

Ocena szans i zagrożeń realizacji polityki kulturalnej w Polsce

JEL classification: Z100, Z180

Słowa kluczowe: analfabetyzm, kultura, polityka kulturalna, programy operacyjne, sztuka, zjawiska społeczno-kulturowe.

Keywords: art, cultural policy, culture, illiteracy, operational programs, sociocultural phenomena

Abstrakt: Niniejszy artykuł wprowadza czytelnika w realia sektora polskiej kultury. Wyjaśnia, czym jest polityka kulturalna, a następnie przedstawia analizę krytyczną analizy SWOT dokonanej przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Ocenione zostały słabe strony i zagrożenia oraz mocne strony i szanse, a następnie wydatki na kulturę oraz jej dostępność. W końcowej części pracy omówiono programy operacyjne w obszarze kultury. Na podstawie kolejnych kroków dokonana została ocena szans i zagrożeń wiążących się z realizacją polskiej polityki kulturalnej.

Evaluation of opportunities and threats of implementing cultural policy in Poland

Abstract: This article introduces the reader to the realities of the sector of the Polish culture. It explains what the cultural policy is and then presents a critical analysis of the SWOT analysis carried out by the Ministry of Culture and National Heritage. One by one it evaluates its weaknesses and risks as well as strengths and opportunities. In the following part it assesses the expenditure on culture as well as its accessibility. The final section discusses the operational programs in the field of culture. On the basis of the steps assessments of the opportunities and threats to the Polish cultural policy have been carried out.

Wstęp

Celem artykułu jest dokonanie analizy stanu kultury w Polsce. Chodzi tu nie tylko o stan sektora kultury, do którego zaliczamy bazę instytucjonalną, lecz także o możliwości odbioru i zrozumienia dóbr kultury. Rozważania na ten

drugi temat stwarzają konieczność przyjrzenia się samemu odbiorcy oraz ścieżce edukacyjnej, którą przechodził w przeszłości, jak również tej, którą przechodzi najmłodsze pokolenie szkolne. Ocena tych elementów pozwoli na dokonanie całościowej oceny.

Poruszenie tego tematu jest istotne z uwagi na wielość raportów oceniających stan sektora kultury prawie całkowicie pomijających kwestie związane z odbiorcą. Ten sam problem dotyczy różnego rodzaju perspektyw i strategii. Takie podejście należy uznać za błędne, co potwierdzi niniejsza praca. Kolejnym powodem jest fakt, że przyjmowana przez państwo polityka kulturalna stanowi podstawę działań, ponieważ jej efekty są podwalinami innych polityk społecznych podejmowanych przez państwo.

Pojęcie polityki kulturalnej

Rozważania należy rozpocząć od tematu najczęściej ocenianego przez specjalistów, a mianowicie polityki kulturalnej. Co istotne, w zakres tego artykułu nie wchodzi ocena polskiej polityki kulturalnej, gdyż jest to temat zbyt obszerny. Istnieje jednak potrzeba przyjrzenia się samemu pojęciu.

Otóż pojęcie polityki kulturalnej jest bardzo niejednoznaczne głównie z powodu niejednoznaczności samego słowa 'kultura'. Istnieje wiele podejść, w których badacze skupiają swoją uwagę na różnorodnych aspektach kultury. Wskazuje się na istnienie wymiaru historycznego, strukturalnego, a także wzorów, wartości, zachowań, procesu nauki i sposobów jej powstawania. Niewątpliwie każde z tych ujęć jest niezwykle istotne, jednak — jak stwierdza R. Linton — istotą każdej definicji kultury jest wybór aspektu, na który kładziony jest nacisk. W wyniku selekcji definicja znamionuje cel, w którym pojęcie zostaje użyte¹. Cele polityki kulturalnej państwa są bardzo różnorodne i powinny dotyczyć kultury sensu *largo*, dlatego też dla działań z nią związanych powinno się przyjąć definicję możliwie najszerszą.

Na potrzeby swojej działalności UNESCO opracowało szeroką, uwzględniającą wszystkie wyżej wymienione aspekty, definicję kultury o następującym brzmieniu: kultura to zbiór różnorodnych cech duchowych, materialnych, intelektualnych i emocjonalnych funkcji społeczeństwa lub grupy społecznej, obejmowanych przez sztukę i literaturę, style życia, sposoby życia razem, systemy wartości, tradycje i przekonania².

Jak można z łatwością zauważyć, jest to definicja, w której nie wartościuje się składowych wyjaśnianego pojęcia. Jest to słuszne, gdyż w skład kultury wchodzi wzorce zarówno dobre, jak i złe. Oczywiście jest jednak, że polityka kulturalna będzie popularyzować tylko pozytywne jej aspekty. Najważniejsze jest jednak to, że nie wydaje się, aby Polska w swojej polityce kulturalnej stosowała tak obszerną

¹ R. Linton, *Kulturowe podstawy osobowości*, Warszawa 1975, s. 44.

² UNESCO, *Universal Declaration on Cultural Diversity*, Johannesburg 2002, s. 4.

definicję. W strategiach uwzględnia się szerokie spektrum programów operacyjnych w sferze kultury, wszystkie jednak dotyczą kultury wysokiej, co jest sygnałem ostrzegawczym, wskazującym na wąskie rozumienie kultury przez ministerstwo właściwe.

