

Zarządzanie publiczne w lokalnym sektorze kultury

Wawrzyniec Rudolf



AKADEMIA SAMORZĄDOWA

**Zarządzanie
publiczne
w lokalnym
sektorze
kultury**



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Zarządzanie publiczne w lokalnym sektorze kultury

Wawrzyniec Rudolf

AKADEMIA SAMORZĄDOWA

 **WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO**

Łódź 2020

Wawrzyniec Rudolf – Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem
90-237 Łódź, ul. Jana Matejki 22/26

RECENZENT

Krzysztof Krukowski

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Anna Minkina

SKŁAD I ŁAMANIE

Munda – Maciej Torz

KOREKTA TECHNICZNA

Leonora Gralka

PROJEKT OKŁADKI

Agencja Reklamowa efektoro.pl

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/mazzzur

© Copyright by Wawrzyniec Rudolf, Łódź 2020

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2020

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.09654.19.0.M

Ark. wyd. 11,5; ark. druk. 11,125

ISBN 978-83-8220-379-0

e-ISBN 978-83-8220-380-6

<https://doi.org/10.18778/8220-379-0>

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. 42 665 58 63

Dla Sofji

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział 1	
Zarządzanie publiczne w obliczu wyzwań współczesności	17
1.1. Zarządzanie publiczne – definiowanie i specyfika	17
1.1.1. Zarządzanie publiczne – geneza pojęcia	18
1.1.2. Różnice między sektorem publicznym i prywatnym – otoczenie organizacji i zarządzanie relacjami z otoczeniem	20
1.1.3. Różnice między sektorem publicznym i prywatnym – cechy charakterystyczne sektorów oraz postawy i zachowania w organizacji	22
1.2. Modele zarządzania publicznego	25
1.2.1. Tradycyjny model biurokratyczny	26
1.2.2. Rynkowy model nowego zarządzania publicznego	29
1.2.3. Relacyjny model nowego współrzędzenia publicznego	32
1.2.4. Analiza porównawcza modeli zarządzania publicznego	34
1.3. Zarządzanie publiczne w sektorze kultury – model rynkowy czy relacyjny?	37
Rozdział 2	
Teoretyczny wymiar współczesnych modeli zarządzania publicznego	43
2.1. Dotychczasowe próby powiązania modeli z koncepcjami teoretycznymi	44
2.1.1. Istota nowej ekonomii instytucjonalnej	45
2.1.2. Kluczowa rola instytucji w rozwoju sektora publicznego	47
2.1.3. NEI a efektywność sektora publicznego	50
2.2. Menedżer jako człowiek ekonomiczny (teoria agencji)	52
2.3. Menedżer jako człowiek społeczny (teoria stewarda)	55
2.4. Porównanie teorii agencji i teorii stewarda	56
2.4.1. Czynniki psychologiczne	58
2.4.2. Mechanizmy sytuacyjne	59

Rozdział 3

Polityka rozwoju kultury jako kontekst zarządzania publicznego w sektorze kultury	61
3.1. Modele polityki rozwoju kultury	61
3.2. Polityka kulturalna Unii Europejskiej	64
3.3. Wybrane modele narodowych polityk rozwoju kultury w Unii Europejskiej	67
3.4. Polityka rozwoju kultury w Polsce – przeszłość i terażniejszość ...	70
3.5. Rola szczebla lokalnego i regionalnego w prowadzeniu polityki rozwoju kultury w mieście	78

Rozdział 4

Problem badawczy oraz metodyka badań empirycznych	85
4.1. Tło badania	85
4.2. Cele badania, pytania badawcze	87
4.3. Dobór miasta do badań i jego specyfika	88
4.4. Model badawczy i operacjonalizacja pojęć	90
4.5. Przebieg procesu badawczego	93

Rozdział 5

Rola kultury w strategicznych i operacyjnych działaniach Łodzi ...	101
5.1. Łódzka przygoda z kulturą	102
5.2. Kultura w strategicznych i operacyjnych dokumentach rozwoju Łodzi	106
5.3. Działania władz Łodzi i województwa w zakresie rozwoju kultury i wsparcia branż przemysłów kreatywnych	112
5.4. Ocena oferty kulturalnej Łodzi na rynku krajowym	115
5.5. Pozycja kulturalna Łodzi w skali międzynarodowej	126

Rozdział 6

Rezultaty badań empirycznych	129
6.1. Mechanizmy związane z typem menedżera i jego postawą	129
6.2. Mechanizmy zależne od organizatora (JST) i jego filozofii zarządzania	132
6.3. Postulaty poprawy relacji organizator (JST) – dyrektorzy IK	142

Zakończenie	151
-------------------	-----

Bibliografia	157
--------------------	-----

Spis tabel	167
------------------	-----

Spis schematów	169
----------------------	-----

Załącznik 1	171
-------------------	-----

Załącznik 2	175
-------------------	-----

WYKAZ SKRÓTÓW

BDL	Bank Danych Lokalnych
CSR	Corporate Social Responsibility
CCCM	Cultural and Creative Cities Monitor
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
ESK	Europejska Stolica Kultury
IK	Instytucja/e Kultury
IT	Instytut Teatralny
JST	Jednostka/i Samorządu Terytorialnego
KE	Komisja Europejska
ŁOM	Łódzki Obszar Metropolitarny
M_IK*	wywiad z kolejnym respondentem z miejskiej IK
M_A*	wywiad z kolejnym respondentem z miejskiej administracji
NEI	Nowa Ekonomia Instytucjonalna
NPG	New Public Governance
NPM	New Public Management
PA	Public Administration
PRK	Polityka Rozwoju Kultury
RPO	Regionalny Program Operacyjny
SWOT	Strengths Weaknesses Opportunities Treats
UE	Unia Europejska
UMŁ	Urząd Miasta Łodzi
UM WŁ	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego
W_IK*	Wywiad z kolejnym respondentem z wojewódzkiej IK
W_A*	Wywiad z kolejnym respondentem z wojewódzkiej administracji

* Skrótów: IK, M_IK*, M_A*, W_IK* oraz W_A* zostały stworzone przez autora na potrzeby tej monografii.

WSTĘP

Zarządzanie publiczne już od lat jest obszarem dynamicznego rozwoju, zarówno jeśli chodzi o badania naukowe, jak i działania praktyczne. Zarządzanie publiczne można rozumieć jako funkcje kierowania i organizowania działalności podmiotów, które zostały wyposażone przez władzę publiczną w zadania i kompetencje zorientowane na realizację interesu publicznego. Właśnie w podnoszeniu efektywności i skuteczności realizacji celów podmiotów należących do szeroko rozumianego sektora użyteczności publicznej pokłada się coraz większe nadzieje w kontekście szeroko rozumianego rozwoju. Nie ma współcześnie wątpliwości, że zarządzanie w sektorze prywatnym i publicznym różni się w wielu aspektach, takich jak: motywowanie pracowników, budowanie relacji zewnętrznych, zachowania w organizacji. Jednak jest również wśród badaczy zgoda, że szereg obszarów pozostaje podobnych, co stwarza szerokie możliwości transferu do organizacji publicznych wiedzy powstałej w obszarze zarządzania organizacjami prywatnymi (Zalewski 2005, s. 26–31; Krukowski 2016, s. 64–65).

Niniejsze opracowanie dotyczy zarządzania w sferze kultury, która to sfera jest w Polsce zdominowana przez podmioty publiczne i społeczne. Autorzy (Hausner et al. 2013) są w zasadzie zgodni, że potencjał kultury może stanowić fundament rozwoju terytorium, a jednostki samorządu terytorialnego (JST), w tym miasta, coraz częściej podejmują działania w kierunku wykorzystania potencjału kultury dla ich rozwoju. Jest to sfera kształtująca tożsamość miejsc i lokalnej społeczności, ale przekłada się też na rozwój potencjału społeczno-gospodarczego (m.in. poprzez tzw. przemysły kreatywne). Kultura staje się także podstawowym wyróżnikiem terytoriów przyciągających mobilne czynniki wzrostu, jest też coraz częściej kluczowym składnikiem marek miast.

Podjmując rozważania dotyczące specyfiki zarządzania publicznego w obszarze kultury, autor formułuje tezę, że rozwiązania systemowe i organizacyjne bazujące na podejściu rynkowym nie znajdują w tym sektorze pełnego zastosowania i wykazują wady mogące skutkować niezadowoleniem i oporem – zarówno ze strony dyrektorów samorządowych instytucji kultury (IK), jak i ich zespołów pracowniczych. Specyfika kultury i społeczności zawodowo związanych z kulturą nie sprzyja wprowadzaniu rozwiązań, dla których sztywne regulacje, ilościowe zadania czy rywalizacja stanowią codzienny kontekst prowadzonych działań. W opracowaniu zwrócono uwagę na społeczny charakter sektora kultury, wobec którego nie sprawdzają się typowe działania i instrumenty podwyższania

efektywności, oparte na rynku, finansowej motywacji czy indywidualistycznym podejściu. Menedżerowie samorządowych IK to w większości przypadków osoby wywodzące się z tego sektora, posiadające cechy artystycznej kreacji, niestandardowego podejścia, stąd trudności w narzucaniu im obowiązków wymagających osiągnięcia ilościowych rezultatów, obejmowanie ich działań szczegółowym monitoringiem oraz nakłanianie do włączania kierowanych przez nich IK w przedsięwzięcia bezpośrednio związane z polityką lokalnej władzy.

W opracowaniu podjęto pogłębioną analizę wertykalnej relacji o strategicznym charakterze pomiędzy organizatorem IK w postaci władzy samorządowej i jej administracji a dyrektorami samorządowych IK, którzy na co dzień kształtują ofertę muzeów, teatrów, domów kultury czy galerii, a kierowane przez nich podmioty są finansowane ze środków publicznych. Należy uznać, że relacja ta ma fundamentalne znaczenie dla procesów wdrażania lokalnej polityki rozwoju kultury.

Monografia ma na celu rozpoznanie relacji pomiędzy JST jako organizatorem dla IK a dyrektorami IK w świetle dwóch teorii: agencji oraz stewarda. Autor, wykorzystując obie wspomniane teorie, należące do nurtu ekonomii instytucjonalnej, zamierza odpowiedzieć na pytanie, na ile relacje te mogą być opisane przez teorię agencji, wpisującą się w nurt rynkowego modelu zarządzania publicznego, na ile zaś przez teorię stewarda, wpisującą się w nurt modelu relacyjnego, opartego na współdziałaniu i zaufaniu. Przyjęto tu założenie, że rynkowy model zarządzania publicznego (*New Public Management* – NPM) można kojarzyć z teorią agencji, natomiast model relacyjny (*New Public Governance* – NPG), oparty na współdziałaniu i zaufaniu, z teorią stewarda.

Zostanie podjęta próba odpowiedzi na następujące pytanie:

W jakim stopniu relacje pomiędzy organizatorem (JST) a dyrektorami IK znajdują odzwierciedlenie w teorii agencji – opisującej rynkowy model NPM czy w teorii stewarda – opisującej relacyjny model NPG na lokalnym rynku kultury?

Monografia ze względu na pozyskany materiał empiryczny z wybranego miasta ma również walory aplikacyjne. Formułowane wnioski mogą okazać się przydatne dla tych polskich miast, które w sposób ponadstandardowy zamierzają wykorzystywać sferę kultury dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Przedstawiane propozycje rozwiązań, zawarte w rozdziałach empirycznych, zainspirowane zostały przez wypowiedzi respondentów reprezentujących obie strony analizowanych relacji. Stąd w wymiarze aplikacyjnym podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytanie:

Jak optymalnie zarządzać relacjami na linii: organizator (JST) – dyrektorzy IK w ramach lokalnej/regionalnej polityki rozwoju kultury?

Pytanie to zadawane jest w kontekście roli lokalnych i regionalnych IK w rozwoju miasta, dla których w Polsce organizatorami są władze na szczeblu gminy miejskiej i województwa. Jest to relacja, w której organizator (JST) posiada siłę przetargową – dysponuje środkami finansowymi na rozwój kultury, zaś instytucje kultury posiadają wymierną autonomię, przekładającą się na merytoryczną

samodzielność w realizacji zadań, zwłaszcza jeżeli chodzi o artystyczny wymiar przekazu oferowanych usług dotyczących działalności kulturalnej.

Prowadzone badania mają charakter eksploracyjny i bazują na wypowiedziach respondentów z obu stron relacji. W jednej grupie znajdują się osoby reprezentujące władzę/administrację w postaci dyrektorów wydziałów i departamentów w urzędach samorządowych, którym powierzono zarządzanie sferą kultury, odpowiednio w mieście i województwie. Do tej grupy respondentów zaliczono również osoby zarządzające promocją działań z zakresu kultury, odpowiednio miasta i regionu. Natomiast drugą grupę stanowią menedżerowie z samorządowych IK z badanego miasta oraz kierownicy realizujący funkcje promocyjne w tych podmiotach. W badaniu, mającym charakter wielokrotnego studium przypadku (Yin 2015), dla opisu kontekstu prowadzonych analiz wykorzystano dokumenty strategiczne i operacyjne dotyczące rozwoju badanego miasta oraz województwa, roli kultury w tym rozwoju, statutów miejskich i wojewódzkich instytucji kultury oraz regulaminów organizacyjnych tych podmiotów.

Monografia składa się z dwóch części: teoretycznej oraz empirycznej. Na część teoretyczną składają się trzy rozdziały, z których pierwszy wprowadza czytelnika w obszar zarządzania publicznego. Przedstawiono w nim podstawowe różnice pomiędzy zarządzaniem w sektorze prywatnym i publicznym, wskazując równocześnie na najważniejsze obszary, które obecnie stanowią przedmiot zainteresowania i badań zarządzania publicznego. Następnie omówiono współczesne modele zarządzania publicznego na tle tradycyjnego modelu biurokratycznego (Osborne 2010). Modele te to Nowe Zarządzanie Publiczne (*New Public Management*) oraz Nowe Współrządzenie Publiczne (*New Public Governance*). Przy ich prezentacji zwracano uwagę na eksponowane tam alternatywne rozwiązania i narzędzia, mające prowadzić do dobrobytu organizacji publicznej. Zaprezentowano również zmiany systemowe, mogące współcześnie oddziaływać na stosowanie wspomnianych modeli.

Drugi rozdział jest kontynuacją wcześniejszego i odnosi się do teoretycznego wymiaru współczesnych modeli zarządzania publicznego. Rozwinięto w nim nurt nowej ekonomii instytucjonalnej, ze szczególnym zaakcentowaniem podziału na instytucje formalne i nieformalne, z uwzględnieniem ich wpływu na rzeczywistość sektora publicznego. W rozdziale tym zaprezentowano również obie teorie opisujące alternatywne podejścia do kształtowania relacji wertykalnych. Należy do nich teoria agencji, wpisująca się w rynkowy model reformowania sektora publicznego (model NPM) oraz teoria stewarda, wpisująca się w model relacyjny, oparty na współdziałaniu i zaufaniu (model NPG). W końcowej części rozdziału wskazano na kluczowe deskryptory różnicujące oba modele.

W rozdziale trzecim przedstawiono kontekst dla relacji: organizator (JST) – dyrektor IK, w postaci polityki rozwoju kultury – będącej głównym problemem badawczym niniejszej monografii. Na tle rozwiązań międzynarodowych zaprezentowano tu zarówno krajową politykę w tym zakresie, jak i możliwości kształtowania polityki rozwoju kultury przez szczebel regionalny i lokalny. Omówiono

również instrumenty pozostające w gestii samorządu terytorialnego, przy użyciu których władze lokalne i regionalne mogą kształtować rynek kultury, rozwijać całą gamę usług w tym obszarze oraz budować lokalną tożsamość opartą na kulturze. Zwrócono również uwagę na strukturę instytucji kultury działających w mieście i regionie oraz na specyfikę relacji między nimi.

Rozdział czwarty stanowi metodyczny wymiar pracy. Jest łącznikiem pomiędzy częścią teoretyczną i empiryczną. Przedstawiono tu cele badania oraz pytania badawcze odnoszące się do analizy jakościowej. Opisano wielokrotne studium przypadku jako przyjętą metodę, w której „przypadkiem” jest relacja pomiędzy organizatorem/właścicielem (JST) a menedżerami kolejnych samorządowych instytucji kultury. Uzasadniono również wybór miasta Łodzi dla przeprowadzenia badań jakościowych. Podkreślono mocno akcentowaną tam rolę kultury w dokumentach strategicznych dotyczących rozwoju miasta oraz status regionalnej stolicy. W rozdziale zaprezentowano też model badawczy uwzględniający poszczególne deskryptory rozróżniające teorie agencji i stewarda, które stanowią teoretyczny wymiar analizowanej – strategicznej dla skutecznego wdrażania polityki rozwoju kultury – relacji. W rozdziale wskazano również te miejskie i wojewódzkie instytucje kultury, które objęto badaniami.

Cześć empiryczna pracy składa się z dwóch rozdziałów. W pierwszym z nich (rozdział piąty) zaprezentowano przypadek miasta Łodzi i jego kontekst uwzględniający rolę kultury w strategicznych i operacyjnych dokumentach dotyczących planowania oraz kontekst związku miasta przemysłowego z bogactwem pofabrycznych przestrzeni i społecznością z cechami artystycznego fermentu. Pokazano również dotychczasowe działania władz lokalnych w zakresie tworzenia infrastruktury kultury oraz pozycjonowania miasta w oparciu o kulturę w wymiarze marketingowym. Przedstawiono także rezultaty dotychczasowych działań w obszarze prowadzenia polityki rozwoju kultury w porównaniu z ośmioma miastami, które posiadają podobny potencjał ludnościowy lub pozycjonują się jako miasta kultury. Pokazano tym samym pozycję Łodzi na rynku kultury, zarówno w wymiarze ilościowym (statystyka), jak i jakościowym (ocena dokonana przez menedżerów kultury oraz przedstawicieli organizatora, ocena w rankingach). Relatywną pozycję Łodzi na krajowym rynku kultury zaprezentowano w trzech okresach (2009, 2013, 2018), w których podejmowane były strategiczne decyzje odnośnie do rozwoju kultury w Łodzi. Pokazano również ocenę pozycji miasta w zakresie kultury w wymiarze międzynarodowym.

Ostatni (szósty) rozdział stanowi prezentację wyników badań przeprowadzonych na lokalnym rynku kultury w Łodzi. W badaniach wzięły udział osoby działające w imieniu organów wykonawczych samorządów miejskiego i wojewódzkiego, czyli prezydenta miasta i zarządu województwa z jednej strony oraz dyrektorzy stojący na czele samorządowych instytucji kultury mających swoje siedziby w Łodzi z drugiej. Dokonano tu przeglądu wypowiedzi respondentów, koncentrując się na takich problemach jak: model zachowań menedżera, jego zaangażowanie, charakter władzy, filozofia zarządzania, podejście do ryzyka, hory-

zont czasowy oraz charakter celu stawianego przed menedżerem kultury. W rozdziale dokonano również zestawienia propozycji i rekomendacji formułowanych przez respondentów na rzecz poprawy relacji organizator (JST) – dyrektorzy IK.

W zakończeniu podsumowano wątki teoretyczne przedstawione w pracy. Przytoczono także odpowiedzi na postawione we wstępie pytania badawcze. Bazując na zgromadzonym jakościowym materiale empirycznym, sformułowano też hipotezy, które mogą być następnie testowane w lokalnych i regionalnych instytucjach kultury w Polsce i na rynku międzynarodowym. Wreszcie, zwrócono uwagę na ograniczenia podejścia badawczego, których nie udało się uniknąć.

ROZDZIAŁ 1

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE W OBLICZU WYZWAŃ WSPÓŁCZESNOŚCI

W rozdziale tym zaprezentowano proces rozwoju zarządzania publicznego w kontekście różnic, jakie charakteryzują sektor publiczny wobec sektora prywatnego. Zwrócono szczególną uwagę na różnice obu występujących tam organizacji w relacjach z otoczeniem, w zakresie postaw i zachowań ludzi w organizacji oraz na inne podejście do motywowania menedżerów.

W dalszej części rozdziału dokonano charakterystyki tradycyjnego podejścia do działań administracji (tzw. administracja biurokratyczna), aby na jego tle zaprezentować oba współcześnie rozwijane modele zarządzania publicznego, oparte odpowiednio: na rynku (model rynkowy) oraz na współdziałaniu (model relacyjny). W opracowaniu przyjęto bowiem uproszczony podział zarządzania publicznego na trzy modele reprezentujące alternatywne sposoby zawiadywania sprawami publicznymi.

W końcowej części rozdziału nawiązano do sektora kultury, któremu w niniejszej monografii poświęcono najwięcej uwagi. Dokonano tu przeglądu literatury zagranicznej pod kątem ustalenia, na ile tematyka modeli zarządzania publicznego jest obecna w dyskursie podejmowanym w odniesieniu do funkcjonowania publicznych instytucji kultury (teatrów, muzeów, galerii, domów kultury czy bibliotek).

1.1. Zarządzanie publiczne – definiowanie i specyfika

S. Osborne (2010) termin zarządzanie publiczne¹ odnosi bezpośrednio do obu wielkich obszarów sfery publicznej, czyli do tworzenia i implementacji polityki publicznej oraz dostarczania usług publicznych obywatelom. Poszczególne

¹ S. Osborne w publikacji, w której po raz pierwszy zaprezentował ewolucyjny model zarządzania publicznego (2006), taktycznie omija używanie terminu *public management*. Posługuje się natomiast terminem: *Public Administration and Management*. Z kolei wyróżnione modele (PA, NPM, NPG), omówione szczegółowo w dalszej części rozdziału, określa terminem: paradygmaty. Warto zauważyć, że ten sam autor w kolejnej publikacji (Osborne 2010), w której w zasadzie powtarza prezentowane już wcześniej treści, zaznacza, że jego intencją nie jest wchodzenie w dyskusję o uznaniu

modele zarządzania traktuje jako zestawy jednorodnych zasad kreowania polityki publicznej i jej wdrażania, również w postaci oferowania usług. Natomiast Ch. Hood, którego należy uznać za klasyka zarządzania publicznego, zwraca uwagę na kontrowersje związane z definiowaniem tego terminu, porównuje dyskusję wokół zarządzania publicznego do wojen religijnych z przełomu XVI i XVII wieku. Jego zdaniem termin: zarządzanie publiczne należy rozumieć, jako: „Badanie i praktykę przygotowywania i implementowania działań związanych ze świadczeniem usług publicznych oraz realizacją władzy wykonawczej” (Hood 2005, s. 8). W dalszych rozważaniach przyjmujemy szerokie rozumienie tego terminu, definiując zarządzanie publiczne jako implementację polityki publicznej i dostarczanie usług publicznych.

W monografii posługiwać się będziemy terminem: model, zastępując stosowany przez Osborna anglojęzyczny termin: *regime*, którego standardowe polskie tłumaczenie nie oddaje zakresu tego anglojęzycznego pojęcia, a dodatkowo w polskich warunkach reżim może być kojarzony z ustrojem totalitarnym i z negatywnym jego wpływem na społeczeństwo. W kontekście zarządzania publicznego termin ten (*policy and implementation regimes*) w ramach sfery publicznej interpretowany być może jako zbiór zasad, praktyk, zwyczajów, zawiadywania sprawami publicznymi przez podmioty do tego wyznaczone oraz przez ich partnerów.

1.1.1. Zarządzanie publiczne – geneza pojęcia

L. Lynn wskazuje na kilka alternatywnych wariantów genezy zarządzania publicznego, nawiązując do zawartych w literaturze przedmiotu opinii dotyczących tego zakresu. Warto wymienić wszystkie cztery przytoczone przez niego możliwości, bowiem prezentują one niezwykle różnorodność korzeni tej dziedziny wiedzy oraz jej niejednoznaczność (Lynn 2005, s. 27–28):

1) Współczesne zarządzanie publiczne ma swoje początki w latach 70. XX wieku. W Stanach Zjednoczonych widać to w badaniach nowych podejść do polityki publicznej, zaś w Europie w reformach zorientowanych na podnoszenie efektywności zarządzania, które zapoczątkowane zostały w Wielkiej Brytanii oraz Nowej Zelandii.

2) Obszar zarządzania publicznego ma swoje korzenie w badaniach naukowych dotyczących nowoczesnej administracji publicznej w Stanach Zjednoczonych, co zostało zapoczątkowane w końcu XIX oraz na początku XX wieku.

przedstawianych modeli za paradygmaty bądź nie, tylko zainicjowanie dyskusji nad zarządzaniem publicznym. We wspomnianej monografii nie stosuje już nawet terminu *Public Administration and Management*. Zaś trzy alternatywne modele Osborne określa terminem *regime*, rozumianym jako spójne zestawy zasad i technik związanych z wdrażaniem polityki publicznej i dostarczaniem usług publicznych.

3) Początków zarządzania publicznego można doszukiwać się w systematycznych badaniach kameralizmu² oraz *staatswissenschaften*³, które rozpoczynały się w XVII i XVIII wieku.

4) Zarządzanie publiczne jako obszar wiedzy ma swoje korzenie we wczesnym pojawieniu się administracji biurokratycznej, wyróżnianiu różnych doktryn administracji oraz powstaniu formuły „najlepszych praktyk” w starożytnych Chinach, a także w średniowiecznych zasadach w świecie Orientu i Zachodu.

L. Lynn w książce *Public Management as Art, Science, and Profession* (1996) wymienia trzy komponenty zarządzania publicznego. Pierwszy, nazwany sztuką, to kreatywność praktyków zarządzania publicznego, której nie da się opisać liczbami. Drugi komponent to nauka, rozumiana jako systematyczna analiza konkretnych przypadków czy zdarzeń przy wykorzystaniu ściśle określonych procedur interpretacji i wyjaśniania. Trzeci komponent to profesja, związana z zasobami kadry pracowniczej przygotowanej do realizacji konkretnych zadań w administracji publicznej.

Od lat toczy się w Polsce dyskusja nad zasadnością wyróżnienia zarządzania publicznego i traktowania tej dziedziny wiedzy jako odrębnej subdyscypliny w systematyce nauk o zarządzaniu, a obecnie w ramach dyscypliny zarządzania i jakości. Od początku na rynku polskim aktywną orędowniczką zarządzania publicznego jako dyscypliny naukowej jest B. Kozuch, która wniosła wymierny wkład w toczącą się na ten temat dyskusję, przedstawiając szereg zasadnych argumentów za zajmowanym stanowiskiem. Autorka (2005, s. 18) podkreśla interes publiczny, którym mają się kierować organizacje publiczne różnych sektorów, przeciwstawiając go interesom komercyjnym firm. Zwraca też uwagę na szeroki zakres organizacji publicznych, co również może determinować zasadność adaptowania instrumentów zarządzania do specyficznych warunków.

Kozuch zestawia zarządzanie z zarządzaniem publicznym w następujący sposób:

Przedmiotem zarządzania ogólnego jest zorganizowane działanie ludzi w każdej organizacji i niezależnie od jej rodzaju, procesy powstawania tych organizacji, ich funkcjonowanie i rozwój, a przede wszystkim procesy zarządzania nimi. Przedmiotem, inaczej obiektem, zarządzania publicznego jako szczególowej dyscypliny naukowej są zorganizowane działania ludzi

² Kameralizm – kierunek myśli ekonomicznej w Niemczech i Austrii w XVII i XVIII wieku, będący lokalną odmianą merkantylizmu, zwracający szczególną uwagę na zagadnienia fiskalne. Celem kameralizmu było stworzenie politycznych, ekonomicznych i prawnych podstaw administracji i finansów publicznych. Oznaczał on aktywną politykę ludnościową, przeciwdziałającą wyludnianiu wsi (zasoby ludzkie były w tej doktrynie podstawą dla bogactwa i potęgi państwa). Postulował utworzenie państwowych manufaktur i banków, rozbudowę i modernizację infrastruktury gospodarczej, ścisłą kontrolę sektora rolnego, a także rzemiosła i handlu. Głosił hasła pełnego wykorzystania potencjału gospodarczego kraju, w tym pełnego zatrudnienia. Polityka ta miała na celu uzyskanie samowystarczalności gospodarczej (Kundera 2004).

³ *Staatswissenschaften* (tłum. nauki polityczne) to tradycyjny termin określający interdyscyplinarną koncepcję dyscyplin naukowych zajmujących się naturą i organizacją państwa (Drechsler 2001).

tylko w niektórych organizacjach, a mianowicie tych, które zostały stworzone w celu realizacji interesu publicznego. Są to instytucje działające w różnych sferach życia publicznego (np. polityka, administracja państwowa, nauka i edukacja, ochrona zdrowia itp.), gospodarka narodowa jako zorganizowana całość, wyodrębnione jej części (np. region) i wspólnoty gospodarcze krajów, a także państwo [...] (Kozuch 2005, s. 18).

Równocześnie wielu autorów wskazywało na szereg różnic pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym, które ich zdaniem miały ograniczyć efektywność rozwiązań adaptowanych z sektora prywatnego. Ich prezentacja pozwoli lepiej zrozumieć napotykaną trudności przy adaptacji rozwiązań rynkowych i społecznych do sektora publicznego. Różnice takie szeroko omawiają H. G. Rainey i Y. H. Chun (2005, s. 72–101). Niżej zostaną one zaprezentowane w podziale na: czynniki związane z otoczeniem organizacji publicznej i zarządzanie relacjami z otoczeniem (1.1.2), a także cechy charakterystyczne sektorów oraz postawy i zachowania w organizacji (1.1.3).

1.1.2. Różnice między sektorem publicznym i prywatnym – otoczenie organizacji i zarządzanie relacjami z otoczeniem

Kluczową różnicą pomiędzy organizacjami publicznymi i prywatnymi, która przekłada się na ich relacje z otoczeniem, jest cel działalności. Przedsiębiorstwa działają dla osiągnięcia zysku w wymiarze finansowym, natomiast organizacje publiczne, które z reguły nie sprzedają wytwarzanych przez siebie dóbr i usług, wskazują – jako cele społeczne – rezultaty swoich działań. Ta fundamentalna różnica powoduje, że menedżerowie publiczni nie otrzymują wystarczających zachęt ze środowiska, w którym działają. Nie są motywowani poprzez mechanizm rynkowy do podnoszenia efektywności przez takie działania jak: dostosowywane podaży do popytu czy odpowiadanie na konkretne potrzeby konsumentów.

Istotna różnica pomiędzy organizacjami z obu sektorów polega też na innym stopniu autonomii w prowadzeniu działalności i w funkcjonowaniu bądź nie zewnętrznej kontroli. W sektorze publicznym istnieją złożone, rygorystyczne wymogi formalno-prawne, często nakładane na menedżerów publicznych i ich działania. Podlegają oni nadzorowi władzy publicznej (ze strony jej organów stanowiących i wykonawczych) oraz agencji nadzorujących i kontrolnych, należących zwykle do administracji centralnej. Menedżerowie publiczni posiadają z reguły większe ograniczenia w podejmowaniu decyzji, ze względu na skomplikowane procedury zarządcze. Działają też pod większym formalnym nadzorem administracji państwowej i samorządowej. Natomiast w sektorze prywatnym weryfikatorem wielu działań jest rynek i nie ma tu potrzeby ustanawiania zbyt wielu instytucji formalnych, choć w wybranych branżach jest to konieczny standard.

Inną różnicę między zarządzaniem w sektorze publicznym i prywatnym stanowi fakt, że menedżerowie publiczni działają pod nadzorem niekiedy kilku różnych organów, co zdecydowanie utrudnia ich pracę i rozmywa odpowiedzialność.

Jest to szczególnie kłopotliwe, kiedy organy te są pod kontrolą polityków z odmiennych opcji politycznych, co może skutkować dotkliwymi kontrolami w przypadku nieprzychylności takiego organu.

Należy również zwrócić uwagę na występowanie w sektorze publicznym zewnętrznych nacisków o charakterze politycznym. Jest to konsekwencja większej różnorodności i intensywności zewnętrznych wpływów politycznych na podejmowane decyzje. Wymienić tu należy układy polityczne, wpływ opinii publicznej czy grup interesów w postaci lobbingu, a także naciski ze strony wyborców, mieszkańców czy odbiorców usług. Jednocześnie menedżerowie publiczni często potrzebują poparcia ze strony różnych grup: polityków, odbiorców usług, mieszkańców, wyborców czy władz samorządowych w celu otrzymania funduszy na realizację przedsięwzięć czy akceptacji dla podejmowanych działań.

Menedżerowie organizacji publicznych działają zwykle pod większą kontrolą ze strony mediów, grup interesów czy organów nadzorujących i kontrolnych niż menedżerowie z sektora prywatnego. Większe są także oczekiwania społeczne w stosunku do menedżerów publicznych w takich kwestiach jak: sprawiedliwość, wrażliwość na problemy społeczne, uczciwość, otwartość czy publiczna odpowiedzialność. W sektorze publicznym działania władz mają z reguły szerszy zakres oddziaływania niż w sektorze prywatnym, a także większe znaczenie symboliczne, co w dużej mierze wynika z potrzeby kierowania się kryterium interesu publicznego. Chodzi tu o potrzeby społeczne, a nie interes własny – zysk w wymiarze finansowym czy interes tylko wąskiej grupy klientów, do której kierowana jest oferta przedsiębiorcy. Należy podkreślić, że sytuacja ulega pod tym względem zmianie, bowiem firmy komercyjne coraz częściej decydują się na podejmowanie działań motywowanych odpowiedzialnością społeczną w środowiskach, w jakich działają w ramach tzw. *Corporate Social Responsibility* (CSR) (Porter, Kramer 2006; Aguilera et al. 2007; Smith 2003). Fenomen ten można traktować jako czynnik zbliżający do siebie oba sektory.

W ostatnich latach w takich krajach jak: USA, Australia, Nowa Zelandia i w krajach Europy Zachodniej relacje podmiotów sektora publicznego z mieszkańcami czy obywatelami zostały wzmocnione. Jako uzupełnienie dla standardowych instytucji demokratycznych (np. udział w wyborach lokalnych, konsultacje z radnymi Rady Miasta, obowiązkowe konsultacje społeczne w kontekście planowania inwestycji miejskich), pozwalających na istnienie takich relacji i wywieranie wpływu na procesy decydowania/rządzenia czy sposoby świadczenia usług publicznych, pojawiły się dobrowolnie tworzone struktury, umożliwiające szerszą partycypację obywateli i mieszkańców (Frederickson 2005, s. 282–304). Na poziomie lokalnym będą to takie narzędzia jak: młodzieżowa rada miasta, spotkania prezydenta z mieszkańcami, zespoły konsultacyjne przy prezydencie czy sondaże wśród mieszkańców.

Warto w tym kontekście dodać, że w sektorze przedsiębiorstw analogiczne relacje z klientami są od dawna rozwijane, m.in. w ramach koncepcji marketingu czy, węższej, marketingu relacji, w kierunku lepszego poznania klienta

i dostosowywania oferty do jego oczekiwań (badania marketingowe). Jednocześnie działania przedsiębiorstw na rzecz szerszych społeczności podejmowane pod szyldem CSR zyskały w ostatnich latach większą popularność (Servaes, Tamayo 2013). Przedsiębiorcy w takich działaniach, będących wyrazem troski o jakość życia danej społeczności, starają się wzmocnić swój wizerunek, budując tym samym społeczną odpowiedzialność biznesu, choć motywacje tych przedsięwzięć nie zawsze są związane z odpowiedzialnymi postawami menedżerów, a chęcią zwiększania zyskowności poprzez poszerzanie kręgu nabywców czy zwiększanie korzystania z oferty przedsiębiorstwa.

Reasumując, można stwierdzić, że choć istnieją różnice pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, to działania na rzecz wzmocnienia relacji z otoczeniem są coraz bardziej widoczne w organizacjach, niezależnie od sektora, który reprezentują.

1.1.3. Różnice między sektorem publicznym i prywatnym – cechy charakterystyczne sektorów oraz postawy i zachowania w organizacji

Podstawowe w tym obszarze różnice polegają na tym, że dobra wytwarzane w sektorze publicznym często nie uczestniczą w grze rynkowej. Wysokość wydatkowanych środków finansowych na poszczególne zadania publiczne jest permanentnie niewystarczająca i zależna od dostępności funduszy publicznych. Konsekwencją tych różnic jest fakt, że menedżerowie publiczni nie są odpowiednio motywowani do działań nastawionych na efektywność, zwiększających dyscyplinę w wydatkowaniu środków. W rezultacie menedżerów publicznych zazwyczaj charakteryzuje mniejsza efektywność alokacji środków, co wynika z mniejszej troski o faktyczne zaspakajanie określonych potrzeb społecznych czy, szerzej, mniejszej potrzeby dostosowywania podaży usług publicznych do popytu na nie. Wynika ona również z tego, że np. menedżerowie wykorzystują mniejszą ilość wskaźników ekonomicznych czy informacji dotyczących funkcjonowania na danym rynku (ceny, udział w rynku, sytuacja demograficzna, zmiany w przepisach itp.) w procesie podejmowania decyzji.

Należy jednak przyznać, że w ostatnich latach przedstawiona wyżej sytuacja ulega zmianie, m.in. dzięki polityce Unii Europejskiej, która uzależnia przekazywanie środków do krajów członkowskich od przestrzegania przez ich beneficjentów określonych standardów podejmowanych decyzji opartych na wskaźnikach (*evidence-based policy*) (Garben, Govaere, 2018). Skuteczność tego wpływu wynika z faktu, że środki przekazywane są w ramach unijnych polityk publicznych i nieszanowanie przez beneficjentów przyjętych zasad ich wydatkowania grozi koniecznością zwrotu dotacji.

Organizacje publiczne oraz ich menedżerowie są często zaangażowani w wytwarzanie dóbr i usług publicznych luźno związanych z ich podstawową działalnością, absorbującą czas, przy bardzo ograniczonych efektach. Są to zwykle takie

usługi publiczne, których świadczeniem nie są zainteresowane przedsiębiorstwa prywatne, a nawet organizacje pozarządowe. W odróżnieniu od sektora prywatnego władze bądź podmioty publiczne posiadają niekiedy uprawnienia do działań wymuszających lub przybierają pozycję monopolisty. Władze publiczne dysponują bowiem unikatowymi środkami przymusu i nakładania sankcji, bywa że są też jedynym dostawcą pewnych dóbr i usług. Partycypacja w konsumpcji i finansowaniu działań inicjowanych przez władze publiczne może mieć bowiem charakter obowiązkowy. Szczególnie widoczne było to w pierwszej fazie pandemii wirusa Covid-19 (2020), kiedy to władze poszczególnych krajów realizowały polityki kryzysowe, posługując się niestandardowymi instrumentami oraz wpływem na działalność różnych organizacji i jednostek, działając jednak na rzecz bezpieczeństwa ogółu obywateli. W kontekście wspomnianej pandemii warto zwrócić uwagę, że sektor publiczny jest dużo bardziej stabilny niż sektor prywatny. W sektorze prywatnym bowiem kilkumiesięczna przerwa w działalności może oznaczać bankructwo dla wielu firm.

Warto zwrócić również uwagę na różnice między tymi sektorami przy formułowaniu i realizacji celów. Jeśli w sektorze prywatnym cele te są na ogół jednoznaczne i precyzyjnie określone przy pomocy wskaźników, czyli skwantyfikowane, to w sektorze publicznym są one często rozmyte, wielowątkowe bądź po prostu nazbyt ogólne. Warto tu przykładowo wymienić takie cele jak: zwiększenie poziomu bezpieczeństwa publicznego, zapewnienie czystszej środowiska, wyższej jakości życia, otwartości na relacje międzynarodowe, sprawiedliwości społecznej, równości społecznej itp. Zwykle trudno zweryfikować realizację takich celów czy sformułować precyzyjne kryteria ich oceny, choć podejmowane są działania w kierunku precyzyjniejszego definiowania celów również w sektorze publicznym. Wielość i różnorodność celów zwiększa prawdopodobieństwo, że będą one ze sobą sprzeczne i prowadzić mogą do konfliktów bądź wymagać rozwiązań kompromisowych. Trudno bowiem pogodzić takie cele jak: efektywność i nadmierna publiczna kontrola, efektywność ze sprawiedliwością i równością społeczną, sprzeczne żądania grup wyborców (np. zabieganie przez młodzież o liczne koncerty w centrum miasta i protesty starszych mieszkańców, będące reakcją na hałas wywołany takimi eventami).

Wspominani już Rainey i Chun (2005) dopatrują się też szeregu różnic w obszarze zachowań menedżerów z obu sektorów. W świetle prowadzonych przez nich badań menedżerowie publiczni pracują w specyficznych warunkach, charakteryzujących się następującymi cechami: ich stanowiska są niekiedy upolitycznione, są eksponowani ze względu na autorytet społeczny, realizacja ich działań wymaga większej liczby spotkań, są przedmiotem interwencji ze strony władz oraz grup interesów, wreszcie stoją przed nimi większe wyzwania związane z zachowaniem równowagi pomiędzy polityką a efektywnym zarządzaniem. Posiadają ograniczone możliwości wywierania wpływu na podwładnych, zarówno ze względu na ograniczenia natury instytucjonalnej (np. systemy kadrowe służby cywilnej, systemy zakupów i zamówień publicznych), jak i sojusze polityczne,

które niekiedy dają gwarancje zatrudnienia konkretnym osobom. W sektorze publicznym menedżerowie na wyższych stanowiskach często niechętnie dzielą się posiadanymi uprawnieniami ze swoimi pracownikami, mają też tendencje do ustanawiania większej liczby poziomów kontroli i zatwierdzania decyzji (struktury hierarchiczne). Menedżerowie tacy mają mniej stabilną pracę, bowiem ich stanowiska cechuje większa rotacja – w związku z wyborami i nadaniami politycznymi. Niesie to ze sobą większą trudność w skutecznym wdrażaniu przygotowanych wcześniej planów oraz rozwiązań innowacyjnych (Moynihan, Pandey 2007; Perry et al. 2010).

Prowadzone w różnych krajach badania wskazują, że menedżerowie oraz pracownicy publiczni dostrzegają słabszy związek pomiędzy wynikami swojej pracy a wysokością wynagrodzeń, awansem zawodowym czy poczuciem bezpieczeństwa pracy niż osoby odpowiadające im stanowiskiem w sektorze prywatnym (Crewson 1997; Jin, Rainey 2020). Zdaniem autorów wpływa to na większą absencję, słabsze zaangażowanie w wykonywaną pracę czy na poziom wydajności pracy (Mastekaasa 2020). Słabość wyżej wymienionych bodźców jest jednak w jakiś sposób kompensowana przez inne motywy, takie jak: potrzeba służby publicznej, motyw altruistyczne, poczucie wykonywania ważnej pracy w wymiarze społecznym, a także inne wewnętrzne czynniki motywujące pracowników publicznych. Ograniczone bodźce motywacyjne w organizacjach publicznych wynikać mogą również z większej biurokracji i biurokratycznych struktur. Badania empiryczne nie dają tu jednoznacznej odpowiedzi. Część z nich wskazuje na nadmierną biurokrację, podczas gdy inne tego nie potwierdzają. Niewątpliwie kwestia odpowiedniego doboru narzędzi motywacyjnych, z uwzględnieniem specyfiki sektora publicznego, jest tu kluczowa (Perry et al. 2010; Moynihan, Pandey 2007).

Z badań wynika również, że menedżerowie i pracownicy publiczni w porównaniu z osobami zatrudnionymi w sektorze prywatnym niżej oceniają bodźce materialne, wyżej cenią natomiast fakt zatrudnienia w służbie publicznej, poczucie zaangażowania w wartość zachodu działania oraz poczucie wpływu na ważne decyzje dotyczące spraw publicznych (Perry et al. 2010; Forest 2008). Te różnice pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym pogłębiają się na wyższych poziomach w strukturze zarządzania.

Badania wykazały porównywalny poziom zadowolenia menedżerów i pracowników w obu analizowanych sektorach. Jednak część analiz pokazuje, że respondenci z sektora publicznego skarżą się na ograniczony zakres autonomii czy nie najlepsze stosunki ze zwierzchnikami, którzy niekiedy równocześnie piastują stanowiska polityczne. Badania nie dały również jednoznacznych wyników dotyczących różnic w indywidualnej wydajności pracy w obu sektorach; chociaż obiegowa opinia wskazuje na niższą efektywność w świadczeniu usług i niższą innowacyjność pracowników sektora publicznego.

Podsumowując wątek różnic między oboma sektorami, można stwierdzić, że systemy zarządzania w sektorze publicznym i prywatnym nie są tak odmienne, jak mogłoby się wydawać (Boyne 2002). Powyższe rozważania pokazują, że istnieje

wiele cech wspólnych w obu systemach zarządzania. Sektory te posiadają swoją specyfikę, wynikającą z realizowanych celów, sposobów pozyskiwania środków do ich realizacji, z odmiennych systemów kontroli i nadzoru itp. Jednocześnie w obu sektorach obserwujemy dążenie do podnoszenia efektywności działań, podnoszenia jakości dostarczanych produktów i usług, zwiększania zadowolenia odbiorców itp. Wiele wskazuje na to, że doświadczenia sektora prywatnego, który jest pod tym względem znacznie bardziej zaawansowany, mogą być, przynajmniej w części, wykorzystane w sektorze publicznym (Meier, O'Toole 2011). Oznacza to, że wiele metod i technik z sektora biznesu może znaleźć – i znajduje – zastosowanie w zarządzaniu w organizacjami publicznymi.

1.2. Modele zarządzania publicznego

Ocena sektora publicznego, w tym administracji rządowej i samorządowej, dokonywana jest najczęściej pod kątem sprawności i efektywności jej funkcjonowania. Sprawia to, że od dłuższego czasu podejmowane są działania mające na celu poprawę funkcjonowania administracji publicznej w obu tych zakresach. Efektywność, jak już wspomniano, była tradycyjnie niższa w sektorze publicznym niż prywatnym, stąd podejmowane próby modernizacji sektora publicznego. Polegały one, najogólniej rzecz ujmując, na adaptacji do sektora publicznego rozwiązań szeroko wykorzystywanych w biznesie. Miało to przynieść poprawę efektywności w sektorze publicznym i zmniejszenie dystansu do sektora prywatnego. Za przyczynę zmian należy uznać również dokonujący się w ostatnich latach wzmoczony wpływ postępu technicznego i technologicznego (głównie informatyki) na zarządzanie organizacjami zarówno prywatnymi, jak i publicznymi. Spowodowała to również w pewnym stopniu tzw. rewolucja menedżerska.

