Podobnie jak małe instytucje, w niewielkim stopniu korzystają one ze sponsoringu i finansowania unijnego. Lepiej niż w przypadku pierwszej grupy przedstawia się udział zysku w ogóle struktury finansowania. Udział grantów i darowizn w przypadku niektórych podmiotów z tej grupy sięga nawet przedziału 91–100%. Ten fakt zdecydowanie odróżnia te instytucje od grupy małych podmiotów.

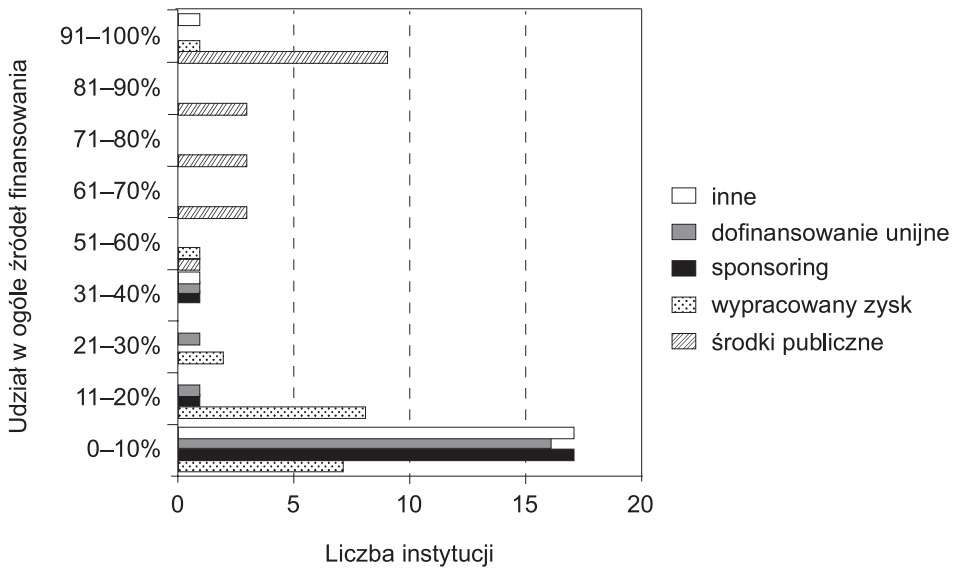
Duże instytucje kultury mają większe możliwości uzyskania finansowania publicznego niż instytucje mniejsze. Świadczy o tym fakt, że tylko jedna z tych instytucji uzyskiwała dofinansowanie z pieniędzy publicznych na poziomie

stanowiącym od 0 do 10% ogółu źródeł finansowania działalności. Wielkość nie daje im jednak przewagi w pozyskiwaniu sponsorów czy środków z UE. Niewiele



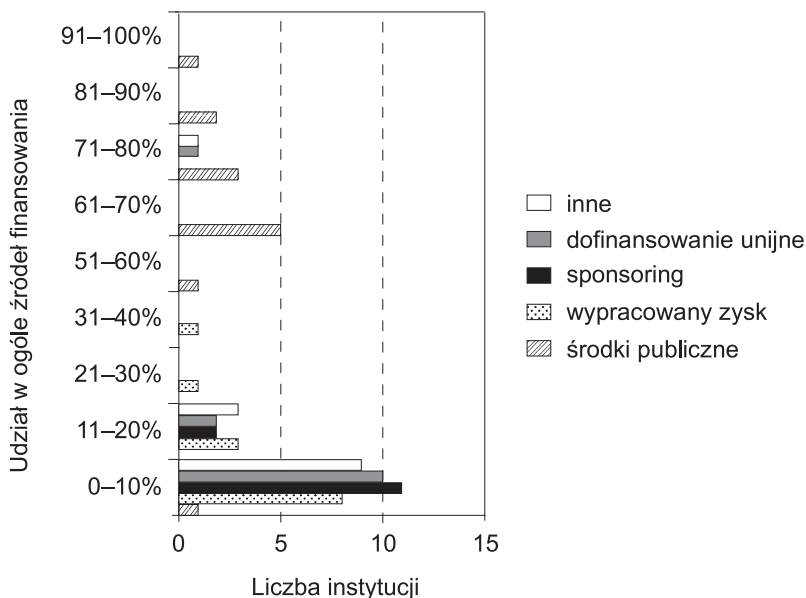
Rysunek 1. Struktura finansowania małych instytucji

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.