Każda polityka powinna mieć swoje cele. Tak było również w tym przypadku do roku 2013, do którego obowiązywała Narodowa Strategia Rozwoju Kultury. Jej strategicznym celem było zrównoważenie rozwoju kultury w regionach. Podporządkowane temu były cele cząstkowe, które wskazywały na osiąganie określonych rezultatów w konkretnym aspekcie sektora kultury³. Jednak w obecnie obowiązującym dokumencie, jakim jest Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020⁴, wydaje się, że zarówno cel strategiczny, jak i cele szczegółowe mają niewiele wspólnego z polityką kulturalną, gdyż istotnie z nią związany jest jedynie cel 4: rozwój i efektywne wykorzystanie potencjału kulturowego i kreatywnego. Ponadto kryterium oceny skuteczności tej strategii w postaci odsetka Polaków uczestniczących w wybranych obszarach kultury jest wskaźnikiem o dużej podatności na efekty zewnętrzne — na przykład jego wzrost może być spowodowany zarówno działaniami strategicznymi w warunkach *ceteris paribus*, jak i zwiększeniem dochodów społeczeństwa. Innym, również ułomnym, kryterium jest odsetek Polaków wykorzystujących Internet jako narzędzie komunikacji społecznej (przez co rozumie się oglądanie filmów, seriali, słuchanie muzyki, czytanie artykułów czy książek). Są to dane, dla których nie ma porównania z wcześniejszymi latami, a dodatkowo pomijają badanie wartości przyswajanych treści. Wskaźniki w postaci liczby i odsetka zbiorów cyfrowych w bibliotekach czy też wydatków samorządu terytorialnego na kulturę są bardziej trafne, umożliwiają ponadto porównanie ich zmian w czasie.

Realizację celów polityki kulturalnej można rozumieć dwojako. Z jednej strony jako wyznaczanie zadań i obowiązków wpisujących się w założone cele, a następnie kontrolowanie ich wykonania, z drugiej zaś jako wcielanie w życie tychże zadań. W pierwszym rozumieniu głównym podmiotem realizującym politykę kulturalną w Polsce jest Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Do jego podstawowych obowiązków należy działalność na rzecz kwestii rozwoju i opieki nad materialnym i niematerialnym dziedzictwem narodowym oraz sprawy działalności kulturalnej, w tym mecenatu państwowego nad tą działalnością⁵. Oprócz tego poszczególne departamenty pełnią wiele funkcji planistycznych i nadzorczych w stosunku do różnych instytucji i przemysłów kultury. Wypełnianie tych funkcji jest w ograniczonym

³ Ministerstwo Kultury, *Uzupełnienie Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004–2020*, Warszawa 2005, s. 74, <http://bip.mkidn.gov.pl/media/docs/050617nsrk-uzupelnienie.pdf> (dostęp: 17 maja 2015).

⁴ Ministerstwo Kultury, *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020*, Warszawa 2013, s. 39, http://ks.mkidn.gov.pl/media/download_gallery/20130520SRKS_na_stronie_internetowej.pdf (dostęp: 17 maja 2015).

⁵ Art. 14 Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 1997 Nr 141, poz. 943).

zakresie terytorialnym powierzane wojewodom, delegatom, którzy swoją władzę sprawują przez wojewódzkie domy kultury⁶, w zakresie programu kulturowego, a także wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego⁷. Istotną rolę odgrywają też wojewódzcy konserwatorzy zabytków⁸, wojewódzcy i powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego (do ich zadań należy m.in. nadzór nad architekturą zabytkową) oraz dyrektorzy wydziałów architektury w starostwach powiatowych (ze względu na obowiązek wydawania pozwoleń i prowadzenia uzgodnień budowlanych). Oczywiście, z racji horyzontalnego charakteru polityki kulturalnej obowiązki z jej zakresu wykonywane są we współpracy z różnymi innymi podmiotami — głównie szczebla ministerialnego. W drugim rozumieniu istotną funkcję pełni Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego — w zakresie obowiązków nałożonych na Rzeczpospolitą Polską przez art. 6 Konstytucji⁹, ale również przemysły kultury (np. kinematografię, media) i instytucje kultury, w tym: teatry i instytucje muzyczne, muzea i instytucje paramuzealne, biblioteki, galerie i salony sztuki oraz domy i ośrodki kultury, a ponadto świetlice. Nie można wszakże zapominać o istotnym wkładzie instytucji konserwatorskich, indywidualnych artystów (zawodowych i amatorów), a także rzemieślników i rękodzielników, jak również stowarzyszeń i fundacji.

Analiza SWOT

Kluczowe dla oceny stanu kultury wydaje się wskazanie mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń. Analiza SWOT przeprowadzana jest każdorazowo przy okazji konstruowania strategii i średnioterminowych planów. Tak również dzieje się w przypadku polskiej Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020. Nadzór nad realizacją powierzono ministrowi kultury i dziedzictwa narodowego (z racji jej horyzontalnego charakteru — we współpracy z innymi ministrami). Jednak już nazwa strategii sugeruje, że kultura stanowi tylko pewną jej część, czytelnik nie ma zatem do czynienia z ogólnonarodową strategią sektorową. Z tego względu w dokonanej w dokumencie analizie SWOT pominięto większość czynników zawartych w Narodowej Strategii Rozwoju Kultury. Dotyczy to głównie części mocnych i słabych stron, a w mniejszym stopniu szans i zagrożeń. Nie oznacza jednak, że problemy zniknęły (z wyjątkiem dostrzeganej konieczności stworzenia systemu edukacji kulturowej, co zostało wykonane¹⁰). Niektóre moc-

⁶ Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. 1991 Nr 114, poz. 493).