Należy się zgodzić z A. Zalewskim, że zmiana modelu zarządzania publicznego nie jest sprawą prostą i łatwo popełnić błędy przy jej realizacji. Zaleca on przestrzeganie pewnych zasad, które mogą ograniczyć występowanie wspomnianych błędów. Wśród zasad tych warto wymienić następujące (Zalewski 2005, s. 68):

- Nie ma gwarancji, że rozwiązania, które sprawdziły się w warunkach jednego kraju, będą odpowiednie dla innego kraju. Należy podchodzić bardzo ostrożnie do ich adaptacji.
- Zmiany modelu zarządzania w sektorze publicznym powinny być dostosowane do występujących w danym kraju uwarunkowań społecznych, politycznych, gospodarczych i kulturowych.
- Realizowane zmiany powinny być efektywne ekonomicznie i korzystne społecznie. Dlatego też ich wprowadzenie powinno być poprzedzone szczegółową analizą społecznych kosztów oraz korzyści.

Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że sprawne i efektywne funkcjonowanie sektora publicznego odgrywa istotną rolę w budowaniu dobrobytu społecznego.

Można jedynie mieć obawy dotyczące tempa realizowanych w tym sektorze zmian. Napotyka się tu zwykle na spore trudności, i jeśli nawet dokonane zostaną zmiany instytucji formalnych, to proces dostosowywania do nich instytucji nieformalnych przebiegać może bardzo powoli. Oznacza to, że osiągnięcie tzw. równowagi instytucjonalnej (co zostanie rozwinięte w dalszej części rozdziału) wymagać może dłuższego czasu.

Niżej przedstawiono, w ujęciu chronologicznym, najważniejsze modele zarządzania w organizacjach publicznych, które można też traktować jako etapy ewolucji zarządzania publicznego. S. Osborne (2006) zaproponował trzy następujące: (tradycyjny) model biurokratyczny (*Public Administration* – PA), (rynkowy) model nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – NPM) oraz (relacyjny) model nowego współzrządzenia publicznego (*New Public Governance* – NPG). W dalszych rozważaniach będą wykorzystywane również angielskie akronimy tych modeli (PA, NPM, NPG). Autor wychodzi bowiem z założenia, że ważny jest związek z literaturą światową, a właśnie stosowanie takiej terminologii go umożliwia.

Sam twórca tej klasyfikacji (S. Osborne) podkreśla, że owe trzy stadia ewolucji administracji publicznej w odniesieniu do zarządzania to uproszczenie rzeczywistości, bowiem poszczególne modele w praktyce mogą współistnieć ze sobą lub nachodzić na siebie. Niemniej taka konceptualizacja i rozgraniczenie modeli w idealnym wariacie są uzasadnione ze względu na możliwość podkreślenia cech specyficznych, odróżniających każdy z nich. Taką funkcję klasyfikacja ta będzie pełnić również w niniejszym opracowaniu, choć należy zdawać sobie sprawę, że rzeczywistość zarządzania publicznego wymaga równoczesnego wykorzystywania różnych instrumentów prowadzących do osiągnięcia zamierzonych celów organizacji publicznych. Ważne jest jednak to, który z tych modeli dominuje w poszczególnych sektorach sfery publicznej i czy jest to korzystne dla efektywności realizowanych tam działań.

1.2.1. Tradycyjny model biurokratyczny

Zarządzanie publiczne stanowi od wielu lat przedmiot rozważań i dyskusji naukowych. Z reguły, dla oddania charakteru przemian w zakresie współczesnego zarządzania sprawami publicznymi, nawiązuje się do tzw. modelu weberowskiego, nazywanego też modelem idealnej biurokracji (Hausner 2008). W opracowaniu zdecydowano się posługiwać terminem: tradycyjny model biurokratyczny ze względu na relatywnie najdłuższy okres jego funkcjonowania wobec następujących po nim modeli alternatywnych. Model ten (PA) przewyższa inne modele zarządzania pod względem precyzji działania, stabilności, dyscypliny i stopnia pożądanej lojalności funkcjonariuszy publicznych. Model weberowski z punktu widzenia zwierzchników organizacji jest gwarantem najwyższego stopnia przewidywalności wyników zapewnia także wysoki poziom efektywności.

Warto przypomnieć, że M. Weber, niemiecki socjolog i ekonomista publikujący na przełomie XIX i XX wieku, jest uznawany za ojca administracji publicznej. Sformułował on model idealnej biurokracji, który z biegiem czasu został wprowadzony do praktyki nie tylko Niemiec, ale też innych dynamicznie rozwijających się w tym czasie krajów. Przez wiele dziesięcioleci zaproponowany przez Webera biurokratyczny model zarządzania sprawdzał się w warunkach działania administracji publicznej.

Weber uważał, że o racjonalności organizacji publicznej przesądzają wydzielone prawnie obszary kompetencji, w których ciągłość organizacyjna i zarządzanie opierają się na dokumentach pisanych, a także na ludziach, którzy przestrzegają zawartych w nich przepisów (Anders-Morawska, Rudolf 2015, s. 13–22). Ważną w tym rolę odgrywa hierarchia, która wymusza posłuszeństwo podwładnych. W modelu hierarchicznym ważną funkcję pełni kontrola – niższe szczeble w strukturze organizacyjnej urzędu są kontrolowane przez wyższe. W modelu tym władza urzędników wynika z zajmowanego przez nich stanowiska w hierarchii służbowej. Zajmowane stanowisko jest zasadniczym źródłem ich utrzymania, a role organizacyjne są dopasowane do wykonywanych zadań. Kwalifikacje pracownika stanowią podstawowy warunek zatrudnienia i awansu zawodowego. Solidne wypełnianie obowiązków zapewnia pracownikowi karierę (Samier 2005).

O ile Weber zajmował się organizacjami administracyjnymi, o tyle F. W. Taylor badał organizacje przemysłowe (Ćwiklicki 2011). Ten ostatni, próbując uczynić fabrykę bardziej efektywną, zarówno pod względem organizacyjnym, jak i ekonomicznym, dochodził do podobnych wniosków co Weber. Obaj postrzegali organizacje formalne jako wcielenie racjonalności, którą można zwiększać poprzez traktowanie ludzi i same organizacje jak maszyny. Zdaniem Hausnera model weberowski znalazł dodatkowe uzasadnienie w teorii F. W. Taylora, zgodnie z którą racjonalność organizacji miała zapewnić maksymalne uproszczenie i standaryzację działań (Hausner 2008, s. 15). Z czasem jednak taylorowski model administracji w organizacjach gospodarczych, podobnie jak weberowski w administracji publicznej, stawał się przestarzały i w coraz mniejszym stopniu przystawał do istniejącej rzeczywistości. Już Weber dostrzegał słabe strony organizacji biurokratycznej, nazywając ją „domem niewoli” czy „żelazną klatką”, w której rezydują „specjaliści bez ducha” (Anders-Morawska, Rudolf 2015, s. 15).

Wśród wad modelu weberowskiego warto wymienić następujące (Dupuy 2002, s. 219–220):

- Rozproszenie władzy i odpowiedzialności, wynikające z wąskiej specjalizacji i indywidualizacji zadań.
- Powstanie wewnątrzorganizacyjnych monopolów, co czyni organizację mało przejrzystą.
- Brak współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi, co powoduje dodatkowe koszty i opóźnienia decyzyjne.
- Samoobsługiwanie się administracji, która kieruje się własnymi kryteriami oceny wyników pracy.
- Eksternalizacja kosztów i brak społecznej kontroli nad działaniami biurokracji.

Te i inne wady sprawiły, że w połowie XX wieku administracja publiczna nie była przystosowana do coraz bardziej złożonych procesów, jakie zachodziły w demokratycznych krajach Zachodu. Miało to związek z dynamicznym rozwojem rynku usług w sektorze prywatnym i wzrostem ich jakości związanym z nasilającą się w tym obszarze konkurencją. Przyniosło to zwiększenie oczekiwań konsumentów, którzy formułować zaczęli podobne oczekiwania wobec administracji publicznej odpowiedzialnej za usługi.

Wymierny wpływ na zmiany w administracji publicznej miał również wzrost popularności podejścia neoliberalnego i szeroka krytyka koncepcji keynesowskiej. Krytycznie odnoszono się do nadmiernej roli państwa w gospodarce. Negatywnie oceniano również rozbudowany sektor państwowy z olbrzymimi wydatkami publicznymi i wysokim zatrudnieniem w administracji publicznej. Postulowano jednocześnie ograniczenie skali tego sektora i dokonanie w nim głębokich reform.

Wszystkie te wady, jak również nowe uwarunkowania, sprawiły, że zarządzanie w administracji publicznej zaczęło ulegać zmianie. Przeobrażenia zaobserwować było można już od zakończenia II wojny światowej, kiedy to w wielu krajach zachodnich zmieniały się warunki funkcjonowania administracji. Wprowadzany tam nowy ład społeczny implikował konieczność dostosowania do niego struktur administracyjnych. Główne jego cechy to postępująca decentralizacja państwa, która warunkowała rozwój samorządności terytorialnej. Zjawiska te zdecydowały o zmianie podejścia do współczesnego zarządzania w sektorze publicznym i do nowych modeli zarządzania publicznego, jakie pojawiały się od lat 70. XX wieku.

Warto dodać, że zarówno w Polsce, jak i w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, które do 1989 roku pozostawały pod ideologicznym wpływem ZSRR, w administracji publicznej przez dekady nie realizowano potrzebnych reform. Po zakończeniu II wojny światowej wprowadzono tam system nazywany socjalizmem biurokratycznym. System ten nie był ukierunkowany na obywatela i zaspakajanie jego potrzeb, ale na realizację celów politycznych i ideologicznych. Warto przypomnieć, że już Weber na początku XX wieku, niejako prognozując te procesy, za największe zagrożenie uważał sytuację, w której dojdzie do powiązania biurokracji z socjalizmem (Hausner 2008).

Zmiany, które zaszły na przestrzeni ostatnich dekad w otoczeniu organizacji publicznych, wywarły bezpośredni wpływ na kształt współczesnych modeli zarządzania. Tradycyjny model biurokratyczny (PA) okazał się mało efektywny w dynamicznej rzeczywistości, dlatego naciskano na jego reformowanie. Wskazywano na potrzebę bardziej efektywnego wydawania środków publicznych, poprawę jakości usług publicznych oraz zwiększenie skuteczności działań organizacji publicznych. Spowodowało to zwrócenie uwagi na menedżerski model zarządzania, który sprawdził się w sektorze prywatnym i który próbowano adaptować do sektora publicznego. Oczekiwano, że reforma zarządzania publicznego, polegająca na adaptacji metod i technik zarządzania wykorzystywanych w sektorze prywatnym, przyniesie poprawę efektywności realizowanych zadań w sektorze publicznym (Zalewski 2005).

1.2.2. Rynkowy model nowego zarządzania publicznego

Niewątpliwie szybki rozwój gospodarczy, który nastąpił w krajach gospodarki rynkowej po II wojnie światowej, stworzył nową sytuację i wyzwania dla ówczesnej administracji publicznej i ostatecznie przyczynił się do budowy zrębów nowego modelu zarządzania w sektorze publicznym. Chodzi o *New Public Management*, co w tłumaczeniu na język polski oznacza: nowe zarządzanie publiczne. Jest to model zarządzania publicznego wykorzystujący szeroko zasady gospodarki rynkowej, który najwcześniej rozwinął się w USA (Barzelay 2001). Stąd spotkać można w polskiej literaturze takie jego określenia jak: menedżeryzm, rynkowa administracja publiczna czy menedżeryzm publiczny (Zawicki 2002, s. 78). Nie chodzi tu o pełne urynkowanie sektora publicznego, ale o stopniową adaptację podejścia menedżerskiego do specyfiki sfery publicznej, choć w opracowaniu będziemy nazywać go modelem rynkowym, aby podkreślić jego kluczową cechę. Jak starano się to wcześniej wykazać, sektor publiczny różni się od sektora prywatnego, w związku z czym możliwości adaptacji metod i technik zarządzania menedżerskiego do sektora publicznego okazały się ograniczone. Niemniej już w końcu lat 70. XX wieku samorządy terytorialne w USA kontraktowały część usług u podmiotów zewnętrznych (Florestano, Gordon 1980).

Przy prezentacji najważniejszych cech nowego zarządzania publicznego wykorzystano dorobek Ch. Hooda, jednego z prekursorów tego podejścia, będącego równocześnie jednym z najbardziej rozpoznawalnych autorów brytyjskich kojarzonych z NPM (Hood 1991, s. 4–5). Niżej zaprezentowano najważniejsze elementy tego modelu:

- **Profesjonalne, oparte na kontroli zarządzanie w sektorze publicznym.** Wymaga ono nie tylko odpowiednich kompetencji menedżerów, ale również tworzenia warunków dla efektywnego zarządzania, wyrażających się w jasnym podziale zadań i odpowiedzialności oraz przekazaniu menedżerom odpowiednich uprawnień, pozwalających na swobodne podejmowanie decyzji. Kluczowa, według Hooda, jest tu jednak funkcja kontroli działalności organizacji publicznej, wykonywana przez osoby z najwyższego kierownictwa; powinna być prowadzona zgodnie z potrzebami, powinna też pozostawać jawna.
- **Jasno określone standardy i mierniki działalności.** NPM zaleca organizacjom publicznym definiowanie celów działania, grup docelowych, którym organizacja ma służyć oraz tzw. wskaźników sukcesu. Przy czym preferuje się możliwie dużą ich kwantyfikację, co ułatwi pomiar i ocenę realizowanych zadań. Wspomniana kwantyfikacja powinna znaleźć zastosowanie szczególnie w działaniach operacyjnych podmiotów publicznych, takich jak świadczenie usług.
- **Większy nacisk na kontrolę osiągniętych wyników zamiast dopełniania procedur.** Chodzi tu o odejście od kontroli zgodności realizowanych działań z obowiązującymi procedurami na rzecz kontroli osiągniętych rezultatów. Zasada ta

może być wykorzystana m.in. w procesie zarządzania personelem, w którym wynagrodzenia pracowników powinny być powiązane z rezultatami ich pracy.

- **Dezagregacja jednostek w sektorze publicznym.** NPM preferuje podział dużych organizacji publicznych na mniejsze jednostki organizacyjne, które powinno charakteryzować oddzielne finansowanie, zgrupowanie według pełnionych funkcji lub świadczonych usług oraz współpraca na zasadach komercyjnych. Powinny one być bardziej operatywne, zarówno w relacjach wewnętrznych, jak i na zewnątrz. Wymienia się tu możliwość kontraktowania usług publicznych czy ich świadczenia w formule franczyzy.
- **Podejmowanie działań na rzecz zwiększania konkurencji w sektorze publicznym.** Działania takie powinny zmierzać m.in. w kierunku kontraktów terminowych i wprowadzania obowiązkowych procedur zamówień publicznych, a więc przetargów na wykonawców infrastruktury czy dostarczanie dóbr i usług dla sektora publicznego. Przyczynić się to powinno do obniżenia kosztów oraz podniesienia jakości usług publicznych.
- **Wykorzystywanie w podmiotach publicznych narzędzi zarządzania z sektora prywatnego.** NPM dostrzega potrzebę wykorzystywania w sektorze publicznym sprawdzonych narzędzi zarządzania z sektora biznesu. Chodzi o wprowadzanie bardziej elastycznych metod działania, zwłaszcza przy zatrudnianiu i nagradzaniu pracowników. Wskazuje się także na potrzebę podnoszenia standardów etycznych pracowników publicznych w realizowanych działaniach. Postuluje się również podejmowanie działań zorientowanych na kreowanie pozytywnego wizerunku organizacji publicznych w społeczeństwie.
- **Efektywniejsze wykorzystywanie zasobów organizacji.** Istnieje potrzeba weryfikacji zapotrzebowania organizacji publicznych na zasoby dla osiągnięcia zaplanowanych celów przy niższych kosztach. Chodzi tu o redukcję kosztów transakcyjnych, o zwiększenie dyscypliny pracy, o mniej pobłażliwe stanowisko wobec związków zawodowych itp.

Powyższy przegląd głównych elementów NPM nie pozostawia wątpliwości, że jest to, przynajmniej w zasadniczym stopniu, model rynkowy. Zakres ten jest zróżnicowany w poszczególnych krajach, zaś poczynione obserwacje pozwalają na sformułowanie ogólnej tezy, że im bardziej jest w nich rozwinięta gospodarka rynkowa, tym więcej metod i technik zaczerpniętych z sektora przedsiębiorstw zostało wykorzystanych również w istniejącym tam sektorze publicznym. Niewątpliwie do liderów w tym zakresie należy zaliczyć USA i Wielką Brytanię, gdzie relatywnie najwcześniej rozpoczęto procesy prywatyzacji funkcji publicznych, z zamiarem bardziej racjonalnego wykorzystania środków publicznych (Dunleavy 1986). Znacznie później, dopiero na początku XXI wieku, zaczęto wykorzystywać model NPM w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Analiza wyników badań w tym zakresie prowadzi do wniosku, że działania te przynoszą wymierny wpływ na poprawę wyników organizacji publicznych (Dan, Politt 2015), choć część autorów jest nieco sceptyczna przy formułowaniu takiego twierdzenia (Drechsler, Randma-Liiv 2016).

Hood poprzez cytowaną tu już publikację z 1991 roku wpłynął na utrwalenie terminu NPM, który stał się sztandarem globalizacji zarządzania publicznego (Hood 1991). Miał on oznaczać reformę zarządzania publicznego o cechach neotaylorizmu i neokameralizmu. Reformy te miały swój początek w okresie rządów Margaret Thatcher w Wielkiej Brytanii, w tym samym czasie podejmowane były też w Nowej Zelandii i Australii. Zatem dopiero od początku lat 90. XX wieku realizowane były istotne zmiany w obszarze zarządzania publicznego, choć już w latach 80. XX wieku wiele się działo w zakresie usprawniania sektora publicznego, bazującego na mechanizmie rynkowym we wspomnianych krajach, które do dziś uważane są za liderów reform.

Współcześnie, po kilku dekadach wykorzystywania modelu NPM w praktyce zarządzania publicznego, docenia się jego wyższość nad modelem PA. Nie należy jednak uznawać go za idealny. Jeśli w początkowym okresie adaptacji zauważano wiele korzystnych jego rezultatów, to z czasem dostrzegać zaczęto coraz więcej wad czy niedoskonałości, które stały się przedmiotem jego krytyki (Czaputowicz 2005; Wojciechowski 2007). Zwracano m.in. uwagę, że w NPM nie zastanawiano się, czemu ma służyć konkretna instytucja publiczna oraz jak ona wpływa na korzyści dla poszczególnych interesariuszy. Wykorzystywanie mechanizmów rynkowych przynosiło co prawda poprawę sprawności organizacji publicznych oraz redukcję kosztów ich działalności, ale nie zawsze prowadziło do poprawy efektywności organizacyjnej, rozumianej jako zdolność do zaspakajania potrzeb społecznych. Koncentrowano się bowiem na optymalizowaniu procesu dostarczania usług publicznych poprzez wykorzystywanie technik z sektora prywatnego. Wysuwa się również zarzut, że zabrakło precyzyjnego określenia sposobu oceny danej organizacji publicznej oraz wskazania podmiotu oceniającego. W koncepcji NPM zignorowano także rolę rządu w organizacjach publicznych, czyli wpływ polityki na podejmowane przez władze publiczne decyzje.

Wśród wad NPM wymienia się również występowanie nierówności w dostępie do usług publicznych. Może to stanowić rezultat zróżnicowanej jakości takich usług, będący efektem ich dekoncentracji. Prowadzić ona może do zróżnicowania standardów świadczonych usług przez różne podmioty, co może się wiązać z miejscem świadczenia usług (np. wysoka jakość w dużych miastach, niska na terenach wiejskich) czy z możliwością kontroli usługodawców (Peters 2001, s. 330). Krytyka NPM dotyczy również zasobów kadrowych administracji publicznej. Zauważono bowiem, że adaptacja zasad zarządzania personelem z sektora prywatnego do administracji publicznej może wpływać na morale pracowników administracji, którzy postrzegają swoją pracę jako służbę; bodźce materialne mogą okazać się niewystarczające. Szczególnie dotyczyć to może pracowników funkcyjnych wyższego szczebla, którzy przyrównywać mogą swoje zarobki do tych z sektora prywatnego, i w rezultacie przenosić się do niego (Meier, O'Toole 2006, s. 143).

Autorzy wskazują również, że nie zawsze mechanizmy rynkowe są odpowiednie dla sektora publicznego. Może to mieć związek ze skomplikowanymi relacjami między podmiotami sektora publicznego, których celem nie jest osiągnięcie

zysku, ale zaspokajanie potrzeb obywateli (Musialik 2011, s. 500). Mechanizmy rynkowe prowadzić mogą również do wzrostu postaw roszczeniowych obywateli. Istnieje obawa, że stawać się oni będą bardziej konsumentami niż obywatelami. Przestaną się dla nich liczyć wartości dobra wspólnego czy zanikać będą postawy obywatelskie.

Zmiany dokonywały się również w samym sektorze publicznym, który stał się bardziej elastyczny i otwarty. Powstawały nowe organizacje hybrydowe oraz nowe organizacje pozarządowe, przejmując realizację większej ilości zadań publicznych. Upowszechniał się też dostęp obywateli do informacji, głównie za sprawą nowych środków przekazu, rosła ich świadomość polityczna. Prowadziło to do poszerzenia udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej, co stało się cechą charakterystyczną modelu *New Public Governance* (Osborne 2010). Niedoskonałości NPM sprawiły, że na popularności zyskiwał model zarządzania publicznego, przywiązujący większą wagę do budowania relacji – zarówno z klientami, jak i interesariuszami instytucjonalnymi, którzy mogą wносить wymierny wkład w realizację celów stojących przed organizacją publiczną.

1.2.3. Relacyjny model nowego współrzędzenia publicznego

Niewielu badaczy zdaje sobie sprawę, że faktycznym prekursorem koncepcji *governance* w odniesieniu do sektora publicznego był Amerykanin Harland Cleveland, który w latach 70. XX wieku stał na czele American Society for Public Administration, organizacji od dekad działającej na rzecz usprawniania sektora publicznego w Stanach Zjednoczonych. Zainspirowany pełnią funkcję już w 1972 roku dość precyzyjnie opisał oczekiwane przez niego zmiany w zarządzaniu publicznym (Cleveland 1972, s. 12–13). Warto nawiązać do tych prognoz, bowiem współczesne rozumienie *governance* w odniesieniu do sektora publicznego nie różni się od nich, a sama koncepcja utożsamiana jest obecnie z modelem *New Public Governance* (Osborne 2006). Cleveland prognozował, że:

Organizacje nie będą już zorganizowane na zasadzie hierarchicznych piramid z realną władzą na ich wierzchołku [...], ewoluować one będą w kierunku systemów przeplatających się sieci, charakteryzujących się mniejszą kontrolą, bardziej rozproszoną władzą oraz wieloma centrami decyzyjnymi (Cleveland 1972, s. 12–13).

Przewidywał, że proces podejmowania decyzji stanie się bardziej złożony, uczestniczyć w nim będą zarówno podmioty z wewnątrz, jak i spoza organizacji. Będą one ponosić współodpowiedzialność za podejmowane w sektorze publicznym działania (s. 12–13).

Cleveland twierdził, że spłaszczanie struktur organizacyjnych determinuje rozwój kolegialnych systemów sprawowania władzy z szerokim udziałem konsultacji społecznych. Im ważniejsze sprawy leżą w kompetencji danej organizacji, tym bardziej pożądane jest zwiększanie liczby osób, których udział w procesie

podejmowania decyzji jest zasadny. Autor ten przewidywał, że głównym wyzwaniem będzie angażowanie wielu liderów, partycypujących w podejmowaniu decyzji pochodzących z organizacji różnego typu – publicznych, niepublicznych i społecznych (1972, s. 12–13). Należy uznać, że prognozy te stały się faktem, ale dopiero w latach 90. XX wieku. Widoczne jest to zwłaszcza w krajach o rozwiniętej demokracji i stabilnych systemach instytucjonalnych, takich jak: USA, kraje Europy Zachodniej, Australia, Nowa Zelandia, (Koppenjan, Klijn, 2004; Pollitt, Bouckaert, 2011; Pollitt, Hupe, 2011).

Złożoność wspomnianych powiązań sprawiła, że zmieniała się istota funkcjonowania organizacji publicznych, które chcąc działać efektywnie, muszą coraz bardziej otwierać się na interakcje z podmiotami zewnętrznymi. Organizacje publiczne muszą nauczyć się zarządzania relacjami z partnerami publicznymi i prywatnymi, dążąc do wykorzystywania posiadanych zasobów na rzecz społeczeństwa. Już w końcu lat 70. XX wieku problemy włączania obywateli i organizacji społecznych w procesy koprodukcji miejskich usług były przedmiotem studiów nad działaniami samorządów terytorialnych w USA (Rich 1981). Zarządzanie relacjami okazało się trudne, ze względu na zróżnicowany charakter wspomnianych relacji. Wszystkie podmioty w nich uczestniczące mają jakiś wpływ na rozwój miasta czy regionu, zaś władza terytorialna może aktywnie wykorzystywać ich potencjał na rzecz rozwoju całego obszaru (strategie mobilizowania) (Rudolf, Karpińska 2005).

W relacyjnym modelu NPG administracja publiczna zaczyna w coraz większym zakresie dostrzegać mieszkańca, obywatela, przedsiębiorcę, czyli te podmioty, dla służenia którym została powołana, których interesy reprezentuje i o których dobro ma dbać (Rudolf 2010, 2016). Koncentruje się ona na realizacji takich celów jak: rozwój kapitału społecznego, budowa społeczeństwa obywatelskiego czy wysoki udział społeczeństwa w planowaniu rozwoju, a następnie na wdrażaniu przyjętych planów. Zdaniem Meier i O'Toole (2003) właśnie wdrażanie przyjętych polityk przez menedżerów publicznych wymaga zarządzania sieciami, czyli funkcjonowania w złożonym systemie różnych interesariuszy. Działania podmiotów publicznych podejmowane w modelu relacyjnym mogą prowadzić do zwiększenia ich skuteczności (Klijn et al. 2012), bowiem wartości wnoszone przez interesariuszy generują dodatkowe korzyści dla całej sieci.

Będącą podstawą relacyjnego modelu NPG, koncepcję *governance* w administracji publicznej, Frederickson definiuje w sposób następujący: „to zestaw zasad, norm, ról, oraz procedur podejmowania decyzji, wokół których skupiają uwagę menedżerowie publiczni w danym obszarze polityki publicznej” (2005, s. 293). Warto doprecyzować, że *governance* może odnosić się do polityk publicznych prowadzonych na wszystkich szczeblach władzy – na szczeblu międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym.

Na podkreślenie zasługują tu działania instytucji unijnych, które w *governance* dopatrują się szansy na poprawę sprawności działania struktur UE. Przede wszystkim jednak oczekują one większego zaangażowania społeczeństwa oraz

różnych jego organizacji i instytucji w funkcjonowanie tej struktury. Faktycznie, koncepcja *governance* jest coraz szerzej wykorzystywana w polityce Unii Europejskiej i pokłada się w niej spore nadzieje na wewnętrzne wzmocnienie Unii oraz procesu integracji. Wyraźne znaki świadczące o faworyzowaniu tej koncepcji rządzenia można dostrzec od początku bieżącego wieku. Warto wspomnieć, że 25 lipca 2001 roku Komisja Europejska przyjęła Białą Księgę europejskiego współrządzenia (European Governance 2001). W dokumencie tym proponuje się otwarcie procesu kształtowania polityki Unii Europejskiej na opinie ludzi i organizacji współtworzących i wdrażających polityki. Proponuje się większą otwartość i odpowiedzialność wszystkich zaangażowanych podmiotów. Powinno to umocnić przekonanie, że kraje członkowskie, działając wspólnie, są zdolne efektywniej rozwiązywać pojawiające się problemy. Dokument został szeroko upowszechniony na całym terytorium ówczesnej Unii Europejskiej i wywołał ożywioną dyskusję. Wspomniana Biała Księga wymienia pięć zasad tzw. dobrego rządzenia. Są to: otwartość (*openness*), partycypacja (*participation*), odpowiedzialność (*accountability*), efektywność (*effectiveness*), spójność (*coherence*). Jakość, odpowiedniość i efektywność polityk UE zależy od zapewnienia szerokiej partycypacji w całym łańcuchu działań prowadzonych w ramach wspomnianych polityk – od pierwszego pomysłu do końcowego rezultatu.

Szerokie możliwości wykorzystania *governance* odnaleźć można w działaniach polskich samorządów terytorialnych. Właściwie każdy z trzech szczebli – wojewódzki, powiatowy i gminny jest doskonałą przestrzenią do wykorzystania tego podejścia, zarówno w procesie kształtowania polityki publicznej, jak i jej implementacji oraz dostarczania usług publicznych. Dodatkowo we wspomnianej Białej Księdze zwrócono uwagę na potrzebę szerszego dialogu Komisji Europejskiej z samorządami terytorialnymi na poziomie regionów i na poziomie lokalnym, co spłaszcza hierarchię, odciążając szczebel krajowy z pośredniczenia w relacji Komisja Europejska – samorządy terytorialne. Komisja postulowała w niej m.in. takie działania jak: ustanowienie stałego dialogu z przedstawicielami samorządów regionalnych i lokalnych, wprowadzenie większej elastyczności do ustawodawstwa wspólnotowego poprzez uwzględnianie w nim warunków regionalnych i lokalnych, tworzenie i publikowanie minimalnych standardów konsultacji polityk UE oraz tworzenie struktur partnerskich w wybranych obszarach.

1.2.4. Analiza porównawcza modeli zarządzania publicznego

Zaprezentowane wyżej modele zarządzania publicznego wyraźnie wskazują na kierunek zachodzących zmian, które analizować można na kilku płaszczyznach. Pierwsza, na którą zostanie zwrócona uwaga, to dominująca doktryna ekonomiczna. Niewątpliwie popularność keynesizmu, który podkreślał rolę państwa, miała bezpośredni związek z rozwojem tradycyjnego modelu biurokratycznego (PA). Silne państwo to w tamtym ujęciu rozbudowana, hierarchicznie zarządzana,

stabilna administracja. Dopiero zmiany, jakie zaszły w poszczególnych krajach po II wojnie światowej i rozwój doktryn neoliberalnych w gospodarce, w konsekwencji wpłynęły również na prorynkowe zmiany w sektorze publicznym. Właśnie z tą doktryną ekonomiczną utożsamiany jest rynkowy model NPM. Przewartościowanie tego prorynkowego podejścia do gospodarki w ostatnich dekadach, widoczne zwłaszcza dzięki skutkom kryzysu finansowego 2008, pozwoliło na wzrost popularności alternatywnych doktryn ekonomicznych, odwołujących się do ekonomii społecznej. Właśnie w tych nurtach współcześnie rozwija się partycypacyjne podejście do zarządzania w sektorze publicznym, które w niniejszym opracowaniu przyjęło nazwę modelu relacyjnego NPG.

Przywołane modele możemy też porównać w aspekcie sposobu traktowania beneficjentów usług publicznych. Jeśli w pierwszym, typowo biurokratycznym, modelu beneficjenci traktowani byli w sposób przedmiotowy, to w modelach NPM i NPG, a zwłaszcza w tym ostatnim, dominuje podejście podmiotowe. Beneficjenci zyskują możliwość oddziaływania na podejmowane w ich sprawie decyzje, na rodzaje i formy dostarczanych im usług itp. Takie koncepcje jak koncepcja wartości publicznej oparte są na założeniu, że organizacje publiczne będą lepiej realizować powierzone im zadania, jeżeli będą w stanie zrozumieć wartość ich oferty z perspektywy mieszkańców, obywateli czy użytkowników.

Ważną płaszczyzną, na której analizować można zmiany w sektorze publicznym, jest poprawa jakości dostarczanych usług, np. usług w zakresie kultury, ochrony zdrowia czy edukacji, gdzie sektor publiczny wiezie prym. Przyczyniła się do tego niewątpliwie rosnąca konkurencja czy, szerzej, wspomniane mechanizmy rynkowe. Wpływ na to miała również powiększająca się świadomość odbiorców tych usług, co ma swoje źródło w rosnącym poziomie ich wykształcenia czy w ich angażowaniu się w proces oceny tych usług, kreowanie nowych rodzajów usług itp. Beneficjenci znają na ogół swoje prawa i potrafią ich dochodzić. Mogą to robić indywidualnie, ale częściej zajmują się tym w ich imieniu powoływane przez nich organizacje społeczne.

W procesie ewolucji zarządzania publicznego zmianie ulegały podstawy teoretyczne, odmienne dla poszczególnych modeli. W modelu PA dominowały teorie o charakterze politycznym czy teorie polityki publicznej, traktujące sektor publiczny jako system hierarchiczny. Na jego wierzchołkach podejmowane były najważniejsze decyzje. Chociaż nigdzie hierarchia taka nie była pełna, to dla inicjatyw oddolnych nie pozostawało tam wiele miejsca. Taka podstawa teoretyczna była charakterystyczna dla państwa unitarnego.

W przypadku pozostałych modeli zarządzania publicznego (NPM, NPG) zauważyć można ich bliski związek z teoriami ekonomicznymi, zwłaszcza z teoriami ekonomii instytucjonalnej. Szczególnie widoczne jest to w przypadku modelu NPM, który nad satysfakcję odbiorców usług publicznych przedkłada efektywność kosztową podejmowanych działań. W modelu tym, ze względu na występowanie mechanizmów rynkowych, znalazły zastosowanie teorie gospodarki rynkowej (teoria racjonalnego wyboru, teoria wyboru publicznego itp.). Najszerzej stosowane

są tu jednak teorie wchodzące w zakres nowej ekonomii instytucjonalnej, w tym teoria agencji czy teoria kosztów transakcyjnych. Coraz częściej w modelu tym korzystano z dorobku nauk o zarządzaniu. Zmianie ulegał również charakter państwa, którego rola sprowadzała się głównie do pełnienia funkcji regulacyjnych.

W modelu NPG szeroko wykorzystuje się dorobek socjologii organizacji oraz teorie sieci. Są to teorie akcentujące wysoki poziom autonomii jednostek samorządu terytorialnego czy podmiotów realizujących na ich zlecenie określone zadania publiczne. Akcentuje się również duży udział obywateli w procesie podejmowania decyzji na różnych poziomach w strukturze zarządzania. W modelu tym ważną rolę odgrywają relacje organizacji publicznej z otoczeniem, stąd użyteczność teorii interesariuszy dla budowania więzi horyzontalnych czy teorii stewarda dla budowania relacji w układzie wertykalnym.

Głębokiej ewolucji ulegały również mechanizmy alokacji zasobów, co miało związek ze zmianami systemu dostarczania usług. W tradycyjnym modelu PA decyzje dotyczące alokacji zasobów podejmowane były przez władze poszczególnych jednostek organizacyjnych bądź organy państwa. Wytwarzanie usług publicznych było ograniczone do sektora publicznego, co oznaczało zamknięty system usług. W modelu NPM dokonywało się stopniowe urynkowanie sektora publicznego, co skutkowało rosnącym udziałem alokacji o charakterze rynkowym. Rosła popularność kontraktów zawieranych również z firmami prywatnymi. Prowadziło to do otwierania się systemu usług na przedsiębiorstwa spoza sektora publicznego oraz na organizacje należące do tzw. sektora społecznego. Dalsze zmiany w mechanizmach alokacji zasobów dokonały się w relacyjnym modelu NPG. Pluralistyczne państwo stwarzało sprzyjające warunki dla rozwoju sieci, które stanowią przejaw złożoności współczesnego etapu rozwoju. Alokacja zasobów odbywała się w ramach wspomnianych sieci oraz partnerskich kontraktów, coraz częściej wykorzystywanych w sektorze publicznym. Prowadziło to do dalszego otwierania się systemu usług na inne sektory. Część usług, czy to ze względu na ich cele strategiczne, czy też brak zainteresowania ich świadczeniem ze strony sektora prywatnego, pozostało w gestii organizacji sektora publicznego.

Oba współczesne modele zarządzania publicznego – rynkowy (NPM) i relacyjny (NPG) można traktować jako dwa alternatywne sposoby zawiadywania sprawami publicznymi. Można postawić tezę, że część sektorów publicznych, zwłaszcza tych o społecznym charakterze, lepiej wpisuje się w model relacyjny. Natomiast dla innych, dla których specyfika usług publicznych pozwala na większą standaryzację, bardziej odpowiedni zdaje się być model oparty na rynku i rywalizacji. Są i takie subsektory w obrębie sfery publicznej, w których dominujący powinien pozostać tradycyjny model biurokratyczny, bowiem ich specyfiką jest organizacja hierarchiczna oraz formalny podział obowiązków i odpowiedzialności (np. zarządzanie kryzysowe). Co jakiś czas w literaturze pojawiają się głosy wzywające do powrotu do tradycyjnej administracji publicznej, ale w kształcie adekwatnym do współczesnego otoczenia (Olsen 2006), co trzeba traktować jako docenienie szeregu elementów tradycyjnego modelu biurokratycznego właśnie.

W dalszej części rozdziału podjęto rozważania odnoszące się do sektora kultury, który w ostatnich dekadach poddawany jest próbom usprawniania w różnych krajach, z większym lub mniejszym skutkiem. Próby te nawiązują do obu omówionych wyżej współczesnych modeli zarządzania publicznego, czyli są podejmowane w kierunku optymalizacji kosztowej (model rynkowy) lub w kierunku wsparcia procesów współtworzenia oferty (model relacyjny). Poniższa dyskusja ma poszerzyć wiedzę na ten temat i zbliżyć do udzielenia odpowiedzi na pytanie, który z modeli lepiej koresponduje z publicznym sektorem kultury.

1.3. Zarządzanie publiczne w sektorze kultury – model rynkowy czy relacyjny?

Prezentowane wyżej zmiany w zarządzaniu publicznym przynoszą wzrost elastyczności w działalności organizacji publicznych, co owocuje lepszym ich dostosowaniem do potrzeb obywateli, mieszkańców, odbiorców usług publicznych czy, wężej, usług społecznych. Przynoszą również poprawę efektywności prowadzonych działań, do czego przyczyniają się w znacznym stopniu procesy decentralizacji oraz pobudzanie konkurencji między usługodawcami. Te i inne zmiany realizowane w oparciu o model rynkowy czy relacyjny należy ocenić pozytywnie, przybliżyły bowiem sektor publiczny do bardziej efektywnego i/lub bardziej otwartego na współdziałanie sektora prywatnego. Nie oznacza to oczywiście pełnego zniwelowania istniejących między nimi różnic, ale różnice te uległy wyraźnej redukcji.

Okazuje się jednak, że sam sektor publiczny nie jest jednolity i obejmuje wiele subsektorów o odmiennej specyfice i odrębnych priorytetach. Jednym z nich jest sfera kultury. Od lat stanowi ona przedmiot zainteresowania nie tylko nauk humanistycznych, ale również nauk społecznych, i właśnie z tej perspektywy podjęto próbę spojrzenia na dotychczasowy dorobek naukowy w tej dziedzinie, zwłaszcza z perspektywy nauk o zarządzaniu. Zdaniem autora jest to obszar szczególny, zarówno w wymiarze specyfiki zarządzania, jak i roli, jaką pełni lub może pełnić w przypadku miasta czy regionu. W monografii, zwłaszcza w części empirycznej, skoncentrowano się na zarządzaniu publicznym w sektorze kultury. Autor dostarcza argumentów na rzecz formułowanej przez siebie tezy, że trudności z kwantyfikowaniem rezultatów działań związanych z kulturą, szczególnie w przypadku działań artystycznych, powodują, że stosowanie wobec tego subsektora podejścia rynkowego może się nie sprawdzić. O ile w wymiarze ilościowym może ono prowadzić do zwiększania liczby organizowanych przedsięwzięć czy liczby ich uczestników i użytkowników obiektów należących do infrastruktury kultury, o tyle równocześnie może skutkować obniżeniem jakości tych usług i spadkiem wielowymiarowych korzyści, jakie miasto mogłoby czerpać z kultury. Sytuacja taka może wystąpić zwłaszcza w przypadkach, kiedy kultura staje się swoistym

wyróżnikiem rozwoju i stanowi mocny element tożsamości miasta, przekładający się na skuteczne procesy komunikowania się miasta.

Szukając odpowiedzi na zasygnalizowane w tytule tego podrozdziału pytanie, odwołano się do międzynarodowej literatury przedmiotu dotyczącej zarządzania publicznego w sferze kultury. Należy tu odnotować, że teksty z zakresu tej problematyki możemy odnaleźć w trzech grupach czasopism. Pierwsza to czasopisma podejmujące problematykę związaną z szeroko rozumianą kulturą, z których kilka dokładnie wpisuje się we wspomniany nurt. Są to takie tytuły jak: „International Journal of Arts Management”, „International Journal of Cultural Policy” czy „Museum Management and Curatorship”. Pozostałe dwie grupy to czasopisma należące do nurtu zarządzania oraz marketingu, choć należy podkreślić, że ich zawartość zdominowana jest przez teksty podejmujące problemy dotyczące rynku przedsiębiorstw, a teksty o organizacjach publicznych czy, wężziej, instytucjach kultury należą do rzadkości. Autor dokonuje tu przeglądu literatury, w której podejmowano dyskusje na temat zarządzania w sektorze kultury i prowadzono rozważania dotyczące zasadności wprowadzania rozwiązań ukierunkowanych na podnoszenie efektywności i skuteczności tego sektora.

W nawiązaniu do dwóch wcześniejszych części niniejszego rozdziału przyjmuje się założenie, że działania usprawniające sektor publiczny można skategoryzować w dwóch modelach – rynkowym (NPM), opartym na kalkulacji kosztów, na kontroli, dyscyplinie finansowej oraz relacyjnym (NPG), opartym na zaufaniu i współdziałaniu, z naciskiem na budowanie długookresowych relacji z interesariuszami danej organizacji. Należy równocześnie zaznaczyć, że nadal w niektórych krajach publiczny sektor kultury nie doświadczył skutecznych reform, a te podejmowane nie znalazły poparcia wśród pracowników omawianego sektora, co sprawiło, że nie przyniosły korzystnych rezultatów. Piszą o tym włoscy badacze (Zan et al. 2018), odnosząc się do reform z końca lat 90. XX wieku, wdrażanych przez włoskie Ministerstwo Kultury, dotyczących muzeów oraz reform z lat 2014–2016. Autorzy zwrócili uwagę na dominację podejścia prawno-administracyjnego, postulując równocześnie uwzględnienie czynnika ludzkiego przy przeprowadzanych zmianach, co nie tylko zwiększyłoby ich efektywność, ale również zmniejszyło ilość błędów.

Współcześnie instytucje kultury, chcąc utrzymać swoją rolę społeczną i rozwijać ją, muszą stawiać czoła nowym wyzwaniom. Reformy, jakie zachodzą w instytucjach kultury, np. w muzeach, polegają m.in. na zmianie ich funkcji z konserwacji i ochrony cennych zbiorów dla przyszłych pokoleń na zwiększanie dostępności i większą otwartość, powiązaną z funkcją spędzania czasu wolnego (Achiam, Solberg 2017). Nie ulega jednocześnie wątpliwości, że rezultaty zachodzących zmian zależec będą od przyjętego modelu zarządzania i konsekwentnego jego wdrażania.

Niżej przedstawiono kilka przykładów badań, które opisują rzeczywistość zarządzania instytucjami kultury w Europie, zarówno w modelu rynkowym (NPM), w którym kluczowe są wskaźniki ilościowe (liczba odwiedzających, liczba spektakli, wystaw itp.), jak i w alternatywnym modelu relacyjnym (NPG), opartym na współtworzeniu i współdziałaniu.

Już w 2004 roku w literaturze dotyczącej polityki kulturalnej (Belfiore 2004) można było spotkać opinie, że polityka ta staje się kolejną przestrzenią, w której władze zaczynają wprowadzać styl zarządzania tożsamy z modelem NPM. Wykazywano, że instrumentalne podejście do usprawniania sektora publicznego negatywnie przekłada się na jakość tworzonej i prezentowanej sztuki, co pośrednio może być powiązane z poziomem stresu ludzi kultury, wynikającego z wdrażania nowych zasad efektywnościowych. Na uwagę zasługują tu prace autorów norweskich (Røyseng et al. 2020) opisujące tzw. *performance measurement* w odniesieniu do norweskich muzeów w latach 90. XX wieku i w pierwszej dekadzie XXI wieku. Zwracają oni uwagę, że rozwiązania mające podnieść efektywność prowadzonych przez te obiekty działań doprowadziły do zmniejszenia ich autonomii i zachwiały ich własnymi koncepcjami tworzenia i popularyzacji sztuki. Natomiast K. Lindqvist podejmuje analizę działań dwóch publicznych instytucji kultury w Szwecji, gdzie również starano się wykorzystać model rynkowy na rzecz polepszenia wyników w sferze kultury (2007). Badania o charakterze jakościowym (dwa studia przypadków) miały na celu poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, jak procesy sterowania i procedury kontroli zarządczej wpływają na działalność instytucji kultury. Warto zaznaczyć, że autorka nawiązała tu do teorii agencji, przy pomocy której starała się opisać relacje w publicznej sferze kultury. Jej interesujące obserwacje w zakresie kształtowania tych relacji nawiązują również do wpływu polityków na ograniczanie autonomii wspomnianych instytucji.