Rysunek 2. Struktura finansowania instytucji średniej wielkości

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.



Rysunek 3. Struktura finansowania dużych instytucji

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

pośród nich deklaruje uzyskiwanie innych źródeł finansowania, w postaci np. grantów.

Warta uwagi jest też subiektywna ocena sytuacji finansowej instytucji kultury, które reprezentowali respondenci. Ze stwierdzeniem, że kondycja finansowa jest bardzo dobra:

- zdecydowanie zgodziło się 6,5% podmiotów (większość z nich stanowiły podmioty średniej wielkości, w grupie tej nie było małych instytucji);
- raczej zgodziło się 7% reprezentantów małych, 5% średnich i 15% dużych instytucji;
- 8,7% ankietowanych nie miało zdania, 3/4 z nich reprezentowało duże podmioty, pozostała 1/4 — średnie;
- raczej nie zgodziło się niemal 43% respondentów z grupy małych podmiotów, 47% średnich instytucji oraz 15% instytucji dużych;
- zdecydowanie nie zgodziło się 54% reprezentantów grupy małych podmiotów, 31,6% — średnich i 38,5% — dużych.

Niezbyt pozytywnie przedstawiciele instytucji kultury oceniają też swoje zarobki, co obrazują wyniki badań zawarte w tabeli 4. Większość z nich (61%) ocenia swoje zarobki jako przeciętne. Przedstawione poniżej odpowiedzi sugerują, że problemy finansowe instytucji niejednokrotnie uniemożliwiają podwyżki pensji pracowników tego sektora, co wpływa na odbiór sytuacji finansowej jako przeciętnej lub poniżej przeciętnej.

Tabela 4. Subiektywna ocena zarobków pracowników sektora kultury

Subiektywna ocena zarobków	Udział deklarujących dany poziom zarobków w ogóle grupy:		
	małych instytucji	średnich instytucji	dużych instytucji
Sytuujące w grupie niezamożnych	7,70%	10,50%	23%
Poniżej przeciętnej	28,50%	10,50%	7,70%
Przeciętne	57%	58%	69%
Powyżej przeciętnej	7,70%	21%	—
Sytuujące w grupie zamożnych	—	—	—

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Brak podwyżek nie dziwi, gdy weźmie się pod uwagę, że większość instytucji kultury, bez względu na wielkość, wydaje pieniądze z dotacji na organizację bieżących wydarzeń kulturowych. Wiele z nich przeznacza środki na remonty, rewitalizację i renowację infrastruktury, będącej w ich posiadaniu. Tylko niektóre z nich stać na inwestowanie w rozwój, co z pewnością nie jest korzystne, uwzględniając obecny stan polskiej kultury. Występują w tym zakresie różnice między instytucjami o poszczególnych wielkościach zatrudnienia. 70% małych podmiotów dotacje celowe przeznacza na organizację wydarzeń, 50% — na bieżące koszty prowadzenia działalności, a mniej niż 20% z nich przeznacza fundusze na rozwój czy infrastrukturę. Podobne deklaracje składały średnie instytucje, których wydatki z dotacji celowych rozkładały się następująco:

- 80% — organizacja wydarzeń;
- 37% — koszty działalności;
- 47% — infrastruktura;
- 20% — rozwój.

Wszystkie duże instytucje odczuły konieczność poszukiwania dodatkowych środków na finansowanie organizowanych przez siebie wydarzeń, jednak spora część z nich korzystała też z dotacji celowych na infrastrukturę (70% spośród podmiotów z tej grupy) oraz koszty działalności i rozwój (po 25%).