⁷ Art. 87 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 2006 Nr 156, poz. 1118, z późn. zm.).

⁸ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2003 Nr 162, poz. 1568).

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz.U. 2012, poz. 977).

ne i słabe strony sektora kultury zostały ujęte w części diagnostycznej dokumentu. Zwrócono uwagę na mocne strony: wzrost znaczenia edukacji artystycznej i kulturowej, istnienie rozbudowanego zaplecza instytucjonalnego, mogącego służyć do promocji kultury polskiej i marki Polski za granicą, rosnące wydatki publiczne na kulturę oraz bogate dziedzictwo kulturowe Polski w postaci licznych zabytków¹¹. Liczniesze były jednak słabe strony, czyli spadek zainteresowania kulturą, różnice w poziomie zainteresowania kulturą między miastem a wsią (im mniejsza miejscowość, tym mniejsze zainteresowanie), niski odsetek uczestniczących w amatorskiej działalności artystycznej, niski poziom uczestnictwa w kulturze i ograniczenia w dostępie do niej, niska podaż wykwalifikowanych pracowników sektora kultury oraz zły stan techniczny zabytków. W analizie SWOT (jako mające związek z sektorem kultury) znalazły się jedynie bogate zasoby kulturowe — wśród mocnych stron oraz dysproporcje w dostępie do edukacji kulturowej — wśród stron słabych. Do słabych stron zupełnie pominiętych w tej analizie należą:

- utożsamianie kultury z kulturą wysoką, co jest wyraźnie widoczne także w unijnej polityce kulturalnej, z którą polska polityka kulturalna pozostaje w ścisłym związku. Takie podejście powoduje katastrofalne skutki. Jako przykład można podać obecną sytuację — głosi się wielkie sukcesy polskiej sztuki, teatru, filmu, muzyki i literatury, a jednocześnie istnieje wiele obszarów pozbawionych dostępu do kultury, co skutkuje zahamowaniem rozwoju kapitału intelektualnego społeczeństwa;

- niedostateczna świadomość znaczenia polityki kulturalnej. Rząd zdaje się nie dostrzegać roli podstawowej dziedziny, jaką jest polityka kulturalna, i jej wpływu na skuteczność innych polityk społecznych. Przejawem tej nieświadomości są niskie wydatki państwa na kulturę, które w 2012 r. wynosiły 0,51% PKB, a w 2013 nominalnie wykazują tendencję spadkową w stosunku do roku poprzedniego o 0,8%. Odnotowano również spadek wydatków z budżetu centralnego na kulturę o 4,9%¹²;

- niewłaściwe podejście do edukacji kulturalnej na etapie szkolnictwa, przejawiające się niedopracowanym programem nauczania, który nie uwzględnia elementów narodowych i właściwych polskiej kulturze, np. mitologii słowiańskiej (zamiast niej jest grecka, rzymska, elementy chińskiej). Wiele do życzenia pozostawia też program nauczania historii, na którego realizację nie wystarcza czasu. Jeszcze kilka lat temu jego konstrukcja powodowała kilkukrotne omawianie jednego działu historii, obecnie na etapie liceum (a więc historii współczesnej) historia stała się przedmiotem opcjonalnym;

- marginalizacja znaczenia twórców kultury dla społeczeństwa. Przejawia się ona niekorzystnym prawodawstwem (szczególnie dla środowiska artystycznego),

¹¹ Ministerstwo Kultury, *Strategia Rozwoju...*

¹² Główny Urząd Statystyczny, US Kraków, *Wydatki na kulturę w 2013 r.*, Warszawa 2014, s. 1.

a także nieprzychylnymi rozwiązaniami dotyczącymi doktorantów (dokonano zmian, w których zastąpiono zatrudnienie w charakterze asystenta nieodpłatną pracą, brakuje możliwości wykazania dochodów z tytułu pracy naukowej (stypendia nie mogą być traktowane jako takie);

- decentralizacja systemu zarządzania kulturą, a właściwie brak tego systemu, nie istnieje też struktura odpowiednia do kontroli realizacji zadań;

- problem analfabetyzmu funkcjonalnego. Według raportów PISA i OECD około 40% Polaków to analfabeci funkcjonalni. Alarmująca jest też informacja, że 17% osób z tytułem magistra zaliczono do grupy analfabetów funkcjonalnych¹³.