Szczególnie widoczny jest wpływ modelu NPM na działania instytucji kultury w Wielkiej Brytanii w końcu minionego wieku, gdzie duże znaczenie miało zaangażowanie liderów partyjnych. Sprawująca rządy Partia Pracy po wprowadzeniu do programu elementów neoliberalizmu (*New Labour*) zaczęła szukać możliwości generowania szybkich efektów swojej polityki w promowaniu rynkowego podejścia w zarządzaniu instytucjami publicznymi. Bonham-Carter (2017) pisze o rozwijanej polityce społecznej i jej kluczowym elemencie włączania społecznego. Wywieranie dużego nacisku na zwiększenie otwartości publicznych muzeów pozwoliło na osiągnięcie dużych przyrostów w statystyce odwiedzin, co stało się sposobem na wykazanie skuteczności prowadzonej na szczeblu kraju polityki. Przykład ten pokazuje, że rynkowy model zarządzania publicznego może być instrumentem szybkiej realizacji celów politycznych dzięki osiągnięciu czytelnych celów ilościowych przez instytucje kultury.

W ostatnich latach zaobserwowano szereg działań prowadzących do podnoszenia efektywności instytucji kultury w oparciu o model NPM także w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Zmiany rynkowe w zarządzaniu instytucjami kultury mają tu znacznie krótszą historię. W Czechach np. autorzy (Płaček et al. 2017) pozytywnie oceniają wykorzystanie modelu NPM w zarządzaniu takimi obiektami jak muzea, galerie czy obiekty historyczne. Podkreślają równocześnie, że wspomniane obiekty są niejednorodne, zaś część z nich ma swoją specyfikę, co powinno być brane pod uwagę przy formułowaniu wskaźników związanych z efektywnością. Natomiast w badaniach Bomnütera i Schulze (2019) wykazano

silny wpływ NPM na podmioty, które w Niemczech dystrybuują publiczne środki dla produkcji filmowych. Autorzy rekomendują dalsze wsparcie dla takich usprawnień.

Również w Polsce nurt ten był popularny, zwłaszcza w dwóch pierwszych dekadach po zmianie systemu społeczno-gospodarczego. Hołdując neoliberalnym zasadom gospodarowania, starano się traktować instytucje kultury jak przedsiębiorstwa, które w miarę możliwości powinny na siebie zarabiać. Nurt ten obecny jest również w literaturze przedmiotu. Warto odnotować kompleksowe opracowanie M. Sobocińskiej (2015), która podjęła się szeroko zakrojonych badań dotyczących identyfikacji uwarunkowań i perspektyw rozwoju orientacji rynkowej w instytucjach kultury. Autorka m.in. kategoryzuje podmioty sfery kultury, uwzględniając stopień zastosowania przez nie podejścia marketingowego wobec odbiorców oferowanych usług.

Badania poświęcone lepszemu poznaniu instytucji kultury i rynkowych uwarunkowań, w jakich działają, prowadzone są też przez Instytut Badań Organizacji Kultury w Krakowie, który wydaje się jednostką o rosnącym potencjale naukowym.

Warto wspomnieć również o konferencjach naukowych, które wytyczają kierunki badań w Polsce. Mająca się odbyć w roku 2021 już trzecia edycja konferencji „Badania w sektorze kultury” organizowana przez Instytut Kultury Uniwersytetu Jagiellońskiego świadczy o rosnącym zainteresowaniu usprawnieniami sektora kultury – zarówno ze strony organizatorów (JST), jak i przedstawicieli IK. W tym kontekście na uwagę zasługuje też cykl wieloautorskich publikacji wydanych na Uniwersytecie Ekonomicznym w Katowicach w latach 2016–2020 w ramach serii „Biznes w kulturze – kultura w biznesie”. O ile pierwsze edycje tego cyklu koncentrowały się na typowo rynkowych aspektach funkcjonowania instytucji kultury na rynku (Reformat, Kwiecień 2016, 2017), o tyle w ostatnich latach można odnotować zwrot poruszanej tam problematyki w kierunku budowania relacji, współpracy podmiotów, współdziałania interesariuszy kultury (Reformat, Kwiecień 2018, 2019, 2020). Świadczy to o tym, że również w Polsce coraz bardziej odczuwa się zwrot zainteresowania badaczy zajmujących się sektorem kultury w kierunku pełniejszego poznania procesów współpracy czy szeroko rozumianego *governance*. Warto dodać, że zdecydowanym orędownikiem takich rozwiązań w kulturze, bazujących na współdziałaniu i wykorzystywaniu sieci powiązań, jest również Hausner (2013a, s. 81–104, 2013b, s. 21–38).

To podnoszenie skuteczności i efektywności działań instytucji kultury poprzez większe otwarcie organizacji na współpracę, motywację wewnętrzną czy współdziałanie z interesariuszami jest obecnie widocznym nurtem w wielu krajach. W ten nurt wpisuje się opracowanie Daviesa (2010) traktujące o współdziałaniu muzeów z partnerami zewnętrznymi w zakresie współtworzenia wystaw, które oparte zostało na dwudziestu studiach przypadku z Wielkiej Brytanii. Autor odnotował pozytywne rezultaty tego rodzaju działań dla obu stron oraz sformułował wskazówki dla podnoszenia poziomu zarządzania takimi relacjami. W ostatnim czasie zaobserwować można również poszukiwania skutecznych form bu-

dowania relacji z klientami instytucji kultury. W tym kontekście interesujące są badania prowadzone przez włoskich autorów (Magliacani et al. 2018), w których analizie poddano zawartość księgi gości, potraktowanej tu jak instrument pomocny w ocenianiu prowadzonych w muzeum działań. Zwrócono uwagę, że księga ta może stanowić interesującą formę dialogu pomiędzy odwiedzającymi, a także pomiędzy mini a pracownikami muzeum.

Formuła koprodukcji (*coproduction*), pozwalająca na angażowanie interesariuszy we współtworzenie świadczonych przez muzeum usług, jest natomiast wdrażana w australijskich muzeach już od kilku lat. Przeprowadzone tam badania wykazują wymierny wpływ rządu i polityki rozwoju kultury w kierunku stosowania partycypacyjnych form zarządzania na praktyki koprodukcji podejmowane przez poszczególne instytucje kultury (Kershaw et al. 2015). Sugeruje to, że duży wpływ na praktyczne aspekty wdrażania modelu relacyjnego przez instytucje kultury ma klimat wokół współdziałania tworzony przez władzę/administrację publiczną, który zachęca lub zniechęca do takich praktyk. Nie zawsze jednak w działaniach tych chodzi o interes klienta, a motywy podejmowanych działań w ramach modelu relacyjnego mogą być inne. W tekście dotyczącym muzeów w Australii autorzy sugerują, że podejmowane w muzeach działania, pozornie zorientowane na lepsze dostosowanie oferty do oczekiwań oraz usatysfakcjonowanie użytkowników kultury w rzeczywistości koncentrują się przede wszystkim na pozyskiwaniu środków publicznych, czyli wsparciu budżetu, a nie relacji z klientami (Kershaw et al. 2015).

L. Jancovich (2017) potwierdza, że w Wielkiej Brytanii od przeszło dekady podejmowane są działania w kierunku szerszego włączenia interesariuszy w procesy podejmowania decyzji dotyczących oferty w zakresie sztuki. Wyraża też opinię, że należy jeszcze rozszerzać te działania i konsekwentnie angażować różne grupy, które we współdziałaniu z instytucją kultury odnajdywać będą dla siebie wymierną wartość. Wielka Brytania jest faktycznie dobrym przykładem kraju, który z jednej strony podejmuje zintegrowane działania na rzecz usprawniania różnych sektorów publicznych, z drugiej zaś działania te są przedmiotem licznych badań i analiz, dzięki czemu pozyskuje się informacje umożliwiające udoskonalanie tych sektorów i wprowadzanie kolejnych zmian.

Przywołane badania dotyczące zarządzania w sektorze kultury pokazują, że również tutaj wprowadzane są reformy zorientowane na zwiększanie skuteczności i efektywności podejmowanych działań. Część z nich oparta jest o rynkowy model zarządzania publicznego (NPM), ale są i takie, które bazują na podejściu typowym dla modelu relacyjnego (NPG), promującego współdziałanie. Są to jednak tematy sporadycznie pojawiające się w międzynarodowej literaturze naukowej, co zachęca do podejmowania badań mających wypełnić tę lukę badawczą.

ROZDZIAŁ 2

TEORETYCZNY WYMIAR WSPÓŁCZESNYCH MODELI ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Pewną słabością zarządzania publicznego w wymiarze naukowym jest dość luźne powiązanie modeli wyłonionych w jego ramach z teoriami z zakresu ekonomii i zarządzania. Wynika to głównie z tego, że praktyka zarządzania publicznego wyprzedzała dotychczas teorię, co z kolei sprawia, że dopiero analiza zachodzących procesów, w tym wyników badań empirycznych, pozwala na zestawienie wspomnianych modeli z istniejącymi już teoriami. W rozdziale tym podjęto próbę sięgnięcia do teoretycznego dorobku ekonomii instytucjonalnej i zarządzania strategicznego, aby powiązać go z sektorem publicznym, który dzięki przemyślanym reformom ma szansę poprawić swoje wyniki.

Warto przypomnieć, że autorzy właśnie w sektorze publicznym pokładali duże nadzieje, zwłaszcza w zakresie zdynamizowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Już dwie dekady temu P. Drucker w książce pt.: *Zarządzanie w XXI wieku* tak odniósł się do potencjału tego sektora:

W XXI wieku sektor wzrostu w krajach rozwiniętych nie będzie związany ze sferą biznesu. Najprawdopodobniej będzie nim nienastawiony na zysk sektor publiczny, w którym obecnie niezwykle potrzebne jest przeprowadzenie systematycznych, konkretnych działań, będących praktycznym zastosowaniem zasad zarządzania, co w efekcie może przynieść w ciągu krótkiego okresu bardzo dobre rezultaty (Drucker 2000, s. 8–9).

Słowa te nabierają jeszcze większego znaczenia w kontekście kryzysu finansowego w roku 2008 oraz światowej pandemii Covid-19 w roku 2020. Skłaniają one do refleksji, jak istotny staje się sektor publiczny i sprawność działania jego struktur dla stabilności i bezpieczeństwa państwa we wszystkich wymiarach. Sachs, zainspirowany skutkami wspomnianego kryzysu finansowego, wypowiada znamienne słowa: „bez silnego państwa nie da się mieć dobrego społeczeństwa ani sprawnej gospodarki” (Sachs 2009, s. 34). W ostatnich latach zwolennicy ekonomii liberalnej, którzy bronią gospodarki przed interwencją państwa, tracą argumenty w kontekście wspomnianych wyżej sytuacji kryzysowych. Doktryna neoliberalna nie daje już wystarczających podstaw do opisu złożonych współczesnych zjawisk. Na coraz podatniejszy grunt trafiają argumenty zwolenników nowej ekonomii instytucjonalnej, którzy traktują państwo i rynek jako dwie równie ważne formy instytucjonalne,

służące zaspakajaniu ludzkich potrzeb. Właśnie takie podejście akceptowane jest przez znaczną część współczesnych ekonomistów (Wilkin 2016, s. 224).

Wspomniane przez Druckera reformy sektora publicznego faktycznie dokonują się w wielu krajach świata, choć w różnym tempie i ze zróżnicowanymi rezultatami (De Vries 2000; Bason 2010; Van Dooren et al. 2010). Towarzyszy im międzynarodowa dyskusja naukowa, m.in. na forum takich organizacji zrzeszających autorów z zakresu szeroko rozumianej administracji publicznej jak: *European Group of Public Administration* (EGPA IIAS) z siedzibą w Brukseli, *American Society of Public Administration* (ASPA) z siedzibą w Waszyngtonie, *Network of Institutes and Schools of Public Administration* (NISPAcee) z siedzibą w Bratysławie czy *International Research Society for Public Management* (IRSPM) z siedzibą w Bernie. Znaczenie toczących się w tych gremiach dyskusji, w których autor niniejszej monografii stara się regularnie uczestniczyć, podnosi fakt, że na budowanie dobrobytu społecznego wywiera znaczący wpływ sprawne i efektywne funkcjonowanie sektora publicznego.

Ch. Hood (2005, s. 21) zwraca uwagę, że ważnym problemem badawczym dotyczącym zarządzania publicznego jest kwestia kontroli, która stanowi wyzwanie dla całej administracji publicznej. Jego zdaniem poza konkretnymi obszarami zarządzania, takimi jak: marketing, zarządzanie strategiczne czy rachunkowość zarządcza, zarządzanie publiczne łączy z nauką o zarządzaniu fakt dużego zainteresowania kwestią kontroli. W najszerszym znaczeniu chodzi tu o zdolność do utrzymania lub przenoszenia określonego porządku, stanu w określonych, pożądanym ramach, w których typowymi instrumentami stają się elementy struktury wynagrodzeń, specyfikacja zadań czy systemy informacyjno-monitoringowe (Eisenhardt 1985). W ostatnich dekadach najczęstszą perspektywą teoretyczną do analizy kontroli w zarządzaniu była właśnie ekonomia instytucjonalna (Williamson 2000, North 2010), której poświęcono odrębną część tego rozdziału; choć warto równocześnie podkreślić, że zdaniem części autorów na zarządzanie publiczne wywiera wpływ nie tylko nowa ekonomia instytucjonalna, ale również nowa ekonomia polityczna oraz teoria kapitału społecznego (Łopaciuk-Gonczyk, Fałkowski 2012, s. 24–41).

Niżej dokonamy ogólnej charakterystyki nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI), która stanowić będzie kontekst teoretyczny dla analizy problemów zarządzania w sektorze publicznym. W dalszej kolejności scharakteryzowane zostaną wybrane teorie NEI opisujące relacje wertykalne (właściciel – menedżer), będące przedmiotem analizy w części empirycznej monografii.

2.1. Dotychczasowe próby powiązania modeli z koncepcjami teoretycznymi

W niniejszym podrozdziale podjęta zostanie próba przybliżenia podejścia instytucjonalnego do zarządzania publicznego. Ta część opracowania ma charakter rozważań teoretycznych, z wykorzystaniem światowego i polskiego piśmiennic-

twa z zakresu ekonomii instytucjonalnej. Dokonano tu ogólnej charakterystyki NEI oraz wskazano na kluczową rolę instytucji formalnych i nieformalnych w rozwoju sektora publicznego. W rozdziale odnajdziemy też liczne nawiązania do sektora kultury, który będzie przedmiotem bliższych rozważań w kolejnych częściach monografii. Podrozdział kończą refleksje na temat teoretycznych podstaw dla współczesnych modeli zarządzania w sektorze publicznym.

2.1.1. Istota nowej ekonomii instytucjonalnej

NEI stanowić może dobrą podstawę teoretyczną do analizy zarządzania publicznego (Rudolf 2015, s. 111–120), w tym analizy sektora kultury i wątku kontroli w strategicznej relacji władza/administracja samorządowa – dyrektorzy IK. NEI dostarcza bowiem ważnych argumentów dla wspierania realizowanych w sektorze publicznym zmian, zwłaszcza tych nakierowanych na podnoszenie jego efektywności. Wskazuje na kierunki dalszych zmian, a także dostarcza sposobów oraz narzędzi ich realizacji. Zmiany te prowadzą z jednej strony do potrzebnej demokratyzacji sektora publicznego (Deleon 2005, s. 112–120), z drugiej zaś czynią go bardziej efektywnym w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkańców (Sokołowicz 2015, s. 196–218).

Warto zauważyć, że rozwój NEI stanowi reakcję na narastające trudności z wyjaśnianiem coraz liczniejszych zjawisk gospodarczych przez ekonomię neoklasyczną (Lawson 2013). Ta ostatnia, pomimo dokonującej się jej ewolucji, nie nadążyła za pogłębiającą się złożonością mechanizmów rozwoju gospodarczego oraz niespotykaną wcześniej dynamiką zmian zachodzących w gospodarce, spowodowanych w znacznej części przyśpieszeniem procesów globalizacji. Przyniosły one głębokie zmiany uwarunkowań zewnętrznych, co pociągnęło za sobą wzrost ryzyka ich działalności, a także wzrost niepewności (North 2008, s. 21–30). Zjawiska te tylko w niewielkim zakresie stanowią przedmiot analizy w ekonomii neoklasyczej.

W nurt NEI wpisuje się wiele szkół, teorii i koncepcji ekonomicznych, stąd trudności związane z precyzyjnym określeniem zakresu czy sformułowaniem jej głównych założeń. Podejmując próbę doprecyzowania zakresu NEI oraz jej założeń, wskazać można na najważniejsze jej elementy (Hodgson 1993, s. 1–25; Langlois 1986, s. 1–25):

- Odejście od modelu pełnej racjonalności na rzecz tzw. racjonalności ograniczonej.
- Postrzeganie rzeczywistości bardziej realnie, rezygnacja z nieprawdziwych, upraszczających założeń, czyniących analizę istniejącej rzeczywistości abstrakcyjną.
- Podkreślanie zasadniczej roli czynników instytucjonalnych w rozwoju gospodarczym.
- Odchodzenie od koncepcji efektywności alokacyjnej na rzecz efektywności adaptacyjnej.

- Pełniejsze wykorzystywanie danych historycznych i porównawczych (badań empirycznych) w stosunku do otoczenia instytucjonalnego, przy jednoczesnym ograniczaniu modeli matematycznych.

NEI próbuje zatem uwzględnić zjawiska i problemy, które niesie ze sobą rozwój gospodarczy, co w niniejszej monografii obserwować będziemy przez pryzmat szeroko rozumianego rynku kultury. Dostrzega potrzebę redukcji kosztów transakcyjnych, których narastanie w minionych dekadach spowodowane zostało większą złożonością procesów rozwoju gospodarczego. Poświęca szczególnie wiele uwagi organizacjom i podmiotom działającym na rynku, do których zaliczamy współcześnie również organizacje publiczne i społeczne. NEI wpłynęła na przesunięcie punktu ciężkości badanej problematyki z analizy generowania i alokacji zasobów na koordynację działań wewnątrz organizacji oraz na jej relacje z otoczeniem. Istotę realizowanych zmian trafnie określił O. E. Williamson, którego zdaniem NEI zastąpiła koncepcję organizacji jako funkcji produkcji koncepcją organizacji jako struktury zarządzania (1998, s. 30).

NEI jako współczesny nurt w ekonomii przyniosła w rezultacie otwieranie się organizacji na prowadzenie badań empirycznych, na tworzenie nowych koncepcji zarządzania, uwzględniających m.in. takie zjawiska jak: oportunistyczny, asymetria informacji, niepewność, ograniczona racjonalność. Uniwersalne modele ekonomii neoklasycznej zastępowane są modelami odnoszonymi do konkretnych rynków czy sektorów, uwzględniającymi ich specyfikę. Interesującym przykładem wpisującym się w ten nurt jest tzw. ekonomia sektora publicznego popularyzowana przez J. E. Stiglitz (2004) czy modele proponujące jeszcze węższe ujęcia odnoszące się do poszczególnych obszarów, w których sektor publiczny nadal stanowi podstawową siłę ich rozwoju. Przykładem może tu być sektor ochrony zdrowia (Kotler 2013) czy będący przedmiotem dalszych rozważań – sektor kultury (Towse 2011; Bertacchini et al. 2012).

NEI wzbogaciła ekonomię głównego nurtu o kategorię instytucji, ale także zbliżyła ją do takich nauk jak socjologia, psychologia, prawo oraz nauki o polityce. Początkowo NEI rozwijała się w opozycji do dominującego paradygmatu ekonomii neoklasycznej. R. Coase, uznawany za jednego z twórców NEI, twierdził nawet, że rola tzw. nowego instytucjonalizmu nie polega na modyfikacji istniejącego paradygmatu ekonomii ortodoksyjnej, ale na jego zastąpieniu nowym, odzwierciedlającym w lepszy sposób istniejącą rzeczywistość ekonomiczną (Interview with Ronald Coase, 1997). Współcześnie dominuje pogląd (Wilkin 2016, s. 236–239), że teorie NEI coraz szerzej wzbogacają główny trzon nauk ekonomicznych (*mainstream economics*).

Znaczny wpływ na procesy zmian w zarządzaniu publicznym wywierają teorie ekonomiczne wpisujące się w nurt neoliberalny, a zaliczane do nowej ekonomii instytucjonalnej. Warto wymienić m.in. takie jak: teoria wyboru publicznego (Russell 1979; Wilkin 2005, s. 11), teoria agencji (Hughes 1998; Urbanek 2005), teoria stewarda (Davis et al. 1997; Donaldson, Davis 1991), teoria kosztów transakcyjnych (Williamson 2005, s. 69–90; Hardt 2009, s. 214) oraz teoria

interesariuszy (Freeman 1984, s. 46; Bryson 2004). W dalszej analizie podjęta zostanie próba spojrzenia na zarządzanie publiczne przez pryzmat wybranych założeń NEI oraz dwóch alternatywnych teorii (agencji i stewarda).

2.1.2. Kluczowa rola instytucji w rozwoju sektora publicznego

W nowej ekonomii instytucjonalnej dominuje pogląd, że instytucje są kluczem do lepszego zrozumienia współczesnych problemów gospodarczych. Ich analiza napotyka jednak na trudności, bowiem ze względu na ich zakres, różnorodność oraz zróżnicowany charakter występują problemy z precyzyjnym ich definiowaniem. Większość formułowanych w literaturze naukowej definicji instytucji wywodzi się z dorobku D. C. Northa (1990, s. 3), który traktuje instytucje jako zbiór reguł i regulacji stanowiących ograniczenia dla zachowań człowieka. Przyjęte w danej społeczności instytucje mają na celu zmniejszenie niepewności przy realizacji działań bądź podejmowaniu decyzji. Instytucje te narzucają ludziom określony sposób zachowań, co umożliwi przewidzenie sposobu ich postępowania. Podobnie, a więc również bardzo szeroko, definiuje instytucje G. M. Hodgson (2004, s. 424). Jego zdaniem są to systemy utrwalonych i społecznie akceptowanych reguł, które tworzą społeczne interakcje i narzucają określony rodzaj zachowań. Do instytucji zalicza on m.in.: język, przepisy prawa, zasady zachowania się przy stole, przepisy ruchu drogowego, itp. Właśnie takie rozumienie instytucji oznacza, że z jednej strony są one powszechnie akceptowanymi przez społeczeństwo regułami zachowań, zaś z drugiej wiążą się z ograniczeniami wyboru jednostek. Wypracowany układ instytucjonalny może w istotny sposób wpływać zarówno na wzrost gospodarczy danego kraju, regionu czy miasta, jak i efektywność sektora publicznego, mierzoną poziomem zaspokojenia potrzeb mieszkańców, co przemawia za uwzględnianiem dorobku NEI w zarządzaniu publicznym.

D. C. North (1990) zaproponował podział instytucji na formalne i nieformalne, co jego zdaniem ma fundamentalne znaczenie dla samej koncepcji instytucji w sensie ekonomicznym. Instytucje formalne to przede wszystkim systemy prawne normujące funkcjonowanie życia politycznego, gospodarczego i społecznego. Ich spektrum jest bardzo szerokie. Zdaniem J. Godłów-Legiędź obejmują one przedział od Konstytucji czy poszczególnych ustaw do regulaminów wewnętrznych organizacji. Na straży ich przestrzegania stoją organy ochrony prawnej (np. sądy, prokuratura, inspekcje, policja, służby miejskie itp.). Rozwój instytucji formalnych dokonuje się wraz z postępem technicznym czy technologicznym oraz wzrostem specjalizacji i podziału pracy. Rosnąca złożoność relacji międzyludzkich sprawia, że tworzenie instytucji przynosi zwykle korzyści, co skłania do ponoszenia kosztów ich rozbudowy (Godłów-Legiędź 2009, s. 16).

Jak pisze Wilkin (2016, s. 223), to państwo jest najważniejszym podmiotem kreowania i sankcjonowania instytucji formalnych. Są one podstawą ładu organizowanego publicznie. Bliższa analiza instytucji formalnych pozwala zauważyć

występowanie w nich struktur hierarchicznych. Na szczycie hierarchii znajdują się zasady i ograniczenia o charakterze ogólnym (np. Konstytucja), stąd koszty ich zmiany są zwykle bardzo wysokie. Na kolejnych, niższych poziomach występują zasady i ograniczenia o większym stopniu szczegółowości, zarazem łatwiejsze do wprowadzenia i wymagające mniejszych nakładów (np. ustawy samorządowe, statuty JST czy polityki lokalne). Ten hierarchiczny charakter instytucji przyczynia się do stabilizacji systemu instytucjonalnego.

Można zatem stwierdzić, że instytucje formalne są przede wszystkim tworzone dla usprawnienia ludzkich interakcji, co przynosi zwykle redukcję kosztów transakcyjnych, a także ogranicza niepewność. Jeśli niegdyś niepewność płynęła głównie ze środowiska przyrodniczego, to współcześnie, wraz z rozwojem postępu technicznego i rosnącym podziałem pracy, płynie ona z relacji interpersonalnych. Współcześnie główne wyzwanie polega na tym, jak dostosować macierz instytucjonalną do istniejących potrzeb w zakresie zmniejszania niepewności.

Jeśli niegdyś wymiana rynkowa miała charakter bezpośredni i znajdowała oparcie w instytucjach nieformalnych, to współcześnie transakcje wymagają bardziej zaawansowanych instytucji, bowiem odbywają się często na odległość, przy udziale dużej liczby podmiotów lub mają charakter bezosobowy. W takich warunkach ograniczanie niepewności wymaga odpowiednich zasad, reguł, a więc instytucji o charakterze formalnym. Dobrym przykładem mogą tu być standardy jakości ISO, z powodzeniem wdrażane w niektórych typach organizacji sektora publicznego czy przepisy o partnerstwie publiczno-prywatnym, regulujące relacje zawierane pomiędzy podmiotami obu sektorów. Zmiany instytucji formalnych dokonały się również na rynkach finansowych, po kryzysie w roku 2008. Miały one na celu ograniczenie prawdopodobieństwa wystąpienia podobnych kryzysów w przyszłości (Lenter et al. 2019, s. 38–48; Fernández Sánchez et al. 2020, s. 60–61).

Rosnąca złożoność procesów gospodarczych oraz, szerzej, życia społecznego wymaga zastosowania coraz bardziej rozbudowanych i wyrafinowanych systemów regulacji dla różnych obszarów działalności (Wilkin 2016, s. 222). Do instytucji formalnych dotyczących sektora publicznego zaliczymy akty normatywne regulujące funkcjonowanie samorządu terytorialnego, poczynając od Konstytucji RP, poprzez ustawy samorządowe, po statuty urzędów samorządowych. Będą to również np. uchwały organów stanowiących JST (rad miejskich, rad powiatowych czy sejmików województw). Wśród tych ostatnich na uwagę zasługują dokumenty strategiczne związane z planowaniem rozwoju terytorium (np. strategie rozwoju, strategie/polityki sektorowe, studia uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego itp.). Natomiast podstawowymi przepisami regulującymi w Polsce funkcjonowanie sektora kultury są: Konstytucja RP oraz Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 1991 r. Nr 114, poz. 493). Przyjmując szerokie rozumienie instytucji formalnych, zaliczymy do nich również politykę rozwoju kultury tworzoną na szczeblu kraju, województwa, jednostek lokalnych oraz statuty instytucji kultury i ich regulaminy organizacyjne. Dokumenty te bezpośrednio odnoszą się do roli i działań krajowych lub samorzą-

dowych instytucji kultury, wyznaczając mniej lub bardziej wyraźne granice ich aktywności. Wspomniane akty normatywne oraz dokumenty zostaną omówione w kolejnym rozdziale, w części dotyczącej polskiego sektora kultury.

Drugą grupę instytucji stanowią według Northa instytucje nieformalne, które mają zwykle charakter bardziej ogólny. Pełnią one funkcje komplementarne w stosunku do instytucji formalnych. Składają się na nie poglądy, postawy, zwyczaje, tradycje, zasady moralne, etyczne, wierzenia religijne czy skłonność do działań oportunistycznych (Neale 1987, s. 1179). Instytucje te wiążą się z zasadami zachowań przekazywanych z pokolenia na pokolenie, to społeczna spuścizna czy szeroko pojęta kultura (Wilkin 2016, s. 79–97). Zasady te są szczególnie istotne w odniesieniu do osób sprawujących władzę czy pełniących ważne funkcje w strukturach organizacyjnych (np. w urzędach samorządowych). To ich postawy, poglądy czy zasady moralne mogą decydować o zaangażowaniu w wykonywaną pracę, o identyfikowaniu się z interesami JST, o ich kreatywności czy otwartości na postulaty i opinie interesariuszy lub, szerzej, społeczeństwa.

Instytucje nieformalne mogą więc w znacznym stopniu wpływać na efektywność działań samorządów terytorialnych. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy docenić wpływ tych instytucji na sposób myślenia jednostek, na ich przekonania społeczne, polityczne czy religijne. Instytucje te w sposób zasadniczy wpływają na kształtowanie się tzw. modeli mentalnych. Przykładem może tu być często spotykany negatywny stosunek miejskich i wojewódzkich instytucji kultury do wzajemnej współpracy tylko dlatego, że posiadają one innego organizatora (władze wojewódzkie, władze miasta). Podnoszony często argument o formalnych przeszkodach w finansowaniu wzajemnym nie powinien pozbawiać możliwości ich współdziałania na rzecz społeczności lokalnej.

Instytucje nieformalne zmieniają się stosunkowo wolno, co nie oznacza, że nie można wpływać na przyspieszenie tych zmian. Wiele tu zależy od wzajemnych relacji między szeroko rozumianymi partnerami społecznymi. W sektorze kultury są to m.in. relacje władzy samorządowej i jej administracji z różnymi interesariuszami: dyrektorami instytucji kultury, szefami organizacji pozarządowych, dyrektorami szkół czy szefami przedsiębiorstw działających w obszarze kultury. Współodpowiedzialność za rozwój kultury w mieście czy regionie powinna odzwierciedlać się nie tylko w postawach dyrekcji wymienionych podmiotów, ale całych zespołów. Pracownicy, którzy są świadomi swojej roli w rozwoju miasta, chętniej angażują się w rozwiązywanie pojawiających się problemów, zaś ich działania wzmocnione zaangażowaniem całego zespołu stają się przedsiębiorcze i kreatywne. Przynosić to może w rezultacie obniżanie kosztów transakcyjnych oraz zwiększać efektywność danej organizacji publicznej.

Omówione wyżej zależności sprawiają, że zmiana środowiska instytucjonalnego zależy zasadniczo od stopnia zakorzenienia instytucji nieformalnych. Bywa, że zmianie ulegają nawet całe systemy instytucjonalne, chociaż wydają się stabilne. Powolne tempo zmian sprawia, że są one widoczne dopiero z perspektywy czasu. Niewątpliwie występujące w ostatnich dziesięcioleciach zjawiska takie jak

rosnący poziom wykształcenia obywateli czy wyższy standard życia wywierają wpływ na przyspieszenie zmian instytucji nieformalnych. Powstają nawet tzw. kodeksy dobrych praktyk, które organizacje mogą stosować na zasadach dobrowolności. W tym kontekście ważne jest docenianie tego rodzaju wysiłków przez klientów czy mieszkańców, bowiem w dużej mierze to oni właśnie mobilizują do podejmowania ograniczeń, aby lepiej dostosować się do zmieniających się oczekiwań.

Warunkiem stabilności osiągniętych rezultatów organizacji jest zgodność instytucji formalnych i nieformalnych czyli tzw. równowaga instytucjonalna. Przy czym równowagę instytucjonalną należy rozumieć, jako dążenie do takiego zbioru instytucji oraz istniejących między nimi powiązań, które razem stwarzają możliwość realizacji podstawowych funkcji systemu instytucjonalnego oraz zapewniają mu względną trwałość. Dla uzyskania równowagi instytucjonalnej niezbędna jest wewnętrzna zgodność obowiązujących instytucji formalnych oraz istniejących instytucji nieformalnych (Załączna 2010, s. 32–33).

2.1.3. NEI a efektywność sektora publicznego

Jednym z podstawowych celów zarządzania publicznego jest niewątpliwie zwiększenie efektywności sektora publicznego. Cel ten staje się szczególnie aktualny w odniesieniu do samorządów terytorialnych, które w ostatnich latach doświadczają zwiększania powierzanych im zadań. Władze samorządowe stają więc przed coraz poważniejszymi wyzwaniem czy dylematami w procesie podejmowania decyzji, zarówno tych o charakterze strategicznym, jak i operacyjnym. Choć główne reformy samorządowe przeprowadzane były w Polsce w latach 90. XX wieku, to nadal samorządom lokalnym powierzane są przez władzę państwową nowe zadania. Samorządy muszą decydować o rodzajach i zakresie podejmowanych działań, a także o wyborze takich metod zarządzania, by realizacja zadań wyznaczonych przez państwo odbywała się zgodnie z zasadami efektywności ekonomicznej i organizacyjnej oraz sprawiedliwości społecznej (Fukuyama 2005).

Należy podkreślić, że w NEI efektywność jest ważnym kryterium oceny rezultatów działalności organizacji. W świetle tej ekonomii efektywność sektora publicznego stanowi pochodną szans, zasad oraz procesów funkcjonujących tam instytucji ekonomicznych. Instytucje te wykazują zróżnicowaną efektywność, która zależy od ich charakteru, pozycji, zasad działania itp. Dotyczy to zarówno instytucji formalnych, jak i nieformalnych, których wzajemne relacje nabierają tu szczególnego znaczenia. Sprzyjająca sytuacja występuje, jeśli instytucje formalne i nieformalne wzajemnie się wspierają bądź uzupełniają. Mniej sprzyjająca, jeśli instytucje te pozostają w konflikcie. Zasadny wówczas proces ich harmonizacji wymaga zwykle czasu i zaangażowania znacznych środków. Najczęściej sprzeczności takie pojawiają się, jeśli instytucja formalna, tworzona np. na podstawie nowej ustawy, wyraźnie odbiega od wyznawanych powszechnie nieformalnych zasad danej społeczności.

Efektywność w NEI jest rozumiana inaczej niż w ekonomii ortodoksyjnej. W tej ostatniej za podstawowe kryterium przyjmuje się tzw. efektywność alokacyjną, nazywaną również efektywnością w sensie Pareto. W przypadku sektora publicznego występuje ona, gdy dokonany zostanie podział dostępnych zasobów, np. będących w dyspozycji samorządu terytorialnego, między różne polityki lokalne w taki sposób, że nie można polepszyć sytuacji beneficjentów danej polityki, nie pogarszając jednocześnie sytuacji beneficjentów innej polityki. Nie bierze się tu pod uwagę roli instytucji, ich znaczenia czy ich dostosowań do zmieniających się warunków. W NEI przyjęto za kryterium oceny tzw. efektywność adaptacyjną. Przejawia się ona elastycznymi zmianami matrycy instytucjonalnej, które to zmiany prowadzą do wzrostu realnego dochodu (Stanfield 2006, s. 249–259). Podkreśla się tu rolę formalnych i nieformalnych instytucji jako systemu bodźców motywujących jednostki do podejmowania ryzyka i działań kreatywnych, do zdobywania wiedzy i wdrażania innowacji.

Efektywność adaptacyjna może się okazać przydatna w szeroko rozumianym sektorze publicznym, sprzyja bowiem rozwiązywaniu występujących tam problemów. W JST np. pomaga w łagodnym dostosowywaniu się urzędu administracji samorządowej do zmian zachodzących na rynku, szczególnie zaś zmian o charakterze gwałtownym. Pomaga także w adaptowaniu instytucji do efektywnego działania w nowych warunkach bądź w tworzeniu nowych. Instytucje, kształtując strukturę motywacyjną w organizacjach samorządowych, powinny określać, jakie działania są dla JST korzystne. Odpowiednia struktura motywacyjna, polegająca np. na nagradzaniu kreatywności, sprawi, że zaangażowani pracownicy współtworzyć będą zasady wspierające rozwój i wykorzystujące dostępną wiedzę.

Do osiągnięcia efektywności adaptacyjnej prowadzi zwykle decentralizacja procesu decyzyjnego w organizacji. Sprzyja to angażowaniu się pracowników w problemy organizacji, wychodzeniu z inicjatywami rozwiązywania pojawiających się problemów itp. Miarą efektywności adaptacyjnej są takie rezultaty zachodzących zmian, które prowadzą do redukcji kosztów transakcyjnych. Należy zauważyć, że efektywność adaptacyjna jest tym większa, im bardziej rozwinięty jest system instytucjonalny administracji samorządowej. Dzieje się tak dlatego, że zaawansowane instytucje charakteryzują się większymi zdolnościami dostosowawczymi. Potrafią one odbierać nawet słabe sygnały i błyskawicznie je wykorzystywać dla osiągnięcia realizowanych celów.

Omówione wyżej elementy nowej ekonomii instytucjonalnej dostarczać mogą przesłanek dla realizowanych współcześnie zmian w sektorze publicznym. Wskazują one na sposoby i możliwości podnoszenia efektywności tego sektora poprzez dążenie do osiągnięcia tzw. równowagi instytucjonalnej, sprowadzającej się do zgodności instytucji formalnych i nieformalnych. Nowa ekonomia instytucjonalna oferuje świeże spojrzenie na proces podejmowania decyzji w organizacjach, pokazuje złożoność tego procesu i wskazuje na elementy, które nie były dotychczas uwzględniane, a których rola w tym procesie może być znaczna.

Zatem analiza instytucjonalna dotyczy zjawisk i procesów, które występują w organizacjach, zaś jej wykorzystywanie może zaowocować korzystnymi dla nich rezultatami. Analiza ta stwarza bowiem możliwość bardziej precyzyjnego określania pojawiających się problemów, co może ułatwić ich rozwiązywanie. Pozwala również wyjaśnić zróżnicowane efekty działalności poszczególnych organizacji publicznych, wskazując jednocześnie na takie rodzaje podejmowanych działań, które przyczynić się mogą do poprawy ich efektywności. Należy jednocześnie podkreślić, że menedżerowie publiczni powinni kierować się przy podejmowaniu decyzji nie tylko efektywnością ekonomiczną, muszą również uwzględniać ich społeczne i polityczne konsekwencje. Ten swoisty dylemat: na ile postępowaniem menedżerów powinien kierować rynek, na ile zaś sprawy społeczne, został podjęty w dalszej części rozdziału. Przedmiotem analizy będą dwie alternatywne teorie, pierwotnie sformułowane dla sektora przedsiębiorstw, a współcześnie adaptowane do sektora publicznego.

2.2. Menedżer jako człowiek ekonomiczny (teoria agencji)

Należy przyznać, że autorzy będący prekursorami rynkowego modelu zarządzania publicznego (NPM) nie oparli formułowanych zasad na konkretnej teorii, ale wykorzystali praktyczne doświadczenia z rozwiązywanych problemów, z jakimi borykali się rządcy (Osborne, Gaebler 1992). Model NPM powstał jako zestaw zasad będących rezultatem licznych eksperymentów podejmowanych na wszystkich szczeblach władzy, a zwłaszcza na poziomie regionalnym/stanowym (Osborne 1988) i lokalnym (Dunn, Miller 2007). Dopiero później poszczególne reguły modelu NPM zaczęto „podpierać” teoriami ekonomicznymi, które powstały wcześniej w sektorze przedsiębiorstw. Jedną z nich jest teoria agencji, kojarzona ze sztandarowymi postulatami modelu NPM w postaci „prywatyzacji” sektora publicznego, czyli powierzania zadań publicznych podmiotom prywatnym i społecznym, aby w ten sposób podnosić ich efektywność, a także jakość świadczonych usług.

Teoria agencji dotyczy relacji pomiędzy dwoma stronami: właściciela (pryncypała) oraz wyznaczonego przez niego menedżera (agenta). Zakłada ona, że obie strony postępują racjonalnie i w swoich działaniach kierują się maksymalizowaniem własnych korzyści (Williamson 1985). Właściciele stają się pryncypałami wtedy, kiedy zatrudniają zewnętrznych menedżerów do zarządzania organizacjami będącymi ich własnością. Menedżerowie natomiast, będąc agentami ich pryncypała, są moralnie zobowiązani do maksymalizacji jego użyteczności. Akceptują tę pozycję, bowiem w realizacji tej funkcji dostrzegają możliwość maksymalizacji własnej użyteczności.

Według teorii agencji menedżerowie przejawiać mogą postawy oportunistyczne. Wynika to z rozbieżności celów agenta i pryncypała, asymetrii informacji oraz ograniczonej skłonności agenta do podejmowania ryzyka. W takiej sytuacji pryncypał, chcąc utrzymać kontrolę nad działaniami menedżera, stosuje mechanizmy

kontrolne zawarte w kontraktach, co pozwala na ograniczanie skutków niekorzystnych dla niego działań. Są one nazywane przez Walsha i Stewarda (1990) mechanizmami kontroli wewnętrznej. Jeśli mechanizmy te zawiodą, wówczas zdaniem autorów pozostaną tylko mechanizmy kontroli zewnętrznej, prowadzące do łączenia organizacji, ograniczania zakresu ich działalności czy ostatecznie ich likwidacji.

Wspomniany konflikt interesów wynika z podejmowania przez menedżerów działań mających na celu uzyskanie własnych korzyści, które mogą być niezgodne z oczekiwaniami pryncypała. Wspomniana wcześniej asymetria informacji oznacza, że agent posiada szerszy zakres informacji dotyczących realizowanych zadań niż pryncypał, co ogranicza możliwości jego kontroli. Zaś ograniczona skłonność agenta do ryzyka wynika z faktu, że zarządza on tylko jedną organizacją i dąży do utrzymania własnego miejsca pracy. Natomiast właściciele, którzy często kontrolują wiele podmiotów, posiadając ich udziały, łatwiej podejmują ryzyko, które w sposób naturalny ulega dywersyfikacji.

Teoria agencji wykorzystywana jest również w publikacjach z obszaru administracji publicznej i zarządzania publicznego (Breux et al. 2002; Coats 2002; Johnston, Romzek 1999; Van Slyke 2002). Umożliwia ona lepsze zrozumienie relacji kontraktowych, których stroną jest publiczny pryncypał w postaci organu wykonawczego władzy publicznej danego szczebla wraz z podległą mu administracją. Publikacje na ten temat znaleźć można w najwyżej notowanych czasopismach z zakresu administracji publicznej, takich jak „Public Administration Review” oraz „International Journal of Public Administration”.

Działania właścicieli podejmowane w celu zapewnienia realizacji ich interesów przez menedżerów pociągają za sobą tzw. koszty agencji. Można wyróżnić kilka grup takich kosztów. Do pierwszej zaliczymy koszty monitoringu, koszty integrowania menedżerów z firmą oraz pozostałe koszty związane z działalnością agentów. Owo monitorowanie ma na celu kontrolowanie agentów, sprawdzanie zgodności ich postępowania z interesami pryncypała. Druga grupa kosztów jest związana z działaniami podejmowanymi przez pryncypała dla uniknięcia zarządzania organizacją przez menedżera w sposób niezgodny z jego oczekiwaniami. Chodzi tu głównie o przygotowywanie przez menedżerów raportów z prowadzonych działań. W rzeczywistości koszty takie wynikają przede wszystkim z tego, że czas poświęcony przez menedżerów na powyższe czynności mógłby zostać wykorzystany w sposób bardziej efektywny. Trzecia grupa kosztów związana jest z niepożądanymi działaniami menedżerów. Mogą one wynikać z podejmowania przez nich decyzji, które są sprzeczne z preferencjami właścicieli bądź przynoszą im korzyści poniżej możliwego do osiągnięcia poziomu (Lee, Wingreen 2010).

Autorzy zwracają uwagę, że deficyt odpowiednich ustaleń w treści kontraktu zawieranego pomiędzy pryncypałem i agentem może skutkować kosztami pryncypała, wynikającymi z braku odpowiedzialności agenta za podjęte przez niego działania, z ponoszenia szkody przez pryncypała czy oportunistycznych postaw wobec celów formułowanych przez pryncypała (Nyberg et al. 2010). Teoria agencji dostarcza przesłanek do podejmowania działań chroniących organizację

należącą do pryncypała przed niekorzystnym działaniem agenta. Szczególną uwagę zwraca się tu na zasadność przygotowania właściwego kontraktu pomiędzy pryncypałem a agentem. Stanowi on instrument kontroli agenta w zakresie realizacji przez niego zadań. Kontrakt powinien umożliwić monitorowanie przyjętych ustaleń oraz okresowe dokonywanie pomiaru ich efektów. Dzięki właściwie przygotowanemu dokumentowi pryncypał może ograniczyć występowanie negatywnych skutków oportunistycznego działania menedżera. Pryncypał będzie zatem dążył do przygotowania takiego kontraktu, którego zapisy sprecyzują pożądane zachowania agenta oraz pozwolą na sprawowanie kontroli nad jego działaniami.

M. Wcisły (2011) pisze o dwóch podejściach będących w dyspozycji pryncypała, służących rozliczaniu agenta z jego działalności. Pierwsze to rozliczenie na podstawie podejmowanych przez niego działań. Choć narażone jest ono na subiektywność oceny, to może być efektywne, jeżeli pryncypał jednoznacznie definiuje oczekiwania dotyczące zachowania agenta oraz podejmowanych przez niego decyzji i działań. Takie podejście polecane jest również wtedy, kiedy pożądane przez pryncypała efekty są trudne do zaplanowania w długim okresie. Pewnym jego mankamentem jest natomiast potencjalny koszt prowadzenia rozbudowanego monitoringu. Dodatkowo asymetria informacji może istotnie utrudniać ocenę rzeczywistych działań agenta.

Drugie podejście, uznawane za bardziej obiektywne, polega na rozliczaniu agenta na podstawie osiągniętych wyników. W tym przypadku uzyskane przez menedżera efekty są głównym kryterium oceny, co oznacza, że prowadzenie szczegółowego monitoringu realizowanych przez menedżera działań nie jest konieczne. To podejście preferowane jest w sytuacjach, kiedy praca menedżera jest trudna do zaplanowania i gdy stawiane przed nim cele wymagają wysokich nakładów pracy. Ważne jest tu również, aby cel został określony w klarowny sposób, zaś agent uzyskał możliwość swobodnego podejmowania decyzji, czyli wyposażony został w szeroki zakres autonomii (Semerciöz et al. 2010).