Zainteresowanie społeczeństwa działalnością instytucji kultury

Działalność instytucji kultury wzbudza zainteresowanie i zachęca do uczestnictwa w kulturze jej potencjalnych odbiorców, część z nich staje się później faktycznymi konsumentami dóbr i usług tego sektora. Liczba odwiedzających i klientów jest różna w zależności od wielkości instytucji, jednak w każdej grupie funkcjonują podmioty, które rocznie odwiedza więcej niż 15 tys. osób. Co wydaje

się oczywiste, udział takich podmiotów jest tym większy, im większe są instytucje w analizowanej grupie:

- wśród dużych podmiotów wyniósł on 92,3%;
- wśród średnich — 47,5%;
- wśród małych — 21% (w tym przypadku za pozyskanie i obsługę tych odwiedzających odpowiada mniej niż 10 osób, które zostały zatrudnione w danej instytucji).

Pomiędzy 10 a 15 tysiącami odwiedzających mogło się pochwalić odpowiednio 7,7%, 21% oraz 15% podmiotów z wyżej wymienionych grup. Natomiast 5–10 tysięcy osób odwiedza:

- 29% małych instytucji;
- 10,5% średnich podmiotów.

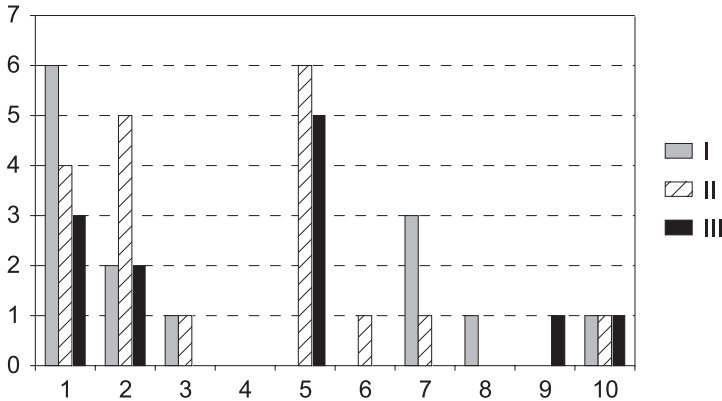
Nie ma wśród dużych instytucji podmiotów, które odwiedza mniej niż 10 tysięcy osób. 21% podmiotów małych i średnich odwiedza rocznie 1–5 tysięcy gości. Przedział o liczebności odwiedzających mniejszej niż tysiąc osób zadeklarowały tylko instytucje małe, które stanowiły 15% ogółu tej grupy. Ważniejsze jest jednak, ile osób rzeczywiście dokonuje transakcji w badanych instytucjach. Uwagę przykuwa znaczący udział instytucji, które sytuują udział klientów w grupie odwiedzających w przedziale od 0 do 10%, i dosyć wysoki udział podmiotów sytuujących go w przedziałach do 40%, zwłaszcza wśród małych instytucji. Mimo to podmioty sektora kultury oceniają frekwencję odwiedzających dosyć dobrze. Można również stwierdzić występowanie trendu wzrostowego oceny frekwencji wraz ze wzrostem zatrudnienia w instytucji (co kwalifikuje ją w grupie małych, średnich lub dużych instytucji).

Ocena wsparcia instytucji kultury przez państwo i Unię Europejską

Przedmiotem badań było także wykazanie, jaką część z tych rezultatów instytucje kultury uzyskują dzięki realizacji przez państwo i Unię Europejską polityki kulturalnej. Do oceny ich wkładu posłużyło badanie subiektywnej oceny odczuwanego wsparcia. Instytucje zostały też poproszone o wskazanie konkretnych jego przykładów i ewentualnych braków lub niedoskonałości w obszarach działania (te ostatnie dotyczyły w większym stopniu działalności organów państwowych). Badania wykazały, że większość instytucji kultury nie odczuwało wsparcia ze strony państwa lub odczuwało je w niewielkim stopniu. Tylko 24% z nich oceniło wsparcie państwa jako powyżej przeciętnej. Szczegółowy rozkład ocen w poszczególnych grupach przedstawia rysunek 5.