Niedociągnięcia nie polegały oczywiście na przemilczeniu jedynie słabych stron, pominięto również kilka stron mocnych. Można tu wyliczyć między innymi:

- inicjatywy obywatelskie — w Polsce działalność związaną z kulturą, rekreacją i rekreacją prowadzą 27 134 fundacje, stowarzyszenia i inne organizacje społeczne (stan w dniu 31 października 2014), stanowi to odpowiednio 1,1% ogółu fundacji i 25% wszystkich stowarzyszeń i innych organizacji społecznych oraz odpowiednio 0,3% i 37,2% wszystkich podmiotów działających w tym obszarze¹⁴. Co więcej, około 20% z nich ma ogólnopolski zasięg działalności, a 15% — zasięg międzynarodowy. W swojej działalności podmioty te zrzeszają około 923 tysięcy członków¹⁵. Dodatkowo w tym obszarze działają też podmioty, których praca przynosi efekt w postaci urynkwienia kultury i sztuki. Ich liczba w Polsce wynosi 45 244¹⁶. Taka skala działalności społecznej w tym obszarze świadczy o wysokiej akceptacji działań związanych z kulturą, jak też wydatków dokonywanych na ten cel. Jest również sygnałem, że potrzeba korzystania z dóbr i usług kulturalnych w Polsce pozostaje niezaspokojona przez instytucje publiczne, a korzystanie z tego rodzaju dóbr i usług, pochodzących z trzeciego sektora, może świadczyć o braku odpowiedniego do poziomu potrzeb kulturowych dochodu do dyspozycji. Tezę tę zdaje się popierać rozmieszczenie podmiotów III sektora, zajmujących się kulturą i sztuką, na terenie Polski. Można stwierdzić, że stowarzyszenia i fundacje aktywnie działają na obszarach, gdzie dostęp do kultury, oferowany przez instytucje publiczne, jest mocno ograniczony oraz, co naturalne, na obszarach, które wykazują największą aktywność kulturową, gdyż na tych obszarach mogą osiągać większe zyski, co pozwala na szersze możliwości podejmowania kolejnych zadań, co jest przecież istotą działalności tego typu podmiotów¹⁷;

¹³ Strona OECD <http://www.oecd.org/site/piaac/> (dostęp: 17.05.2015).

¹⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Podmioty według sekcji i działów Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD)*, Biuletyn Informacji Publicznej GUS.

¹⁵ Główny Urząd Statystyczny, US Kraków, *Podstawowe dane o wybranych organizacjach trzeciego sektora w 2010*, Warszawa 2013, s. 20.

¹⁶ Główny Urząd Statystyczny, *Podmioty...*

¹⁷ Bardziej szczegółowe informacje na temat rozmieszczenia instytucji trzeciego sektora na terytorium Polski można znaleźć w: Główny Urząd Statystyczny, *Podstawowe dane o wybranych organizacjach...*

- politykę kulturalną Unii Europejskiej, która ma swoje słabe strony (np. wymienne wcześniej utożsamienie kultury z kulturą wysoką, jak również brak jednoznacznej definicji kultury w przepisach unijnych, co powoduje zamęt i niejednoznaczność), ale jednocześnie umożliwia nie tylko dostępność unijnych pieniędzy, lecz także nadawanie dobrego toru rozwoju polityki kulturalnej w Polsce przez ustanawianie pewnych kryteriów charakteryzujących przedsięwzięcia kulturalne oraz tworzenie długoterminowych strategii, do których Polska musi na swój sposób się dostosować;

- zwiększenie liczby badań na temat kultury — ich źródłem są głównie podmioty prywatne, chociaż istotny wkład ma też Główny Urząd Statystyczny. Nie można jednak przeceniać jego udziału, gdyż podejmuje się on przeprowadzenia badań w sposób nieregularny, często jednorazowo, a wyniki publikuje z dużym opóźnieniem, w związku z czym większość wyników jest zapewne nieaktualna (choćaby z powodu zmienności struktury i przedmiotu działalności podmiotów prywatnych);

- wzrost znaczenia Internetu jako nośnika kultury — dzięki temu łatwiejszy jest dostęp odbiorców do dóbr kultury. Z wykorzystaniem tego narzędzia można także stworzyć bardziej kompleksową strategię edukacji kulturalnej. Dodatkowo można też wykorzystać kreatywność społeczeństwa i sposób, w jaki Polacy postrzegają samych siebie i jakie elementy polskości uważają za najbardziej wartościowe i warte poznania, aby później móc wykorzystać tę wiedzę w promocji Polski i polskiego dziedzictwa narodowego za granicą. Byłby to też sposób na ograniczenie nieuzasadnionych wydatków, gdyż niekiedy w sieci pojawia się hit, który państwo mogłoby wykorzystać, np. film amatorskiej produkcji promujący nasz kraj. Można znaleźć wiele tego typu produkcji w Internecie, taki zbiór pozwala na wybór wartościowego utworu, który mógłby stać się elementem działalności marketingowej państwa, a przy tym łączyłby w sobie nie tylko wartość artystyczną i informacyjną, lecz także gospodarność właściwą sektorowi prywatnemu, ograniczając koszty po stronie publicznej do wykupienia praw autorskich.

Duża liczba pominiętych czynników wynika głównie z szerokiego zakresu tematycznego dokumentu, który nie przeszkodził jednak w bardziej precyzyjnej ocenie szans i zagrożeń sektora kultury niż w przypadku mocnych i słabych stron. Możliwe jest też, że przyjęcie ogólnej strategii sprawi, że instytucje kultury, tak jak w przypadku poprzedniej strategii, zwyczajnie nie będą się do niej stosować, działając po prostu według wypracowanych przez siebie procedur¹⁸.