Reasumując, można stwierdzić, że przy wyborze sposobu kontrolowania agenta kluczowe mogą się okazać związane z tym koszty. Jeżeli przykładowo koszty monitoringu czy, szerzej, koszty nadzoru pracy agenta okażą się bardzo wysokie, to bardziej opłacalne może się okazać zaakceptowanie oportunistycznego agenta, wraz z wynikającymi stąd konsekwencjami i skupienie się na osiągniętych przez niego rezultatach. Ponadto wydaje się, że omówione w pierwszej części rozdziału instytucje formalne odgrywają szczególną rolę właśnie w teorii agencji, która opisuje formalny i równocześnie rynkowy charakter relacji pomiędzy pryncypałem a agentem.

Teoria agencji jest szeroko wykorzystywana do analizy relacji właścicielskich w sektorze przedsiębiorstw, gdzie należy do wiodących teorii w obszarze *corporate governance* (Bonazzi, Islam 2007; Filatotchev 2011; Glinkowska, Kaczmarek 2015). Jest również wykorzystywana do opisywania relacji władzy publicznej z menedżerami stojącymi na czele organizacji świadczących usługi publiczne w zakresie edukacji, zdrowia czy działań społecznych (Calabrò et al. 2013; Moynihan 2010). Na uwagę zasługują też badania J. Kivistö (2008), który wykorzystał teorię

agencji do analizy relacji pomiędzy rządem a uniwersytetem, a w obszarze kultury L. Lindqvist (2007), która wykorzystwała tę teorię, szukając odpowiedzi na pytanie, jak procesy sterowania i wykorzystywane (przez władzę/administrację) procedury kontroli zarządczej wpływają na działalność instytucji kultury.

2.3. Menedżer jako człowiek społeczny (teoria stewarda)

Wyżej omówiona teoria agencji od początku spotykała się z krytyką części autorów (Granovetter 1985; Styhre 2016). Kwestionowali oni przede wszystkim mylnie ich zdaniem założenie leżące u jej podstaw, czyli założenie o postawach oportunistycznych wszystkich menedżerów. W teorii agencji nie uwzględnia się bowiem sytuacji, w której agent (menedżer) posiada wewnętrzną potrzebę zaangażowania się w wykonywane zadania oraz identyfikuje się z organizacją, którą zarządza (Davis et al. 1997, s. 24). Wiele wskazuje na to, że teoria agencji została mocno uproszczona ze względu na potrzebę modelowania matematycznego. Wpisuje się to w występującą w naukach ekonomicznych tendencję polegającą na uogólnianiu zjawisk w celu upraszczania modeli (Wcisły 2011).

W tej sytuacji rosło zainteresowanie teorią stewarda, za twórcę której uważany jest Lex Donaldson. Uwzględnił on w analizie relacji międzyludzkich czynniki psychologiczne i sytuacyjne (Donaldson, Davis 1991). Teoria ta wywodzi się ze społecznego modelu człowieka. Jest to jednostka, dla której dobro zespołu, który reprezentuje, jest ważniejsze niż własne aspiracje (Vellejo 2009). Teoria stewarda bazuje na zaufaniu do menedżera, który zazwyczaj działa w dobrej wierze, kierując się interesem zarządzanej przez siebie organizacji. Zatem właściciel, chcąc działać na rzecz podnoszenia efektywności organizacji, zamiast narzucania dyscypliny i szczegółowej sprawozdawczości powinien koncentrować się na wsparciu menedżerów, zapewniając im większą swobodę w podejmowaniu decyzji i prowadzeniu działań operacyjnych, co oznacza poszerzenie ich autonomii.

W teorii stewarda przyjmuje się założenie o wewnętrznej motywacji menedżera do zarządzania organizacją w interesie właściciela, co wynika z poczucia odpowiedzialności i jego wysokiego poziomu zaangażowania (Davis et al. 1997). Motywacja menedżera jest kształtowana poprzez jego potrzeby, osobowość oraz wyznawane wartości. Chcąc zbudować naprawdę skuteczny system zachęt dla menedżerów, organizacje powinny nie tylko bazować na wynagrodzeniach w wymiarze finansowym. Organizacje zakładające, że to pieniądze są jedynym, najlepszym motywatorem, faktycznie pozyskują w procesach rekrutacji takich kandydatów, którzy podzielają tę filozofię i koncentrują się tylko na własnej karierze. Często okazuje się, że nie przynosi to oczekiwanych dla organizacji korzyści. Będące drugą skrajnością rozwiązania, bazujące na niematerialnych formach motywowania, również nie są idealne, bowiem nie pozwalają na zabezpieczenie adekwatnego poziomu życia menedżerom pełniącym naprawdę ważne społecznie funkcje, np. w mieście czy regionie.

Autorzy, którzy krytykują teorię agencji, nie podważają zasadności prowadzenia monitoringu i sprawowania w określonym zakresie kontroli nad menedżerami, ale są zwykle przeciwni nadmiernej koncentracji na ponadstandardowym monitoringu (Cruz et al. 2010).

Teoria stewarda może być konceptualizowana na wiele sposobów (Contrafatto 2014). Nawiązuje się tu m.in. do myśli judeochrześcijańskiej, która wskazuje na potrzebę służenia innym, a nie kierowania się własnym interesem. R. E. Till i M. B. Yount (2019), odwołując się do dorobku katolickiej nauki społecznej, proponują nawet *Justice Stewardship Theory*, której geneza sięga 150 lat wstecz. Faktycznie, mające swoje korzenie w religii normy społeczne wywierają pozytywny wpływ na relacje w nadzorze korporacyjnym (Chintrakarn et al. 2017). Trudno jednak uznać, że religia miałaby być wiodącym elementem systemu norm i zasad menedżerów i pracowników sektora kultury, o którego specyfice decyduje właśnie kontestowanie, a nie podporządkowywanie.

Teoria stewarda powoli zyskuje na popularności w sektorze przedsiębiorstw, w którym wiąże się ją z nurtem *governance* (Till, Yount 2019). Ostatnio zaczęto odnajdywać jej wartości również w sektorze publicznym, nastawionym przecież na zaspakajanie zbiorowych potrzeb społecznych, które mają ilościowy, a nie jakościowy charakter (Franco-Santos et al. 2017). Warto zauważyć, że odbywająca się w 2019 roku doroczna konferencja uznanej organizacji naukowej: International Research Society for Public Management (IRSPM) przyjęła za temat przewodni: „Renewing Public Management for Stewardship, Innovation and Impact”, co można traktować jako podkreślenie aktualności teorii stewarda i zachętę do szerszego jej stosowania w zarządzaniu publicznym.

2.4. Porównanie teorii agencji i teorii stewarda

Zaprezentowane wyżej teorie proponują dwa alternatywne sposoby kształtowania relacji pomiędzy pryncypałem (właścicielem) a menedżerem. W sektorze przedsiębiorstw relacja taka nabrała znaczenia wraz z oddzieleniem własności od kontroli, które przyniosło pojawienie się rozbieżności celów obu wymienionych stron. W sektorze publicznym jest to relacja pomiędzy władzą wykonawczą, sprawowaną w imieniu samorządu miasta i działającej w jej imieniu lokalnej administracji z jednej strony, a dyrektorami samorządowych instytucji kultury, posiadających relatywnie dużą swobodę działania (autonomię) z drugiej. Specyfiką sektora kultury jest fakt, że częściej funkcje menedżerów kierujących instytucjami kultury pełnią osoby pochodzące z tego sektora czy mające nawet artystyczne doświadczenia, co nie zawsze okazuje się ich atutem.

Część autorów traktuje obie teorie jako komplementarne (Davis et al. 1997; Dicke et al. 2002; Van Slyke 2007; Lambright 2008; Grundei 2008). Twierdzą oni, że analiza wspomnianych relacji pozwala odnaleźć elementy obu teorii równocześnie i że w pewien sposób się one uzupełniają. Częściej jednak teoria agencji

i teoria stewarda traktowane są jako konkurencyjne, bowiem preferują odmienne narzędzia wykorzystywane w motywowaniu menedżerów do działania (Bundt 2000; Donaldson et al. 1991). Niżej zaprezentowano kluczowe czynniki różnicujące obie teorie, co okaże się przydatne w części empirycznej monografii.

Według Davisa, Schoormana i Donaldsona (1997) obie teorie różnicują przede wszystkim:

- **czynniki psychologiczne**, a w szczególności: motywacja, grupa odniesienia, identyfikacja z organizacją oraz charakter władzy;
- **czynniki sytuacyjne** – rozumiane jako filozofia zarządzania oraz różnice kulturowe.

W tabeli 1 zaprezentowano czynniki różnicujące obie analizowane teorie, opisujące relację pryncypał – menedżer. Stanowią one będą przedmiot dalszych rozważań.

Tabela 1. Porównanie teorii agencji i teorii stewarda

	Teoria agencji	Teoria stewarda
Model zachowań menedżera¹	człowiek ekonomiczny	człowiek samorealizujący się
	działający indywidualnie	działający kolektywnie
Mechanizmy psychologiczne:		
Motywacja menedżera	potrzeby niższego rzędu (fizjologiczne, bezpieczeństwa, ekonomiczne)	potrzeby wyższego rzędu (rozwoju, osiągnięć, samorealizacji)
	zewnętrzna	wewnętrzna
Grupa odniesienia dla menedżera	inni menedżerowie	pryncypał
Identyfikacja menedżera z organizacją	niskie zaangażowanie	wysokie zaangażowanie
Akceptowany przez menedżera charakter władzy	instytucjonalny (legitymizacja, przymus, nagroda)	personalny (oparty na poważaniu, docenianiu kompetencji)
Mechanizmy sytuacyjne:		
Filozofia zarządzania relacją	orientacja na kontrolę	orientacja na zaangażowanie
Podejście do ryzyka	oparte na mechanizmach kontroli	oparte na zaufaniu
Horyzont czasowy	krótkookresowy	długookresowy
Cel	wydawanie środków zgodnie z procedurami	realizacja wartościowych przedsięwzięć
Różnice kulturowe	indywidualizm	kolektywizm
	utrzymywanie dystansu wobec władzy	skracanie dystansu wobec władzy

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Davis et al. 1997, s. 37).

¹ W oryginale zastosowano następujące terminy: *Economic man*, *Self-serving*, *Self-actualizing man*, *Collective serving*.

W dalszej części podrozdziału zostaną omówione obie grupy czynników różnicujących omawiane teorie – czynniki psychologiczne, związane z menedżerem oraz czynniki sytuacyjne, związane z charakterem organizacji oraz kulturą społeczną, w której działa.

2.4.1. Czynniki psychologiczne

Ta grupa czynników dotyczy menedżera i jego cech. Zwrócono szczególną uwagę na motywację. Stymulatorem działań dla menedżera z perspektywy teorii agencji jest motywacja zewnętrzna w postaci korzyści materialnych, które są elementem systemu wynagradzania. Natomiast zgodnie z teorią stewarda menedżer ponad własne potrzeby stawia dobro organizacji, którą kieruje. Identyfikując się z nią, odczuwa większą satysfakcję z osiągnięć organizacyjnych niż z realizacji indywidualnych celów (Wasserman 2006). Warto podkreślić, że na efektywność pracy w teorii stewarda mają wpływ takie czynniki jak: potrzeba podejmowania i realizacji wyzwań, potrzeba uznania ze strony pryncypała, wewnętrzna satysfakcja z osiągnięć czy realizacja zadań zgodnie z etyką zawodową (Muth, Donaldson 1998). W teorii stewarda bardziej od korzyści materialnych motywują menedżera możliwość własnego rozwoju, osiągnięcia sukcesów, poczucie przynależności do organizacji czy możliwości samorealizacji.

Grupa odniesienia to kolejny czynnik różnicujący obie teorie. Są to osoby czy społeczność, z którymi/z którą menedżer się porównuje, identyfikuje, którymi się interesuje. W teorii agencji są to inni menedżerowie kierujący podobnymi organizacjami. Relacja z nimi to rywalizacja o najlepszy wynik, mający swoje przełożenie na premie czy nagrody oferowane przez pryncypała, czyli finansowe elementy systemu wynagradzania. Natomiast w teorii stewarda grupą odniesienia jest sam pryncypał. Bliskie relacje oparte na zaufaniu skutkują dążeniem do wykazania się wobec zwierzchnika, w pewnym sensie stającego się partnerem, na którym można polegać.

Pośród psychologicznych mechanizmów rozróżniających obie analizowane teorie warto również zwrócić uwagę na identyfikację menedżera z organizacją, na jego stosunek do misji, wizji przyjętych dla niej celów. W teorii stewarda menedżer identyfikuje się z organizacją, jest więc skłonny do podejmowania ryzyka w imię osiągnięcia sukcesów organizacji, które traktuje jak własne. Świadczy to o jego wysokim zaangażowaniu w zarządzanie organizacją. W przypadku niepowodzeń ponosi osobistą porażkę. W teorii agencji natomiast menedżer unika podejmowania ponadstandardowych działań, unika też odpowiedzialności za ewentualne niepowodzenia i porażki. W rezultacie jego zaangażowanie w działania organizacji jest ograniczone.

Do czynników psychologicznych zaliczono również charakter władzy. Wspomniani autorzy (Davis et al. 1997) zwrócili uwagę na istnienie władzy w sensie instytucjonalnym i personalnym. Władza instytucjonalna to władza usankcjonowana prawnie oraz wynikająca z pełnionego stanowiska. Jest to domena teorii

agencji. Teoria stewarda zakłada podejście oparte na relacjach oraz autorytecie menedżera, który cieszy się u pracowników szacunkiem i uznaniem. Menedżer preferujący wykorzystywanie władzy przynależnej do pełnionego stanowiska postępuje zgodnie z teorią agencji.

2.4.2. Mechanizmy sytuacyjne

Drugą grupę czynników różnicujących obie teorie autorzy (Davis et al. 1997) nazwali czynnikami sytuacyjnymi. W istocie są to czynniki kształtowane przez pryncypała oraz te czynniki otoczenia organizacji, które wywierają bezpośredni wpływ na relację pryncypał – menedżer. Na pierwszym miejscu wymieniono tu filozofię zarządzania tą relacją. W teorii agencji relacja pryncypał – agent jest zorientowana na kontrolę. Zastosowanie określonych mechanizmów kontroli – wprowadzenia obowiązku szczegółowego raportowania podejmowanych działań pod szyldem monitoringu oraz instrumentów motywacyjnych bazujących na kryteriach ilościowych ma na celu wywołanie efektu w postaci redukcji kosztów działalności menedżera. Stosowany monitoring z reguły redukuje niepożądane z punktu widzenia celu organizacji działania menedżera.

Alternatywne podejście w zakresie filozofii zarządzania relacją przedstawia teoria stewarda. Menedżer będzie tu wykazywał skłonność do samodzielności oraz samokontroli w ramach realizowanych obowiązków. Jest to zatem orientacja na wywołanie wysokiego poziomu zaangażowania menedżera oraz na danie mu przez pryncypała mandatu zaufania. W takiej sytuacji prowadzenie ponadstandardowych działań kontrolnych wobec menedżera wydaje się nieuzasadnione, a nawet szkodliwe, przy założeniu, że menedżer jest człowiekiem, który dzięki sprawowanej funkcji zaspokaja potrzeby samorealizacji.

Istotną różnicą pomiędzy obiema filozofiami zarządzania jest ich stosunek do ryzyka. Warto zauważyć, że w przypadku istnienia zmiennych, dynamicznych warunków otoczenia orientacja na zaangażowanie jest bardziej efektywna. Natomiast w przypadku stabilnego otoczenia najlepszym rozwiązaniem dla efektywności jest orientacja na kontrolę. W sytuacji, w której zarządzanie bazuje na kontroli, pojawiają się zjawiska niepewności czy trudne do przewidzenia ryzyka, wówczas zarządzanie tym ryzykiem w myśl teorii agencji będzie polegało na wprowadzaniu szerszej czy bardziej szczegółowej kontroli. Zatem w sytuacji spadku aktywności pracowników, wywołanej np. mało twórczymi, mechanicznymi obowiązkami, reakcją kierownictwa może być wprowadzenie dodatkowych kontroli ich zaangażowania oraz jakości produktów i usług, w których wytwarzaniu uczestniczą. Natomiast w tej samej sytuacji adekwatną reakcją dla modelu opisanego teorią stewarda może być np. zaoferowanie pracownikom szkoleń, dzięki którym zdobędą wiedzę o całym procesie tworzenia usługi oraz o tym, jak ich konkretne działania wpływają na ostateczny efekt. Ważne będzie przekazanie im odpowiedzialności za samodzielną kontrolę jakości procesów, w których

uczestniczą. W sytuacji nudnej, mechanicznej pracy mogą być wprowadzane mechanizmy pozwalające na dywersyfikację zadań i drobnych zmian dotyczących codziennych czynności, co sprawi, że praca będzie dla nich bardziej motywująca.

Zaufanie jest kluczowym aspektem filozofii zarządzania opartej na zaangażowaniu. Samo zaufanie można określić jako gotowość do pokazywania własnych słabości w relacjach z innymi. Systemy oparte na kontroli są tak skonstruowane, aby unikać słabych punktów i tym samym unikać opierania się na zaufaniu. Innym ważnym aspektem zaufania jest jego pojawianie się w kontekście relacji, kiedy jest ona oparta na personalnym charakterze władzy (na powiązaniu, aurytetycie). W podejściu opartym na kontroli relacje są z natury transakcyjne lub bazują na władzy instytucjonalnej.

Filozofia zarządzania organizacją tworzy kontekst, w jakim dokonywany jest wybór relacji opartych na teorii agencji czy teorii stewarda, dokonywany przez pryncypałów i menedżerów. W sektorze publicznym, nadal bardziej zhierarchizowanym niż sektor prywatny, pryncypał odgrywa decydującą rolę przy podejmowaniu takiej decyzji. W szerszym zakresie można stwierdzić, że filozofia zarządzania oparta na kontroli będzie determinować relację pryncypał – menedżer w sposób typowy dla teorii agencji. Natomiast filozofia zarządzania bazująca na zaangażowaniu będzie skłaniała do budowania tej relacji w oparciu o teorię stewarda.

Odmienności kulturowe stanowią również istotne kryterium różnicujące obie teorie. Charakterystyczne dla teorii agencji jest indywidualne podejście do osiągnięć. Menedżerowie, zwłaszcza w USA czy niektórych krajach Europy Zachodniej, definiują własne ścieżki kariery i konsekwentnie dążą do ich realizacji. Natomiast w krajach azjatyckich czy krajach Ameryki Południowej dominują kultury kolektywistyczne. Potencjalnie oznaczać to może łatwiejsze wprowadzanie rozwiązań typowych dla teorii stewarda. W polskich warunkach, ze względu na relatywnie niski poziom kapitału społecznego, dominuje w wielu obszarach sektora publicznego podejście indywidualistyczne, typowe dla teorii agencji.

Również dystans do władzy inaczej przedstawia się w obu teoriach. W społeczeństwach o dużym dystansie do władzy, w których występuje wysoka polaryzacja płac, jest on charakterystyczny dla teorii agencji. Natomiast relatywnie mniejszy dystans do władzy jest domeną teorii stewarda. Tu relacje pryncypał – menedżer nie mają charakteru hierarchicznego, ale partnerski (Davis et al. 1997, s. 32–34).

Powyższe zestawienie podstawowych różnic pomiędzy dwiema alternatywnymi teoriami – agencji i stewarda daje podstawy do ich powiązania z dwoma modelami zarządzania publicznego. W modelu rynkowym (NPM), kojarzonym z teorią agencji, menedżerem jest tzw. człowiek ekonomiczny, zaś w modelu relacyjnym (NPG) menedżerem jest człowiek społeczny, nastawiony na samorealizację. Owo zestawienie posłuży do operacjonalizacji wątku empirycznego monografii, dotyczącego relacji pomiędzy władzą lokalną/regionalną a menedżerami stojącymi na czele lokalnych i regionalnych instytucji kultury. Wcześniej jednak dokonamy wprowadzenia do sektora kultury i przedstawimy jego specyfikę.

ROZDZIAŁ 3

POLITYKA ROZWOJU KULTURY JAKO KONTEKST ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO W SEKTORZE KULTURY

W niniejszym rozdziale koncentrować się będziemy na polityce rozwoju kultury, którą potraktujemy jako rodzaj wprowadzenia do badań empirycznych. Rozważania rozpoczniemy od przybliżenia pojęcia polityki kulturalnej oraz różnych modeli jej prowadzenia na świecie. Przyjrzymy się również sposobom oddziaływania Unii Europejskiej na rozwój kultury w krajach członkowskich. Wskażemy także na odmienne podejścia do prowadzenia polityki kulturalnej w wybranych krajach unijnych. Następnie zaprezentowana zostanie geneza i obecny kształt polityki kulturalnej w Polsce, z uwzględnieniem roli samorządów terytorialnych, a wśród nich roli dużych miast prowadzących politykę rozwoju kultury.

Obowiązujące w danym kraju ramy polityki rozwoju kultury można traktować jako elementy ładu instytucjonalnego państwa w sferze kultury. Ład instytucjonalny w Polsce, na który składają się m.in. konstytucja, ustawy, statuty, nadal ewoluuje, chociaż od zmiany systemu społeczno-gospodarczego minęło ponad trzydzieści lat. Zachodzące w tym zakresie zmiany mają istotny wpływ na sposoby implementacji polityki rozwoju kultury oraz same usługi publiczne, czyli na kształt zarządzania publicznego. W rozdziale nawiązano też do instytucji nieformalnych sektora kultury, które wydają się w nim odgrywać relatywnie większą rolę niż w innych sektorach publicznych, dla których najważniejsze źródła regulacji stanowią instytucje formalne.

3.1. Modele polityki rozwoju kultury

Istniejące w poszczególnych krajach modele polityki kulturalnej ukształtowały się pod wpływem takich czynników jak: poziom rozwoju gospodarczego, istniejący system polityczny, istniejące tradycje itp. Dragisevic-Sesic, Stojkovic (2010, s. 3–33) wymieniają sześć różnych modeli takiej polityki, które zaprezentujemy poniżej:

(1). **Model liberalny**. Jest to model, w którym państwo nie pełni roli głównego sponsora kultury ani nie stara się wpływać na treść oferty kulturalnej. Kultura

opiera się tu na własności prywatnej środków tworzenia i dyfuzji dóbr kultury oraz na zasadzie całkowitej niezależności od państwa. Sprawia to, że w przypadku nieakceptowanych działań państwa kultura staje się przestrzenią otwartej krytyki czy kwestionowania decyzji władz, mogących bezpośrednio bądź pośrednio ograniczyć swobodę wypowiedzania się czy twórczej ekspresji.

W modelu liberalnym nacisk kładziony jest na rozwój kultury masowej, kierowanej do szerokich grup odbiorców, co w praktyce może obniżać artystyczny wymiar kultury. Jej twórcy zabiegają bowiem o to, aby mogła być życzliwie przyjęta przez statystycznego uczestnika wydarzeń. Ale w modelu tym jest również miejsce dla rozwoju tzw. kultury wysokiej – dzięki wsparciu dobrze rozwiniętego mecenatu kultury w postaci fundacji odpowiedzialnych za rozwój elitarnych form sztuki takich jak: balet, opera, malarstwo, sztuka nowoczesna itp. Warunkiem funkcjonowania tego modelu jest możliwość finansowania działalności instytucji kultury i wydarzeń kulturalnych przez sektor prywatny i społeczeństwo. Nazywany jest też modelem rynkowym. Można przyjąć, że przykładem kraju, w którym taki model funkcjonuje, są Stany Zjednoczone.

(2). **Model parapaństwowy.** W rozwiązaniu tym państwo przekazuje zadania prowadzenia polityki kulturalnej organowi eksperckiemu (organizacji pozarządowej) na określony czas. Organ ten posiada autonomię w zakresie prowadzonych działań. W opisywanym modelu dąży się do równoprawnego zaangażowania wszystkich trzech sektorów (publicznego, prywatnego i społecznego) w organizację życia kulturalnego. Poprzez instrumenty prawne państwo zachęca przedsiębiorców do inwestowania w sektor kultury. Istnieją też mechanizmy finansowe promujące zaangażowanie organizacji społecznych we współpracę z instytucjami kultury na rzecz realizacji projektów kulturalno-społecznych. Wpływ rynku na sztukę próbują w tym modelu zmniejszyć organy parapaństwowe – tzw. Konsylia sztuki (*Arts Councils*), które działają np. w Wielkiej Brytanii czy Irlandii. Natomiast państwo sprawuje w tym modelu funkcję protektora.

(3). **Model biurokratyczno-indoktrynacyjny.** Tu państwo wywiera silny wpływ na procesy rozwoju kultury i je kontroluje. Wykorzystuje do tego aparat prawno-polityczny i ideologiczny. Model ten był typowy dla krajów socjalistycznych, w których kultura i sztuka podporządkowane były ideom politycznym. Współcześnie pewne elementy tego modelu można odnaleźć w systemach socjaldemokratycznych świata zachodniego.

Aktualnie model ten jest wprowadzany w krajach Azji Środkowej, w których zlikwidowane zostały opery, teatry oraz muzyka grana na typowych europejskich instrumentach. Rolę organizacji pozarządowych w rozwoju kultury ograniczono do minimum. Jednocześnie kładzie się nacisk na rozwój tradycyjnej, etnicznej kultury narodowej.

(4). **Model prestiżowo-indoktrynacyjny.** W modelu tym kulturę traktuje się jako ważny czynnik tożsamości narodowej. Jest ona również ważnym elementem przekazu w procesach budowania wizerunku kraju. Dobrym przykładem jest tu Francja, która od lat kreuje swój wizerunek jako kraju przyjaznego kultu-

rze, równocześnie kraju o wymiernych zasobach i osiągnięciach w tym zakresie. W modelu tym dominuje sektor publiczny. Realizowane są wielkie projekty mające stworzyć sprzyjający klimat dla twórców, ale też wzbudzić zainteresowanie konsumentów kultury prezentowaną ofertą. Działania te mają również wyzwolić potencjał tkwiący w artystach. Zadaniem instytucji kultury jest zagwarantowanie jak najlepszych warunków do tworzenia i wystawiania dorobku artystycznego.

(5). **Model narodowo-emancypacyjny.** Jest to model typowy dla krajów postkolonialnych, w których społeczeństwo dzieli się na elity akceptujące międzynarodowe trendy w kulturze oraz większościową społeczność, hołdującą tradycyjnej kulturze danego kraju. Typowe aktywności to rozwijanie i utrwalanie rodzimej tradycji kulturowej, stłumionej w warunkach kolonialnych dominacji czy autorytarnego reżimu. Model ten prowadzi do nacjonalizmu w kulturze, odrzucając kulturę poprzedniego systemu czy kulturę mniejszości narodowych. Ważnym zadaniem w tym modelu jest szerzenie kultury elementarnej w związku z niskim poziomem edukacji dostępnej większości społeczeństwa. Przykładami państw, w których funkcjonuje ten model, są np.: Peru w Ameryce Południowej czy Kirgistan w Azji Środkowej.

(6). **Modele definiowane religijnie/językowo/etnicznie.** Są to w istocie modele zdecentralizowane. Przykładami mogą tu być takie kraje jak: Szwajcaria, Niemcy czy Belgia. W dwóch pierwszych krajach polityki kulturalne definiuje się na poziomie dużego regionu – odpowiednio kantonu i landu. Dlatego przykładowo Niemcy mają bardzo zróżnicowaną ofertę, patrząc z perspektywy rządu federalnego. Kolejne landy otrzymały prawo do definiowania i wdrażania przez specjalne urzędy do spraw kultury przyjętej polityki. Podobnie dzieje się w szwajcarskich kantonach. Dzięki temu oferta kulturalna kraju jest bardziej różnorodna i bazuje na lokalnych/regionalnych tradycjach i tożsamości miejsc. Interesującym przypadkiem jest Belgia, gdzie wprowadzono podział funkcji/oferty kulturalnej ze względu na język. Istnieją tam trzy ministerstwa kultury podlegające poszczególnym wspólnotom językowym – flamandzkie, frankońskie i niemieckie.

Podjmując próbę zakwalifikowania danego kraju do którejś z wyżej wyszczególnionych grup, należy uwzględnić fakt, że zastosowany podział ma kierunkowy charakter i w polityce kulturalnej danego kraju można czasem odnaleźć cechy dwóch czy nawet trzech modeli. Na kształt polityki rozwoju kultury w danym kraju wywierają wpływ uwarunkowania polityczne, kulturowe czy historyczne. W państwie demokratycznym trudno mówić o jednym spójnym modelu polityki kulturalnej. Wynika to z faktu, że niezależny od władzy centralnej samorząd terytorialny ma zwykle określoną swobodę w kształtowaniu tej polityki, co w konsekwencji prowadzi do poszerzenia oferty, a także lepszego dopasowania jej do specyficznych potrzeb różnych grup odbiorców kultury. Współcześnie w krajach europejskich rola państwa w obszarze rozwoju kultury ewoluuje w kierunku wspierania inicjatyw, tworzenia platformy dla różnorodności artystycznej oraz decentralizacji. Ta ostatnia rozumiana jest tu jako przekazywanie zadań i kompetencji w zakresie rozwoju kultury samorządom terytorialnym wszystkich szczebli.

3.2. Polityka kulturalna Unii Europejskiej

Tytuł tego podrozdziału jest dość przewrotny, bowiem kraje członkowskie Unii Europejskiej nie zdecydowały się na przyjęcie spójnej polityki kulturalnej, realizowanej w całej Wspólnocie. Organy unijne w obszarze kultury realizują tylko funkcje koordynacyjne, zorientowane na zachęcanie do określonych działań, zaś poziom finansowania inicjatyw i przedsięwzięć kulturalnych pozostaje na relatywnie niskim poziomie.

Warto na początku przypomnieć, że o integracji europejskiej zdecydowały czynniki polityczne i ekonomiczne, zaś odniesień do kultury w pierwszych traktatach przyjmowanych w latach 50. XX wieku niemal nie odnajdujemy. J. Sanetra-Szeliga (2013a, s. 361–380) zwraca uwagę na pierwsze oznaki zainteresowania kulturą na poziomie europejskim, takie jak: Deklaracja tożsamości europejskiej, przyjęta w Kopenhadze w 1973 (Declaration on European Identity) czy przyjęta rok później Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie ochrony dóbr kultury europejskiej (Dz.U. C 62 z 30.05.1974 r.). W dokumencie tym zawarto szereg rekomendacji i propozycji dla państw członkowskich w zakresie szeroko pojętej ochrony dziedzictwa kulturowego i budowania tożsamości europejskiej w oparciu o kulturę. Postulowano zatem stworzenie inwentarza dóbr kultury, zabezpieczenie środków finansowych na działania restauracyjne, zwalczanie nielegalnego obrotu dobrami kultury oraz promocję wymiany kulturalnej (Rezolucja 1974 r.).

W kolejnej dekadzie rosło znaczenie kultury w procesie integracji europejskiej. Na początku lat 80. XX wieku po raz pierwszy powołano Radę złożoną z ministrów odpowiedzialnych za sprawy kultury w poszczególnych państwach członkowskich. Uznać to należy za przejaw docenienia tej sfery w procesie rozwoju integrującej się Europy. Choć wówczas nie mówiono jeszcze otwarcie o pomysłach zainicjowania polityki kulturalnej na poziomie wspólnotowym, to promowano już działania w zakresie wspierania swobodnego przepływu dóbr sektora kultury oraz działania na rzecz polepszania warunków życia i pracy pracowników sektora kultury czy zachowania dziedzictwa architektonicznego (Stronger Community Action 1982). Niedługo później podpisano Uroczystą deklarację w sprawie Unii Europejskiej (Solemn declaration 1983, s. 24–29). Sygnatariusze tego dokumentu nawoływali do zintensyfikowania współpracy w dziedzinie kultury, szczególnie w obszarze promocji wspólnego dziedzictwa kulturowego, które uznano za kluczowy wymiar europejskiej tożsamości.

Już w połowie lat 80. XX wieku rozpoczęto realizację flagowych projektów promujących kulturę w Unii Europejskiej, takich jak Europejskie Dni Dziedzictwa (*Heritage Days*) oraz Europejska Stolica Kultury – ESK (*European Capital of Culture*). Inicjatorką tego ostatniego była ówczesna minister kultury Grecji Melina Mercouri, a pierwsze edycje odbywały się pod szyldem „Europejskie Miasto Kultury”. Inicjatywa ta miała podkreślić bogactwo i różnorodność kultur europejskich, ale też ich cech wspólnych. Celem było również nawiązywanie kontaktów

między mieszkańcami poszczególnych krajów Europy. Dotychczas dwa polskie miasta były gospodarzami ESK (Kraków w roku 2000, kiedy na przełomie wieków KE zdecydowała się przyznać ten tytuł wszystkim aspirującym wówczas miastom, a także Wrocław w 2016 roku, kiedy miasto przez cały rok dzieliło ten tytuł z jednym z miast w Hiszpanii). Zgodnie z obowiązującymi przepisami kolejna szansa dla polskiego miasta na prowadzenie całorocznych obchodów ESK pojawi się w 2029 roku (Decyzja 1622/2006/WE i 445/2014/UE).

Natomiast za początek polityki kulturalnej na szczeblu wspólnotowym uznaje się Traktat z Maastricht z 1992 roku, kiedy to w art. 151 TWE (obecnie art. 167) przyjęto: „Unia przyczynia się do rozkwitu kultur Państw Członkowskich, w poszanowaniu ich różnorodności narodowej i regionalnej, równocześnie podkreślając znaczenie wspólnego dziedzictwa kulturowego” (Traktat 2012, art. 167). W zapisach traktatu odnajdujemy stwierdzenia zachęcające do współpracy między państwami członkowskimi oraz do wspierania i uzupełniania ich działań w takich dziedzinach, jak: pogłębianie wiedzy o kulturze narodów europejskich oraz jej upowszechnianie, zachowanie i ochrona dziedzictwa narodowego o znaczeniu europejskim, wymiana kulturalna o niekomercyjnym charakterze, twórczość artystyczna i literacka.

Obok wymienionych działań rekomendowanych w Traktacie odnajdujemy tam również sprzyjanie współpracy w zakresie kultury z państwami trzecimi oraz z kompetentnymi organizacjami międzynarodowymi. Pojawiła się tam też deklaracja, że UE będzie uwzględniać aspekty kulturowe w swoich działaniach, w celu poszanowania i popierania różnorodności jej kultur. Ta ostatnia kwestia zasługuje na szczególną uwagę, bowiem oznacza, że UE zobowiązuje się do uwzględniania kwestii kultury w tworzeniu legislacji dla pozostałych polityk przyjmowanych na poziomie europejskim. Dzięki temu wątki kulturowe zostały uwzględnione w polityce spójności UE, która w sposób pośredni przyczynia się do rozwoju sektora kultury w państwach członkowskich, lecz głównie tych, które ze względu na niższe wskaźniki gospodarcze takiego wsparcia szczególnie potrzebują. Oznacza to jednak tylko pośredni wpływ na rozwój kultury w poszczególnych państwach członkowskich UE (Gordon 2010).

Polska wraz z innymi krajami z regionu przystąpiła do Unii Europejskiej, kiedy zaczęto doceniać rolę kultury w rozwoju społeczno-gospodarczym Europy. Wpłynęło to niewątpliwie na podejście do kultury polskich władz (centralnych i samorządowych), i w rezultacie znalazło odzwierciedlenie w politykach rozwoju kultury na różnych szczeblach (krajowym, regionalnym i lokalnym).

W ostatnich kilkunastu latach zauważyć można szybki wzrost zainteresowania UE sprawami kultury. Takie organy jak Rada, Parlament Europejski czy Komisja Europejska w ramach swoich kompetencji przyjmowały dokumenty zorientowane na promowanie kultury, ze względu na rosnącą jej rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym, we współpracy międzynarodowej oraz w umacnianiu tożsamości krajów członkowskich i ich regionów. W tabeli 2 zestawiono najważniejsze dokumenty promujące rolę kultury w UE.

Tabela 2. Przegląd najważniejszych dokumentów europejskich promujących rolę kultury jako kluczowy zasób na rzecz gospodarczej i społecznej prosperity Europy

Rok	Rodzaj aktu normatywnego	Tytuł dokumentu
2007	<i>EU Communication</i>	<i>Europejska Agenda dla kultury w globalizującym się świecie</i>
2008	<i>EP Resolution</i>	<i>Przemysły Kultury w Europie</i>
2009	<i>Council Conclusions</i>	<i>Kultura jako katalizator dla kreatywności i innowacji</i>
2009	<i>EP Resolution</i>	<i>Rola kultury w rozwoju regionów europejskich</i>
2010	<i>EC Green Paper</i>	<i>Uwalnianie potencjału kultury i przemysłów kreatywnych</i>
2011	<i>EP Resolution</i>	<i>Uwalnianie potencjału kultury i przemysłów kreatywnych Kulturowe wymiary działań zewnętrznych UE</i>
2012	<i>EC Communication</i>	<i>Promowanie rozwoju kultury i sektorów kreatywnych na rzecz wzrostu zatrudnienia w UE</i>
2012	<i>EC Staff Working Docum.</i>	<i>Konkurencyjność europejskich przemysłów „high-end”</i>
2013	<i>EP Resolution</i>	<i>Promowanie rozwoju kultury i sektorów kreatywnych w Europie jako źródła wzrostu gospodarczego i miejsc pracy</i>
2015	<i>Council Conclusions</i>	<i>Kulturowe i kreatywne działania na rzecz stymulowania innowacji, zrównoważonego rozwoju oraz włączenia społecznego</i>
2016	<i>EC Communication</i>	<i>Działania w kierunku strategii UE na rzecz międzynarodowych stosunków kulturalnych</i>
	<i>EP Resolution</i>	<i>Spójna polityka UE na rzecz kultury i przemysłów kreatywnych</i>
2017	<i>EC Communication</i>	<i>Wzmacnianie tożsamości europejskiej poprzez edukację i kulturę</i>
	<i>Council Conclusions</i>	<i>Promowanie dostępu do kultury poprzez techniki cyfrowe z naciskiem na rozwój audytorium</i>
2018	<i>Council Conclusions</i>	<i>Wniesienie dziedzictwa kulturowego do polityk Unii Europejskiej</i>
2018	<i>EC Communication</i>	<i>Nowa Europejska Agenda nt. Kultury</i>
2018	<i>EC Staff Working Doc.</i>	<i>Europejskie Ramy Działania nt. Dziedzictwa Kulturowego</i>

Źródło: opracowanie własne na podstawie *The Cultural and Creative Cities Monitor* (CCCM 2017, 2019).

Wymienione w tabeli 2 dokumenty świadczą o dużym zaangażowaniu instytucji unijnych w promowanie rozwoju kultury. Jak podkreśla się w treści wielu z nich, sektor kultury i sektor kreatywny, w tym dziedzictwo kulturowe, posiadają wystarczający potencjał, by przyczynić się do zmniejszenia ubóstwa, zapobiegania konfliktom, jednocześnie wspierając wzrost gospodarczy, wzrost zatrudnienia, spójność społeczną i rozwój lokalny. Często pojawia się tam termin: przemysły kreatywne – określający branże funkcjonujące wokół kultury. Rozwijając je, można wydatnie wzmocnić lokalną gospodarkę, co jest wykorzystywane przez władze

wielu miast i regionów, również w Polsce. Uważa się, że to rynkowe podejście wobec sektora kultury widoczne w polityce UE zostało pierwotnie zainicjowane w Wielkiej Brytanii, skąd zaczęło przenikać do innych krajów oraz na szczebel unijny (Littoz-Monnet 2012).

Unia Europejska wspiera kulturę w państwach członkowskich nie tylko poprzez rezolucje, białe księgi czy komunikaty, które przede wszystkim inspirują pewne rozwiązania, rekomendują działania i zachęcają np. do współpracy. Równocześnie podejmowane są takie działania jak Agenda Miejska (*Urban Agenda for EU*). W roku 2018 zainicjowano w ramach tej inicjatywy projekt: *Culture and Cultural Heritage*. Podjęto działania na rzecz wdrażania nowej wielopoziomowej metody pracy – eksperci reprezentujący różne szczeble administracji (Komisja Europejska, kraje członkowskie, samorządy lokalne) spotykają się w celu omawiania wspólnych planów i instrumentów, które można wykorzystywać w poszczególnych miastach.

Zaangażowanie UE w rozwój kultury ma również charakter materialny. Należy tu wymienić źródła finansowania, z których już od lat trafiają środki do sektora kultury. Podstawowym jest program Kultura, który przyjmowany jest dla kolejnych okresów programowania UE. W kończącym się właśnie okresie przyjął on inną nazwę – Kreatywna Europa 2014–2020. Natomiast drugim źródłem finansowania jest budżet Polityki Spójności tworzony obecnie przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, wspierający inwestycje, a także Europejski Fundusz Społeczny, wspierający tzw. działania miękkie. Sektor kultury jest tu wspierany niejako przy okazji, bowiem sama polityka spójności zorientowana jest na wyzwalanie potencjałów rozwojowych miast i regionów w celu wyrównania ich poziomów oraz jakości życia mieszkańców całej Unii Europejskiej. Zatem zarówno infrastruktura kultury w postaci domów kultury, teatrów, bibliotek miejskich, jak i programy społeczne zawierające wątki kulturowe, były i są współfinansowane z funduszy strukturalnych, aby dokonała się potrzebna zmiana na rzecz spójnej i bogatszej Europy.

3.3. Wybrane modele narodowych polityk rozwoju kultury w Unii Europejskiej

Należy podkreślić, że Europa jest bardzo różnorodnym kontynentem pod względem kultury, czego przejawem jest m.in. różnorodność językowa. Kraje europejskie od lat starają się przypisywać kulturze określoną rolę w swoim rozwoju, co ma przełożenie na prowadzoną politykę kulturalną. Należy jednak podkreślić, że próby kategoryzacji tych polityk są zawsze pewnym uproszczeniem.

W krajach Europy Zachodniej, które od dziesięcioleci prowadzą aktywną politykę kulturalną, w latach 80. i 90. XX wieku zaczęły się kształtować odrębne modele tej polityki. Współcześnie można wymienić trzy (Rius-Ulldemolins et al. 2019).

Pierwszym jest **Model Liberalny** cechujący się niskim zaangażowaniem państwa oraz zakładający, że priorytet dla rozwoju kultury wysokiej powinien wypływać z potrzeb samej społeczności. Przypomnijmy, że model taki znalazł się również w światowej klasyfikacji polityki kulturalnej prezentowanej na początku tego rozdziału. Zimmer i Toepler (1996), opisując rozwój tego modelu w takich krajach jak Szwecja i Niemcy, zwracają uwagę, że występuje on w tzw. krajach dobrobytu. Tylko w państwach posiadających odpowiednio wysoki standard życia potencjalni odbiorcy kultury wybierać mogą rozrywki w postaci kultury wysokiej, która w modelu tym będzie wiązać się z relatywnie wysokimi kosztami.

Drugi to **Model Centralnoeuropejski**. Chodzi tu o kraje Zachodu, czyli państwa z wyłączeniem Europy Środkowo-Wschodniej. To tradycyjny model oparty na subsydiowaniu kultury przez państwo, w którym kultura wyższa jest całkowicie zależna od tych subsydiów. W opisywanym modelu odbiorcy kultury nie są aktywnymi uczestnikami, ale pasywnymi odbiorcami usług kulturalnych, bez zaangażowania w formę i kształt tych wydarzeń. Natomiast instytucje kultury muszą tu zabiegać o wsparcie ze środków publicznych.

Trzeci to **Model Nordycki**. Charakteryzuje się on znaczną decentralizacją wsparcia państwa ukierunkowanego na rozwój kultury. Konsumpcja kultury staje się tam procesem z szerokim i rosnącym udziałem społeczeństwa (Duelund 2003).

Kraje Europy Południowej wpisują się w model drugi, choć warto podkreślić pewną ich odrębność, przejawiającą się w posiadaniu licznych zabytków i ogromnej spuścizny przeszłości; stąd nacisk kładziony jest tam na konserwację i zachowanie tej spuścizny dla przyszłych pokoleń. Kraje te przyjmują równocześnie podejście zorientowane na klienta (Arostegui et al. 2018).

Należy jednak przyznać, że wszelkie modele polityki kulturalnej w Europie są pewnym uproszczeniem rzeczywistości. W rezultacie część krajów pozostaje poza przyjętymi kategoriami, inne zaś plasują się w więcej niż jednej kategorii. Polityki kulturalne są prowadzone na poziomie krajów członkowskich i w rzeczywistości każde z państw ma swój specyficzny system, który często ewoluuje, uwzględniając uwarunkowania zewnętrzne. Niżej zaprezentujemy systemy/modele polityki kulturalnej takich krajów jak Francja, Niemcy oraz Wielka Brytania.

Model francuski charakteryzuje się równym dostępem wszystkich obywateli do kultury, co zostało zagwarantowane w ustawie zasadniczej. Państwo, które po rewolucji francuskiej stworzyło – w miejsce monarchii – dość scentralizowany system regulacji, już wtedy przejęło zadania w obszarze ochrony i udostępniania dziedzictwa kulturowego oraz patronat nad twórcami. Od przeszło ćwierć wieku Ministerstwo Kultury i Komunikacji koordynuje politykę kulturalną we Francji. Część autorów kwestionuje jednak zasadność takiej centralizacji oraz spójność całego francuskiego modelu prowadzenia polityki kulturalnej (Dubois 2016).

Warto zaznaczyć, że model francuski oparty jest na powszechnym przekonaniu o istotnej roli kultury w rozwoju, zarówno społecznym, jak i ekonomicznym. Od lat kultura wnosi wymierny wkład w jakość życia Francuzów. Chcąc zrozumieć francuski model polityki kulturalnej, należy nawiązać do przyjętego tam

podziału terytorialnego kraju na regiony i departamenty oraz do realizowanych procesów decentralizacji. Polegają one na ustanowieniu administracji centralnej również w jednostkach regionalnych i lokalnych. O ile istnienie administracji centralnej na poziomie regionów jest standardem w większości krajów europejskich, o tyle na poziomie jednostek lokalnych (tu: departamentów) jest rzadkością. Właśnie na poziomie departamentów ustanowiono tzw. Dyrekcje Generalne ds. Kultury (DRAC), które podlegają wspomnianemu ministerstwu. Jak pisze A. Wąsowska-Pawlik (2013), dyrekcje te poprzez finansowanie i pomoc organizacyjną i personalną kierowaną do lokalnych instytucji kultury wdrażają rządowe priorytety adekwatne do strategii poszczególnych regionów. Warto dodać, że liczba francuskich regionów w roku 2016 zmniejszyła się z dwudziestu dwóch do zaledwie dwunastu; ale są to naprawdę duże jednostki, posiadające tzw. przedstawiciela rządu w terenie w postaci prefekta.