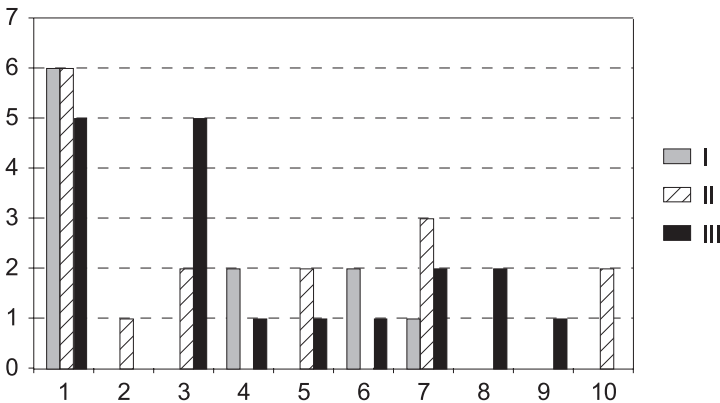
Małe instytucje w znaczącej większości (64%) zadeklarowały brak wsparcia pozafinansowego od państwa. Pozostałe wymieniły wśród form takiej pomocy: pomoc prawną, udostępnienie przestrzeni czy też kuratelę nad aktywizacją małych podmiotów kultury.

Brak pozafinansowego wsparcia stwierdziło też 58% instytucji z grupy średniej wielkości instytucji kultury. Te, które wsparcie odczuły, wymieniały istnienie i możliwość udziału w programach Ministerstwa Kultury, promocję instytucji



Rysunek 4. Ocena wsparcia przez państwo w skali 1–10 (gdzie 1 to najmniej, a 10 — najwięcej) wg grup instytucji

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.



Rysunek 5. Ocena wsparcia przez Unię Europejską w skali 1–10 (gdzie 1 to najmniej, a 10 — najwięcej) wg grup instytucji

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

w internecie, organizację szkoleń i istnienie wolontariatu podczas wydarzeń. Istotne również dla tej grupy okazało się też użyczenie przestrzeni i obiektów na rzecz tych przedsięwzięć. Najmniej wsparcie państwa odczuwały duże instytucje, spośród których aż 77% stwierdziło jego brak. Pozostałe z nich uznały pozytywne oddziaływanie programów szkoleniowych i operacyjnych, jak również przekazywanie zabytków, za przejaw wsparcia, które wyznacza kierunek działań.

Dostrzeżono potrzebę wzmożenia podejmowanych przez państwo działań w zakresie:

- zwiększenia finansowania;
- zwiększenia prac na rzecz rozwoju świadomości kulturowej;

- promocji kultury;
- zmiany przepisów prawnych oraz opracowania systemowych rozwiązań wsparcia.

Wsparcie Unii Europejskiej jest wśród instytucji kultury oceniane gorzej. Większość z nich — bez względu na wielkość zatrudnienia, oznaczyła odpowiedzi znacznie bliższe opcji „w ogóle nie odczuwamy wsparcia”, niż to miało miejsce w przypadku państwa. Większość podmiotów sektora kultury nie odczuła także wsparcia pozafinansowego ze strony UE w podobnym stopniu jak pozafinansowej pomocy państwa. 64% małych instytucji, 58% średnich oraz 69% dużych instytucji nie odczuwało pomocy pozafinansowego UE. Podmioty deklarujące otrzymanie takiej pomocy, określiły jej formę jako konferencje lub szkolenia, remonty, wsparcie kadrowe, ale też programy tematyczne.