Wydatki na kulturę i jej dostępność

Wymienione kwestie mogą być niekorzystne nie tylko dla polskiej polityki kulturalnej, lecz także, ogólnie rzecz ujmując — dla kultury polskiej. Należy

¹⁸ Informacja pochodzi z Indywidualnego Wywiadu Poglębnionego z Marcinem Komosą z Departamentu Mecenatu Państwa Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 17 kwietnia 2015 r.

bowiem mieć na uwadze, że działania podejmowane w tej dziedzinie przez państwo (lub też ich brak) w obecnej sytuacji społeczno-ekonomicznej mają bezpośrednie przełożenie na aktywność gospodarstw domowych w tym obszarze. Trzeba bowiem pamiętać, że zgodnie z funkcjonalną teorią kultury Bronisława Malinowskiego, aktywność kulturowa człowieka jest reakcją na jego podstawowe potrzeby. Jednak zarówno potrzeby, jak i aktywność kulturowa dzielą się na grupy, a poszczególne rodzaje aktywności odpowiadają zaspokojeniu konkretnych potrzeb. Według tej hierarchii rozwój jest dopiero szóstą z kolei potrzebą realizowaną przez przyuczanie i szkolenie¹⁹. Naturalne wydaje się zatem, że skoro samo państwo wysyła sygnały, że pozostałe potrzeby w skali krajowej nie są jeszcze zaspokojone, w sposób analogiczny zachowują się konsumenci. Za wspomniany sygnał można uznać wysokość wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego, które w 2013 r. wyniosły 0,52% wszystkich wydatków państwa. W porównaniu z wydatkami Niemiec w roku 2009²⁰, które stanowiły 1,67%²¹ ogółu wydatków (z prognozowanym 9,8-procentowym wzrostem tej wielkości w latach 2010–2012), wielkość tę można uznać za niską. Istotne jest jednak, że kultura stanowi wyższy priorytet w przypadku gospodarstw domowych, które w 2013 r. przeznaczyły na wydatki w tym obszarze 2,8% ogółu swoich wydatków²². Przeciętne roczne wydatki gospodarstw domowych na 1 osobę na artykuły i usługi kulturalne wyniosły 359,16 zł, z czego 122,88 zł (33,2% ogółu wydatków na kulturę) stanowi opłata za abonament radiowo-telewizyjny²³. W obliczu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w kwocie 3650,06 zł²⁴ wielkość prywatnych wydatków na kulturę wydaje się obiecująca (ok. 9% wynagrodzenia z uwzględnieniem abonamentu, a ok. 6% bez jego uwzględnienia).

Innego rodzaju odgórnym sygnałem zniechęcającym gospodarstwa domowe do uczestnictwa w kulturze jest nadmierne zróżnicowanie w dostępności do kultury w poszczególnych województwach, a także miastach i terenach wiejskich. Występuje w przypadku wszystkich rodzajów publicznych instytucji kultury (bibliotek, domów i ośrodków kultury, klubów i świetlic, muzeów i instytucji paramuzealnych, galerii i salonów sztuki, teatrów i instytucji muzycznych oraz kin), a także imprez masowych.

¹⁹ B. Malinowski, *Naukowa teoria kultury*, [w:] *Kultura i jej przemiany. Dzieła. Tom 9*, Warszawa 2000.

²⁰ Niemcy stanowią tu punkt odniesienia ze względu na swoje modelowe podejście do polityki kulturalnej.

²¹ Statistisches Bundesamt, *Kulturfinanzbericht 2012*, Wiesbaden 2012, s. 32.

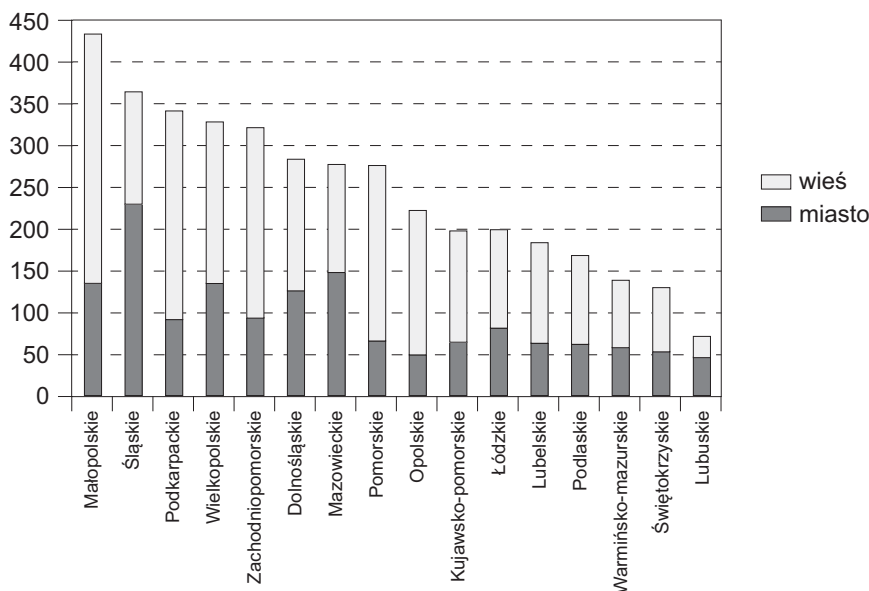
²² Główny Urząd Statystyczny, US Kraków, *Wydatki na kulturę...*, s. 1.