Francuski model polityki kulturalnej zorientowany jest na udostępnianie zbiorów, zarówno francuskich, jak i zagranicznych, szerokiej publiczności. Na podkreślenie zasługuje fakt, że są one udostępniane nie tylko w dużych miastach – stolicach regionów, ale również w mniejszych ośrodkach.

Kształt dzisiejszej *kulturpolitik* w Niemczech jest również uwarunkowany historycznie (duża liczba różnorodnych księstw feudalnych i niezależnych republik miejskich, które utworzyły jedno państwo), posiada cechy systemu zdecentralizowanego. Współcześnie każdy z szesnastu landów federalnych tworzy odrębną politykę kulturalną. Nie oznacza to, że rząd federalny nie podejmuje działań w tym zakresie. Należy tu nawiązać do utworzonego w 1998 roku urzędu Pełnomocnika Rządu Federalnego ds. Kultury i Mediów (*BKM Bundesbeauftragter für Kultur und Medien*). Odpowiada on za ustawodawstwo na poziomie federalnym w obszarze kultury, za zagraniczną politykę kulturalną, politykę medialną oraz za współfinansowanie instytucji i projektów o znaczeniu ponadregionalnym. Jednak w porównaniu do Francji poziom centralny w Niemczech posiada znacznie mniejszy wpływ na rozwój kultury, bowiem kładzie się nacisk na samodzielność landów w tym zakresie (Pokojska 2020, s. 17–18). Większość z nich w swoich strukturach organizacyjnych posiada urzędy odpowiedzialne za kulturę, które często połączone są ze sportem lub edukacją. Platformą współpracy pomiędzy regionami jest Stała Konferencja Ministrów Kultury Landów (*KMK – Standiger Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*).

Natomiast model brytyjski oparty jest na instytucjach pośredniczących, czyli agencjach rządowych, które stają się dystrybutorami środków publicznych kierowanych do sektora kultury, starając się w tej działalności zachowywać niezależność. System ten bazuje na transparentności i nakierowany jest na odpolitycznienie decyzji o charakterze finansowym. Na poziomie centralnym odpowiedzialny za politykę kulturalną jest *Department of Culture, Media and Sport*. Należy pamiętać, że Zjednoczone Królestwo składa się z Anglii, Walii, Szkocji i Irlandii Północnej, a każde z tych królestw i prowincji posiada samodzielność legislacyjną, która odnosi się też do sfery kultury.

Przykładami wspomnianych wcześniej instytucji pośredniczących są takie agencje jak: *Arts Council England*, *Creative Scotland*, *Arts Council of Northern Ireland*, *Arts Council of Wales*. Status agencji posiadają również ważniejsze instytucje kultury, stanowiące narodowe atrakcje – Tate Galleries czy Victoria and Albert Museum. Ważnym źródłem finansowania kultury w Wielkiej Brytanii jest Loteria Narodowa założona w 1994 roku. Pozyskane w ten sposób środki trafiają do rad sztuki, a następnie są dystrybuowane do beneficjentów w postaci instytucji kultury i innych dostawców usług kulturalnych.

Należy dodać, że Francja, Niemcy i Wielka Brytania to kraje europejskie, które w ostatnich latach przeznaczają najwięcej środków publicznych na usługi w zakresie kultury (Rius-Ulldemolins et al. 2019, s. 1053).

Trafnie sytuację na rynku kultury w krajach postsocjalistycznych określają M. Dragicevic i B. Stajkovic, autorzy książki *Kultura: zarządzanie, animacja, marketing*:

Charakterystyka okresu „przejściowego” dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej na ogół sprowadza się do: niestabilności systemów politycznych, nierozwiązanych stosunków ekonomicznych (koegzystencja wszystkich form własności), werbalnego wyolbrzymiania znaczenia rynku bez pełnego ustanowienia relacji rynkowych, wzrostu uczuć narodowych i troski o „zdrowie” oraz trwanie narodu, likwidacji cenzury z powodów ideologicznych, a wprowadzenie jej z powodów religijnych i nacjonalistycznych itd. W domenie kultury kluczowe problemy dotyczą faktu, że z ustaniem państwowej kontroli ideologicznej ustała też opieka państwa. Instytucje kultury ukierunkowują się z kolei na rynek, który faktycznie jeszcze nie istnieje. Samo zainteresowanie publiczności kulturą zmniejsza się, a gdzieś tam całkiem zanika. Nie chodzi tu wyłącznie o zmianę obiektu zainteresowania, lecz o to, że twórczość artystyczna nie jest już ceniona tak jak kiedyś. [...] Z tego powodu jednym z kluczowych zadań artystów i pracowników sektora kultury we wszystkich krajach Europy Środkowej i Wschodniej jest dzisiaj przyciągnięcie publiczności dzięki dobrym projektom, a następnie dzięki wyjątkowo udanym zabiegom marketingowym (Dragicevic, Stajkovic 2010, s. 33–34).

Można się zgodzić z autorami, że zasadniczym problemem stało się przyciągnięcie odbiorców kultury, a samorządy terytorialne, którym podlega większość publicznych instytucji kultury, muszą równocześnie finansować wiele innych ważnych, często pilniejszych dla lokalnych społeczności zadań. Z tego powodu np. w naszym kraju sytuacja na rynku kultury odbiega zdecydowanie od rzeczywistości krajów zachodnich. W kolejnym podrozdziale scharakteryzujemy sektor kultury w Polsce, co umożliwi lepsze poznanie kontekstu prowadzonych badań empirycznych.

3.4. Polityka rozwoju kultury w Polsce – przeszłość i teraźniejszość

Zmiana ustrojowa, jaka dokonała się w Polsce w roku 1989, w sposób zasadniczy wpłynęła na kształtowanie się modelu polityki kulturalnej oraz na podejście do problematyki kultury i jej roli w rozwoju społeczno-gospodarczym.

Początkowo nie znalazła się jednak wśród priorytetów dokonywanych wówczas reform ustrojowych i tych związanych z urynkowaniem polskiej gospodarki, choć niewątpliwie stała się elementem transformacji. D. Przystek (2016, s. 23–24), omawiając ówczesne przemiany, zwraca uwagę na cztery płaszczyzny, które miały fundamentalne znaczenie dla kultury i kierunków jej rozwoju w Polsce. Pierwsza to demokratyzacja – oznaczająca dla kultury zniesienie cenzury, która znacznie ograniczała możliwości legalnej ekspresji artystycznej. Zapoczątkowany wówczas proces decentralizacji państwa skutkowało powołaniem samorządów terytorialnych ostatecznie na trzech szczeblach – wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Biorąc pod uwagę, że pełnią one współcześnie rolę organizatorów dla większości publicznych instytucji kultury w Polsce, decentralizacja państwa była dla kultury zmianą fundamentalną. W tym kontekście warto również wspomnieć o organizacjach pozarządowych, które postanowiono włączyć w politykę kulturalną, powierzając im określone zadania. Włączanie organizacji pozarządowych w postaci stowarzyszeń i fundacji – jako podmiotów mogących wnieść wymierny wkład w sferę kultury w Polsce – przyczyniło się do poszerzenia i wzbogacenia usług kulturalnych.

Druga płaszczyzna przemian to zmiana hierarchii wartości światopoglądowych, w tym artystyczno-estetycznych. Pojawiły się nowe zjawiska, nastąpiła pluralizacja dotychczasowych wyobrażeń ideowych w świecie artystycznym. Bezpośrednio po przełomie i w początkowym okresie transformacji reformy koncentrowały się na urynkowaniu polskiej gospodarki, co miało też wpływ na podejmowane próby rynkowego podejścia do sfery kultury i weryfikacji poszczególnych publicznych instytucji kultury. Pojawiły się propozycje likwidacji nieefektywnych podmiotów oraz prywatyzacji tych, które mogą przynieść wymierne zyski, czyli nie muszą być dotowane przez państwo.

Trzecia płaszczyzna zmian to otwarcie Polski na kraje Europy Zachodniej. Możliwość przystępowania do organizacji międzynarodowych, zarówno Polski, jak i poszczególnych instytucji kultury, stała się czynnikiem pozwalającym na rozwijanie wymiany kulturalnej oraz zintensyfikowanie zewnętrznego oddziaływania poprzez kulturę. Aktywność Polski w Radzie Europy, a później w Unii Europejskiej zaczęła stwarzać dodatkowe możliwości w tym zakresie. Na poziomie instytucji kultury stowarzyszenia muzeów, teatrów, domów kultury stają się płaszczyznami współpracy i stanowią czynnik stałego podnoszenia poziomu ich działalności. Należy jednocześnie zaznaczyć, że wspomniana otwartość może również obrócić się przeciwko kulturze w danym kraju, jeżeli będzie zbyt szeroka, gdy będzie odbywała się kosztem własnej kulturalnej tożsamości kraju. Dyskusja o tych wyzwaniach po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej zaowocowała szeregiem ustaw (Ustawa o języku polskim, Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), które jednoznacznie zamanifestowały polską tożsamość oraz rolę kultury w jej kształtowaniu na przełomie wieków.

Czwarta ze wspomnianych płaszczyzn to transformacja rynkowa sektora kultury. Polegała ona na wycofywaniu się państwa z finansowania i zarządzania

w sektorze kultury. Początkowo nadzieje pokładano w sektorze biznesu, który mógłby sprawować mecenat nad wieloma przedsięwzięciami sfery kultury, również tzw. kultury wysokiej. Jednak szybko okazało się, że przedsiębiorstwa angażują się głównie w przedsięwzięcia kultury popularnej, które mają swoje odbicie w mediach i mogą przełożyć się na ich marki biznesowe, a przez to sprzedaż produktów i usług. W kolejnych dekadach po transformacji władza centralna zdecydowała się pozostawić w swojej gestii relatywnie niewiele instytucji kultury, powierzając resztę (w ramach kolejnych reform administracyjnych) samorządom terytorialnym.

Omówione cztery płaszczyzny pokazują proces wciąż trwających przemian w sektorze kultury. Państwo powinno stworzyć sprawny model działania sektora kultury korzystny nie tylko dla odbiorców, ale też dla twórców, którzy nie posiadają często należnej im pozycji w społeczeństwie, a np. w czasie kryzysu pozostawiani są sami sobie. Jak pisze A. Wąsowska-Pawlik:

Właściwe ramy prawne dla funkcjonowania twórców i instytucji, zapewnienie odpowiedniego finansowania dostępnego zarówno dla publicznych, jak i dla niepublicznych podmiotów, dążenie do odpolitycznienia decyzji finansowych i merytorycznych na różnych szczeblach – to pożądane elementy polityki kulturalnej, za którą odpowiada państwo (2013, s. 123).

Krytycznie na temat przemian na polskim rynku kultury wypowiada się również W. J. Karna. Jej zdaniem:

Najbardziej zauważalną zmianą w sferze kultury jest to, że stała się ona towarem, a powstający rynek wyzwolił konkurencję wraz ze wszelkimi jej przejawami, upadkiem niektórych starych i powstawaniem nowych instytucji oraz form oddziaływania kulturowego. Urynkowienie kultury sprawiło, że wzrosła zależność między poziomem ceny a wartością formy i treści przekazów kulturalnych. Wobec masowości tanich wytworów kultury oraz szybko zmieniającej się mody, ogólny poziom usług kulturalnych uległ znacznemu obniżeniu. Równocześnie pewne wytwory kultury stały się droższe, a tym samym dostępne dla mniejszej niż dawniej liczby odbiorców. Zaobserwowano to przede wszystkim w wypadku instytucji kultury tzw. wysokiej, do których zalicza się teatry, czy filharmonie. Problemy ekonomiczne, przed którymi obecnie stoją instytucje kultury finansowane ze środków publicznych, nie są łatwe do rozwiązania. Jest to spowodowane głównie tym, że jako instytucje uprawiają formę sztuki, która redukcje budżetowe znosi gorzej niż inne instytucje kulturalne (2008, s. 8).

Dla dokonania bliższej charakterystyki polskiego sektora kultury omówione zostaną najważniejsze akty normatywne, które regulują funkcjonowanie tego sektora. Wątek kultury odnajdujemy już w Konstytucji RP, gdzie jednoznacznie wskazuje się, że rolą państwa jest upowszechnianie zróżnicowanej oferty kulturalnej, równy dostęp obywateli do kultury oraz dbanie o zachowanie tożsamości narodowej, co traktowane jest jako główny czynnik ciągłości narodowej wspólnoty. Warto w tym miejscu zacytować najważniejszy w tym kontekście zapis: „Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju” (Konstytucja, Dz.U. Nr 78, poz. 483, art. 6 ust. 1). Innymi słowy, ustawa

zasadnicza stanowi o prawie obywateli do kultury, czyli prawie do rozwoju. Jak pisze J. Hausner (2013, s. 102), z prawa tego może skorzystać tylko jednostka lub zbiorowość autonomiczna i kreatywna. Twierdzi on równocześnie, że legislacyjne ustanowienie prawa do kultury jest zdecydowanie niewystarczające. Ważna jest bowiem edukacja kulturalna, rozwój internetu i innych środków masowego przekazu oraz budowanie sieci koordynacji.

Konstytucja odnosi się również do twórczości artystycznej, wskazując na cały katalog praw w zakresie takiej twórczości czy, szerzej, w sferze kultury. Chodzi tu o wolność ekspresji i niezależnego kształtowania światopoglądu artystycznego dla każdego: „Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr nauki” (Konstytucja, art. 73). Zapis ten jest traktowany przez ludzi kultury w Polsce jako podstawowa gwarancja swobody twórczej.

Kolejnym aktem normatywnym, który posiada kluczowe znaczenie dla funkcjonowania sfery kultury w Polsce jest Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej z 25 października 1991 roku (Dz.U. z 1991 r. Nr 114, poz. 493). Ustawa ta w ciągu kolejnych lat była wielokrotnie nowelizowana. Ze względu na wątek badawczy niniejszej monografii, który dotyczy lat 2011–2018, w tym rozdziale skoncentrowano się na stanie prawnym drugiej dekady XXI wieku.

Ustawa w art. 1. wskazuje cele oraz zadania dla formalnego działania na rzecz rozwoju kultury. Działalność kulturalna według Ustawy polega na: 1) tworzeniu, 2) upowszechnianiu, 3) ochronie kultury, 4) sprawowaniu mecenatu przez państwo (w tym JST), polegającego na wsparciu i promocji twórczości, edukacji i oświaty kulturalnej, działań i inicjatyw kulturalnych oraz opieki nad zabytkami, 5) wsparciu finansowym działań związanych z polityką kulturalną państwa (szczególnie centralnego i jednostek podziału terytorialnego), realizowanych przez instytucje kultury i inne placówki nienależące do sektora finansów publicznych. Dotyczy to zarówno instytucji publicznych, jak i niepublicznych. W Ustawie odnajdujemy również kategorie podmiotów działalności kulturalnej, czyli formy organizacyjne, a wśród nich: teatry, opery, operetki, orkiestry, filharmonie, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań w różnych dziedzinach kultury. Ustawa wskazuje również podmioty właściwe do organizacji działalności kulturalnej, którymi są: właściwy minister (ds. kultury i dziedzictwa narodowego)¹, kierownicy urzędów centralnych mający prawo tworzenia państwowych instytucji kultury oraz jednostki samorządu terytorialnego, które powołują samorządowe instytucje kultury.

Należy podkreślić, że w myśl Ustawy prowadzenie działalności kulturalnej jest obowiązkowym zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego.

¹ Obok Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, któremu podlega większość instytucji kultury poziomu centralnego, należy również wspomnieć o ministrach innych resortów, np. rolnictwa (Centralna Biblioteka Rolnicza), obrony narodowej (Muzeum Wojska Polskiego, Reprezentacyjny Zespół Artystyczny Wojska Polskiego).

W działaniach tych kluczowy staje się mechanizm konkursowy dla dyrektorów instytucji kultury, który ma gwarantować rozwój instytucji i prowadzenie jej zgodnie z oczekiwaniami organizatora. Warto tu dodać, że część istotnych przepisów Ustawy funkcjonuje dopiero od jej nowelizacji w roku 2011. Wprowadzone wtedy zmiany stanowiły rezultat debat prowadzonych podczas Kongresu Kultury Polskiej, który odbył się w Krakowie w dniach 23–25 września 2009 roku. Wprowadzono kontrakty na czas określony dla kierujących instytucjami kultury (menedżerów) oraz umożliwiono prowadzenie instytucji przez osoby fizyczne i osoby prawne. Dokonano także rozróżnienia na instytucje kultury oraz na instytucje artystyczne. Wzięto tu pod uwagę ich odmienny system pracy. W instytucjach kultury standardem jest ciągła działalność przez cały rok. Natomiast w instytucjach artystycznych pojawia się sezonowość działalności o różnym poziomie natężenia. Wspomniane przepisy obowiązują od 2012 roku.

Pośród aktów normatywnych regulujących sferę kultury w Polsce warto wymienić Ustawę o muzeach z 21 listopada 1996 roku, która wyszczególnia zadania państwa w obszarze dziedzictwa kulturowego. W art. 1 muzeum jest tu zdefiniowane jako:

jednostka organizacyjna nienastawiona na osiągnięcie zysku, której celem jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej i światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwienie korzystania ze zgromadzonych zbiorów (Dz.U. z 1996 r. Nr 5, poz. 24).

Ustawa dzieli również muzea na: 1) muzea państwowe (tworzone przez organy administracji rządowej), 2) muzea samorządowe (tworzone albo przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego), 3) muzea prywatne, które mogą być powoływane przez osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Warto podkreślić, że w myśl Ustawy organy bądź podmioty tworzące muzeum są zobowiązane do zapewnienia środków potrzebnych do utrzymania i rozwoju muzeum, zapewnienia bezpieczeństwa zbiorom muzealnym oraz sprawowania nadzoru nad muzeum (art. 5.4).

Ustawa zobowiązuje ministra ds. kultury i dziedzictwa narodowego do prowadzenia w Biuletynie Informacji Publicznej wykazu muzeów. Minister prowadzi także Państwowy Rejestr Muzeów (art. 13.1). Znalazienie się w rejestrze to potwierdzenie wysokiego poziomu merytorycznej działalności i znaczenia zbiorów. Oznacza to, że minister uzależnia dokonanie wpisu od udokumentowanego znaczenia posiadanych zbiorów, istnienia zespołu pracowników o odpowiednich kwalifikacjach oraz adekwatnych pomieszczeń i stałego źródła finansowania, które pozwala na realizację statutowych celów muzeum.

Natomiast w zakresie ochrony zbiorów drukowanych, audiowizualnych i dźwiękowych obowiązuje Ustawa o bibliotekach (Dz.U. z 1997 r. Nr 85, poz. 539). Ustawa wysoko pozycjonuje działalność tych instytucji, bowiem wskazuje, że biblioteki i gromadzone zbiory stanowią dobro narodowe i służą zacho-

waniu dziedzictwa narodowego, przez co tworzą spuściznę dla kolejnych pokoleń. Rola bibliotek to organizowanie i zapewnienie dostępu do zasobów nauki i kultury polskiej oraz światowej. Warto w tym miejscu podkreślić, że Ustawa zagwarantowała powszechny, bezpłatny dostęp do zasobów bibliotek publicznych, zarówno tych centralnych, jak i samorządowych.

Równolegle funkcjonuje szereg innych ustaw czy przepisów, które pośrednio odnoszą się do różnych obszarów funkcjonowania kultury. Są to: Ustawa o języku polskim, przepisy dotyczące działalności prasowej i telewizyjno-radiowej (Prawo prasowe, Ustawa o radiofonii i telewizji), przepisy w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego, (Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), pielęgnowanie i ochrona dorobku filmowego oraz wspieranie produkcji filmowej (Ustawa o kinematografii).

Chcąc dopełnić opisu ram stworzonych w Polsce dla rozwoju sfery kultury, warto sięgnąć do Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004–2020. Jest to pierwszy tak kompleksowy dokument dotyczący kierunków rozwoju polskiej kultury po przemianach ustrojowych w 1989 roku. Powstanie tego dokumentu związane jest z wejściem Polski do Unii Europejskiej i z możliwościami pozyskania funduszy europejskich na projekty w obszarze kultury. Początkowo był to okres lat 2004–2006, następnie 2007–2013, a jeszcze później 2014–2020.

W dokumencie wskazano szereg słabych stron sektora kultury. Warto zwrócić uwagę na wybrane słabości dotyczące systemu polityki kulturalnej państwa oraz te dotyczące samych instytucji kultury, które reprezentują poziom operacyjny systemu. Jeżeli chodzi o politykę kulturalną, to kilkanaście lat temu wymieniono brak spójnej polityki kulturalnej państwa i JST oraz brak efektywnych instrumentów oddziaływania na kulturę. W analizie SWOT pojawia się też jasna informacja o deficycie finansów. Tak należy interpretować oba następujące zapisy: „niewystarczające środki budżetu państwa w dyspozycji Ministra Kultury” (s. 68) oraz „niskie wydatki na kulturę w przeliczeniu na jednego mieszkańca – zdecydowanie niższe niż w krajach Unii Europejskiej” (s. 69).

Natomiast jako słabości ówczesnych instytucji kultury wymieniono: zadłużenie instytucji kultury czy niski stopień unowocześnienia IK. Jedną ze słabości zidentyfikowanych już piętnaście lat temu był brak systemu oceny jakości funkcjonowania instytucji kultury, a także brak powiązania systemu dystrybucji środków ministerialnych z systemem oceny jakości instytucji i przedsięwzięć kulturalnych. Wydaje się, że ten mankament nadal jest cechą polskiego systemu, który w wielu innych obszarach się poprawił, choć nadal pozostaje w tyle za wieloma krajami europejskimi.

Niżej zaprezentowano kluczowe zapisy Narodowej Strategii Rozwoju Kultury:

1. Państwo powinno zachować rolę kreatora polityki horyzontalnej i „sektorowej” w sferze kultury i realizować tę politykę poprzez działania Ministra Kultury i działania jst.
2. Wydatki publiczne (zwłaszcza w przeliczeniu na jednego mieszkańca) na kulturę w Polsce powinny znacząco wzrosnąć.

3. Minister Kultury realizuje zadania własne poprzez narodowe programy kultury, programy operacyjne, narodowe instytucje kultury, placówki badawczo-rozwojowe, wyspecjalizowane instytucje typu arm's length oraz zlecanie zadań instytucjom samorządowym i pozarządowym.
4. Budżet Ministra Kultury powinien być adekwatny do nowych działań.
5. Państwo, w tym Minister Kultury, powinno być partnerem dla jst i wspólnie z nimi kształtować kulturę w regionach. Do tego celu niezbędne jest zinstytucjonalizowanie platformy współpracy pomiędzy państwem a samorządami, a także w większym stopniu wykorzystanie możliwości tworzenia i prowadzenia wspólnych instytucji i wspólnych inwestycji w sferze kultury.
6. Samorządy terytorialne powinny zyskać większą motywację w kształtowaniu instytucjonalnego zaplecza dla rozwoju kultury, w tym do wypełniania założonych w lokalnych strategiach rozwoju celów w sferze kultury, a rola państwa powinna sprowadzać się do badań naukowych i monitorowania tej sfery oraz do skutecznego zapobiegania sytuacjom kryzysowym. Jednocześnie Minister Kultury powinien posiadać odpowiednie środki na sprawowanie mecenatu nad działalnością instytucji kultury oraz instrumenty o charakterze motywacyjnym, za pomocą których możliwa będzie realizacja polityki kulturalnej państwa w regionach.
7. Zwiększyć powinna się społeczna partycypacja w sferze odpowiedzialności za kulturę, m.in. poprzez uspołecznienie decyzji podejmowanych w sferze kultury w regionach (lokalne strategie kultury, społeczne ciała opiniujące funkcjonowanie instytucji kultury). Wzrosnąć powinna również rola organizacji pozarządowych, poprzez równouprawnienie ich w dostępie do środków publicznych na zadania w sferze kultury.
8. Praca na rzecz unowocześniania procesu zarządzania sferą kultury i usług kulturalnych jest wspólnym zadaniem Ministra Kultury i jednostek samorządu terytorialnego. W tej sferze powinny zostać podjęte szeroko zakrojone działania na rzecz: doskonalenia kadr zarządzających, wyposażenia instytucji w odpowiedni sprzęt elektroniczny i komputerowy, zintegrowania programów łączących zdigitalizowane zasoby kultury w sieci wirtualne, digitalizacji zbiorów muzealnych i zasobów bibliotek w celu ułatwienia ich dostępności, wspierania innowacyjnych projektów kulturalnych.
9. Wszystkie zaplanowane działania zaprogramowane w strategii powinny być dostępne dla mniejszości narodowych oraz instytucji prowadzonych przez te społeczności w celu pielęgnowania różnorodności kulturowej i ich tradycji jako dorobku polskiej kultury.
10. Rosnące znaczenie powiązania kultury z rozwojem gospodarczym i dochodami regionów jest podstawą dla podjęcia działań w kształtowaniu zintegrowanych produktów turystycznych, wykorzystujących elementy dziedzictwa kulturowego, aktywność instytucji kultury oraz skoncentrowane wokół tych instytucji przemysły kultury.
11. Strategicznymi obszarami w okresie programowania 2004-2020 są:
 - a) promocja czytelnictwa i wsparcie sektora książek i wydawnictw,
 - b) ochrona dziedzictwa kulturowego, w tym szczególnie ochrona i rewitalizacja zabytków,
 - c) rozwój szkolnictwa artystycznego, w tym rozbudowa i modernizacja infrastruktury oraz unowocześnianie programów edukacji artystycznej i dostosowanie ich do rynku pracy,
 - d) Wzmocnienie efektywności działania i roli instytucji artystycznych w kreowaniu sfery kultury, w tym i promocji polskiej twórczości artystycznej,
 - e) stworzenie systemu wspierania współczesnej twórczości artystycznej, stworzenie instytucji zajmujących się jej dokumentowaniem, gromadzeniem i udostępnianiem.
12. Zwiększenie samodzielności instytucji kultury, także w znaczeniu ekonomicznym oraz wyposażenie ich w odpowiednie narzędzia finansowe, wpłynie pozytywnie na ich efektywność i konkurencyjność na rynku usług kulturalnych oraz na samodzielność programową.

13. Rolą Ministra Kultury oraz jednostek samorządu terytorialnego jest motywowanie społeczności do partycypacji w funkcjonowaniu sfery kultury, w tym do stworzonych narzędzi podatkowych. W tym celu Minister Kultury i samorządy powinny rozszerzyć obowiązki odpowiednich komórek swoich urzędów w zakresie promocji społecznej odpowiedzialności obywateli za kulturę (wspólne kampanie promocyjne, powstawanie społecznych paneli eksperckich i ciał doradczych związanych z możliwością pozyskania dodatkowych funduszy na kulturę w regionach).
14. W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w równym stopniu zadaniem Ministra Kultury, jednostek samorządu terytorialnego i instytucji kultury staje się pozyskanie środków na kulturę z funduszy strukturalnych oraz innych środków Unii Europejskiej. W tym celu Minister Kultury i jst powinny zapewnić odpowiednie środki na wkład własny do projektów realizowanych w sferze kultury.
(Uzupełnienie Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004–2020, Warszawa 2005, s. 71–72).

Można więc stwierdzić, że polityka rozwoju kultury jest w Polsce prowadzona przez władze szczebla centralnego, wojewódzkiego oraz lokalnego i każdej z tych szczebli dysponuje własnymi instrumentami. D. Przastek (2016, s. 10) wskazuje na dwa czynniki, z powodu których w Polsce nie ma spójnego modelu polityki kulturalnej, a jest ona współtworzona przez różne poziomy władzy, niekiedy w rozbieżnych kierunkach. Pierwszy to konsekwencje podziału terytorialnego i powierzanie przez ustawodawcę prowadzenia instytucji kultury władzy różnych szczebli. W rezultacie zdecydowana większość infrastruktury kultury pozostaje w gestii władz lokalnych, które w ramach dostępnych instrumentów oddziaływania kreują rozwój kultury na swoim terenie.

Natomiast liczba instytucji kultury, dla których organizatorem jest minister, jest znacznie mniejsza, choć w ostatnich latach następują zmiany w kierunku zwiększenia roli szczebla centralnego w sferze kultury, zwłaszcza na poziomie regionalnym, ale też lokalnym (Kopeć 2020). Polega to na przejmowaniu udziałów w samorządowych (wojewódzkich i miejskich) instytucjach kultury, czego konsekwencją jest przekazywanie dodatkowych środków na ich działalność, ale też możliwość bezpośredniego wpływu (organizatora) na repertuar czy, szerzej, na przesłanie merytoryczne tworzonych i prezentowanych tam dzieł kultury.

Drugi aspekt wynika ze zmienności rządów szczebla centralnego. Kolejni ministrowie reprezentujący różne obozy polityczne przyjmują odmienne priorytety, co przekłada się na kryteria systemu finansowania przedsięwzięć w zakresie kultury. Od roku 2016 dla władzy centralnej coraz ważniejsze są wartości wypływające z nauki Kościoła katolickiego oraz przedsięwzięcia nawiązujące do dziedzictwa narodowego, i one mogą liczyć na ministerialne wsparcie. Natomiast mniej doceniane są przedsięwzięcia innowacyjne, bazujące na nowoczesnym, śmiałym kulturowo przekazie, na różnorodności kulturowej czy kontestujące tradycyjne wartości.

Należy równocześnie zauważyć, że w ostatnich latach obserwuje się w Polsce pewne zmiany (o szerszym charakterze) dotyczące polityki kulturalnej. Mia nowicie zaczynają pojawiać się elementy modelu biurokratyczno-indoktrynacyjnego, czego przejawem jest wykorzystywanie systemu zamówień państwowych

i ideologicznego nacisku w celu nadania właściwej, czyli zgodnej z ideologią rządzących, tematyki dla całej twórczości kulturalnej. Działania takie napotykają jednak na opór samorządów terytorialnych, które są organizatorem wielu instytucji kultury w dużych ośrodkach miejskich. Samorzady te reprezentują w większości odmienną opeję polityczną od władz centralnych oraz Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Przedstawione wyżej procesy kształtujące kondycję sektora kultury w Polsce pokazują obecny kierunek zmian, który można określić jako dążenie do centralizacji sektora kultury. Należy jednak zaznaczyć, że mimo zintensyfikowania działań (od 2016 roku) Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w tym kierunku nie doszło dotychczas do fundamentalnej zmiany strukturalnej.

Minister posiada instrumenty finansowe dające mu możliwości wpływania na projekty kulturalne realizowane przez samorządowe instytucje kultury i innych potencjalnych beneficjentów na terenie całej Polski, obowiązujące na poziomie kraju dokumenty (takie jak Strategia Rozwoju Kultury) obligujące samorzady terytorialne do zachowania określonego kierunku prowadzenia polityki kulturalnej. Prowadzona w Polsce polityka kultury nie jest spójna. Widać to zwłaszcza w przypadku dużych polskich miast, w których władze samorządowe identyfikują się z partiami opozycyjnymi, reprezentującymi podejście liberalne do prowadzenia polityki rozwoju kultury na poziomie lokalnym. W kolejnym podrozdziale zostanie rozwinięty wątek roli samorządów terytorialnych w polityce rozwoju kultury oraz publicznych instytucji kultury, które są filarami całego systemu kultury w Polsce.

3.5. Rola szczebla lokalnego i regionalnego w prowadzeniu polityki rozwoju kultury w mieście

W tej części rozdziału przedstawiona zostanie geneza reformy samorządowej w kulturze i jej przebieg, podział zadań i kompetencji między szczeblem centralnym a samorządami terytorialnymi oraz rola dużych miast w realizacji funkcji kulturalnej.

Należy przyznać, że polityka kulturalna w Polsce prowadzona po przemianach ustrojowych nie ma długiej historii. O ile władze na poziomie centralnym musiały przyjąć określone kierunki rozwoju kultury, o tyle możemy zaobserwować deficyt narzędzi i instrumentów jej implementacji. Dodatkowo przez wiele lat nie starano się angażować regionalnego i lokalnego szczebla do jej realizacji. Równocześnie na szczeblach tych nie podejmowano tzw. działań oddolnych, zorientowanych na przyjęcie własnych celów dotyczących kultury oraz na dążenie do ich realizacji. Dopiero dekadę temu w kilku regionach podjęto szeroką dyskusję stanowiącą dobry przykład oddolnych inicjatyw. Można więc stwierdzić, że model polityki kulturalnej w Polsce jest w procesie zmian, na które mają również wpływ władze centralne i wyznawany przez nie światopogląd.

Zmiany systemowe z roku 1990 doprowadziły do powierzenia większości placówek upowszechniania kultury samorządowym gminom, które właśnie wtedy rozpoczęły swoją działalność. Zgodnie z cytowaną już ustawą (Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej) organizator zapewnia podległym instytucjom kultury finansowanie niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz środki na utrzymanie obiektu, w którym działalność taka jest prowadzona. Zatem gminy zostały obciążone obowiązkami wymagającymi znacznych środków finansowych, których nie posiadały. W pierwszych latach po zmianach ustrojowych funkcjonował w Polsce podział instytucji kultury na trzy rodzaje: narodowe – podległe ministerstwu; państwowe – podlegające urzędom wojewódzkim i samorządowe, czyli gminne. W latach 90. XX wieku podejmowano projekty pilotażowe mające usprawnić ten układ instytucjonalny. W roku 1993 aż 46 największych miast (wcześniej pełniących funkcje stolic województw) przejęło w ramach takich prób prowadzenie instytucji kultury pozostających wcześniej w gestii wojewody.

Jednak dopiero od reformy administracyjnej państwa przeprowadzonej w 1998 roku samorządy terytorialne na szczeblu gminy, powiatu i województwa stały się organizatorami zdecydowanej większości instytucji kultury w Polsce. Tym samym duża część odpowiedzialności za kształt kultury i polityki kulturalnej w Polsce spadła na barki JST. Podstawę prawną stanowią tu zapisy we wszystkich trzech Ustawach samorządowych (Ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim), w których przypisano im: „zadania publiczne w zakresie kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”. Zgodnie z tzw. Ustawą kompetencyjną z 24 lipca 1998 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668) powiaty i miasta na prawach powiatu przejęły od wojewodów (administracja rządowa) prowadzenie tych instytucji kultury, które wpisane są do rejestrów wojewódzkich. Natomiast nowo utworzonym samorządom wojewódzkim przekazano do prowadzenia instytucje kultury, które do tamtej pory pozostawały w gestii ministerstw i urzędów centralnych.

Należy dodać, że wiązało się to również z przeznaczaniem na kulturę odpowiednich kwot. Udział samorządów terytorialnych w finansowaniu kultury wyniósł w 2013 roku aż 70%, pozostawiając wydatki na poziomie centralnym daleko w tyle (Kukołowicz et al. 2016). To pokazuje kluczową rolę samorządów w rozwoju sektora kultury, zwłaszcza tych na poziomie dużych miast, gdzie koncentrują się funkcje kulturalne oraz na poziomie województw, którym powierzono prowadzenie instytucji kultury o znaczeniu ponadlokalnym. Warto równocześnie zaznaczyć, że wkład powiatów w finansowanie kultury od początku pozostawał na bardzo niskim poziomie.

O podstawowej roli samorządów terytorialnych, a wśród nich miast wojewódzkich, na terenie których koncentrują się funkcje kulturalne, świadczą wyniki analizy finansowania sektora kultury w Polsce przeprowadzonej przez E. Malinowską-Misiąg (2016). Doszła ona do następujących wniosków:

- W strukturze całego sektora finansów publicznych kultura, obok edukacji i gospodarki komunalnej, należy do dziedzin działalności publicznej,

w których udział sektora samorządowego jest największy. Niewątpliwie ostatnie działania ministra, zwiększające liczbę instytucji kultury, dla których jest on w części lub w całości organizatorem, zmniejszają ten udział, ale zakres tych zmian w wymiarze finansowym nie jest znaczący.

- Zasadnicza część publicznych wydatków na kulturę służy finansowaniu publicznych IK, przy znacznym ograniczeniu wydatków służących wypełnianiu przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego roli mecenasa kultury. Relatywnie niewielkie wsparcie różnego typu odnotowuje się w przypadku inicjatyw podejmowanych przez innych organizatorów – organizacje pozarządowe i podmioty prywatne.
- Mimo podejmowanych prób wykreowania większej kwoty pozabudżetowych dochodów służących finansowaniu kultury znaczenie tych dochodów jest nadal marginalne.

Przyglądając się wydatkom publicznym na poszczególne rodzaje instytucji kultury, należy podkreślić, że największe wartości dotyczą domów kultury i bibliotek, które w zdecydowanej większości prowadzone są przez gminy. Ten najwyższy poziom związany jest z masowością wspomnianych obiektów i faktem, że występują one praktycznie w każdej gminie. Następne w „rankingu” są muzea oraz teatry – w których rola małych gmin jest zdawkowa. W przypadku muzeów można w uproszczeniu przyjąć, że ich działalność finansują niemal w równej mierze duże miasta (na prawach powiatu), samorządy województw oraz minister, czyli odpowiedzialność za nie jest bardzo podzielona. Sprawia to pewne trudności z koordynowaniem ich pracy oraz z wzajemną współpracą. W przypadku teatrów jest podobnie, choć odnotować należy nieco większy odsetek teatrów wojewódzkich. Natomiast filharmonie finansowane są w Polsce głównie przez duże miasta oraz województwa (Kukołowicz et al. 2016, s. 237). Reasumując, duże miasta relatywnie w największym zakresie finansują teatry, muzea i filharmonie, i to ich włodarze mają niekwestionowany wpływ na rozwój kultury, jej jakość i kierunki rozwoju.

Warto dodać, że w ostatnich latach sfera kultury została w Polsce wymiernie wzmocniona dzięki środkom dostępnym w ramach europejskiej polityki spójności. Chodzi tu o współfinansowanie projektów, które mają przekładać się na rozwój społeczno-gospodarczy państw, regionów, jednostek lokalnych. W Polsce możliwości takie pojawiły się już w roku 2004, czyli zaraz po przystąpieniu naszego kraju do UE. Natomiast wsparcie w większym zakresie odnotowano w kolejnych pełnych okresach programowania (2007–2013, 2014–2020). W pierwszym z tych okresów wymierne wsparcie uzyskano w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, w którym oś priorytetowa *Kultura i dziedzictwo kulturowe (oś XI)* zarządzana była przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W ramach tego programu finansowane były kluczowe w skali kraju inwestycje dotyczące sfery kultury, wśród których warto wymienić takie jak: Europejskie Centrum Solidarności w Gdańsku, Centrum Nauki Kopernik w Warszawie czy siedziba Narodowej Orkiestry Symfonicznej Polskiego Radia w Katowicach. Środki na kulturę odnaleźć można było także w różnych instrumentach

finansowych, które miały wspierać rozwój regionalny w państwach członkowskich. Wśród nich należy wymienić Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego o charakterze inwestycyjnym czy wspierający projekty społeczne – Europejski Fundusz Społeczny, a także fundusz istniejący w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, w części odnoszącej się do zmian strukturalnych na terenach wiejskich (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich).

Warto podkreślić, że wśród beneficjentów europejskich środków przeznaczanych na kulturę na pierwszym miejscu znajdują się miasta na prawach powiatu, a wśród nich przede wszystkim stolice województw. Jest to konsekwencja prowadzenia przez ich włodarzy ważnych obiektów kulturalnych oraz faktu, że miasta takie posiadały największe zdolności absorpcyjne, biorąc pod uwagę ich potencjał administracyjny i finansowy (konieczność wnoszenia wymiernego wkładu własnego do budżetów projektów). W rezultacie rosły wydatki samorządów terytorialnych na kulturę. Nie ulega wątpliwości, że to jednostki samorządu terytorialnego pełnią w Polsce kluczową rolę w polityce kulturalnej państwa, a w przypadku takich instytucji jak teatry, muzea, filharmonie to miasta na prawach powiatu odgrywają pierwszoplanową rolę. W ostatnich latach można zaobserwować spadek znaczenia województw w obszarze wspierania kultury (Kukołowicz et al. 2016, s. 250). Początkowo przeznaczały one 15% swoich budżetów na kulturę, aby po kilkunastu latach wskaźnik ten zmalał niemal o połowę. Województwa nie mają obecnie jasno zdefiniowanej roli w zakresie kultury, a powierzanie im instytucji kultury zatrudniających ogromne zespoły (np. teatry operowe) stanowiłoby ogromne obciążenie dla budżetu (wydatki operacyjne).

Na inny problem dotyczący rozwoju kultury zwraca uwagę L. Varbanova w książce *Zarządzanie strategiczne w kulturze*. Istniejące w Polsce uwarunkowania polityczne, społeczne, a także permanentny brak środków sprawia, że zawód menedżera kultury jej zdaniem należy do niezwykle trudnych. Jak pisze:

Powszechny niedostatek funduszy w sektorze kultury i sztuki oraz potrzeba podejmowania wysiłków na rzecz przewagi konkurencyjnej i wyróżnienia się w celu przyciągnięcia odbiorców i nabywców czyni z menedżera kultury zawód, który wymaga równoważenia napięć pomiędzy priorytetami, potrzebami i postawami różnych zewnętrznych i wewnętrznych grup i kluczowych osób. Proces planowania strategicznego pomaga zatem poprawić koordynację, wzajemne powiązania i relacje partnerskie pomiędzy wszystkimi zewnętrznymi i wewnętrznymi grupami wpływu (Varbanova 2015, s. 51).

W polskich miastach większość instytucji kultury to podmioty publiczne podległe władzom lokalnym czy władzom regionu, choć nie można deprecjonować znaczenia ministra jako organizatora, szczególnie tych największych jednostek o znaczeniu ogólnonarodowym. Zatem w polskich warunkach to samorządy terytorialne, zwłaszcza dużych miast, mają ogromne możliwości wykorzystania kultury i jej zasobów w procesie rozwoju. Ma to niewątpliwie wpływ na potencjalną łatwość implementacyjną zamierzeń związanych z podnoszeniem roli kultury i przemysłów kreatywnych w działaniach społeczno-gospodarczych miast,

choć w tym kontekście autonomia instytucji kultury staje się czynnikiem ograniczającym te procesy.

Mimo że nie jest to głównym wątkiem niniejszej monografii, warto w tym miejscu wymienić najważniejsze czynniki, poprzez które szeroko rozumiana działalność kulturalna wspiera rozwój miast (Sanetra-Szeliga 2013b, s. 415). Są to:

- generowanie społecznego zaangażowania, poczucia dumy, budowanie tożsamości i poczucia przynależności do miejsca zamieszkania,
- tworzenie atrakcyjnego miejsca do mieszkania (jakość życia), odwiedzania (turystyka kulturalna) i inwestowania (jakość życia, dostęp do zasobów ludzkich),
- realizacja projektów kulturalnych będących katalizatorem rozwoju,
- rozwój przemysłów kultury mających bezpośredni wpływ na wzrost gospodarczy (nowe miejsca pracy, wzrost dochodu),
- tworzenie wizerunku i tożsamości miasta (promocja, branding).

Zdaniem J. Hausnera dla rozwoju kultury kluczowe znaczenie posiada niezależność i wspomniana już wcześniej autonomia instytucji kultury. Jak pisze:

[P]oszczególne instytucje nie mogą być zamkniętymi, niezdolnymi do komunikacji i współdziałania strukturami, muszą być autonomicznymi podmiotami zdolnymi do partnerstwa i koordynacji swych funkcjonalnie wyspecjalizowanych działań, w ramach szerzej ujętej przestrzeni współuczestnictwa i współodpowiedzialności (Hausner 2013, s. 37).

Autor nawiązuje w ten sposób do potencjalnego współistnienia obu omówionych w rozdziale pierwszym modeli zarządzania publicznego. Autonomia może być traktowana jako element modelu rynkowego (NPM), bowiem uważa się, że wydzielone organizacje, z odrębnym budżetem i kierownictwem, mają efektywniej realizować powierzone im zadania. Natomiast wspomniana przez Hausnera zdolność instytucji kultury do współdziałania, oparta na podejściu *governance*, jest fundamentem relacyjnego modelu zarządzania publicznego (NPG). Wydaje się, że wspomniane procesy współdziałania czy koordynacji będą stanowiły największe wyzwanie w dużych miastach, w których mamy do czynienia z największym nagromadzeniem instytucji kultury różnych typów, prowadzonych przez różnych organizatorów.

Warto bliżej przyjrzeć się tym kluczowym dla rynku kultury podmiotom, które zaliczamy do sektora publicznego, takim jak: teatry, muzea, domy kultury, galerie czy biblioteki. O ich samodzielności decyduje posiadanie osobowości prawnej. Powoduje to, że w przeciwieństwie do innych podmiotów, które w ramach określonego miasta świadczą usługi publiczne (np. szkoły), menedżerowie instytucji publicznych posiadają dużo większą samodzielność działania, ale również związaną z tym odpowiedzialność. Sama Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (art. 27 ust. 1) stanowi: „IK gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania” (s. 20). Natomiast wspomniana wyżej odpowiedzialność

wynika również z art. 14 ust. 2 przywoływanej Ustawy, w którym czytamy, że „organizator nie odpowiada za zobowiązania IK, z zastrzeżeniem przejścia zobowiązań i wiarygodności w przypadku likwidacji instytucji kultury” (s. 8). Na samodzielność instytucji kultury zwraca uwagę P. Wieczorek, odwołując się do polskiego orzecznictwa:

Instytucje kultury (w gminie) są samodzielnymi jednostkami sektora finansów publicznych, posiadającymi osobowość prawną i mieszczą się w kategorii gminnych osób prawnych, które w obrocie prawnym i gospodarczym podejmować mogą działalność gospodarczą niewykraczającą poza granice użyteczności publicznej (2011, s. 7).