Portret małych, średnich i dużych instytucji kultury

Małe instytucje chętnie podejmują współpracę z różnymi podmiotami w zakresie wspólnej organizacji wydarzeń, użyczania zasobów oraz sprzedaży dóbr lub usług, a także aktywności o charakterze społecznym. Odnoszą one korzyści w postaci rozszerzenia oferty, korzyści finansowych, wsparcia merytorycznego i zwiększenia kręgu odbiorców, co w ich przypadku jest szczególnie ważne. Podmioty z tej grupy realizują większość swoich zadań statutowych, których jakość wartościują jako wysoką i bardzo wysoką, chociaż napotykają różnego rodzaju przeszkody w ich realizacji. Spora część z nich nie otrzymuje finansowego wsparcia ze środków publicznych lub jego udział w ogóle ich niezbyt dużego budżetu jest nikły, co może świadczyć o ograniczonej ilości pieniędzy przeznaczanych na ich finansowanie. Większość małych podmiotów korzysta z maksymalnie dwóch źródeł finansowania, a 20% z nich prowadzi działalność bez udziału środków publicznych. Finansują się z dochodu własnego, chociaż część z nich posiłkuje się także innymi źródłami dochodu. W większości oceniają one negatywnie swoją sytuację finansową, a wysokość płac określają jako przeciętną lub poniżej przeciętnej. Instytucje te dotacje celowe przeznaczają na organizację wydarzeń, koszty działalności, w ograniczonym stopniu na infrastrukturę czy rozwój. Są zróżnicowane pod względem liczby odwiedzających i udziału klientów w tej grupie (w większości podmiotów jest to do 40%). Większość instytucji kultury z tej grupy w ogóle nie odczuwa wsparcia finansowego lub pozafinansowego państwa ani Unii Europejskiej albo odczuwa je w niewielkim stopniu. Instytucje te chciałyby określonych działań, które zwiększałyby to poczucie.

Wszystkie instytucje średniej wielkości podejmują współpracę z innymi instytucjami kultury, a większość z nich — także z podmiotami innego typu. Jej zakres obejmuje: organizację wydarzeń kulturowych, ich promocję lub promocję kultury, starania o pieniądze i działania społeczne. Korzyść stanowi dla nich

głównie budowanie sieci kontaktów oraz zwiększenie przychodów. Instytucje kładą nacisk na działania wizerunkowe, rozszerzenie oferty. Mniej uwagi poświęcają poprawie jakości oferty czy kwalifikacji kadry. Większość podmiotów z tej grupy w realizuje swoje zadania statutowe, ale istotna część z nich ocenia ich poziom poniżej 50%. Podobnie jest z oceną jakości ich realizacji. Wszystkie podmioty średniej wielkości są dofinansowywane z pieniędzy publicznych. Źródła tego finansowania są bardziej zróżnicowane niż w wypadku małych instytucji. Znaczącym źródłem pieniędzy jest dla nich dochód własny. Ocena zarobków i ogólnej sytuacji finansowej instytucji jest w tej grupie raczej negatywna, choć lepsza niż wśród małych podmiotów. Instytucje przeznaczają pieniądze głównie na organizację wydarzeń, w 50% na infrastrukturę, w mniejszym stopniu na koszty działalności czy rozwój. Prawie połowa z nich obsługuje więcej niż 15 tys. gości rocznie, większość z nich — więcej niż 5 tysięcy. Transakcji dokonuje relewantna część z nich. Większość instytucji kultury z tej grupy ocenia wsparcie finansowe lub pozafinansowe państwa jako przeciętne. Instytucje te chciałyby jednak określonych działań, które to odczucie by zwiększały. W tej grupie część instytucji odczuwa za to wsparcie UE jako wyższe niż przeciętne.