²³ *Ibidem*, s. 4.

²⁴ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 lutego 2014 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2013 r. (M.P. 2014, 146).

Rycina 1 pokazuje strukturę udziału poszczególnych województw w ogólnej liczbie domów i ośrodków kultury oraz różnego rodzaju klubów i świetlic w Polsce. Na rycinie widoczna jest dysproporcja liczbowa między tego rodzaju instytucjami na terenach miejskich i wiejskich na korzyść tych ostatnich (dzieje się tak również w przypadku bibliotek). Niestety, odnośnie do pozostałych podmiotów świadczących usługi kulturalne występuje sytuacja odwrotna, głównie ze względu na przeciętnie niską liczbę mieszkańców na wsi. Ta przesłanka decyduje w dużej mierze o braku zasadności tworzenia na przykład muzeów czy galerii na tych terenach (z wyjątkami w postaci skansenów czy muzeów wsi). Głównym problemem jest jednak zróżnicowanie liczby instytucji kultury wszystkich typów w ramach województw, zgodne z rozkładem przedstawionym na rycinie 1. Widoczny jest na nim podział na wschodnią i zachodnią część Polski. Jak można zauważyć, najmniejszą liczbę ośrodków tego typu posiadają województwa: lubuskie (jedyne województwo zachodnie o wynikach niższych niż przeciętna), świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie, a nieco lepsze wyniki ma województwo lubelskie, jest to jednak wynik wciąż poniżej średniej.

Można także w rozważaniach wziąć pod uwagę liczbę przedsięwzięć na 1000 mieszkańców, która wydaje się bardziej miarodajna niż nominalna liczba instytucji w danym województwie. Wszak wielkości nominalne mogą dawać mylący obraz w porównaniu z wielkościami *per capita*, których analiza, jeśli chodzi



Rycina 1. Domy i ośrodki kultury, kluby i świetlice według województw w 2013 r. (stan w dniu 31 grudnia)

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

o badanie dostępności do kultury, ma większy sens. Najgorzej przedstawia się sytuacja w województwie opolskim, nieco wyższe wskaźniki obserwować można na ścianie wschodniej Polski oraz w zachodniopomorskim. Sytuację tych obszarów (oprócz zachodniopomorskiego) tłumaczyć można gorszą sytuacją finansową zarówno województw, jak i samych mieszkańców. Województwo zachodniopomorskie natomiast charakteryzuje się niską liczbą seansów w stosunku do liczby mieszkańców, a tym samym — potencjalnych widzów. Najwyższy wskaźnik ma województwo mazowieckie, wypadaloby jednak się zastanowić, czy tak dobra sytuacja dotyczy całego województwa, czy jedynie Warszawy. Wysokie wskaźniki wykazują też województwa pomorskie i dolnośląskie, pozostałe województwa cechuje przeciętna wielkość wskaźnika. Podobnie wygląda sytuacja muzeów, galerii i salonów sztuki (w tym przypadku najwyższy wskaźnik osiąga województwo małopolskie), a także liczby przedstawień i koncertów. Chodzi tu oczywiście jedynie o to, że obszary dużej, średniej i niewielkiej aktywności w wypadku instytucji różnego rodzaju pokrywają się, mimo że kolejność w zestawieniu może ulegać niewielkim zmianom²⁵.

Programy operacyjne

Ministerstwo Kultury, mimo pewnych niedopatrzeń w analizie SWOT, opracowało w ramach swojej strategii rozwoju zestaw programów operacyjnych, stanowiących odpowiedź na główne problemy w dziedzinie kultury. Mianowicie na poszczególne rodzaje problemów odpowiadają różne programy operacyjne. Podział ten można zobrazować następująco²⁶:

1) problem niedostatecznego przygotowania społeczeństwa do odbioru i aktywnego obcowania z dobrami i usługami kulturalnymi, na który odpowiedziami są programy:

- „Promocja literatury i czytelnictwa” — celem jest oddziaływanie na czytelnictwo przez poprawę jakości zbiorów bibliotecznych, zwiększenie konkurencyjności sektora książki, wsparcie wydawnictw, zwiększenie efektywności promocji książek, promocja przekładów i tłumaczeń ambitnej literatury zagranicznej (jak również przekładów książek polskich za granicą: popularyzacja kultury polskiej) oraz zwiększenie znaczenia partnerstwa publiczno-społecznego w zakresie czytelnictwa. Na realizację programu w 2015 r. przewidziano budżet w wysokości 13 mln zł;

²⁵ Bardziej szczegółowe informacje można znaleźć w Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, http://stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks (dostęp: 4 maja 2015).

²⁶ Informacje o celach poszczególnych programów i ich budżetach zaczerpnięto z regulaminów tych programów, dostępnych na stronie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dostęp: 4 stycznia 2015).