Należy zwrócić uwagę na zmiany w Ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, które wprowadzono w 2011 roku. Chodzi tu o kadencyjność dyrektorów instytucji kultury, określaną na trzy, pięć i siedem lat oraz możliwość ich odwołania tylko pod określonymi w ustawie warunkami, co wyraźnie wzmacnia autonomię instytucji kultury. Wprowadzone wówczas zmiany umożliwiają również prowadzenie instytucji przez podmiot prywatny. W polskich warunkach ta zmiana nie spowodowała jednak rewolucji.

Jednym ze sposobów kontrolowania działań instytucji kultury jest udostępnianie im jedynie krótkoterminowych subsydiów, np. jednorazowych dotacji lub corocznych grantów. Utwierdza to organizatora w przekonaniu, że posiada kontrolę, lecz ogranicza organizacjom artystycznym lub muzeom możliwość skutecznego planowania. Muzeum może potrzebować wielu lat na planowanie i przygotowanie dużej wystawy, a instytucje teatralne, baletowe i operowe muszą czasem kontraktować czołowych wykonawców z wieloletnim wyprzedzeniem. Zapraszanie międzynarodowych gwiazd, artystów czy wystawianie eksponatów muzealnych, wymaga również wynagradzania na światowym poziomie, a krajowa organizacja musi akceptować ceny ustalone na międzynarodowym rynku z wieloletnim wyprzedzeniem, co nie jest możliwe bez zapewnionego wsparcia finansowego (Towse 2011, s. 294–295). Stanowi to zatem kolejny dylemat dla decydentów politycznych: jak ściśle powinno się kontrolować wydatki, zarówno te przyszłe, jak i obecne? Sytuacja rynku kultury w Polsce jest dość złożona. Większość instytucji kultury nadal pozostaje w gestii samorządów terytorialnych. Jednocześnie podmioty te muszą pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym dostosować się do reguł rynkowych, co jest przede wszystkim konsekwencją permanentnego ich niedofinansowania.

Rozdział miał na celu wprowadzenie czytelnika w kontekst polityki kulturalnej, która prowadzona jest na różne sposoby w poszczególnych krajach, w tym w Unii Europejskiej. Kultura może stać się bowiem fundamentem rozwoju społecznego, ale również może wносить znaczący wkład w rozwój gospodarczy miasta, regionu czy całego kraju.

Pewna liberalizacja sektora kultury w Polsce, której przejawami są kontrakty menedżerskie, autonomia merytoryczna instytucji kultury, ale też niezależność

IK szczebla lokalnego i regionalnego, czynią szczególnie ważnym zarządzanie kulturą w mieście. Przyjęty w samorządzie lokalnym model zarządzania sektorem kultury zależy zdaniem autora od celów, jakie władze miasta postawiły przed kulturą, a szerzej, jakie funkcje dla niej przewidziały. Dla realizacji celów rozwoju kultury masowej, promowania edukacji poprzez kulturę czy zapewnienia prostej rozrywki docelowym odbiorcom uzasadniony wydaje się model *New Public Management*, który był przedmiotem rozważań w części teoretycznej monografii. Stawia on na efektywność, możliwie najlepsze wykorzystanie środków publicznych i osiągnięcie ilościowych rezultatów w postaci wymiernej liczby wydarzeń kulturalnych czy wysokiej liczby uczestników kultury. Natomiast przyjęcie przez miasto celów jakościowych dla kultury, nadanie jej kluczowej roli w budowaniu lokalnej tożsamości, w budowaniu marki miasta czy krajowej lub międzynarodowej renomy uzasadniają przyjęcie alternatywnego modelu – *New Public Governance*. Model oparty na zaufaniu i współdziałaniu może pozwolić na lepsze motywowanie do współtworzenia jakościowych przedsięwzięć, nawet kosztem ilościowych rezultatów lokalnej polityki kulturalnej. Zależności te zostaną szerzej rozwinięte w części empirycznej monografii.

Choć uregulowania na szczeblu centralnym oraz będące w dyspozycji władz tego szczebla (minister) instrumenty finansowe wskazują pewien kierunek prowadzenia polityki rozwoju kultury w Polsce, to w opinii autora szczególną rolę odgrywają tu władze miast, zwłaszcza tych o statusie stolic regionalnych. Dziwić może fakt, że dopiero od dekady na krajowym rynku mamy do czynienia z dokumentami strategicznymi, stanowiącymi lokalne i regionalne polityki rozwoju kultury. Dodajmy, że część ośrodków posiadających potencjał w zakresie kultury nadal takich polityk/strategii nie opracowało.

ROZDZIAŁ 4

PROBLEM BADAWCZY ORAZ METODYKA BADAŃ EMPIRYCZNYCH

4.1. Tło badania

Podjęte badania, dotyczące zarządzania publicznego w sektorze kultury, wpisują się w nurt ekonomii instytucjonalnej, która umożliwia lepsze poznanie analizowanych zjawisk ze względu na wykorzystywany w niej podział na instytucje formalne i nieformalne. Choć w poprzednim rozdziale wymieniono szereg aktów normatywnych, które regulują sferę kultury w Polsce (instytucje formalne), to wydaje się, że obszar instytucji nieformalnych i ich wpływ na praktykę życia kulturalnego w mieście jest bardzo szeroki i nadal niedoceniony. Instytucje nieformalne w sferze kultury bazują na zaufaniu do drugiego człowieka, na autorytecie, na przyjętych w danym sektorze czy grupie społecznej wartościach, które porządkują ich kształt.

J. Hausner (2013a, s. 102) twierdzi, że rozwój społeczno-gospodarczy wynika z efektywnego wykorzystania różnych kapitałów – twardych i miękkich, zaś współcześnie wzrasta rola tych drugich, czyli kapitału ludzkiego, intelektualnego, społecznego i kulturowego. Oznacza to, że coraz większego znaczenia nabiera kapitał, który jest w ludziach i jest osadzony w relacjach społecznych. Zatem aby móc włączyć skumulowane kapitały (np. dziedzictwo kulturowe) do rozwoju, niezbędna jest ich tożsamość, rozumiana jako podmiotowość. Stąd polityka rozwoju kultury i system jej wdrażania powinny w większym niż standardowo stopniu uwzględniać kapitał społeczny i kapitał relacyjny, które bazują właśnie na instytucjach nieformalnych.

Reformy sektora publicznego opierające się na modelu rynkowym NPM, które wprowadzane są w krajach rozwiniętych już od kilku dekad, zaowocowały zwiększeniem autonomii szeregu organizacji publicznych na różnych poziomach administracyjnych struktur. Miało to prowadzić do podniesienia efektywności i skuteczności ich działań, co faktycznie w wielu przypadkach przyniosło korzystne rezultaty, zwłaszcza przy realizacji/wdrażaniu konkretnych programów czy dostarczaniu usług publicznych. Jednak z perspektywy władz i administracji zwiększenie autonomii ogranicza możliwości koordynacji prowadzonej polityki (Peters 2011). Sytuacja taka zdaniem Petersa skłania do podejmowania działań na

rzecz wykorzystywania w zarządzaniu publicznym, rozumianym tu jako procesy wdrażania polityk publicznych, większej liczby mechanizmów i instrumentów szeroko rozumianego *governance*, co w niniejszym opracowaniu utożsamiono z modelem relacyjnym zarządzania publicznego. W sposób szczególnie interesujący procesy te mogą przebiegać w przypadku publicznego sektora kultury.

Kluczowym elementem procesu wdrażania strategii rozwoju kultury na szczeblu lokalnym jest relacja pomiędzy organizatorem IK w postaci JST a dyrektorem samorządowej instytucji kultury, czyli teatru, muzeum czy domu kultury. Od tej relacji, nazywanej w teorii agencji relacją: pryncypał – agent, a w bardziej ogólnej relacją: właściciel – menedżer, zależy to, jak w mieście będzie realizowana polityka rozwoju kultury i jakie będą jej efekty. Ten strategiczny wymiar zarządzania publicznego determinuje w istocie rezultaty lokalnej polityki kultury, zarówno kultury popularnej, jak i kultury wysokiej.

Za wykorzystaniem wspomnianego wcześniej dorobku teoretycznego *corporate governance* (Daily et al. 2003; Sundaramurthy et al. 2003; Turnbull 1997) do analizy relacji w sektorze publicznym przemawia fakt, że samorządowe instytucje kultury nie są typowymi organizacjami podległymi samorządom terytorialnym, takimi jak np. szkoły podstawowe i średnie, przedszkola, MOPS-y itp. Relacje te są inne, bowiem od początku polskich reform wprowadzanych w sektorze kultury instytucje te (IK) posiadają osobowość prawną. Sprawia to, że funkcjonują one w warunkach dużej autonomii, która w minionych latach była jeszcze wzmacniana. Przepisy Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej przekazują większość uprawnień dyrektorowi instytucji kultury, który, jak wspominaliśmy, wybierany jest w drodze konkursu na czas określony (na trzy, pięć lub siedem lat). Przygotowuje on „Program rozwoju IK”, który jest przedmiotem oceny podczas otwartego konkursu na stanowisko dyrektora. Po wygraniu konkursu dyrektor zobowiązany jest do realizacji zaproponowanego programu. Sytuacja taka powoduje, że dyrektorzy mają silną pozycję i w praktyce tylko udokumentowane nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji kultury mogą stanowić podstawę rozwiązania umowy z dyrektorem przez upływem terminu kontraktu.

Sytuacja taka ogranicza możliwości wpływania władzy/administracji samorządowej na działania merytoryczne IK, jej zaangażowanie w lokalną czy regionalną politykę rozwoju kultury lub włączanie jej w bieżące inicjatywy podejmowane przez organizatora. Władza/administracja lokalna, chcąc wywierać wpływ na kierunek czy zakres bieżących działań instytucji kultury, może to czynić za pośrednictwem instrumentów finansowych i administracyjnych (typowych dla modelu rynkowego NPM) oraz/lub za pośrednictwem instrumentów współpracy bazujących na zaufaniu (typowych dla modelu relacyjnego NPG). Niewątpliwą barierą w stosowaniu tego pierwszego rozwiązania jest permanentny deficyt środków przeznaczanych na kulturę w Polsce. Autorzy zwracają uwagę, że wzrostowi autonomii krajowych instytucji kultury nie towarzyszy wzrost środków na ich działalność. Jak pisze W. J. Karna:

Cechą charakterystyczną ostatnich zmian jest to, że menedżerowie instytucji kultury, z jednej strony otrzymali większą autonomię w zakresie zarządzania tymi instytucjami, a z drugiej więcej energii muszą poświęcić na uzupełnianie środków finansowych przez zdobywanie ich od prywatnych darczyńców i sponsorów. Także artyści odczuwają większą odpowiedzialność za swoje teatry, filharmonie i łatwiej odchodzą od roszczeniowej postawy w trakcie negocjowania warunków pracy (Karna 2008, s. 10).

Niestety permanentne niedoinwestowanie instytucji kultury oraz trudności w pozyskiwaniu środków zewnętrznych wpływają na charakter relacji pomiędzy organizatorem a instytucją kultury, zwłaszcza jej menedżerem. Nawiązuje do tego D. Przastek, którego zdaniem: „można zauważyć nieustanny spór między prowadzącymi instytucje kultury a organami założycielskimi o wysokość finansowania oraz niedobory środków dla prowadzenia podległych jednostek” (2016, s. 26).

Zjawisko to jest dość powszechne w polskich miastach, czego wyrazem były ostre dyskusje na krajowym kongresie kultury w 2010 roku oraz kongresach regionalnych w kolejnych latach. Osoby reprezentujące instytucje kultury już wówczas krytycznie oceniały politykę publiczną w zakresie kultury, która formułowała duże oczekiwania bez odpowiedniego zabezpieczenia dla pokrycia kosztów działań w tym obszarze. W tej sytuacji samorządy terytorialne stanęły przed koniecznością prowadzenia lokalnej polityki kulturalnej, starając się wdrażać przyjęte cele, wykorzystując popularyzowany w Polsce rynkowy model zarządzania publicznego (NPM).

Autor niniejszego opracowania dostrzega mankamenty tego podejścia, którego stosowanie w przypadku takiego sektora jak kultura wydaje się dyskusyjne. Równocześnie specyfika tego sektora daje podstawy do zastosowania dla relacji: organizator (JST) – dyrektor IK podejścia relacyjnego (NPG), bazującego na współpracy i zaufaniu, które będzie przedstawiane jako alternatywa dla podejścia rynkowego. Ocena tych dwóch modeli zarządzania publicznego (rynkowego i relacyjnego) przez kluczowych aktorów lokalnego sektora kultury staje się wyzwaniem prezentowanego badania. Stanowić może również podstawę dla wypracowania nowych rozwiązań, ukierunkowanych na poprawę tej kluczowej dla rozwoju kultury relacji.

4.2. Cele badania, pytania badawcze

Celem badania jest identyfikacja relacji pomiędzy JST jako organizatorem IK a dyrektorami instytucji kultury w świetle dwóch teorii: agencji oraz stewarda, przy czym przyjmuje się, że w tej strategicznej relacji teoria agencji opisuje rynkowy model zarządzania publicznego (NPM), natomiast teoria stewarda model relacyjny (NPG). Badanie jest zatem próbą powiązania obu tych współczesnych modeli zarządzania publicznego z teoriami typowymi dla zarządzania strategicznego, zwłaszcza tzw. nadzoru korporacyjnego (*corporate governance*). Dotyczy lokalnego sektora kultury, gdzie polityka rozwoju kultury, za którą odpowiada samorząd terytorialny, jest w określony sposób (rynkowy lub relacyjny) implementowana w ramach przyjętego modelu zarządzania publicznego.

Sformułowano następujące pytania badawcze w obszarze naukowym i aplikacyjnym:

Główne pytanie naukowe: W jakim stopniu relacje pomiędzy organizatorem (JST) a dyrektorami IK znajdują odzwierciedlenie w teorii agencji – opisującej rynkowy model NPM czy w teorii stewarda – opisującej relacyjny model NPG na lokalnym rynku kultury?

Sformułowano również szczegółowe pytania naukowe:

- Jakie konsekwencje powoduje stosowanie rynkowego modelu NPM w zarządzaniu strategiczną relacją: organizator (JST) – dyrektorzy IK dla rozwoju kultury popularnej i kultury wysokiej w mieście?
- Który z modeli kształtowania relacji: organizator (JST) – dyrektorzy IK jest bliższy oczekiwaniom władzy/administracji samorządowej, a który oczekiwaniom menedżerów na lokalnym rynku kultury i dlaczego?

Główne pytanie aplikacyjne: Jak optymalnie zarządzać relacjami na linii: organizator (JST) – dyrektorzy IK w ramach lokalnej/regionalnej polityki rozwoju kultury?

Sformułowano również szczegółowe pytania aplikacyjne:

- Jak kształtować relacje pomiędzy organizatorem (JST) a dyrektorami samorządowych IK, aby efektywnie i skutecznie realizować zadania postawione przed władzami miasta w zakresie rozwoju kultury popularnej i kultury wysokiej?
- Jakie elementy relacji organizator (JST) – dyrektorzy IK zdiagnozowane w badaniu są kwestionowane przez przedstawicieli każdej ze stron tej relacji?
- Jakie zmiany, które umożliwiłyby wprowadzenie alternatywnego dla rynkowego modelu zarządzania publicznego, postulują uczestnicy relacji organizator (JST) – dyrektorzy IK?

Badanie ma charakter eksploracyjny, w związku z czym nie postawiono na początku hipotez badawczych. Ograniczono się do sformułowania wyżej wymienionych pytań. Autor ukierunkował swoje działania na lepsze poznanie relacji organizator (JST) – dyrektorzy IK i identyfikację nowych zjawisk wokół tej relacji, co ma w konsekwencji pozwolić na postawienie prawdopodobnych hipotez, będących rezultatem podjętych badań. Hipotezy te będą mogły być weryfikowane na dużych próbach miast. Za zasadnością ich późniejszej weryfikacji przemawia szerokie wykorzystywanie kultury zarówno przez polskie, jak i zagraniczne ośrodki miejskie w procesie rozwoju ich potencjału i generowania wzrostu.

4.3. Dobór miasta do badań i jego specyfika

W opracowaniu posłużono się metodą wielokrotnego studium przypadku (*multi case study*) (Yin 2015), osadzonego w jednolitym kontekście badanego miasta, które zdecydowało się na przyjęcie ponadstandardowej roli kultury w swojej polityce rozwoju społeczno-gospodarczego. Zastosowano celowy dobór

miasta do przeprowadzenia badań. Autorowi zależało na wybraniu polskiego miasta spełniającego następujące kryteria:

- miasto, które zabiegało o tytuł Europejskiej Stolicy Kultury (ESK), co wiązało się z upodmiotowieniem kultury w tym ośrodku w postaci nadania kulturze ponadstandardowych funkcji i miało odbicie w jego strategiach rozwoju,
- miasto będące stolicą województwa, co przekłada się na jego znaczenie i promieniowanie jego funkcji, również funkcji kulturalnych, na resztę terytorium regionu,
- miasto, którego władza/administracja samorządowa zarządza funkcjami kultury w modelu rynkowym.

Wśród miast, które były brane pod uwagę przy doborze badanego ośrodka, znalazły się: Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Toruń, Warszawa oraz Wrocław. Wszystkie aktywnie zabiegały o nominację do tytułu Europejskiej Stolicy Kultury. Wszystkie zostały również włączone do tzw. rankingu miast kreatywnych prowadzonego przez Komisję Europejską (CCCM 2017, 2019). Do badań wybrano Łódź, miasto przemysłowe, dla którego rozwój kultury i przemysłów kreatywnych stały się ważnymi priorytetami strategii rozwoju i budowania wizerunku. Jest to równocześnie stolica województwa, gdzie koncentrują się funkcje kulturalne, nie tylko za sprawą miejskich instytucji kultury, ale również instytucji wojewódzkich, które zlokalizowane są na terenie Łodzi.

Autorowi zależało na takim doborze miasta do badań, w którym analizowane relacje byłyby przykładami relacji zarządzanych w sposób rynkowy, charakteryzujący się silną kontrolą, z relatywnie dużą rolą tzw. instytucji formalnych. Organizator taki podejmuje działania w kierunku dyscyplinowania menedżerów stojących na czele poszczególnych instytucji kultury, które formalnie są własnością samorządu terytorialnego. Przejawia się to poprzez intensywny i bardzo drobiazgowy monitoring funkcjonowania poszczególnych instytucji kultury oraz bazowanie na jednokierunkowym sposobie komunikowania się. Objęcie analizą jakościową takich relacji miało pozwolić na identyfikację słabości i deficytów rynkowego modelu zarządzania publicznego w lokalnym sektorze kultury, opisanego teorią agencji, aby następnie poznać zgłaszane przez respondentów kierunki proponowanych zmian w budowaniu tej strategicznej dla rozwoju kultury relacji.

W powyższym kontekście za wyborem Łodzi przemawia również następujący fragment raportu przygotowanego przez DNA Miasta w 2017 roku, oceniającego łódzką Politykę Rozwoju Kultury:

Dobrane wskaźniki są często niedopasowane do istoty poszczególnych działań i nie dają szansy na potwierdzenie osiągnięcia pożądanego przez te działania rezultatów. Nie są również pomocne w pracy instytucji kultury, które traktują sprawozdawczość jako przykry obowiązek, czy też formułę kontroli. [...] Obecny system monitoringu jest nie tylko niefunkcjonalny, ale również nie spełnia swojej innej podstawowej roli, czyli mobilizowania kluczowych aktorów i osób odpowiedzialnych za realizację Polityki Rozwoju Kultury 2020+ do koncentracji na tych działaniach, które są istotne z punktu widzenia samego dokumentu (Program Rozwoju Kultury 2020+ Ewaluacja, DNA Miasta, Łódź 2017, s. 76).

W okresie badania w obu urzędach samorządowych (miasta i województwa) menedżerami (dyrektorami i wicedyrektorami) odpowiednio wydziału i departamentu były kobiety, przekonane o potrzebie silnego, a nawet autorytarnego zarządzania relacjami z dyrektorami poszczególnych instytucji kultury. Autor pozyskiwał informacje o stylu zarządzania w wyżej wymienionych podmiotach z relacji medialnych, publikowanych w mediach wypowiedzi dyrektora, od pracowników poszczególnych instytucji kultury oraz od pracowników Urzędu Miasta Łodzi i Urzędu Marszałkowskiego WŁ, w okresie 2015–2017, czyli jeszcze przed rozpoczęciem właściwych badań. Zamiarem autora było zatem przeprowadzenie pogłębionych badań w mieście, które przyjęło ponadstandardową rolę dla kultury i przemysłów kreatywnych w swoim rozwoju, gdzie wspomniana relacja była zarządzana zgodnie z rynkowym modelem NPM, wcześniej szerzej opisanym w rozdziale pierwszym (1.2.2). W Łodzi osoby zarządzające sferą kultury w obu urzędach w okresie badania realizowały tzw. politykę silnej ręki, mającą dyscyplinować podległych dyrektorów IK oraz intensywnie mobilizować ich do konkretnych działań, zgodnych z wizją organizatora (właściciela), reprezentowanego przez władzę i administrację samorządową.

Szerzej kontekst miasta Łodzi został omówiony w rozdziale piątym, w którym zaprezentowano ocenę potencjału kulturowego tego ośrodka na tle pozostałych polskich miast, które zdecydowały się na przypisanie kulturze ponadstandardowej roli w rozwoju społeczno-gospodarczym, aspirując do tytułu Europejskiej Stolicy Kultury.

4.4. Model badawczy i operacjonalizacja pojęć

Z obu teorii opisujących relacje wertykalne (teoria agencji, teoria stewarda) pomiędzy organizatorem (JST) a dyrektorami IK wyprowadzone zostały kluczowe kategorie, stanowiące czynniki różnicujące. Na schemacie 1 zwizualizowano strzałkami relacje, które stanowiły przedmiot analizy przedstawionej w części empirycznej monografii. Dotyczą one obu urzędów samorządowych (miasta i województwa), które realizują funkcje organizatora wobec ponad trzydziestu samorządowych instytucji kultury, mających swoje siedziby w Łodzi. Wszystkie bowiem IK województwa łódzkiego są zlokalizowane w stolicy regionu, co dodatkowo wzmacnia rolę Łodzi jako ośrodka kultury i sztuki.

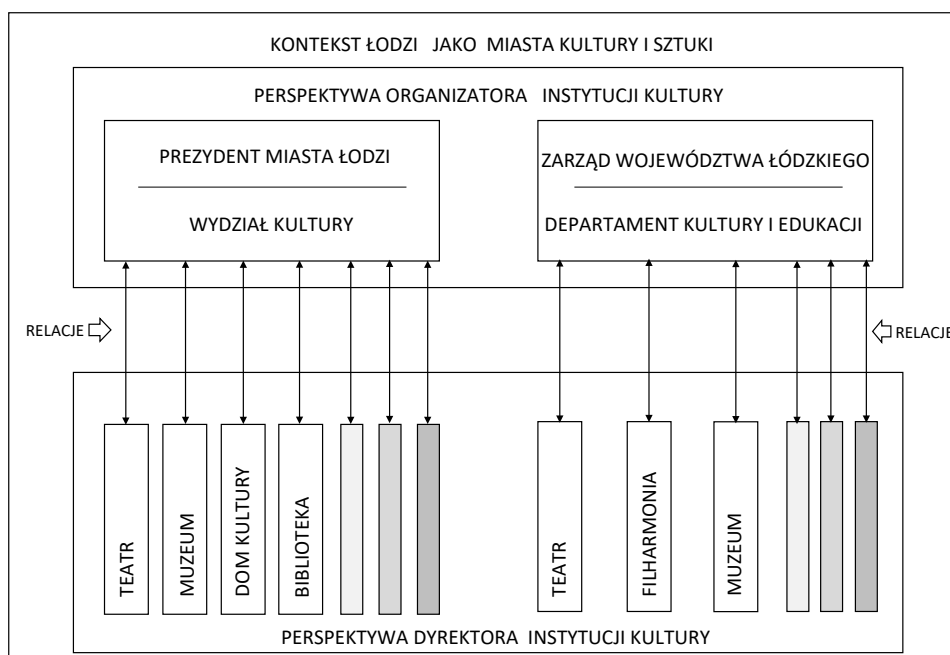
W badaniu wykorzystano ukierunkowaną analizę wypowiedzi nazywaną *directed content analysis* (Hsieh, Shannon 2005, s. 1281), w ramach której w procesie kodowania stosuje się kody wyprowadzone z przyjętych wcześniej teorii. Nawiązując do klasycznego ujęcia autorstwa Davisa, Schoormana i Donaldsona (1997), którzy dokonali zestawienia teorii agencji oraz teorii stewarda (tabela 1), zidentyfikowano następujące kategorie, wokół których agregowano treści z wywiadów pogłębionych:

- model zachowań menedżera IK (człowiek ekonomiczny/człowiek społeczny),
- motywacja menedżera IK (potrzeby niższego/wyższego rzędu),

- grupa odniesienia dla menedżera IK (inni menedżerowie/organizator),
- identyfikacja menedżera z organizacją, którą kieruje (niska/wysoka),
- charakter władzy (instytucjonalny/personalny),
- filozofia zarządzania relacją (orientacja na kontrolę/na zaangażowanie),
- podejście do ryzyka (mechanizmy kontroli/zaufanie),
- horyzont czasowy (krótkookresowy/długookresowy),
- orientacja celu (wydatkowanie środków zgodnie z procedurami/realizacja wartościowych przedsięwzięć),
- różnice kulturowe (indywidualizm/kolektywizm oraz utrzymywanie/skracanie dystansu wobec władzy).

W części opisującej wyniki badań (rozdział szósty) powyższe kategorie zostały pogrupowane ze względu na czynniki związane z menedżerem i jego postawą oraz na czynniki zależne od organizatora (JST) i przyjętej przez niego filozofii zarządzania relacjami.

Wypowiedzi respondentów analizowane były również pod kątem ich opinii na temat pozycji Łodzi na rynku kultury w Polsce i w skali międzynarodowej oraz ich sugestii dotyczących poprawy analizowanych relacji i uczynienia ich bardziej partnerskimi.



Schemat 1. Wizualizacja wielokrotnego studium przypadku w postaci relacji pomiędzy władzą i administracją samorządową (organizatorem dla IK) a dyrektorami miejskich i wojewódzkich IK

Źródło: opracowanie własne.

W badaniu przyjęto, że przypadkiem (*case*) będzie relacja pomiędzy organizatorem w postaci JST a dyrektorem samorządowej instytucji kultury. Należy w tym miejscu wyjaśnić termin: organizator instytucji kultury, którym jest podmiot tworzący IK (Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, art. 10). W myśl Ustawy są to ministrowie oraz kierownicy urzędów centralnych tworzący państwowe IK oraz samorządy terytorialne tworzące samorządowe IK. W związku z tym, że niniejsze opracowanie poświęcono relacjom organizatora z instytucjami kultury, organizatora będziemy utożsamiać z jednostką samorządu terytorialnego. W imieniu samorządu terytorialnego funkcję tę sprawuje władza wykonawcza, którą w przypadku miasta stanowi prezydent miasta, zaś w przypadku województwa – zarząd województwa. Organy te realizują swoje zadania poprzez samorządowe struktury administracyjne w postaci odpowiednio: urzędu miasta i urzędu marszałkowskiego.

Na schemacie 1 przedstawione zostały relacje poddane badaniu. Wymienione tu jednostki organizacyjne (wydział i departament) w praktyce realizują kompetencje organów wykonawczych samorządu terytorialnego, czyli odpowiednio: prezydenta dla miasta Łodzi oraz zarządu województwa dla województwa łódzkiego. W badaniu strona organizatora była reprezentowana przez osoby pełniące samodzielne stanowiska w strukturach administracyjnych miasta Łodzi i województwa łódzkiego (dyrektor, wicedyrektor, kierownik). Były to takie jednostki organizacyjne jak: Wydział Kultury Urzędu Miasta Łodzi oraz Departament Kultury i Edukacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego, a także jednostki odpowiedzialne za działania promocyjne w obu urzędach. Trzeba równocześnie podkreślić, że obie struktury (miasta i województwa) są od siebie niezależne.

W ramach realizowanego projektu badawczego podjęto również działania w kierunku pozyskania wypowiedzi przedstawicieli władzy – polityków samorządowych. Próby umówienia się na rozmowy/wywiady z osobami, którym powierzono realizację zadań w zakresie kultury w mieście/województwie (odpowiednio: wiceprezydent miasta Łodzi oraz członek zarządu województwa łódzkiego), zakończyły się niepowodzeniem. Spotkania nie doszły do skutku ze względu na ograniczenia czasowe respondentów, bowiem byli oni uprzedzeni o tym, że standardowy wywiad trwa godzinę.

Należy wyjaśnić również podział działalności kulturalnej na kulturę wysoką oraz kulturę popularną, ponieważ terminy te stanowią elementy sformułowanego problemu badawczego. W monografii dla określenia kultury wysokiej przyjęto działania podejmowane przez instytucje kultury uznane za instytucje artystyczne. W Ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (art. 11.2) przyjęto, że artystyczne są te instytucje kultury, które zostały powołane do prowadzenia działalności artystycznej w dziedzinie teatru, muzyki, tańca, z udziałem twórców i wykonawców. Ustawa wskazuje listę takich podmiotów, w szczególności: teatry, filharmonie, opery, operetki, orkiestry symfoniczne i kameralne, zespoły pieśni i tańca oraz zespoły chóralskie. Oba wspomniane obszary działalności kulturalnej tworzą dobra konsumpcyjne kultury, które służą przede wszystkim poprawie

jakości czasu wolnego odbiorców. Natomiast warto odróżnić przemysły kreatywne, które wytwarzają dobra pośrednie i są wykorzystywane w dalszych procesach produkcyjnych jako istotny czynnik produkcji (Głowacki 2013, s. 436). Można je dalej dzielić na takie obszary jak: design, architektura czy reklama.

W analizowanym przypadku miasta Łodzi należy uwzględnić, że łódzka filharmonia oraz opera (Teatr Wielki) to IK prowadzone przez samorząd województwa, na które prezydent miasta nie ma żadnego formalnego wpływu. W tej sytuacji, chcąc dokonać oceny działalności artystycznej miasta (jako części polityki rozwoju kultury dla miasta Łodzi), zdecydowano się skoncentrować na teatrach, które w większości prowadzone są przez samorząd miasta. Za takim rozwiązaniem przemawia również fakt, że subsektor teatru jest w Polsce relatywnie najlepiej zorganizowany, czego wyrazem jest istnienie Instytutu Teatralnego, która to instytucja prowadzi od lat szczegółowe statystyki dotyczące funkcjonowania teatrów w całym kraju. Zatem stosowne analizy w zakresie oceny jakościowej łódzkich teatrów zostały dokonane z wykorzystaniem najnowszych dostępnych danych zebranych przez Instytut Teatralny.

Natomiast za kulturę popularną w niniejszym opracowaniu uznaje się pozostałe (poza kulturą wysoką) przejawy działalności kulturalnej, kierowane głównie do szerokiego odbiorcy w celu dostarczenia rozrywki. W tej kategorii obok standardowych usług kulturalnych mieszczą się wydarzenia muzyczne, imprezy plenerowe, czyli wydarzenia kulturalne kierowane do szerokiego odbiorcy, zarówno lokalnego (uczniowie, seniorzy, rodziny itp.), jak i przyjezdnego (turyści).

4.5. Przebieg procesu badawczego

Badane relacje zostały osadzone w konkretnym kontekście Łodzi. Kontekst ten jest związany z rolą, jaką miasto przypisało kulturze w dokumentach strategicznych powstałych w latach 2012–2013, a także z działaniami podejmowanymi na rzecz realizacji tych zamierzeń, ze szczególnym uwzględnieniem relacji organizator (JST) – dyrektorzy IK oraz z pozycją miasta na rynku kultury w kraju i w skali międzynarodowej, będącą rezultatem tych działań. Poznanie tego kontekstu było możliwe dzięki analizie dokumentów formalnych w postaci: strategii rozwoju miasta i województwa, polityk rozwoju kultury, strategii budowania marki miasta Łodzi oraz statutów badanych IK.

Natomiast do oceny dynamiki rozwoju oferty kulturalnej Łodzi i stopnia uczestnictwa w niej wykorzystano dane wtórne z Banku Danych Lokalnych GUS. Posłużyły one również do zestawienia Łodzi ze wszystkimi miastami, które zabiegały o przyznanie tytułu ESK (Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Poznań, Toruń, Warszawa, Wrocław). Są to zatem miasta, które wykazały się aktywnością w zakresie włączania kultury w prowadzone działania rozwojowe. Miasta te można uznać jednocześnie za rywali Łodzi w pozycjonowaniu się jako centra kultury i przemysłów kreatywnych. Dane statystyczne zgromadzono dla trzech

następujących roczników: 2009, 2013 i 2018. W 2009 roku Łódź dopiero przygotowywała wniosek do konkursu o tytuł ESK. Można przyjąć, że wcześniej kultura nie stanowiła wyróżnika w ofercie miasta i jej rola nie była eksponowana. Natomiast intensywne działania prowadzone w tamtym okresie stanowiły formę „pospolitego ruszenia”, kiedy jeszcze bez odpowiednich zapisów w dokumentach strategicznych starano się intensyfikować rozwój kultury w mieście i budować wizerunek miasta z wykorzystaniem cech związanych z kulturą.

Kolejny rok, dla którego zbierano dane statystyczne (2013), to również moment przełomowy dla rozwoju kultury w Łodzi. Wówczas Rada Miejska przyjęła dokument dotyczący rozwoju kultury w Łodzi (*Polityka Rozwoju Kultury 2020+ dla Miasta Łodzi*). Był to równocześnie rok otwarcia dla szerokich planów związanych z intensyfikowaniem rozwoju kultury w mieście. Wreszcie rok 2018, który pokazuje sytuację uczestnictwa w kulturze współcześnie, po kilku latach od „odkrycia” potencjału kultury dla rozwoju społeczno-gospodarczego miasta. Dane te zaprezentowano w zestawieniu z pozostałymi miastami, które, podobnie jak Łódź, zabiegały o tytuł ESK 2016 i zdecydowały się zapewnić kulturze ponadstandardowe miejsce w rozwoju miasta. Choć w Polsce na niekwestionowanych pierwszych miejscach pod względem rozwoju funkcji kulturalnych oraz uczestniczenia w kulturze są Warszawa i Kraków, to zdecydowano się umieścić je na tych samych wykresach, aby pokazać dystans, jaki je dzieli od pozostałych polskich miast. Zestawienia te umożliwią również określenie pozycji Łodzi w stosunku do rywali.

Należy przyznać, że o ile statystyki krajowe pozwalają w sposób relatywnie łatwy opisać poziom rozwoju kultury w danym mieście i pozycję miasta na tym rynku w skali kraju, o tyle sytuacja jest bardziej złożona, jeżeli chodzi o rynek międzynarodowy. Wymaga to bowiem zidentyfikowania potencjalnych konkurentów oraz przyjęcia uporządkowanego zestawu kryteriów do porównań. Dlatego, chcąc ocenić pozycję Łodzi na rynku kultury w skali europejskiej, posłużono się raportami *Cultural and Creative Cities Monitor* (CCCM). Są to wyniki analiz publikowanych cyklicznie, prowadzonych przez jedną z agend Komisji Europejskiej (*Joint Research Centre*). Autorzy raportu bazują w swoich zestawieniach na danych zarówno ilościowych, jak i jakościowych, pochodzących z różnych źródeł dokumentujących poszczególne stadia cyklu polityk publicznych.

Warto zaznaczyć, że autorzy raportu, pracownicy KE, przygotowali artykuł naukowy prezentujący podejście metodyczne dla rankingu, który został opublikowany w „*Cities*”, wysoko pozycjonowanym piśmie naukowym (Montalto et al. 2019). Przyjęto, że CCCM będzie publikowany co dwa lata, a jego pierwsze edycje ukazały się w 2017 oraz 2019 roku. Należy przyjąć, że pozycje poszczególnych miast w tym rankingu, które wykorzystano w badaniach, dotyczą lat poprzedzających jego ukazanie się, czyli odpowiednio 2016 i 2018 roku, a w przypadku niektórych kryteriów/danych nawet lat wcześniejszych. Z tej perspektywy trzeba uznać, że w okresie zbierania danych do zasadniczej części niniejszej monografii (wywiady prowadzone w latach 2017–2018) pozycja Łodzi we wspomnianym rankingu (w 2019 roku) w rzeczywistości dotyczy właśnie tego okresu. Dotychczasowe

dwie edycje tego badania pozwoliły określić pozycję Łodzi wśród polskich miast zabiegających o tytuł ESK 2016 oraz wśród dużych miast europejskich, a także zarysować trendy w tym zakresie.

W rankingu na 168 miast w edycji w 2017 roku i 190 miast w edycji w 2019 roku z krajów UE oraz Norwegii i Szwajcarii znalazło się łącznie dziewięć polskich miast, a wśród nich Łódź. Do udziału w rankingu włączono miasta z trzydziestu krajów, które spełniały jedno z trzech niżej wymienionych kryteriów (w nawiasach wskazano polskie miasta, które w edycji 2019 rankingu zostały do niego włączone w oparciu o dane kryterium):

- były w swojej historii Europejską Stolicą Kultury lub przeszły do II etapu w konkursie o ESK 2016 (Warszawa, Kraków, Wrocław, Gdańsk, Lublin, Katowice);
- są uznane za miasta światowego dziedzictwa kultury UNESCO (Łódź)¹;
- są organizatorami festiwalu o międzynarodowej skali (Poznań, Toruń).

W opracowanym rankingu przyjęto trzy główne indeksy, które wpływają na ostateczną pozycję poszczególnych miast. Są nimi (CCCM 2019, s. 101–103):

- **Aktywność Kulturalna** (*Cultural Vibrancy*); cechy składowe: dostępność instytucji kultury, uczestnictwo w kulturze/atrakcyjność oferty).
- **Gospodarka Kulturalna** (*Creative Economy*); cechy składowe: miejsca pracy w zawodach uznanych za branże kreatywne, własność intelektualna i innowacje, nowe miejsca pracy w zawodach kreatywnych.
- **Sprzyjający Klimat wokół kultury** (*Enabling Environment*); cechy składowe: kapitał ludzki i edukacja w zakresie kultury, standardy tolerancji i zaufania, powiązania na lokalnym i międzynarodowym rynku, jakość procesów współzrządzenia.

Dane wykorzystane przy sporządzaniu rankingu pochodzą z zasobów Komisji Europejskiej (*DG Regio, Survey on Quality of Life, Eurostat Regional Statistics, Eurostat Urban Audit*) oraz ze źródeł zewnętrznych (międzynarodowe rankingi uczelni, rejestr *ETER, Trip Advisor, OpenStreetMap*). Wielość wykorzystanych danych przemawia za rzetelnością rankingu, która została dodatkowo potwierdzona publikacją naukową w uznanym międzynarodowym journalu, o której już wspominaliśmy. Obie edycje CCCM (2017, 2019) są powszechnie dostępne wraz ze szczegółowymi kryteriami, które zostały wykorzystane. Pozwoliło to poznać relatywną pozycję Łodzi w wymiarze kultury na rynku europejskim.

Ocena pozycji Łodzi w wymiarze kultury na rynku krajowym i międzynarodowym była przedmiotem prowadzonych przez autora badań empirycznych, realizowanych w ramach projektu pt.: *Relacje administracji publicznej z instytucjami kultury w kontekście budowania marki miasta*, którego autor był kierownikiem.

¹ 31 października 2017 roku Łódź została przyjęta do Sieci Miast Kreatywnych UNESCO – jako Miasto Filmu, już po opublikowaniu pierwszego rankingu miast kreatywnych. W rankingu CCCM 2017 Łódź została włączona do badania na podstawie kryterium pierwszego, czyli udziału w konkursie o ESK.

Projekt ten był finansowany przez dziekana Wydziału Zarządzania UŁ, a materiał empiryczny (54 wywiady) został zebrany w okresie XI 2017–II 2018. Respondentami, jak już wskazywano, byli dyrektorzy miejskich i wojewódzkich instytucji kultury mających swoją siedzibę w Łodzi oraz dyrektorzy i kierownicy administracji miejskiej i wojewódzkiej realizującej zadania władz samorządowych w zakresie rozwoju kultury. Obie strony relacji zostały poddane badaniom bezpośrednim. Wykorzystano technikę wywiadu pogłębionego (IDI) z wykorzystaniem scenariuszy.

Scenariusz do wywiadu składał się z następujących części:

- Miasto na krajowym i międzynarodowym rynku kultury (ocena).
- Badania konsumentów kultury, badania rynku kultury (charakterystyka).
- Relacje zewnętrzne organizacji z jej interesariuszami (charakterystyka i ocena).
- Relacje IK z organizatorem/relacje organizatora z IK (charakterystyka i ocena).
- Współpraca na rzecz kreowania kulturalnej marki miasta (ocena).

Scenariusze wywiadu zostały przygotowane oddzielnie dla poszczególnych typów respondentów (dyrektor IK; dyrektor jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej w urzędzie miejskim/marszałkowskim za kulturę; dyrektor jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej w urzędzie miejskim/marszałkowskim za promocję; dyrektor miejskiej/marszałkowskiej IK; kierownik w miejskiej/marszałkowskiej IK odpowiedzialny za jej promocję). W załącznikach 1 i 2 umieszczono dwa przykładowe (uproszczone) scenariusze wywiadu – dla dyrekcji jednostki odpowiedzialnej za kulturę oraz dla dyrektora miejskiej instytucji kultury.

W momencie badania w Łodzi funkcjonowały 33 samorządowe instytucje kultury (26 miejskich i 7 wojewódzkich). 25 miejskich IK organizacyjnie podlegało Wydziałowi Kultury UMŁ, Łódzkie Centrum Wydarzeń podlegało jednostce w UMŁ zajmującej się promocją, natomiast 7 wojewódzkich IK organizacyjnie podlegało Departamentowi Kultury i Edukacji UM WŁ. Podjęto próbę przeprowadzenia wywiadów z przedstawicielami wszystkich tych instytucji, kierując pisemne zaproszenia z prośbą o wywiady z dyrektorem oraz kierownikiem ds. promocji. W tabelach 3 i 4 zamieszczono liczbę respondentów z miejskich oraz wojewódzkich IK, z którymi przeprowadzono wywiady.

Tabela 3. Liczba respondentów reprezentujących miejskie instytucje kultury w Łodzi

Lp.	Instytucja kultury	Liczba respondentów	Statut, rok przyjęcia
1.	Teatr Lalek „Arlekin” im. Henryka Ryla w Łodzi	1	2012/2014
2.	Teatr „Pinokio” w Łodzi	1	2012
3.	Teatr Muzyczny w Łodzi	1	2012
4.	Teatr Nowy im. Kazimierza Dejmka w Łodzi	1	2012

Lp.	Instytucja kultury	Liczba respondentów	Statut, rok przyjęcia
5.	Teatr Powszechny w Łodzi	1	2012
6.	Centralne Muzeum Włókiennictwa w Łodzi	2	2011/2014
7.	Muzeum Kinematografii w Łodzi	2	2011/2015
8.	Muzeum Miasta Łodzi	1	2009/2015/2018
9.	Muzeum Tradycji Niepodległościowych w Łodzi	1	2009/2012/2018
10.	Miejska Galeria Sztuki w Łodzi	1	2014
11.	Miejska Biblioteka Publiczna Łódź Bałuty im. Stanisława Czernika	0	2013/2014
12.	Miejska Biblioteka Publiczna Łódź Górna im. Władysława Stanisława Reymonta	0	2013/2015
13.	Miejska Biblioteka Publiczna Łódź Polesie	1	2013/2015
14.	Miejska Biblioteka Publiczna Łódź Śródmieście im. Andrzeja Struga	0	2013
15.	Miejska Biblioteka Publiczna Łódź Widzew im. Lucjana Rudnickiego	1	2013/2015
16.	Akademicki Ośrodek Inicjatywy Artystycznych w Łodzi	1	2012
17.	Bałucki Ośrodek Kultury	1	2012
18.	Centrum Dialogu im. Marka Edelmana w Łodzi	2	2014
19.	Centrum Kultury Młodych	1	2012
20.	Fabryka Sztuki w Łodzi	2	2012/2015
21.	Ośrodek Kultury „Górna”	0	2012
22.	Poleski Ośrodek Sztuki	1	2012
23.	Dom Literatury w Łodzi	2	2012
24.	Widzewskie Domy Kultury	1	2012
25.	EC1 Łódź – Miasto Kultury	3	2008/2015
26.	Łódzkie Centrum Wydarzeń	1	2015

Źródło: opracowanie własne.

Warto zwrócić uwagę, że badaniem objęto niemal wszystkie miejskie instytucje², z wyjątkiem dwóch bibliotek, czego bezpośrednią przyczyną był fakt, że rozpoczęto wobec nich procesy integracji, w wyniku których powstała jedna biblioteka z jedną dyrekcją. Ze względu na to oraz z powodu realizowania w Łodzi gruntownej reformy miejskich bibliotek w monografii nie rozwinięto wątku związanego z czytelnictwem i usługami realizowanymi przez biblioteki.

² Do badania spośród instytucji miejskich włączono również Miejską Arenę Kultury i Sportu, która jest spółką miejską, czyli ma niestandardowy status wobec pozostałych instytucji kultury. Włączając ją do badania, kierowano się rolą, jaką pełni w zakresie kultury (miejsce licznych wydarzeń kulturalnych).

Natomiast w przypadku wojewódzkich IK nie udało się umówić wywiadu tylko z dyrekcją jednej instytucji kultury. Pozwala to uznać, że w badaniu zapewniono niemal pełną reprezentację badanych stron. Dodatkowo przeprowadzono również wywiad w Miejskiej Arenie Kultury i Sportu, która to instytucja nie posiada statusu miejskiej instytucji kultury, ale organizując wydarzenia muzyczne, jest pośrednio włączona w tworzenie oferty kulturalnej miasta oraz wchodzi w relacje z miejskimi i wojewódzkimi IK. Posiada ona status spółki miejskiej i podlega władzom miasta.