Grupę dużych instytucji charakteryzuje powszechność współpracy z różnego rodzaju podmiotami. Zazwyczaj dotyczy ona organizacji wydarzeń, pozyskiwania odbiorców lub prowadzenia szkoleń. Najistotniejszymi korzyściami jest wzbogacenie oferty, zwiększenie kręgu odbiorców i korzyści finansowe. Podmioty te wysoko oceniają stopień realizacji zadań statutowych i ich jakość, chociaż napotykają różne przeszkody w ich realizacji. Wszystkie są finansowane w dużej mierze ze środków publicznych. Źródła tego rodzaju finansowania są bardzo zróżnicowane. Większość z nich finansuje działalność również z dochodu własnego i sponsoringu. Mniej ważne są dla nich darowizny i granty. Instytucje te oceniają swoją sytuację finansową i poziom zarobków jako przeciętne, chociaż znaczna część deklaruje zarobki poniżej przeciętnego poziomu. Dotacje celowe przeznaczają na cele takie jak podmioty innej wielkości, w bardzo zbliżonej proporcji. Znaczną większość tych podmiotów odwiedza ponad 15 tys. osób na rok, niewielka część z nich obsługuje od 10 do 15 tys. gości. Transakcji w 69% spośród tych instytucji dokonuje ponad 40% gości, w przypadku pozostałych 31% ilość osób, dokonujących transakcji mieści się w przedziale 0–10% ogólnej liczby odwiedzających. Instytucje kultury tej wielkości zasadniczo nie odczuwają wsparcia pozafinansowego czy finansowego państwa albo odczuwają je w nikłym stopniu, ale występują też takie, które odczuwają je powyżej przeciętnej lub bardzo. Gorsza jest ich ocena wsparcia pozafinansowego, dlatego wskazują na różne działania, które mogłyby tę sytuację zmienić, m.in. stwierdzają potrzebę zmian systemowych. Podobnie instytucje te oceniają wsparcie Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Działalność kulturowa w Polsce napotyka wiele barier, zarówno pojęciowych i systemowych, jak i operacyjnych. Wielokrotnie na przeszkodzie realizacji zadań staje również brak kompetencji osób zarządzających kulturą. Wyniki wyżej przedstawionych badań uzasadniają dosyć negatywną ocenę realizacji polityki kulturalnej, głównie ze względu na niedostateczną wielkość finansowania (mowa tu głównie o realnym podziale kosztów ponoszonych przez instytucje — nie są one w stanie jednocześnie prowadzić działalności kulturowej i przeprowadzać kosztownych remontów zabytkowych siedzib) i brak koordynacji działań o charakterze systemowym ze strony państwa (niezależnie od tego, czy program jest wynikiem prac krajowych, czy unijnych). Chaos pojęciowy dopełniony skąpyimi dotacjami państwa sprawia, że zamiast skupiać się na podnoszeniu jakości i zróżnicowaniu swojej oferty, instytucje kultury koncentrują swoje wysiłki na pozyskiwaniu funduszy na działalność.

Bibliografia

Czarnowski S., *Kultura*, [w:] *idem, Dzieła*, red. N. Assorodobraj, S. Ossowski, PWN, Warszawa 1956.

Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004–2013, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2003.

Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2012 r. poz. 406)

Uzupełnienie Narodowej Strategii Rozwoju Kultury, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2005.

Winiarski B., *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2006.

The impact of cultural policy on the functioning of cultural institutions in Poland

Summary

Cultural activity in Poland faces many barriers, both conceptual, systemic and operational. Repeatedly in the way of implementation of tasks stands also the lack of competence of culture managers. The results of the research outlined above justify a rather negative assessment of the implementation of cultural policy, mainly due to insufficient volume of financing (first of all not realistic sharing of costs incurred by the institutions — they are not able to simultaneously lead cultural activities and carry out costly repairs of their historic headquarters) and no coordination of actions of a systemic nature from the state (regardless of whether the program is a result of the national or EU undertakings). A conceptual chaos together with scarce state subsidies makes institutions direct their efforts at fundraising activities instead of focusing on improving the quality and diversity of their offer.