- „Edukacja” (kulturalna, artystyczna, medialna i informacyjna), stawiająca sobie za cel podnoszenie kompetencji kulturalnych społeczeństwa, jak również stworzenie odpowiednich warunków do przygotowania dzieci i młodzieży do aktywnego uczestnictwa w kulturze, a także wzbogacenie oferty z zakresu kultury i podnoszenie kwalifikacji osób pracujących w sektorze kultury. Na realizację tych trzech priorytetów w 2015 r. przeznaczono 19,5 mln zł;

- „Rozwój infrastruktury kultury”, który ma niwelować różnice w dostępie do kultury dzięki poprawie warunków funkcjonowania instytucji kultury, inwestycjom w infrastrukturę oraz poprawie efektywności zarządzania w tym sektorze. Na ten cel do wykorzystania w 2015 r. została przeznaczona kwota 50 mln zł²⁷;

2) problem niedostatecznej wielkości i jakości dostępnej oferty kulturalnej mają natomiast zmniejszyć następujące programy:

- „Wydarzenia artystyczne” — zadanie polega na udzieleniu wsparcia, promowaniu i popularyzowaniu wartościowych utworów i przedsięwzięć z zakresu muzyki, teatru, tańca, kinematografii i sztuk wizualnych oraz rozpowszechnianiu kultury polskiej poza granicami kraju. Na ten cel przeznaczono 45 mln zł w ramach budżetu na rok 2015;

- „Kolekcje” — program ma na celu wzbogacanie i tworzenie nowych kolekcji sztuki współczesnej na poziomie regionalnym i narodowym, a także zwiększenie zasobów muzealiów oraz pobudzenie do tworzenia nowych dzieł muzycznych za pomocą zamówień kompozytorskich. Łącznie na rozbudowę kolekcji w roku 2015 przeznaczono 14 mln zł;

- „Dziedzictwo kulturowe” — działalność mająca na celu rewaloryzację zabytków nieruchomych i ruchomych oraz wspieranie muzealnictwa oraz popularyzację kultury ludowej, a także zainicjowanie procesu digitalizacji dóbr, stanowiących dziedzictwo narodowe. Łącznie na ten program przeznaczona została największa spośród budżetów wszystkich programów kulturalnych kwota 101,8 mln zł;

3) odpowiedzią na problem niedostatecznej liczby badań na polu kultury oraz kwestię niezupełnie określonych celów polityki kulturalnej ma być natomiast program „Obserwatorium kultury”, który w poprzednich edycjach służył budowie wymiany wiedzy i poglądów na temat rozwoju kultury, a w 2015 r. ma na celu określenie, w których obszarach działanie polityki kulturalnej jest szczególnie istotne przez dofinansowanie badań i projektów interpretujących dane o kulturze. Na ten cel przeznaczono 3 mln zł;

²⁷ Niestety zrezygnowano z programu „Media z kulturą”, którego celem była promocja kultury w środkach masowego przekazu oraz ich wykorzystanie do wzbudzenia aktywności kulturalnej i umożliwienie jak najszerszemu gronu odbiorców pośredniego kontaktu z kulturą (również z wykorzystaniem Internetu). Stratą jest też rezygnacja z programu „Znaki czasu”, w którym postawiono sobie za zadanie wzmocnienie osłabionych więzi międzypokoleniowych oraz przywrócenie relacji artysta–dzieło–odbiorca.

- z problemem nieefektywności wykorzystania funduszy unijnych ma walczyć promesa ministra kultury i dziedzictwa narodowego, na podstawie której wybrane projekty kulturalne mogą uzyskać dofinansowanie wkładu krajowego przez ministra. Prognozuje się, iż sumaryczna wartość dofinansowań będzie opiewać na kwotę 5 mln zł;

4) na problem niskiego poziomu rozpoznawalności polskiej kultury i sztuki za granicą, oprócz niektórych priorytetów programów „Promocja literatury i czytelnictwa”, „Wydarzenia artystyczne” i „Dziedzictwo kulturowe”, odpowiada też dwuletni program „Promocja kultury polskiej za granicą — promesa”. W poprzednich edycjach celem była budowa zintegrowanego systemu promocji Polski za granicą oraz kreowanie jej pozytywnego wizerunku, prezentacja kultury polskiej, promowanie polskich twórców i ich twórczości, jak również realizacja współpracy międzynarodowej, natomiast zadaniem na następne dwa lata będzie ponadto trwałe zakorzenienie wśród zagranicznych odbiorców znajomości dorobku artystycznego i intelektualnego Polski i Polaków. Dodatkowy cel wydaje się uzasadniony ze względu na najnowsze produkcje zagranicznej kinematografii, które przeinaczają historię na niekorzyść Polaków, choć wydaje się, że tego typu sprawy wymagają również bardziej zdecydowanej interwencji dyplomatycznej. Budżet tego programu na lata 2015–2016 wynosi 9,5 mln zł.

Oczywiście, podobnie jak w ubiegłym roku można spodziewać się zwiększenia budżetów poszczególnych programów w toku realizacji zadań im podlegających.