Tabela 4. Liczba respondentów reprezentujących wojewódzkie instytucje kultury w Łodzi

Lp.	Instytucja kultury	Liczba respondentów	Statut, rok przyjęcia
1.	Teatr Wielki w Łodzi	1	2012
2.	Teatr im. Stefana Jaracza w Łodzi	2	2012
3.	Filharmonia Łódzka im. Artura Rubinsteina	1	2012
4.	Muzeum Archeologiczne i Etnograficzne w Łodzi	0	2015
5.	Wojewódzka Biblioteka Publiczna im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Łodzi	2	2014
6.	Łódzki Dom Kultury	1	2012
7.	Muzeum Sztuki w Łodzi*	2	2006

* Muzeum współprowadzone przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz samorząd województwa łódzkiego.

Źródło: opracowanie własne.

Starano się przeprowadzić od jednego do dwóch wywiadów w każdej samorządowej instytucji kultury działającej na terenie miasta Łodzi, aby uzyskać możliwie najszerszą reprezentację kadry menedżerskiej. Tylko w przypadku jednej miejskiej IK przeprowadzono aż trzy wywiady (EC1 Łódź – Miasto Kultury). Uzasadniała to jej rozbudowana struktura zarządcza oraz fakt włączenia w struktury tej instytucji podmiotów działających wcześniej jako odrębne organizacje.

W sumie strona menedżerów była reprezentowana przez 39 respondentów pełniących funkcje: dyrektorów (22), wicedyrektorów (4) oraz kierowników (13) w strukturach danej instytucji kultury z terenu Łodzi. Należy podkreślić, że w okresie pozyskiwania materiału do badań tylko dwie IK mające swoją siedzibę w Łodzi były współprowadzone przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Chodzi tu o EC1 Łódź – Miasto Kultury, dla którego współorganizatorem jest prezydent miasta oraz o Muzeum Sztuki, dla którego współorganizatorem jest zarząd województwa. Choć aktualnie (2020) lista współprowadzonych przez ministra łódzkich IK jest już znacznie dłuższa (Teatr Wielki, Filharmonia Łódzka, Teatr Muzyczny), to warto jeszcze raz podkreślić, że opisany kontekst dla przypadku

Łodzi dotyczy okresu do roku 2018. Wszystkie pozostałe publiczne IK mające siedzibę w Łodzi są prowadzone przez samorząd terytorialny miasta Łodzi lub województwa łódzkiego. Zgromadzono w ten sposób szeroki materiał jakościowy reprezentujący niemal wszystkie podmioty samorządowe IK działające na łódzkim rynku kultury.

Przeprowadzono łącznie dwanaście wywiadów pogłębionych z dyrektorami i kierownikami obu urzędów (UMŁ – siedem osób, UM WŁ – pięć osób) reprezentujących stronę organizatorów dla IK. Należy również odnotować, że dwoje respondentów w momencie przeprowadzania wywiadów nie było już pracownikami Biura Promocji (UMŁ), które uległo wcześniej (2016) znacznym przekształceniom. W wyniku tych zmian zostali oni skierowani do innych zadań w Urzędzie lub z niego odeszli.

Wszystkie przeprowadzone wywiady zostały nagrane i dokonano ich pełnej transkrypcji. Następnie transkrypcje te zostały wprowadzone do programu NVivo 12 – wspomagającego analizę treści jakościowych. Zostały w nim zakodowane treści z wykorzystaniem podejścia nawiązującego do analizowanych wcześniej teorii (agencji i stewarda), z uwzględnieniem czynników różnicujących obie teorie. Każdy wywiad został również nazwany i opatrzony numerem. Kierując się potrzebą zapewnienia pełnej anonimowości, w tekście numery te zostały utajnione (w ich miejsce wprowadzono symbol gwiazdki – *). Zastosowana formuła oznaczeń pozwala jednak na identyfikację respondentów z obu stron relacji (organizator, menedżer) oraz instytucji kultury według ich organizatora (miasto, województwo). Zatem M_IC* oznacza respondenta z miejskiej IK, zaś W_IC* z wojewódzkiej IK. Analogicznie wywiad oznaczony M_A* to wypowiedź respondenta z miejskiej administracji (UMŁ), natomiast W_A* to respondent z administracji wojewódzkiej (UM WŁ). Przypomnijmy, że respondenci po stronie administracji samorządowej to osoby pełniące samodzielne stanowiska w jednostkach ze sfery kultury oraz promocji miasta.

Atutem spojrzenia z pewnego dystansu na kontekst lat 2017–2018, a więc okresu, w którym pozyskano opinie respondentów, jest to, że uzupełniono je o dane statystyczne dotyczące dokładnie tego okresu. Biorąc pod uwagę typowe roczne opóźnienie publikacji danych ilościowych, z reguły nie ma możliwości udokumentowania danymi bieżącego okresu, bowiem zawsze dotyczą bliższej lub dalszej przeszłości. W tym przypadku dane statystyczne opisują dokładnie okres, w którym zbierane były opinie respondentów, czyli okres przeprowadzania wywiadów z osobami reprezentującymi łódzki rynek kultury.

Opisany tu i w kolejnym rozdziale kontekst przypadku Łodzi, a zwłaszcza stanu wertykalnych relacji, poddanych analizie w niniejszej monografii, był sytuacją tymczasową i jest już nieaktualny. Struktura zespołów oraz kierownictwo zarządzające sferą kultury, zarówno w łódzkim magistracie, jak i Urzędzie Marszałkowskim, uległy zmianie. Zmieniły się również osoby odpowiedzialne za kulturę (politycy samorządowi) na szczeblu władz wykonawczych – w osobach: wiceprezydenta i członka zarządu województwa. Należy podkreślić, że wyniki

opisywanych badań naukowych nie mogły być podstawą decyzji personalnych w tych urzędach, bowiem nie były wcześniej ujawniane. Autor celowo nie publikował wcześniej wyników w analizowanym zakresie, aby uzyskać więcej czasu na szerszą refleksję dla oceny badanych zjawisk oraz uniknąć sytuacji, w której prezentowane wypowiedzi respondentów mogłyby być oceniane przez władze samorządowe i mieć wpływ na decyzje personalne. Zaistniała sytuacja (zmiany menedżerów kultury) stwarza dogodne warunki do ponowienia procesów badawczych po upływie kilku lat, do podjęcia podobnej analizy strategicznej relacji organizator (JST) – dyrektorzy IK, ale już w innym kontekstowym otoczeniu.

ROZDZIAŁ 5

ROLA KULTURY W STRATEGICZNYCH I OPERACYJNYCH DZIAŁANIACH ŁODZI

Obecnie pasażerowie, którzy wysiadają z jakiegokolwiek środka komunikacji miejskiej na położonym centralnie dworcu Łódź Fabryczna słyszą następujący komunikat: „Witamy w Łodzi – mieście kultury i sztuki”. Co więcej, podróżując po mieście tramwajem czy miejskim autobusem w sąsiedztwie poszczególnych instytucji kultury, usłyszymy komunikat informujący o konkretnych muzeach/teatrach zlokalizowanych w pobliżu kolejnych przystanków. To tylko jeden z przejawów tego, że miasto komunikuje swoje kulturowe walory na każdym kroku, starając się pozycjonować swoją ofertę właśnie przez pryzmat kultury i sztuki. Dzieje się to nie tylko w sferze promocji czy, szerzej, w sferze budowania wizerunku, ale również tworzenia i udoskonalania infrastruktury, która służy do zaspakajania potrzeb w tym zakresie mieszkańców i przyjezdnych. Dotyczy to również stałego rozbudowywania oferty instytucji kultury. Praktyka taka, czyli ponadstandardowa troska o kulturę i wykorzystywanie jej potencjału w procesie marketingowego pozycjonowania miasta, staje się pewną modą w dużych i średnich miastach, zarówno w Polsce, Europie, jak i na świecie. Jednak rosnąca rywalizacja na tym „rynku kultury” wymaga przemyślanych strategii oraz skutecznego ich wdrażania, aby potencjał, jaki posiada sfera kultury dla rozwoju miasta, został faktycznie wykorzystany.

W rozdziale podjęto rozważania mające przybliżyć potencjał kulturowy Łodzi oraz prowadzone działania w zakresie wykorzystania kultury w procesach rozwoju społeczno-gospodarczego. W pierwszej kolejności zaprezentujemy genezę działań na rzecz rozwoju i pozycjonowania Łodzi w oparciu o kulturę i przemysł kreatywny. Pokazana zostanie rola kultury w dokumentach strategicznych i operacyjnych miasta. Zostaną przedstawione informacje o dotychczasowych działaniach władz lokalnych i miejskiej administracji, mające na celu rozwój i wykorzystanie tego potencjału dla rozwoju lokalnego. Rozdział zawiera również ocenę potencjału kulturowego Łodzi oraz ocenę uczestnictwa w kulturze na tle innych polskich miast, które pozycjonują się jako miasta o rozwiniętej funkcji kultury.

Zaprezentowano tu również kontekst Łodzi jako miasta kultury i sztuki (patrz schemat 1) ważny dla późniejszej analizy relacji organizator (JST) – dyrektorzy IK, stanowiącej trzon badania jakościowego, którego rezultaty przedstawimy

w rozdziale szóstym. Wykorzystano dokumenty strategiczne, raporty, dane Głównego Urzędu Statystycznego (Bank Danych Lokalnych), a także wypowiedzi respondentów reprezentujących struktury administracyjne miasta i województwa oraz dyrektorów samorządowych (miejskich i wojewódzkich) instytucji kultury.

5.1. Łódzka przygoda z kulturą

Z perspektywy historycznej Łódź nie ma wielowiekowej tradycji w obszarze kultury i sztuki. Chociaż prawa miejskie uzyskała już od Władysława Jagiełły, w epoce bitwy pod Grunwaldem¹, czyli blisko 600 lat temu, to przez kolejne wieki pozostawała małym miasteczkiem o wiejskim charakterze. Dopiero wiek XIX przyniósł przełom w dynamice rozwoju Łodzi, co związane było z ówczesnymi decyzjami władz dotyczącymi lokalizacji przemysłu włókienniczego. Przełomowy okazał się dekret Namiestnika Królestwa Polskiego z 18 września 1820 roku, na mocy którego na terenie miast rządowych mogły powstawać osady fabryczne przeznaczone dla sukienników, tkaczy i prządek. Łódź wykorzystała tę szansę i w kolejnych latach zbudowała swój potencjał włókienniczy dzięki przedsiębiorcom, którzy w tamtym okresie napływali z różnych krajów. Powstały wówczas setki fabryk, których właścicielami byli Polacy, Niemcy, Żydzi i Rosjanie.

Konsekwencją tych procesów był wzmożony popyt na pracę, co z kolei powodowało skokowy napływ ludności. Dotychczasowi mieszkańcy wsi trafiali do prężnie rozwijającego się wówczas przemysłowego miasta, gdzie podejmowali pracę w fabrykach. Kultura Łodzi tamtego okresu to nie tylko to, o czym często czytamy w literaturze, czyli zlepek kultur narodowych (polska, niemiecka, żydowska i rosyjska). Za sprawą przyjeżdżających tu fabrykantów z wielu krajów powstawały choćby świątynie czy cmentarze wyznawców różnych religii. O kulturze tego okresu zdecydowało masowe przemieszczanie się ludności wiejskiej, która oczekiwała wydarzeń kulturalnych dostosowanych do ich zainteresowań (na podstawowym poziomie). W rezultacie zdecydowanie dominowała kultura popularna nad kulturą wysoką. Potwierdza to fakt, że chociaż w okresie przedwojennym istniała w Łodzi scena operowa i teatr dramatyczny, to ich działalność nie przełożyła się na powstanie dorobku mogącego stanowić punkt odniesienia dla dzisiejszych łódzkich instytucji kultury.

Funkcjonujące współcześnie w Łodzi teatry czy muzea to w większości podmioty powstałe już po II wojnie światowej w nowej rzeczywistości politycznej; dopiero po przemianach w 1989 roku mogły one funkcjonować w bardziej elastycznej formule, w której nacisk kładziony jest na zaspakajanie kulturalnych potrzeb mieszkańców, a nie służenie głównie politycznej ideologii. Jednak lata 90.

¹ 29 lipca 1423 roku będący wówczas w Przedborzu król Władysław Jagiełło nadał Łodzi prawa miejskie. Król lokował miasto na prawie magdeburskim. Zezwolił na cotygodniowe targi w środy oraz dwa doroczne jarmarki.

XX wieku oraz początek XXI wieku to okres bez spektakularnych osiągnięć czy sukcesów łódzkiej kultury. Większość dyrektorów ówczesnych instytucji kultury to osoby mocno powiązane z poprzednią epoką, które przywykły do biurokratycznego stylu kierowania. W tym okresie praktycznie nie powstawały w Łodzi nowe instytucje kultury. Jeden z respondentów, omawiając potencjał kulturowy Łodzi pierwszych piętnastu lat po transformacji, zwraca uwagę na deficyt finansowania dla nowych przedsięwzięć (festiwań, koncertów, imprez). Wskazuje równocześnie na nikły popyt na wydarzenia kulturalne, czego korzeni można szukać w historycznym – przemysłowym charakterze miasta:

Łódź wydawała najmniej pieniędzy na kulturę, ale też nie ma co się tutaj gniewać czy obrażać... Łódź to miasto robotnicze. W Łodzi dopiero od niedawna pojawia się publiczność, która aspiruje do lepszej kultury, do lepszych wydarzeń... instytucje kultury dopiero pomalu zaczęły wypełniać się ludźmi [M_IK].*

Niewątpliwym przełomem w docenieniu łódzkiej kultury był rok 2006 i sztandarowy program Europejskiej Stolicy Kultury, który otworzono wówczas na nowe kraje członkowskie, w tym Polskę. Instytucje Unii Europejskiej ogłosiły harmonogram konkursów na wybór miast do projektu „Europejskiej Stolicy Kultury” na lata 2007–2019 (Decyzja 1622/2006). Dokument ten i zawarty w nim harmonogram otworzył możliwość zabiegania przez polskie miasta o tytuł ESK na rok 2016, kiedy to jedno polskie i jedno hiszpańskie miasto otrzymały prawo do prowadzenia całorocznych obchodów ESK. Wkrótce zainicjowany został ponad trzyletni okres intensywnych działań i przygotowań tych polskich miast, które postanowiły wystartować w konkursie.

Według specjalnie ustanowionych przepisów wybór jednego miasta reprezentującego dany kraj członkowski wymagał powołania Komisji Selekcyjnej. Był to kluczowy organ dla procesu selekcji miast kandydatów z danego kraju, który oceniał propozycje uczestników konkursu oraz monitorował postępy w ich realizacji. W skład zespołu weszło trzynaście osób. Siedem zostało mianowanych przez takie instytucje europejskie, jak: Rada Europejska (2), Komisja Europejska (2), Parlament Europejski (2), Komitet Regionów (1). Natomiast pozostałych sześciu członków zespołu wskazał Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Konkurs na pełnienie funkcji Europejskiej Stolicy Kultury 2016 został w Polsce oficjalnie zainaugurowany we wrześniu 2009 roku, choć zainteresowane miasta już od 2007 roku mobilizowały swoje aktywa w kierunku stworzenia sprzyjającego klimatu dla rozwoju kultury.

Dla Łodzi było to wielkie wyzwanie, zorientowane na wewnętrzną mobilizację lokalnego środowiska kultury w celu wspierania idei uzyskania przez miasto tego tytułu. Miasto zdecydowało się zlecić zadanie przygotowania aplikacji do uczestnictwa w ESK jednej z organizacji pozarządowych działających na łódzkim rynku kultury (*Łódź Art Center*). Organizacja ta w kolejnych latach koordynowała wspomniane działania i wniosła wymierny wkład w cały proces, który miał nie tylko wymiar techniczny (przygotowanie aplikacji), ale przede wszystkim

– społeczny. Wyzwaniem okazało się bowiem zaangażowanie wszystkich lokalnych interesariuszy w działania na rzecz uzyskania tytułu Europejskiej Stolicy Kultury 2016. Było to zadanie tym trudniejsze, że wcześniej do współpracy pomiędzy instytucjami kultury dochodziło sporadycznie.

Respondenci, menedżerowie miejskich instytucji kultury, w swoich wypowiedziach rozwijają temat atmosfery z lat 2007–2010, kiedy odbywało się w Łodzi wiele spotkań, debat, gdy działania na rzecz pozyskania tytułu przybrały postać ruchu społecznego. Świadczą o tym przytoczone niżej wypowiedzi:

Konsekwentne działania były podjęte przy okazji tych inicjatyw. Ja bardzo aktywnie uczestniczyłam w tych przygotowaniach do ESK-u i uważam, że to, co wtedy się zadziało wśród mieszkańców Łodzi, to, co się zadziało w środowisku twórców kultury, to, że to po raz pierwszy doprowadzono do jakiegoś dialogu i wymiany myśli, refleksji, wymiany kontaktów pomiędzy instytucjami pozarządowymi, publicznymi, to jest po prostu niesamowita rzecz, którą należałoby kontynuować i nie zmarnować tego potencjału; bo moim zdaniem to, co zrobili ludzie, którzy pracowali nad tym projektem i to, że, w moim odczuciu, te osoby zostały niedocenione później w Łodzi, nie wiem, [np.] Krzysiek Candrowicz i inni, to był ogromny błąd, bo ci ludzie zrobili naprawdę bardzo dużo świetnych rzeczy. Doprowadzili przede wszystkim do kontaktu środowiska, do rozmowy.

Łodzianie mają taką polską skłonność do malkontenckiej postawy, a w tamtym momencie uwierzyli w to, że są jakąś grupą, są jakąś jednością. Że w tym mieście może zdarzyć się coś fajnego i ta energia moim zdaniem gdzieś się rozplynęła. I bardzo tego szkoda... [M_IK].*

Po raz pierwszy ktoś w Łodzi, a mianowicie Krzysztof Candrowicz podniósł jakiś sztandar w kulturze i ludzie postanowili za tym sztandarem iść. I ja też byłem tam w tej roli i to było wzniosłe, bardzo, że tak powiem, podnoszące dobry, zdrowy, prawdziwy entuzjazm wśród ludzi w Łodzi, i bardzo dużo ludzi zaangażowało się. Nagle poczuliśmy, że jednak mamy jakiś kawałek kulturalnej Łodzi, że mamy jakąś wizję na to, żeby ta Łódź była też miejscem do życia dla takich ludzi jak my i żeby ich było tutaj coraz więcej [M_IK].*

Należy podkreślić, że w działania na rzecz pozyskania dla Łodzi tytułu ESK 2016 włączyły się też samorządowe władze województwa, z marszałkiem na czele. W przypadku Łodzi była to sytuacja wyjątkowa, bowiem mimo reprezentowania tej samej opcji politycznej pomiędzy ówczesnymi władzami miasta i województwa – wcześniej do bliższej współpracy nie dochodziło. Można nawet stwierdzić, że relacje pomiędzy samorządowymi władzami miasta i województwa nie były życzliwe, co pośrednio przekładało się na relacje między wojewódzkimi instytucjami kultury, dla których zarząd województwa jest organizatorem, a miejskimi IK, dla których organizatorem jest prezydent. Zatem do współdziałania w kontekście „walki” o ESK 2016 dochodziło, choć jej intensywność była umiarkowana, o czym świadczy poniższa wypowiedź przedstawiciela Urzędu Marszałkowskiego:

Jeżeli chodzi o Europejską Stolicę Kultury, byliśmy zaproszeni jako ciało konsultacyjne. Ja osobiście uczestniczyłam w dwóch spotkaniach. Tak jak każdy na pewno – w tym zespole, jak i w mieście – byliśmy przekonani, że tym razem nam się uda [W_A].*

Natomiast w innej wypowiedzi osoby reprezentującej tę samą strukturę organizacyjną odnaleźć można dozę pesymizmu odnoszącego się do całego pomysłu na pozyskiwanie wielkich projektów i wydarzeń dla Łodzi:

W tym momencie to jest naprawdę kwestia pracy u podstaw, związanej z rewitalizacją i po prostu podnoszeniem kompetencji kulturowej mieszkańców. Skupianiem się bardziej do wewnątrz, aniżeli snuciem wielkich planów, że my będziemy nie wiadomo jaką stolicą kultury. Więc jeżeli miasto ma takie ambicje, patrząc na to, co dzieje się dookoła, to jest dla mnie dziwne [W_A].*

Zgodnie z zaproponowanym przez ministra harmonogramem na nadsyłanie ofert w pierwszym etapie konkursu, tzw. preselekcji, polskie miasta miały czas do końca sierpnia 2010 roku. Rywalizację o tytuł podjęło wówczas aż jedenastu następujących średnich i dużych polskich miast: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Lublin, Łódź, Poznań, Toruń, Szczecin, Warszawa i Wrocław. Są to stolice regionalne, z zastrzeżeniem, że w przypadku województwa kujawsko-pomorskiego zgłosiły się oba rywalizujące ze sobą miasta, dzielące funkcje stolicy regionu. Po odbyciu wizji lokalnych oraz zapoznaniu się z wnioskami wszystkich jedenastu aplikujących miast Komisja Selekcyjna wybrała do drugiego etapu konkursu pięć miast (Gdańsk, Katowice, Lublin, Warszawa, Wrocław).

Wśród kryteriów, którymi kierowali się członkowie komisji, do najważniejszych należały: wysokość środków, jakie miasto przeznacza w swoim budżecie na kulturę oraz liczba inwestycji kulturalnych, które miasto może zrealizować na potrzeby obchodów Europejskiej Stolicy Kultury. W obszarze oceny merytorycznej komisja zwracała szczególną uwagę na dwa kryteria: „wymiar europejski” oraz „miasto i obywatele”. Nadanie programowi kulturalnemu wymiaru europejskiego wiąże się z działaniami zmierzającymi do nadania miastu europejskiego charakteru, podejmowania współpracy z artystami i instytucjami kultury z różnych krajów, promowaniu wymiany kulturalnej i dialogu międzynarodowego. W ramach drugiego kryterium merytorycznego kandydujące miasta były zobligowane do przygotowania takiego programu kulturalnego, w którym będą chcieli uczestniczyć i z którym będą się identyfikować mieszkańcy tych miast. Ostateczną decyzję o przyznaniu Wrocławowi tytułu Europejskiej Stolicy Kultury 2016 podjął Parlament Europejski i Rada w 2012 roku.

Choć miasto Łódź, które mimo wysoko ocenianych początkowych działań w kierunku pozyskania tytułu ESK, odpadło już na pierwszym etapie konkursu (w roku 2011), to poprzedzający ten fakt czteroletni okres ogromnej mobilizacji lokalnego środowiska kultury, władz różnych szczebli oraz mieszkańców miasta wywarł wpływ na świadomość dotyczącą potencjalnej roli kultury w rozwoju Łodzi. Tak puentuje aktywność Łodzi tamtego okresu jeden z respondentów: „Na pewno udało się to, że o Łodzi usłyszał cały świat, co, myślę, jeszcze dziesięć lat temu było po prostu niemożliwe [M_IK*].

Niewątpliwie dzięki procesowi ubiegania się Łodzi o tytuł ESK 2016 dostrzeżono rolę przemysłów kreatywnych w rozwoju miasta i ich potencjalną rolę w budowaniu jego wizerunku.

5.2. Kultura w strategicznych i operacyjnych dokumentach rozwoju Łodzi

Udział Łodzi w konkursie o ESK 2016 sprawił, że władze miasta doceniły potencjalną rolę kultury w rozwoju społeczno-gospodarczym, wprowadzając ten temat praktycznie do wszystkich dokumentów ukierunkowujących strategiczny rozwój miasta. Za znamienny należy też uznać fakt, że po raz pierwszy (w 2013 roku) miasto przyjęło dokument strategiczny dotyczący rozwoju sfery kultury. W procesie badawczym analizie zostały poddane zapisy w następujących dokumentach:

- Strategia Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+
- Polityka Rozwoju Kultury 2020+ dla Miasta Łodzi
- Strategia Zarządzania Marką Łódź na lata 2010–2016
- Strategia rozwoju województwa łódzkiego 2014–2020.
- Program rozwoju kultury w województwie łódzkim na lata 2014–2020

Niżej dokonano przeglądu treści tych dokumentów pod kątem zapisów dotyczących szeroko rozumianej kultury, jej roli w rozwoju Łodzi oraz tego, jak instytucje kultury mogą się do tego rozwoju przyczynić. Już w preambule do Strategii Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+ przyjętej 25 czerwca 2012 roku (Uchwała nr XLII/824/12) znajduje się zdanie nawiązujące do roli sektora kultury w rozwoju miasta: „Pragniemy, by Łódź skutecznie wykorzystywała swe szanse, by stała się punktem odniesienia na mapach politycznych, ekonomicznych i **kulturalnych**, miejscem, do którego się przyjeżdża i w którym chce się pozostać”.

Wizja miasta to: „Przyjazne, twórcze i dynamiczne miasto zrównoważonego rozwoju o konkurencyjnych warunkach życia, pracy i inwestowania, wykorzystujące historyczny, infrastrukturalny i kreatywny potencjał”. W opisie wizji miasta pada również stwierdzenie: „[...] praca nad wzrostem poziomu kapitału społecznego i kulturowego [...] będzie w najbliższych latach najważniejszym zadaniem społeczności łódzkiej”. Niewątpliwie to wielkie zobowiązanie wobec kultury i docenianie jej roli w rozwoju społeczno-gospodarczym.

Strategię oparto na trzech filarach, z których drugi to: „SPOŁECZEŃSTWO I KULTURA: Łódź aktywna, ucząca się i twórcza”. Dodatkowo samą kulturę rozwija drugi cel strategiczny tego filaru – „Kultura u podstaw – zwiększenie uczestnictwa mieszkańców w kulturze dzięki efektywnemu wykorzystaniu potencjału kulturalnego i kreatywnego Łodzi”. Wymieniono tu siedem działań, które mają służyć jego realizacji, takich jak: upowszechnienie dostępu do kultury i działań kulturalnych, wzmocnienie współpracy IK z placówkami edukacyjnymi, NGO-sami, artystami itp. czy rozwój kapitału kulturowego i kreatywnego, tworzącego atrakcyjność miasta jako miejsca zamieszkania dla nowych mieszkańców (Strategia ZRŁ 2012, s. 13).

Natomiast w części opisującej największe potencjały miasta, w której wymienia się dwanaście kluczowych, tylko jeden dotyczy kultury: „Historyczna rola

łódzkiej PWSFTviT w dorobku polskiej kultury”. Należy przyznać, że ten fakt jest dość niepokojący. Świadczyć może o tym, że autorzy dokumentu nie widzą w łódzkiej kulturze czy, wężej, w instytucjach kultury odpowiedniej wartości, która mogłaby być podstawą procesów rozwojowych. Dostrzeżono natomiast potrzebę rozwoju kultury, która może pełnić szereg funkcji.

Zamysł powstania Strategii Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+ obejmował przyjęcie dokumentów uszczegóławiających podjęte kierunki rozwoju w takich obszarach jak: edukacja, kultura czy środowisko. Poświęcone tym obszarom polityki sektorowe miały w zamierzeniu być podobne do siebie pod względem struktury oraz zawierać wskaźniki i działania umożliwiające realizację celów, a także harmonogramów wdrażania i planów finansowych skorelowanych z budżetem miasta. Ostatecznie 27 marca 2013 roku, po procesach partycypacyjnego procedowania, łódzka Rada Miejska przyjęła Politykę Rozwoju Kultury 2020+ (Uchwała nr LIX/1252/13). Dokument liczy 34 strony treści zasadniczej, a wraz z załącznikami prezentującymi lokalny rynek kultury i podmioty na nim funkcjonujące aż 133. Polityka ta może być utożsamiana ze strategią dla rozwoju łódzkiej kultury i składa się z elementów obowiązkowych: diagnozy, wizji, celów strategicznych i operacyjnych, a także działań ze wskazaniem przeznaczonych dla nich wskaźników. Zawarte w dokumencie kluczowe elementy zaprezentowano w tabeli 5.

Opis wizji jest dość szeroki i ambitnie definiuje perspektywy rozwoju Łodzi w oparciu właśnie o kulturę. Czytamy tam:

Łódź winna się stać miastem kultury poszukującej, eksperymentującej, stawiającej na działania nowatorskie, edukujące, wychowujące przyszłych odbiorców oferty kulturalnej, skłaniającej do podejmowania aktywności w sektorze kultury. [...] Konieczne jest, aby Łódź stała się miastem, w którym kultura odgrywa pierwszorzędne znaczenie dla zapewnienia łodzianom satysfakcji z życia w ich mieście (PRK 2020+, s. 7).

Warto zwrócić uwagę na zapis będący elementem misji: „Celem tych działań jest wzmocnienie ponadlokalnej pozycji kulturalnej miasta” (PRK 2020+, s. 7).

W ramach działań mających realizować cel strategiczny: Tożsamość: rozwijanie strategicznych obszarów kultury wyodrębniono „wzmocnienie miejskich instytucji kultury w kampaniach promocyjnych miasta”. Wymieniono tu szereg pożądanych działań operacyjnych, takich jak: wsparcie działań promocyjnych, udostępnianie nieodpłatnych przestrzeni reklamowych na terenie miasta, wsparcie merytoryczne i organizacyjne Biura Promocji UMŁ, pomoc w nawiązywaniu kontaktów międzynarodowych. Promocja łódzkich wydarzeń na terenie kraju (s. 9). Ważnym zapisem strategii stało się zwiększenie uczestnictwa mieszkańców w kulturze. Za podstawowe działania w tym zakresie należy uznać określenie strategii miejskich IK z uwzględnieniem: potrzeb i oczekiwań odbiorcy, programów kształtujących odbiorcę kultury, kulturalnej aktywizacji pokolenia 60+, wyrównywania szans najmłodszych łodzian w dostępie do kultury, działania w obszarze rewitalizacji społecznej, mające na celu zapobieganie wykluczeniu społecznemu.

Tabela 5. Strategiczne kierunki rozwoju kultury w Łodzi

WIZJA: Łódź – miasto otwartej kultury i aktywnych mieszkańców			
MISJA: Opierając się na dziedzictwie nowoczesności: dorobku XIX-wiecznej wielokulturowej historii miasta, nowoczesnych procesach kształtujących jej charakter, tożsamości mieszkańców, tkance architektonicznej, industrialnej przeszłości, zmierzamy do otwartego interdyscyplinarnego, kulturotwórczego dialogu. Dbamy o aktywne uczestnictwo mieszkańców miasta w kulturze, budujemy przestrzeń otwartą i przyjazną twórcom i tworzymy warunki do rozwoju nowoczesnych instytucji. Celem tych działań jest wzmocnienie ponadlokalnej pozycji kulturalnej miasta.			
Tożsamość	Uczestnik	Talenty	Zarządzanie
Cel strategiczny 1	Cel strategiczny 2	Cel strategiczny 3	Cel strategiczny 4
Rozwijanie strategicznych obszarów kultury	Uczestnik: podniesienie poziomu uczestnictwa w kulturze i rozwijanie kompetencji odbiorców	Zachęcanie przedstawicieli sektora kultury do wybierania Łodzi jako miejsca działań	Wdrażanie innowacyjnych i efektywnych modeli organizacji kultury
1. Cele operacyjne	2. Cele operacyjne	3. Cele operacyjne	4. Cele operacyjne
1.1. wyodrębnienie i wzmocnienie IK z obszarów strategicznych: film, teatr, sztuki wizualne, sztuka poszukująca, kultura postindustrialna	2.1. zwiększenie uczestnictwa mieszkańców miasta w kulturze	3.1. wsparcie młodych twórców kultury (w szczególności do 35 roku życia)	4.1. poprawa dostępności, różnorodności i innowacyjności oferty kulturalnej
1.2. wspieranie przedsięwzięć z obszarów strategicznych: film, teatr, sztuki wizualne, sztuka poszukująca, kultura postindustrialna	2.2. rozwijanie kompetencji kulturowych mieszkańców poprzez edukację kulturalną	3.2. wsparcie uznanych twórców kultury	4.2. otwarcie instytucji na otoczenie społeczne
1.3. wspieranie rozwoju współpracy regionalnej i międzynarodowej z obszarów strategicznych	2.3. rozwijanie pozainstytucjonalnej działalności kulturalnej		4.3. profesjonalizacja
			4.4. monitorowanie i ewaluacja sektora kultury

Źródło: Polityka Rozwoju Kultury 2020+ dla Miasta Łodzi, Urząd Miasta Łodzi, Łódź 2012, s. 16.

Przywołane zapisy wskazywały na zupełnie nową rolę kultury w rozwoju miasta, zaś wyzwaniem stało się wdrożenie ich w życie. Zadania te powierzono wiceprezydentowi miasta Łodzi, a w jego imieniu dyrekcji Wydziału Kultury. Do roku 2018 funkcje dyrektora wydziału sprawowało kilka osób, a relatywnie duża rotacja

na tym stanowisku mogła wynikać z trudności tego zadania, którego realizacja polegała głównie na umiejętności włączania w nią miejskich i wojewódzkich instytucji kultury. Sam dokument (Polityka Rozwoju Kultury 2020+), powstały w 2012 roku – pięć lat później, został oceniony przez DNA Miasta, podmiot specjalizujący się w budowaniu i ewaluacji dokumentów strategicznych dotyczący sfery kultury. Warto przytoczyć część opinii i wniosków prezentowanych w liczącym siedemdziesiąt osiem stron raporcie (DNA Miasta PRK 2020+ Ewaluacja 2017). „Największą słabością PRK 2020+ jest system jej wdrażania i monitorowania, a zatem te elementy, które mają wpływ zarówno na badanie jej efektów, jak i postrzeganie obecności samego dokumentu w polityce kulturalnej miasta”. Jak czytamy dalej w raporcie: „Źródłem problemu jest nie tylko niedostatecznie szczegółowo przeprowadzona diagnoza, dobór i konstrukcja wskaźników, ale przede wszystkim brak poczucia współodpowiedzialności za realizację dokumentu”. Chodzi tu najpewniej o relatywnie słabe zaangażowanie miejskich instytucji kultury w realizowanie zapisów dokumentu. Podobny problem odnotowano w procesie badawczym w odniesieniu do województwa, w którym administracja marszałkowska napotykała na trudności w zakresie włączania wojewódzkich IK w procesy tworzenia i realizacji Programu Rozwoju Kultury. Sygnały takie pochodziły od osób reprezentujących strukturę wojewódzkiej administracji, odpowiedzialnych za rozwój kultury w województwie.

Przejdźmy do Strategii Zarządzania Marką Łódź, która powstała w końcu 2010 roku na zlecenie Urzędu Miasta Łodzi. Podmiot wybrany w przetargu, któremu powierzono przygotowanie tego dokumentu to krakowska agencja marketingowa *Demo Effective Launching*. Zanim zostaną zaprezentowane wybrane zapisy dotyczące sektora kultury, warto wspomnieć, że pośród omawianych tu dokumentów strategicznych ten powstał najwcześniej. Pierwotnie miał być przygotowany w 2009 roku, w kontekście zabiegania przez Łódź o tytuł ESK 2016. Jednak jego zlecenie zostało znacznie opóźnione ze względów proceduralnych, a już w trakcie opracowywania dokumentu Łódź została pozbawiona możliwości kontynuowania starań o wspomniany tytuł. Wówczas ostateczny kształt dokumentu został dostosowany do wariantu bez perspektywy posiadania przez miasto tytułu ESK 2016. W nazwie pozostał jednak pierwotnie wskazany (w przetargu) horyzont czasowy 2010–2016. W roku 2017, bezpośrednio poprzedzającym badanie, strategia ta nie została zastąpiona żadnym innym dokumentem, bowiem miasto znów czekało na strategiczne decyzje – tym razem dotyczące wyniku starań o organizację EXPO International, planowanego wówczas na rok 2022.

Kultura stanowi ważny komponent strategii marki miasta. Jest jednym z czterech subproduktów miasta, obok gospodarki, edukacji i turystyki. Autorzy dokumentu tak uzasadniają wspomniany podział na cztery subprodukty miasta:

Odbiorcy marki Łódź będą mieli percepcję wzrostu jakości życia w mieście, jeżeli pośrednio zbudujemy wizerunek miasta atrakcyjnego pod względem kulturalnym, gospodarczym, turystycznym i edukacyjnym, gdyż te subprodukty miejskie w najwyższym stopniu pozwolą osiągnąć pożądaną percepcję jakości życia i zbudować mocną unikalną markę (Strategia Zarządzania Marką Łódź na lata 2010–2016, s. 6).

Jest to podkreślenie, że cechy miasta związane właśnie z kulturą mogą stanowić wyróżnik dla działań wizerunkowych Łodzi.

W dokumencie opracowano analizę SWOT oddzielnie dla każdego subproduktu. Do mocnych stron kultury w Łodzi zaliczono wówczas: tradycje wielokulturowości miasta (polska, niemiecka, żydowska i rosyjska), tradycje filmowe, wielość festiwali (w tamtym okresie), wielość podmiotów w obszarach kreatywnych czy silne środowisko organizacji pozarządowych oraz działań o charakterze społeczno-kulturalnym. Zwrócono też uwagę na niszowość wielu elementów oferty kulturalnej Łodzi, traktując to jako atut, a także na tradycje łódzkiej awangardy. Te ostatnie atuty potwierdzili respondenci reprezentujący łódzkie instytucje kultury.

W ramach Strategii Zarządzania Marką Łódź zidentyfikowano też listę słabych stron subproduktu kultury. Znalazły się wśród nich: relatywnie mniejsza liczba imprez o charakterze masowym, postrzeganie Łodzi jako miasta najmniej atrakcyjnego kulturalnie (pośród dużych polskich miast), słaba promocja imprez kulturalnych w mieście czy relatywnie niskie budżety festiwali odbywających się w Łodzi. Zwrócono też uwagę na relatywnie niskie zainteresowanie kulturą ogółu mieszkańców oraz fakt wycofania się z Łodzi dwóch rozpoznawalnych międzynarodowych eventów – festiwalu Camerimage oraz Festiwalu Dialogu Czterech Kultur.

Oddzielną część analizy SWOT omawianego dokumentu stanowią wyzwania płynące z otoczenia. Do zagrożeń zaliczono rosnącą konkurencję ze strony innych dużych polskich miast, kopiowanie łódzkich produktów festiwalowych przez inne miasta oraz zacieranie się granic pomiędzy kulturą masową a wyższą w postmodernistycznym społeczeństwie. Natomiast zaprezentowane w dokumencie szanse (dla kultury w Łodzi) wydają się dość wątpliwe. Wymieniono tu liczne przykłady partnerstwa z zagranicznymi ośrodkami kulturalnymi z miast partnerskich, potencjał wielu festiwali i imprez w mieście (choć nie wskazano żadnego konkretnego eventu) czy rosnący udział wydatków na kulturę w PKB krajów rozwijających się. Należy natomiast uznać za wartościową jedną z tendencji wskazaną w kategorii szans, a mianowicie: „Rosnący popyt na imprezy i działania silnie osadzone w lokalnej tożsamości miasta” (s. 13). Wydaje się, że ta szansa powinna stać się kryterium dobierania eventów o charakterze kulturalnym do specyfiki miasta.

W części opisującej subprodukt kulturalny zwrócono uwagę na charakterystyczny dla Łodzi typ kultury, a mianowicie na kulturę awangardową/offową. Wskazano, że jej początki sięgają okresu międzywojennego, a wśród pionierów wymieniono Katarzynę Kobro i Władysława Strzemińskiego. Jak czytamy w dokumencie: „po okresie stagnacji w Łodzi lat 90., spowodowanej upadkiem przemysłu włókienniczego, kultura awangardowa mocno stanęła na nogi. Świadczą o tym liczne instytucje i ludzie, którzy na nowo definiują kulturalną Łódź” (s. 19). Dostrzeżono też, że o unikatowości kultury w Łodzi świadczy jej lokowanie w przestrzeni pofabrycznej, czego wymiernym przykładem jest dzielnica Księży Młyn.

Respondenci reprezentujący instytucje kultury z terenu Łodzi zapytani o największy potencjał miasta w obszarze kultury konsekwentnie nawiązują do zidentyfikowanych dziesięć lat wcześniej faktów, które zostały wyżej przywołane. W ich opinii największym potencjałem miasta są lokalni artyści, lokalne inicjatywy kulturalne czy artystyczne. Dostrzegają w tym wielki, jak mówią „pozainstytucjonalny” potencjał, który stanowi wyróżnik miasta i może być zaczynem dla włączenia kultury w procesy rozwojowe miasta. Niżej umieszczono kilka wypowiedzi respondentów, którzy wyrażają podobny pogląd:

Fajnie byłoby, gdyby różne ciekawe inicjatywy oddolne, które nie mają charakteru festiwalowego, czyli nie mają charakteru eventowego, a są obecne w Łodzi, gdyby one były w jakiś lepszy sposób wypromowane, żeby mogły także swój potencjał wykorzystać [M_IK].*

Na pewno istnieje potencjał kulturotwórczy, twórczość artystów, którzy nie działają w instytucjach kultury, tylko którzy tworzą swoje własne podmioty, szczególnie mam tutaj na myśli podmioty dotyczące na przykład sztuki alternatywnej wobec takich głównych nurtów. I to jest na pewno siłą Łodzi, przy czym nie jest to działanie bardzo widoczne. Na pewno potencjał teatru alternatywnego, muzyki alternatywnej i w ogóle sztuki jest tutaj bardzo silnie reprezentowany, natomiast słabiej jest w instytucjach [kultury] [M_IK].*

Ciekawą rzeczą jest to, że takie przestrzenie biznesowe jak OFF [Piotrkowska] otwierają się na działania kulturalne spoza wizji narodowej czy innej. Tylko biznes łączy się z takimi inicjatywami oddolnymi. Więcej kultury powinno się wpuścić w osiedla, tzn. właśnie ten wizerunek miasta można polepszyć przez to, że powinno się poprzez kulturę i przez instytucje kulturalne stworzyć więcej mechanizmów dotacyjnych, popierających takie tworzenie otwartego społeczeństwa obywatelskiego [M_IK].*

Największy potencjał rozwojowy stanowią ludzie, ale też do czasu. Dopóki ci ludzie nie odpłyną. Bo jest jakaś grupa ludzi, która tutaj zostaje i tę kulturę próbuje dalej tworzyć, natomiast bardzo duża liczba osób zaprzestaje i ucieka do innych miast. Ale myślę, że ludzie i myślę, że też infrastruktura nie jest zła tak naprawdę. Mówię o instytucjach kultury, takich publicznych [M_IK].*

Jest wiele fajnych inicjatyw oddolnych, które można by było super wykorzystać i pociągnąć, natomiast miasto woli sprowadzić Festiwal Transatlantyk. I to jest fajnie, to jest budowanie kultury, ale wydaje mi się, że potrzebne jest lepsze wykorzystanie tych zasobów, które już są na miejscu [M_IK].*

Dlatego, że temu miastu jest bardzo potrzebny sukces, tak jak była potrzebna Europejska Stolica Kultury, bo my jesteśmy spragnieni sukcesu, my potrzebujemy takiego wsparcia, bo w tym mieście jest naprawdę bardzo dużo osób, które się angażują, starają, ciężko pracują i taki sukces przydałby się, przywróciłby troszeczkę wiarę mieszkańcom, dał taką energię związaną z miastem [M_A].*

Wypowiedzi te pośrednio oceniają krytycznie dotychczasową politykę władz lokalnych w zakresie kultury, która bazuje na miejskich instytucjach kultury oraz pozyskaniu flagowego festiwalu filmowego, o którym jeszcze będzie mowa. Środki kierowane do organizacji pozarządowych nadal traktowane są jako uzupełniające, choć respondenci właśnie w nich oraz w funkcjonujących wokół nich środowiskach artystów dostrzegają największy potencjał kulturalnej Łodzi.

Należy podkreślić, że do badań włączono także instytucje kultury podlegające samorządowi województwa, których siedziby znajdują się na terenie Łodzi. Dlatego zdecydowano się również zaprezentować wybrane zapisy dotyczące sfery kultury na szczeblu samorządu terytorialnego. Należy przypomnieć, że podstawą działań rozwojowych dla województwa jest Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020 przyjęta Uchwałą Nr XXXIII/644/13 Sejmiku Województwa Łódzkiego w lutym 2013 roku. Zapisy dotyczące kultury odnajdujemy już w diagnostycznej części dokumentu (Analiza SWOT). W części dotyczącej „Społeczeństwa i jakości życia”, w której za atut uznano: „znaczny potencjał sektora kultury w Łodzi” (s. 64), zaś za słabość „niewielkie zainteresowanie mieszkańców regionu regionalną ofertą kulturalną” (s. 64).

Działania na rzecz rozwoju kultury znalazły odniesienie przede wszystkim w części dokumentu poświęconej polityce terytorialno-funkcjonalnej. Jednym ze zidentyfikowanych obszarów tzw. kluczowej interwencji jest Łódzki Obszar Metropolitalny (ŁOM), obejmujący miasto Łódź wraz z obszarami silnie powiązanymi ze stolicą województwa. Warto zwrócić uwagę na strategiczne kierunki działań dla ŁOM, z których następujące bezpośrednio nawiązują do roli kultury w rozwoju:

- Wspieranie działalności związanych z rozwojem gospodarki kreatywnej, opartych na unikatowym potencjale wyższych uczelni artystycznych, w zakresie sztuki i kultury, w tym przemysłu filmowego i muzycznego, mediów, wzornictwa i projektowania.
- Wzmacnianie istniejącej bazy instytucji kultury wyższej oraz wspieranie funkcji symbolicznych i wydarzeń kulturalnych o randze krajowej i międzynarodowej (Strategia RWŁ 2013, s. 107).

Biorąc pod uwagę adekwatne zapisy w innych strategicznych dokumentach polskich województw, należy uznać, że kultura stanowi tu standardowy, niejako obowiązkowy element. Mimo wymienionych zapisów w rzeczywistości nie przypisano kulturze szczególnego znaczenia w rozwoju województwa łódzkiego, znacznie mocniej zaakcentowana ona została w dokumentach strategicznych dotyczących miasta Łodzi.