Podsumowanie

Należy stwierdzić, że kultura w Polsce jest w złym stanie. W toku analizy krytycznej wniosków wyciągniętych przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego stwierdzono, że analiza SWOT, tak jak cały dokument, nie jest sformułowana w sposób pozwalający na prowadzenie uporządkowanej polityki kulturalnej. Nie dostrzeżono w niej kilku podstawowych słabych stron, takich jak: utożsamianie kultury z kulturą wysoką, niedostateczna świadomość znaczenia polityki kulturalnej, niewłaściwe podejście do edukacji kulturalnej na etapie szkolnictwa, marginalizacja znaczenia twórców kultury dla społeczeństwa, decentralizacja systemu zarządzania kulturą, a w zasadzie brak tego systemu, brak struktury kontroli realizacji zadań oraz problem analfabetyzmu funkcjonalnego. Jeśli chodzi o zagrożenia, dostrzeżona została większość realnych spośród nich, z wyjątkiem zbyt wąskiego i nie w pełni zdefiniowanego pojęcia kultury, co może zaburzać realizację polityki kulturalnej i kierować ją na niewłaściwą ścieżkę. Najpoważniejszą słabą stroną wydaje się jednak niedostrzeżenie pewnych mocnych stron, a w szczególności szans stojących przed sektorem kultury. Poważnie należy potraktować wpływ inicjatyw obywatelskich na stan sektora kultury, a także to, że trzeci sektor uzupełnia działania państwa na obszarach, które najbardziej tego potrzebują. Nie dostrzega się również, że polityka kulturalna Unii

Europejskiej to nie tylko środki finansowe, lecz także sprecyzowana szczegółowymi kryteriami poszczególnych programów może jeszcze nie spójna strategia, lecz z pewnością przemyślana taktyka. Nie docenia się też inicjatywy prywatnych podmiotów w kwestii badań dotyczących kultury. Liczba tych badań w ciągu ostatnich lat zwiększyła się, chociaż nie prowadzi się na ich temat żadnych statystyk, zwiększenie ich dostępności jest dostatecznym dowodem. Nie dostrzega się także możliwości tworzenia kreatywnej i ciekawej strategii marketingowej dla polskiego dziedzictwa kulturowego, wobec którego w związku z niedostatkami wcześniejszych działań można zastosować zupełnie świeże podejście, którego przejawem byłoby na przykład wykorzystanie możliwości, jakie niesie z sobą Internet.

Na podstawie tych refleksji można stwierdzić, że istnieje wiele poważnych zagrożeń realizacji polskiej polityki kulturalnej, chociaż nadzieją na odwrócenie tej sytuacji są ustanowione przez ministerstwo programy operacyjne, które wydają się instynktowną reakcją na niedostatecznie rozpoznane groźby.

Bibliografia

- Główny Urząd Statystyczny, *Podmioty według sekcji i działów Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD)*, Biuletyn Informacji Publicznej GUS.
- Główny Urząd Statystyczny, US Kraków, *Podstawowe dane o wybranych organizacjach trzeciego sektora w 2010*, Zakład Wydawnictw Statystycznych GUS, Warszawa 2013.
- Główny Urząd Statystyczny, US Kraków, *Wydatki na kulturę w 2013 r.*, Warszawa 2014.
- Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 lutego 2014 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2013 r. (M.P.2014,146).
- Linton R., *Kulturowe podstawy osobowości*, PWN, Warszawa 1975.
- Malinowski B., *Kultura i jej przemiany. Dzieła. Tom 9*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004–2013, Warszawa 2003.
- Statistisches Bundesamt, *Kulturfinanzbericht 2012*, Wiesbaden 2012.
- Strona Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa <http://mkidn.gov.pl/>
- Strona OECD <http://gpseducation.oecd.org/>
- UNESCO, *Universal Declaration on Cultural Diversity*, Johannesburg 2002.
- Uzupełnienie Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004–2020*, Warszawa 2005.

Evaluation of opportunities and threats of implementing cultural policy in Poland

Summary

It should be noted that the culture in Poland is in poor condition. In the course of a critical analysis carried out by the Ministry of Culture and Heritage, the author founded that the SWOT analysis — as the entire document, is not formulated in a manner that allows to conduct cultural policy orderly. Few basic weaknesses such as: identifying the culture as art and heritage, insufficient awareness of the importance of cultural policy, inadequate approach to cultural education at the stage of schooling, marginalization of culture creators importance for society, decentralization

of cultural management system, or in fact the lack of this system, lack of structure controlling the cultural tasks and the problem of functional illiteracy were not recognized in it. When it comes to the threats, most of significant threats have been recognized, with the exception of too narrow and not fully defined concept of culture that may affect the implementation of cultural policy and direct it to the wrong path. However, not recognizing certain strengths and, in particular, opportunities facing the cultural sector seems to be a major weakness. Impact on the state of civic initiatives in the cultural sector, as well as the fact that the third sector complements the activities of the state in areas that most need it should be taken seriously. It seems to be unrecognized that the cultural policy of the European Union is not just money but also detailed criteria, specified particular programs which may not yet be a coherent strategy but certainly thought out tactics. There is also undervaluation of the initiative of private operators in terms of research on culture. Contrary to the claims of the Ministry, the amount of research in recent years has increased, although it does not result in any statistics concerning them, their increased availability is an ample proof. The Ministry fails to see the possibilities for creating a creative and interesting marketing strategy for Polish cultural heritage, which in connection with the shortage of earlier measures can be taken completely with a fresh approach, which would be a manifestation of e.g. exploiting the possibilities that the Internet brings.

On the basis of these reflections one can observe that there are serious threats to the Polish cultural policy, but hope for a reversal of this situation lies in operational programs established by the Ministry, which seem to be an instinctive reaction to the threat which is insufficiently explored.