5.3. Działania władz Łodzi i województwa w zakresie rozwoju kultury i wsparcia branży przemysłów kreatywnych

Jak już wyżej wspomiano, praktycznie od okresu zabiegania o tytuł ESK 2016 miasto Łódź realizuje ideę „Centrum Przemysłów Kreatywnych” przyjętą następnie w Strategii zarządzania marką Łódź na lata 2010–2016 oraz w pozostałych dokumentach wytyczających rozwój całego miasta. Na uwagę zasługuje fakt, że w Łodzi są to zarówno działania zmierzające do tworzenia elementów infrastruktury kultury, czyli działania twarde, jak i działania związane z szeroko rozumianym komunikowaniem, czyli tzw. działania miękkie. W dalszej części zaprezentowano wybrane działania wpisujące się w ideę Centrum Przemysłów Kreatywnych.

Za innowacyjny należy uznać podjęty przez miasto Łódź projekt „Lokale dla kreatywnych”, który jest konsekwentnie realizowany już od 2012 roku. Stanowi go konkurs kierowany do artystów, twórców, innowatorów, czyli osób o otwartym umyśle, chcących w centrum miasta realizować swoje pasje. Do 2019 roku spośród 119 lokali udostępnionych w ramach programu 76 wciąż realizuje swoją działalność. Do końca 2018 roku ogłoszono ponad dwadzieścia takich konkursów. W ramach tej inicjatywy w 2017 roku UMŁ wydał katalog – przewodnik kreatywny po lokalach mieszczących się przy ul. Piotrkowskiej. Zaprezentowano w nim 40 twórców, którzy prowadzą kreatywne biznesy, którzy dzięki inicjatywie „Lokale dla kreatywnych” dostali szansę funkcjonowania w samym centrum miasta i tym samym współtworzenia lokalnej, miejskiej atmosfery. Wartością dodaną tych działań ma być budowanie wizerunku miasta właśnie w nawiązaniu do kultury i sztuki.

Design i film to wiodące obszary przemysłu kreatywnego i kultury Łodzi. Koncentracja firm z takich obszarów jak: moda, film, wideo związana jest głównie z działalnością firm odzieżowych, funkcjonowaniem studiów filmowych, zespołów producenckich oraz organizowaniem międzynarodowych wydarzeń kulturalnych. Po kilku latach realizacji przedsięwzięć adresowanych do turystów i do ogółu społeczeństwa (działania wizerunkowe) podjęto też wysiłek ukierunkowania działań na przedsiębiorców. Projekt pt. „Promocja gospodarcza łódzkiego sektora kreatywnego” został wysoko oceniony w ramach RPO WŁ na lata 2014–2020 i uzyskał dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Jego celem była promocja gospodarcza łódzkiego sektora kreatywnego na arenie międzynarodowej w latach 2015–2016, poprzez budowanie sieci międzynarodowej współpracy gospodarczej. Pośrednimi celami projektu były: silniejsza identyfikacja łódzkich przedsiębiorców jako dobrej marki, a tym samym poprawa wizerunku Łodzi jako miasta wspierającego sektor kreatywny, promocja łódzkich przedsiębiorców, zwiększenie wiedzy o ofercie łódzkiego sektora kreatywnego, lepsze rozpoznawanie sektora kreatywnego przez mieszkańców Europy, rozwój sieci kontaktów i współpracy sektora kreatywnego, zwiększenie poziomu handlu zagranicznego przedsiębiorców z łódzkiego sektora kreatywnego, wzrost eksportu i zdobywanie nowych rynków zbytu, nawiązywanie kontaktów z partnerami zagranicznymi, pozyskiwanie informacji na temat rynków zagranicznych. Jednym z efektów projektu był wydany w 2017 roku katalog produktów i usług łódzkiego sektora kreatywnego, w którym zaprezentowano ponad 100 łódzkich twórców, oferujących unikatowe produkty i usługi. W ideę centrum przemysłów kreatywnych wpisuje się również szereg cyklicznych wydarzeń, które swoim profilem korespondują z szeroko rozumianą kulturą, sztuką i z przemysłami kreatywnymi: Łódź Design Festival, Forum Kina Europejskiego Cinergia, Fotofestiwal, Międzynarodowy Festiwal Szkół Filmowych i Telewizyjnych Mediaschool czy pozyskany z Poznania, począwszy od edycji 2016, festiwal filmowy Transatlantyk.

Należy podkreślić, że kluczową bazę dla rozwoju kultury i przemysłów kreatywnych w Łodzi stanowią publiczne uczelnie w postaci wyższych szkół artystycznych, takich jak: Państwowa Wyższa Szkoła Filmowa, Telewizyjna

i Teatralna im. Leona Schillera, Akademia Sztuk Pięknych im. Władysława Strzebińskiego oraz Akademia Muzyczna im. Grażyny i Kiejstuta Bacewiczów w Łodzi. W 2016 roku w łódzkich uczelniach artystycznych kształciło się blisko 3000 studentów. W Łodzi działają też ogólnokształcące szkoły muzyczne I i II stopnia czy Ogólnokształcąca Szkoła Baletowa im. Feliksa Parnella. Co roku kończą je młodzi adepci kultury i sztuki wkraczający na rynek pracy.

Na uwagę zasługują również działania miasta i regionu dotyczące rozwoju infrastruktury w Łodzi, dzięki którym możliwa jest popularyzacja kultury. Niżej wymieniono kilka projektów dofinansowanych ze środków unijnych, które wymiennie wpłynęły na jakość i możliwości wykorzystania wspomnianej infrastruktury: projekt „KULTURA 3D – rozbudowa infrastruktury kulturalnej dla nowoczesnej i wielofunkcyjnej Filharmonii Łódzkiej”; projekt „Digitalizacja i upowszechnienie zasobów artystycznych Teatru Wielkiego w Łodzi”; projekt „Nowoczesny system dostępu do oferty Muzeum Sztuki w Łodzi”; projekt pt. „Utworzenie Pasażu Kultury Województwa Łódzkiego poprzez remont Łódzkiego Domu Kultury wraz z otoczeniem”.

Należy podkreślić, że obok wsparcia z Regionalnego Programu Operacyjnego WŁ możliwe było również ubieganie się o współfinansowanie z budżetu tzw. programów centralnych. Właśnie w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko Muzeum Sztuki w Łodzi zrealizowało dwa projekty inwestycyjne, dzięki którym została zrewitalizowana infrastruktura budynków muzeum przy ul. Gdańskiej 43 oraz zaadaptowany obiekt na magazyn studyjny dla muzeum. Samorząd województwa łódzkiego wspiera również przemysły kreatywne poprzez organizację przedsięwzięć takich jak Festiwal Myślenia Projektowego czy Łódzkie Design Thinking BarCamp. W rozwój przemysłów kreatywnych w Łodzi włączają się również uczelnie artystyczne. Dobrym przykładem jest tu Akademickie Centrum Designu utworzone przez Akademię Sztuk Pięknych w Łodzi (mieszczące się w zrewitalizowanym budynku zabytkowej szkoły przy ul. Księży Młyn 13/15), które w ramach wspierania przemysłu kreatywnego w swojej bieżącej działalności oferuje usługi w szeroko rozumianym obszarze wzornictwa przemysłowego.

Trzeba również zwrócić uwagę na przestrzenny wymiar omawianych zjawisk. Przykładem działań w obszarze tzw. kreatywnej rewitalizacji przestrzeni miejskiej są woonerfy powstające w centrum miasta (ul. 6 Sierpnia, ul. Traugutta i ul. Piramowicza), które łączą funkcje deptaka, ulicy, parkingu i miejsca spotkań mieszkańców. Przestrzenie te są również wykorzystywane do organizacji wydarzeń kulturalnych. Trzeba przyznać, że woonerfy mają również bezpośredni wpływ na zwiększone zainteresowanie lokalami użytkowymi w ich otoczeniu. Na kreatywnej mapie Łodzi za „centra/dzielnice kreatywne” uznaje się rewitalizowaną dzielnicę Księży Młyn oraz inicjatywę przedsiębiorców prywatnych – OFF Piotrkowska – która w 2013 roku otrzymała nagrodę Wielkiego Kreatora, przyznawaną przez Narodowe Centrum Kultury, a w roku 2014 zdobyła pierwsze miejsce w czwartej edycji plebiscytu „7 nowych cudów Polski”, który jest organizowany przez redakcję „National Geographic Traveler”. Natomiast o zakresie

przedsięwzięć podejmowanych w obszarze kultury świadczą następujące zapisy Raportu Kultura w województwie:

W Łodzi wykonano kompleksowe remonty około 100 kamienic i ich podwórek w ramach programu „Mia100 kamienic”, zrewitalizowano zabytkową elektrownię EC1 (obecnie trwają prace nad aranżacją poszczególnych przestrzeni EC1) oraz utworzono Art Inkubator, który rozwija działalność jako centrum wsparcia dla przemysłów kreatywnych. Rozpoczął się również kolejny etap rewitalizacji kompleksu Scheiblera-Grohmana i rewitalizacja osiedla Księży Młyn (działają tu m.in. pracownie artystyczne oraz centrum designu Akademii Sztuk Pięknych w Łodzi) (Kultura w województwie 2018, s. 8).

Zaprezentowane działania, te miękkie i inwestycyjne, niewątpliwie pokazują znaczny postęp wobec sytuacji sprzed dziesięciu lat. Jednak ocena zawsze powinna być dokonywana w odniesieniu do pozostałych krajowych ośrodków miejskich, które również działają na rzecz rozwoju kultury i możliwie pełnego wykorzystania jej potencjału. W tym kontekście znamieną wydaje się wypowiedź jednego z respondentów:

Ja myślę, że jednym z powodów, dla których pozycja Łodzi na kulturalnych mapach Polski jest niezbyt silna, jest to, że w Łodzi nie nastąpiła żadna naprawdę wielka inwestycja kulturalna. Jak Pani sprawdzi, ile kosztowały takie miejsca jak: nowa siedziba Muzeum Śląskiego w Katowicach albo nowa siedziba NOSPR-u w Katowicach, z salą kameralną prawie tak dużą jak nasza główna sala w Filharmonii, bo są tam kamery w głównym holu koncertowym. W Warszawie powstał świetny gmach Biblioteki Uniwersytetu Warszawskiego, w Warszawie powstało świetne Muzeum Powstania Warszawskiego, w Warszawie powstało za ogromne pieniądze Muzeum Polin, w Warszawie powstało Centrum Nauki Kopernik. I tak zawsze mieli tam Stare Miasto, Zamek królewski, Muzeum Narodowe, tam również powstało Muzeum Sztuki Nowoczesnej. Niektóre z tych miejsc powstawały za 300, 400, 500 milionów. W Łodzi nie ma ani jednej inwestycji kulturalnej porównywalnej z nimi [M_IK].*

Zgadzając się z tą wypowiedzią, należy jednak zaznaczyć, że choć w Łodzi nie powstały nowe, wielkie obiekty infrastruktury kultury, to na uwagę zasługuje fakt powstania w ciągu ostatnich kilkunastu lat czterech zupełnie nowych miejskich IK (EC1 Łódź – Miasto Kultury, Fabryka Sztuki, Centrum Dialogu, Łódzkie Centrum Wydarzeń). Przejmują one na siebie nowe wyzwania związane z popularyzacją kultury oraz budowaniem marki miasta. Instytucje te, choć działają już od kilku lat, nadal można traktować jako potencjał, który dopiero w przyszłości będzie przynosił efekty w pełnym zakresie, wzbogacając tym samym koncepcję Łodzi jako miasta kultury i sztuki.

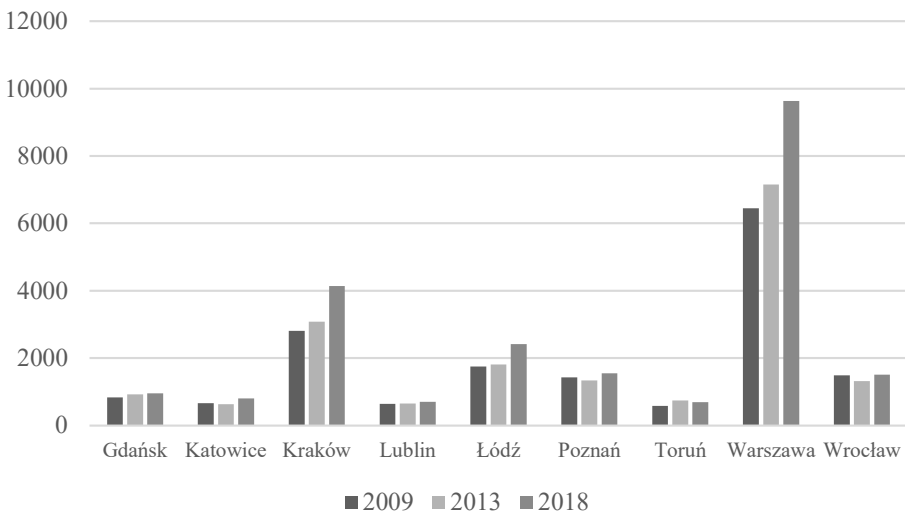
5.4. Ocena oferty kulturalnej Łodzi na rynku krajowym

Przyjrzyjmy się teraz uczestnictwu w ofercie kulturalnej dostarczanej przez instytucje kultury w Łodzi w trzech czasookresach: w roku 2009, kiedy miasto dopiero przygotowywało wnioski do konkursu ESK; w roku 2013, kiedy zaczynano

wprowadzać założenia sektorowe nowo przyjętej Polityki rozwoju kultury 2020+; oraz w roku 2018, który pokazuje sytuację uczestnictwa w kulturze w okresie realizacji badania empirycznego. Przyjęte czasookresy pozwalają zaobserwować zmiany uczestnictwa w kulturze, co stanowić będzie jeden z elementów oceny skuteczności przyjętych celów w dokumentach strategicznych dotyczących kultury.

Wysoka pozycja Warszawy jest naturalną konsekwencją pełnienia przez miasto funkcji stołecznej. Warszawa jest skupiskiem wielu instytucji kultury prowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, tu odbywają się też centralne uroczystości, kluczowe konferencje krajowe i międzynarodowe czy eventy. Natomiast Kraków, który pełnił funkcję ESK w 2000 roku, przez kolejne lata jeszcze wzmocnił swoją wielowiekową przewagę w obszarze kultury, nie tylko w Polsce, ale też w Europie i na świecie. W efekcie oba miasta pozostają dziś poza zasięgiem innych polskich miast, jeżeli chodzi o ofertę kulturalną.

Łódź jest trzecim po Warszawie i Krakowie polskim miastem z największą liczbą przedstawień teatralnych. Warto też zauważyć, że w roku 2018 odnotowano tu relatywnie wyższy poziom tego wskaźnika niż w pozostałych analizowanych okresach (schemat 2).

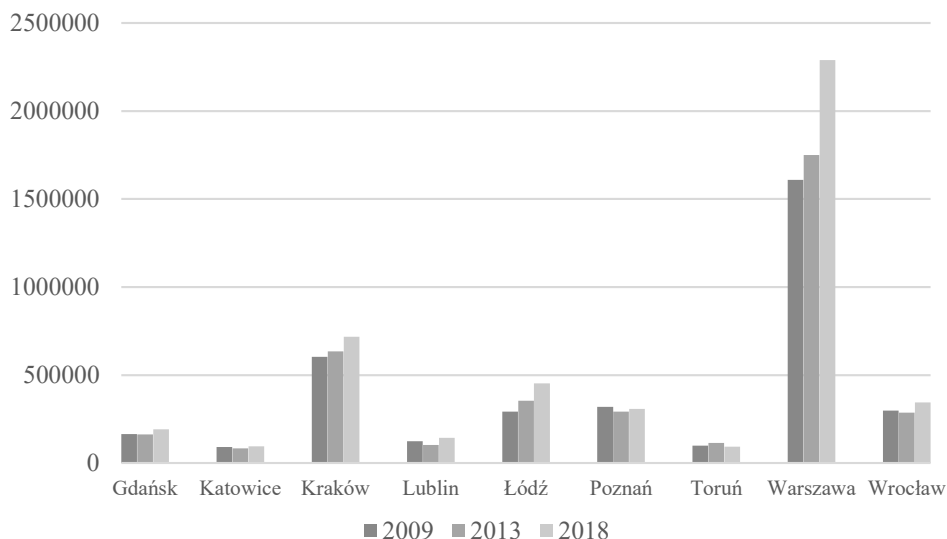


Schemat 2. Liczba przedstawień/widowisk w stałych salach teatralnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych (GUS 2020).

Łódź osiąga również relatywnie wyższe wskaźniki w drugim kryterium ilościowym obrazującym lokalny rynek teatralny – liczby widzów na spektaklach teatralnych w skali roku (schemat 3). W ciągu dekady wzrosła ona z blisko 300 tys. do ponad 450 tys., czyli o ponad połowę. Okazuje się, że w tym kryterium Łódź

przebija nawet Wrocław, będący w 2016 roku ESK czy Poznań i Gdańsk, które pod względem podobnego potencjału uznać należy za najważniejszych rywali Łodzi. Prezentowane wskaźniki są więc dla Łodzi korzystne, sytuują miasto na trzecim miejscu w kraju, adekwatnie do trzeciego miejsca, które zajmuje pod względem liczby mieszkańców.



Schemat 3. Liczba widzów widowisk w stałych salach teatralnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych (GUS 2020).

Optymizm wynikający z obu wspomnianych wskaźników studzą jednak dane Instytutu Teatralnego (IT), z których wynika, że ta ilościowa przewaga Łodzi nie ma przełożenia na wskaźniki jakościowe czy renomę łódzkich teatrów i przedstawień². Dzięki systematycznie gromadzonym informacjom o rynku teatralnym w Polsce można w dużo szerszym zakresie ocenić aktywność tych instytucji kultury. Według danych IT dla sezonu 2017/2018 w całej Polsce funkcjonowały w okresie badania: 4 teatry narodowe, 43 teatry marszałkowskie, 73 teatry miejskie, 1 teatr powiatowy, 175 teatrów prywatnych, 147 stowarzyszeń teatralnych, 103 fundacje (IT 2019). W Łodzi w okresie badania teatry publiczne były reprezentowane przede

² Instytut Teatralny to państwowa instytucja kultury, która zajmuje się dokumentacją, promocją i animacją życia teatralnego. Działa na rzecz rozwoju teatru w Polsce poprzez prowadzenie publicznej debaty o współczesnym polskim teatrze, poszerzanie perspektywy towarzyszącej teatrowi, pogłębianie refleksji naukowej. Wspiera działalność badawczą i edukacyjną. Ponadto Instytut prowadzi portal poświęcony polskiemu teatrowi (www.e-teatr.pl) oraz internetową encyklopedię polskiego teatru (www.encyklopediateatru.pl).

wszystkim przez teatry, dla których organizatorem jest prezydent miasta oraz dwa teatry marszałkowskie (Teatr Jaracza, Teatr Wielki). Równocześnie nie było żadnego teatru prowadzonego lub współprowadzonego przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Pokazuje to widoczny deficyt placówek teatralnych w Łodzi posiadających krajowy czy regionalny zasięg.

Interesującym wskaźnikiem pokazującym stopień aktywności placówek teatralnych jest wystawianie przedstawień poza własną siedzibą. W zestawieniu 17 polskich teatrów, które najczęściej opuszczały swoje siedziby nie znalazł się żaden z łódzkich teatrów, i to w ciągu ostatnich trzech sezonów (2015–2018). W rankingu tym najwyższą znalazły się następujące podmioty: Teatr Gudejko z Warszawy (73 razy w sezonie 2016/2017), Teatr Edwarda Gramonta TERMINUS A QUO z Nowej Soli (67 razy w sezonie 2017/2018) oraz Teatr Bagatela im. Tadeusza Boya-Żeleńskiego z Krakowa (66 razy w sezonie 2015/2016). Łódzkie teatry wykazują też relatywną słabość w przypadku innego kryterium – najczęściej podróżujących przedstawień. Instytut Teatralny przygotował zestawienie 29 spektakli w sezonie 2017/2018. Na liście tej pojawiło się tylko jedno przedstawienie Teatru Pinokio z Łodzi (12 razy w sezonie). Jest to równocześnie dopiero 16. pozycja we wspomnianym zestawieniu.

Nieporównanie lepsza pozycja Łodzi jest związana z kolejnym kryterium – przyjazdy teatrów. W sezonie 2017/2018 Łódź w tym rankingu znalazła się na wysokim czwartym miejscu z 92 teatrami przyjeżdżającymi, po Warszawie (156), Krakowie (140) oraz Poznaniu (104). Warto dodać, że we wcześniejszym sezonie było to również czwarte miejsce, a w latach 2013–2016 było to nawet miejsce trzecie w kraju z odpowiednio: 113, 123 i 104 teatrami przyjeżdżającymi na występy do Łodzi. Liczby te świadczą o tym, że istniejące instytucje kultury i inne podmioty funkcjonujące na rynku kultury skutecznie przyciągają ofertę teatrów z innych miejscowości, co wydaje się dobrą formułą w sytuacji pewnego deficytu wysoko notowanych rodzimych instytucji. Jest to równocześnie cecha miast poprzemysłowych, które przyciągają do siebie dzięki specyficznemu klimatowi, którego elementem jest również szczególna architektura poprzemysłowa.

Jeżeli chodzi o liczbę premier, to według Instytutu Teatralnego na 1 632 premiery (w sezonie 2017/2018) w teatrach publicznych odbyło się ich aż 789, co stanowi 48,3% całego nowego repertuaru. W dwóch poprzednich sezonach było to odpowiednio: 46,5% oraz 51%. Wśród dziewięciu teatrów z największą liczbą premier pojawia się tylko jeden z łódzkich teatrów na relatywnie wysokim – ósmym miejscu (Teatr Nowy im. Kazimierza Dejmka – 10 premier w sezonie 2017/2018). W sezonie 2015/2016 było to dziewiąte miejsce w rankingu z tą samą liczbą premier. Jest to równocześnie jedyny łódzki teatr, który pojawia się w czołówce rankingu teatrów publicznych mających najwięcej sztuk w repertuarze. Na dwadzieścia miejsc w czołówce tego zestawienia jedyny łódzki teatr to Teatr Nowy z szóstą pozycją w sezonie 2017/2018 (36 sztuk w ofercie) oraz dziewiątą pozycją w sezonie 2015/2016 (33 sztuki w repertuarze).

Kolejny ranking dotyczy spektakli najdłużej utrzymujących się w repertuarach, co jednak może być oceniane i pozytywnie, i negatywnie. W kategorii teatrów dramatycznych żaden łódzki nie znalazł się w czołówce tego zestawienia. W kategorii teatrów muzycznych dwa pierwsze miejsca zajęły aż dwa łódzkie teatry: Teatr Wielki, w którym *Nabucco* Giuseppe Verdiego wystawiane jest od 1989 roku, kiedy odbyła się pierwsza premiera oraz Teatr Muzyczny w Łodzi, w którym *Smurfowisko* (E. Bryll, R. Poznakowski, W. Trzciniński) wystawiane jest od 1992 roku. W kategorii teatrów lalkowych żaden z łódzkich teatrów nie zajął pod względem długości wystawiania spektakli wysokiej pozycji.

O kondycję łódzkiego teatru pytani byli również respondenci reprezentujący wszystkie samorządowe teatry w Łodzi, zarówno miejskie, jak i wojewódzkie. Opinie większości z nich wskazują na relatywnie niską pozycję tej sfery kultury w Łodzi.

Mówiąc zupełnie szczerze, mam wrażenie, że Łódź wypada blado szczególnie w dziedzinie, w której pracuję, to znaczy w kategoriach szeroko pojętego teatru, bo nie poszczególnych instytucji, ale przy tej ilości instytucji zajmującej się teatrem nie ma tutaj ani szczególnych ośrodków, ani szczególnych wydarzeń, które by [się] wpisywały regularnie, poza pojedynczymi wydarzeniami, na listę mainstreamowych, powiedzmy, czyli takich głównych, ośrodków kulturowotwórczych w naszym kraju [M_IK].*

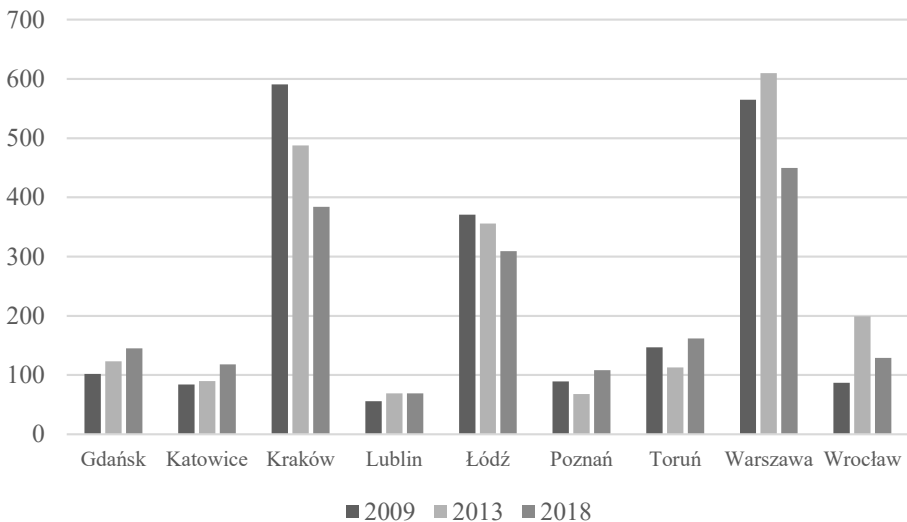
Jeśli chodzi o ten obszar, w którym funkcjonuję, czyli teatr, to myślę, że Łódź wypada zdecydowanie słabiej niż jeśli chodzi na przykład o film, który jest tradycją Łodzi. Myślę, że na pewno działania alternatywne wypadają też zupełnie nieźle – jeśli chodzi o sztukę czy twórczość alternatywną, to może wyglądać zupełnie nieźle. Nie można tego tak prosto określić, ponieważ niektóre ośrodki są bardzo dobrze znane za granicą, ale na przykład w takich gremiach, które nie do końca mają przełożenie na to, co rzeczywiście się w sztuce dzieje. To znaczy teatry uczestniczą na przykład w licznych festiwalach zagranicznych, ale to są festiwale o małej sile rażenia albo o małej rozpoznawalności [M_IK].*

W ostatnich czasach bardzo się to zmienia na tzw. plus, natomiast wydaje mi się że jest to pole, które dopiero próbujemy w jakiś sposób wykorzystać. Wydaje mi się, że wielokulturowość Łodzi, która jest niewątpliwie dużym atutem i fajnym magnesem, jest też niewątpliwie czynnikiem, który wiele pomysłów hamuje. Że jednak taka mniejsza społeczność/społeczności łatwiej identyfikują się ze swoim teatrem dlatego, że mieszkańcy mniejszych miast bardzo często są dumni, że mają jeden teatr, który ich bardzo fajnie promuje. W Łodzi na pewno jest problem wynikający z tego, że jest bardzo dużo podmiotów, ale nie ma lidera. Ewidentnie widać zmianę, ale jest problem, żeby to ukierunkować, tzn. nie ma takiej wspólnej myśli [W_IK].*

Podsumowując kondycję łódzkiego teatru w skali kraju, należy zwrócić uwagę na dwa zjawiska. Z jednej strony należy odnotować dobre wyniki, jeżeli chodzi o liczbę przedstawień i widzów, co świadczy o wysokiej aktywności łódzkich teatrów. Pozytywnie należy również ocenić fakt przyciągania grup teatralnych z innych ośrodków do prezentowania swoich spektakli przed łódzką publicznością. Z drugiej jednak strony mniej pozytywnie trzeba ocenić ofertę łódzkich teatrów

w kategoriach jakościowych. Z niepokojem należy odnotować brak wybitnych teatrów, które współcześnie potwierdzałyby czołową pozycję w kraju. Znacznie lepiej wypadają tu nie tylko teatry z Warszawy czy Krakowa, ale też teatry z Wrocławia, Gdańska, Poznania, a nawet z mniejszych ośrodków, takich jak: Katowice, Lublin czy Toruń. Można więc stwierdzić, że deficyt szeroko rozumianej jakości w przypadku łódzkich teatrów jest rekompensowany ilością przedstawień oraz widzów, którzy licznie korzystają z ich oferty.

Łódź plasuje się wysoko, jeżeli chodzi o działalność wystawienniczą. Pośród porównywanych miast lokuje się pod tym względem na wysokiej trzeciej pozycji (schemat 4). W Łodzi organizuje się dwa/trzy razy więcej wystaw niż w takich miastach jak: Katowice, Poznań czy Wrocław. W roku 2018 nastąpił pewien spadek liczby organizowanych wystaw, podobnie jak w Warszawie i Krakowie. W tym czasie liczba wystaw rosła we wszystkich pozostałych miastach z wyjątkiem Wrocławia. Trudno jednoznacznie określić przyczyny takich zmian, chociażby dlatego, że kategoria wystaw jest bardzo szeroka i wykracza znacznie poza wydarzenia z zakresu kultury.

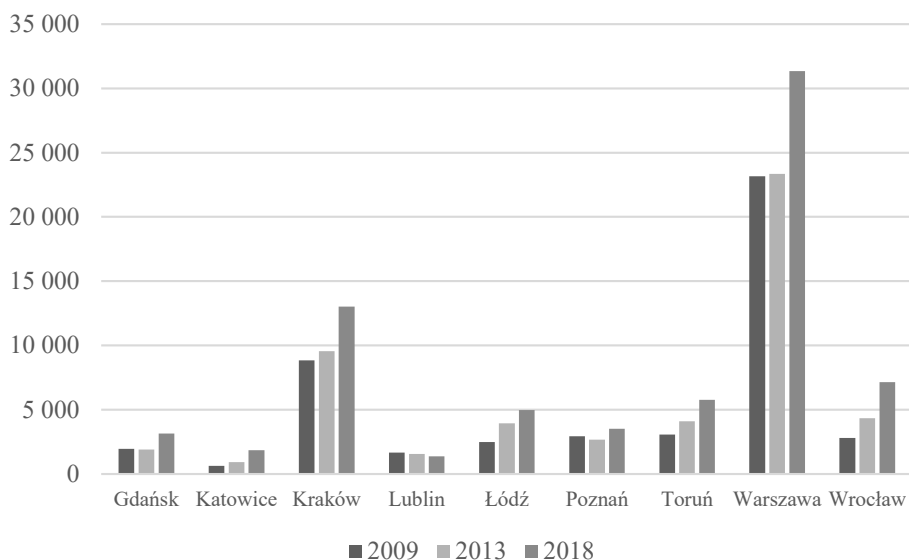


Schemat 4. Liczba wystaw w obiektach działalności wystawienniczej

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych (GUS 2020).

Duże obiekty kulturalne często wykorzystywane są do działalności oświatowej, co jest przejawem budowania odpowiedniej świadomości kultury wśród najmłodszych. Szczególną rolę pełnią tu muzea. W ciągu minionej dekady we wszystkich miastach oprócz Lublina rosła liczba takich wydarzeń. W przypadku

Łodzi w 2018 roku była bliska 5000, co należy ocenić pozytywnie. Co prawda, w takich miastach jak Warszawa czy Kraków liczby te były nawet kilkakrotnie wyższe, ale w obu tych miastach zlokalizowane są liczne obiekty muzealne o znaczeniu krajowym i regionalnym, co generuje stałe zainteresowanie grup właściwie z całej Polski. W podobny sposób można wyjaśnić dużą ilość takich wydarzeń w przypadku niewielkiego Torunia, który dysponuje obiektami muzealnymi prowadzonymi przez ministra czy obiektami, dla których organizatorem jest samorząd województwa. W przypadku Łodzi większość samorządowych obiektów muzealnych jest prowadzona przez prezydenta miasta, a tylko dwa (Muzeum Sztuki i Muzeum Archeologiczne) przez samorząd województwa. Przy czym pierwszy z tych obiektów jest w połowie prowadzony przez ministra, co poszerza skalę jego oddziaływania na poziom krajowy.



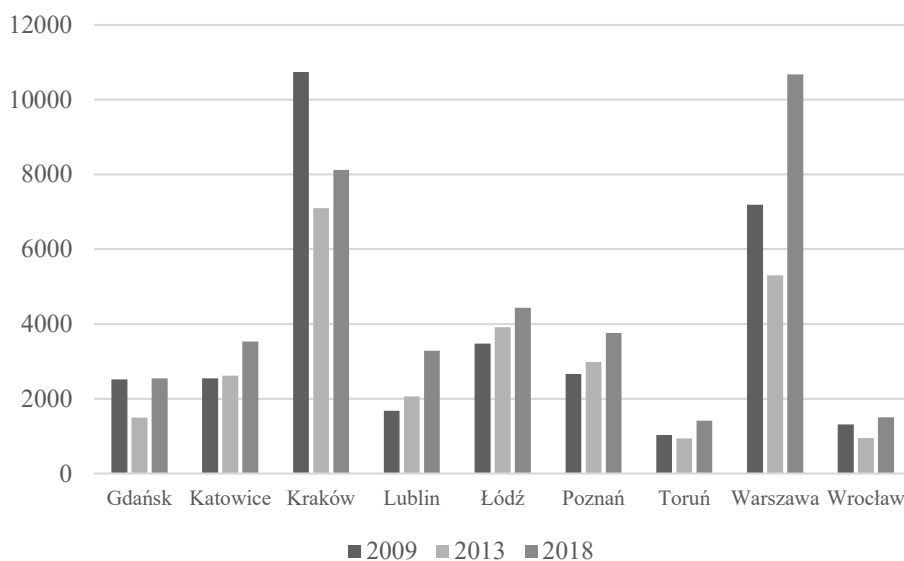
Schemat 5. Liczba wydarzeń – imprez oświatowych w muzeach

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych (GUS 2020).

Oprócz teatrów, filharmonii i muzeów ofertę kulturalną miast i regionów wypełniają często mniejsze obiekty w postaci domów kultury, świetlic, bibliotek i tym podobnych obiektów, które (przy uwzględnieniu ich filii i oddziałów) dysponują najliczniejszym zapleczem. Nieco upraszczając, można przyjąć, że o ile sztuka wyższego rzędu częściej pojawia się w teatrach czy operach, o tyle wspomniane wyżej obiekty to rezerwuar kultury o wymiarze społecznym i edukacyjnym. Ich liczba to przykładowo wielokrotność przedstawień teatralnych,

co świadczy o możliwości dotarcia z przekazem do znacznie szerszej publiczności, również do osób, które nie są typowymi odbiorcami kultury. Należy bowiem przyjąć, że duża część uczestników takich wydarzeń to dzieci i młodzież oraz ich rodzice.

Ciekawie prezentują się liczby małych wydarzeń w domach kultury, ośrodkach kultury, świetlicach i klubach. Oba miasta będące w polskiej czołówce oferty kulturalnej, również i w tej kategorii wykazują ponadstandardowe wyniki. W Krakowie w 2009 roku odbyły się 10 742 takie imprezy, ale ich liczba w ciągu dekady spadła i wyniosła 8123 (2018). Odwrotną tendencję można zaobserwować w przypadku Warszawy, gdzie liczba takich imprez w ciągu dekady wzrosła z 7187 w 2009 do 10 672 w 2018 roku. W przypadku Łodzi należy odnotować systematyczny przyrost małych wydarzeń kulturalnych (schemat 6). Trzeba również zauważyć, że poza wspomnianymi liderami wszystkich rankingów (Warszawa, Kraków), to Łódź wykazuje się szczególnie wysokimi wskaźnikami, wyprzedzając w tej kategorii wszystkie miasta o porównywalnej wielkości (Gdańsk, Katowice, Poznań, Wrocław).

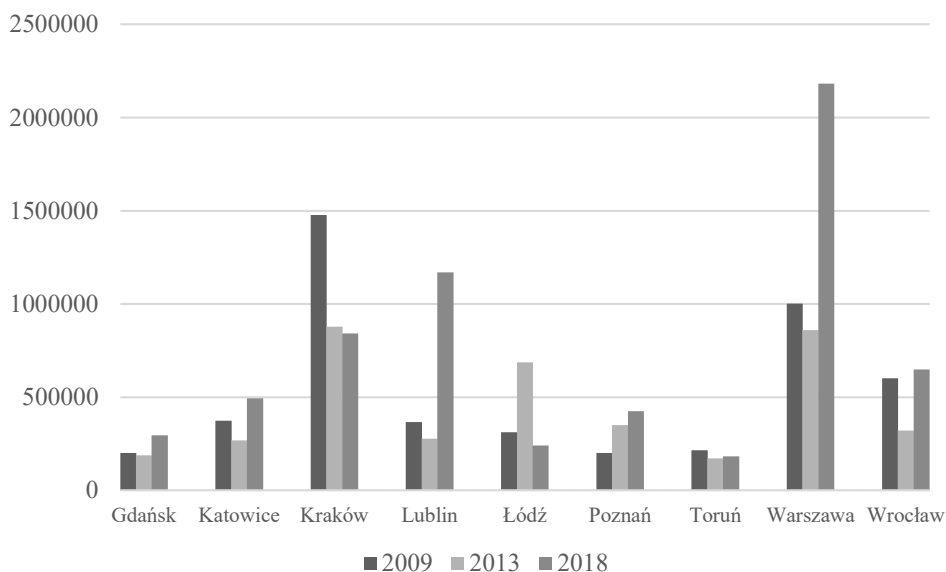


Schemat 6. Liczba wydarzeń kulturalnych w domach i ośrodkach kultury, świetlicach i klubach

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych (GUS 2020).

Z przedstawionych zestawień wynika, że w Łodzi odbywa się coraz więcej wydarzeń kulturalnych, co można kojarzyć z rosnącą w ostatnich latach presją ze strony organizatora (Wydziału Kultury UMŁ). Przy czym o ile w 2013 roku liczba ich uczestników wyniosła blisko 700 tys., o tyle w roku 2018 już tylko 242 tys.

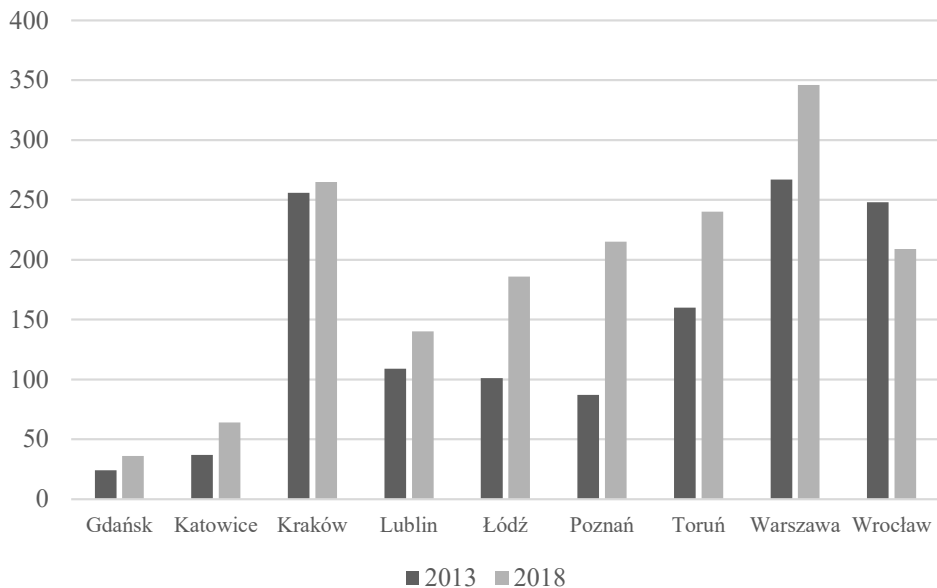
(schemat 7). Zatem obserwujemy tu skokowy spadek zainteresowania w tym zakresie lub jest to konsekwencja faktu, że odbywające się wydarzenia mają coraz bardziej kameralny charakter. Statystyczne wydarzenie w Łodzi klasyfikowane w tej kategorii miało w 2018 roku widownię na poziomie 54 osób, a kilka lat wcześniej (2013) było to blisko 176 osób.



Schemat 7. Liczba uczestników wydarzeń kulturalnych w domach i ośrodkach kultury, świetlicach i klubach

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych (GUS 2020).

Dopiero od kilku lat GUS gromadzi dane dotyczące imprez masowych – ich liczby i liczby uczestników. Na schemacie 8 zaprezentowano dane dotyczące liczby imprez masowych dla lat 2013 i 2018. Należy podkreślić, że Łódź nie jest czołowym organizatorem takich eventów w porównaniu z innymi polskimi miastami. Wykazuje jednak dynamikę wzrostową zarówno w zakresie ilości wydarzeń, jak i liczby ich uczestników. Największymi organizatorami imprez masowych są takie miasta, jak: Warszawa, Kraków, Wrocław, Toruń i Poznań. Interesujące jest to, że dwa duże ośrodki, takie jak Gdańsk i Katowice, wykazują kilkakrotnie mniej wydarzeń masowych niż pozostałe duże miasta w Polsce, choć należy równocześnie zaznaczyć, że one także odnotowały wzrost. W przypadku Łodzi ich liczba w 2013 roku wyniosła 101, a w 2018 roku już 186. W podobnym tempie rosła liczba uczestników takich wydarzeń. Została podwojona w ciągu zaledwie pięciu lat, osiągając w 2018 roku aż 1123. eventów.



Schemat 8. Liczba wydarzeń/impresas masowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych (GUS 2020).

Statystyczna impreza masowa organizowana w Łodzi przyciągnęła w 2018 roku 6037 uczestników, podczas gdy średnia dla Polski wyniosła 3903 uczestników. Wysoką liczbę uczestników w takich imprezach w Łodzi należy wiązać z powstaniem nowych obiektów, zwłaszcza sportowych, które przyciągają zarówno wydarzenia sportowe, jak i kulturalne, kierowane do szerokiego odbiorcy. Dla tych ostatnich szczególną rolę odgrywa łódzka Atlas Arena mogąca pomieścić jednorazowo kilkanaście tysięcy uczestników.

W ramach przeprowadzonego badania jakościowego skierowanego do przedstawicieli łódzkiej kultury podjęty został wątek pozycji Łodzi na rynku kultury w Polsce. Jeden z respondentów podkreśla, że Łódź nie ma utrwalonego wizerunku w wymiarze kulturowym, że brakuje jasno zdefiniowanej tożsamości kulturowej, a strategia zwracania uwagi na cały potencjał kulturowy równocześnie jest nietrafiona:

Pozycja Łodzi na rynku kultury jest gorsza, moim zdaniem, niż na przykład Wrocławia czy Krakowa. Bo one się bardziej wyprofilowały. Zwykle, przeciętnemu człowiekowi się po prostu z czymś kojarzą. Kraków to miasto na przykład literatury, a u nas jest wszystko. To jest taki tygiel i ciągle ktoś wymyśla coraz to nowe formy działalności. No i stąd moim zdaniem, z powodu tej różnorodności, Łódź traci. Powinna bardziej się ukierunkować na określony typ działań [M_IK].*

Inny respondent zwraca uwagę, że w praktyce władze Łodzi i województwa łódzkiego nie starają się nadać kulturze priorytetu, czego przejawem jest rzadkie pojawianie się władz i ich przedstawicieli na wydarzeniach kulturalnych organizowanych przez samorządowe IK:

Dla mnie kultura jest tym, po co się do miast jeździ. Myślę, że w Łodzi to nie jest rozumiane ani przez władze miejskie, ani przez władze wojewódzkie. Mimo tego, że każdy, kto jedzie do Paryża, nawet jeżeli nie ogląda wszystkich muzeów, to jednak przeważnie idzie do Luwru no i na wieżę Eiffla. Chodzi się do takich miejsc symbolicznych. Myślę, że w Łodzi jeszcze długa droga do tego, żeby to było doceniane. O tym też pewnie świadczy udział władz miejskich czy wojewódzkich w imprezach kulturalnych... Otwarcie drogi będzie ważniejsze niż otwarcie wystawy w mieście [M_IK].*

Choć większość respondentów oceniła pozycję Łodzi na krajowym rynku kultury jako umiarkowaną lub słabą, to pojawiło się kilka bardziej optymistycznych opinii. Łączy je fakt, że większość z nich należała do przedstawicieli tzw. nowych instytucji kultury, które powstały w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Należy przypomnieć, że są to sztandarowe IK, do których zaliczymy EC1 Łódź – Miasto Kultury, Fabrykę Sztuki czy Centrum Dialogu. Posiadają one nowoczesną infrastrukturę oraz relatywnie młodszą, specjalnie dobieraną do specyfiki ich zadań kadrę pracowników. W wypowiedziach tych widać entuzjazm i wielką nadzieję na sukces, tak Łodzi potrzebny:

Naprawdę myślę, że jest bardzo dobrze. Mamy szeroką ofertę kulturalną. Jestem też przewodnikiem po Łodzi; grupy przyjeżdżają np. na jakąś wystawę czy do teatru, a przy okazji robią sobie wycieczkę, którą oprowadzam, więc ta oferta jest też na tyle zauważalna, że jest dostrzegana przez innych, inne miasta. Bardzo pomocna też jest Atlas Arena, gdzie są koncerty – już takie światowe. I na to też bardzo dużo ludzi przyjeżdża [M_IK].*

Ja jestem w ogóle zwolennikiem tego, że w Łodzi mamy niesamowitą tożsamość, jest wiele kultur, z których powinniśmy korzystać... Jak robimy imprezę w jakimś nietypowym miejscu, to bardzo się to podoba. Można coś zobaczyć, przeżyć. Najlepsze jest to, że różne instytucje wychodzą w nietypowe przestrzenie. I to jest bardzo fajne [M_IK].*

No nie będę ukrywał, że tutaj głównym motorem tego wszystkiego jest EC1 w Łodzi, które po prostu spowodowało po raz pierwszy w historii miasta takie myślenie o kulturze. [...] Jest to naprawdę warte, że tak powiem, dotowania i wydawania pieniędzy z kasy miejskiej [M_IK].*

Obecnie, dzięki naszej instytucji, ta pozycja się buduje coraz mocniej... Natomiast właśnie przez to, że tego typu instytucje jak nasza są otwarte i mają ofertę bardzo popularną, ta świadomość się buduje coraz szerzej i myślę, że jest zdecydowanie lepiej niż to jeszcze do niedawna wyglądało [M_IK].*

Podsumowując rozważania na temat łódzkiej kultury, należy docenić dużą liczbę wydarzeń i jej wzrost w ciągu ostatniej dekady, a zwłaszcza w ostatnich kilku latach, czym Łódź wyróżnia się pośród polskich miast, do których była tu porównywana. Natomiast w wymiarze jakościowym ocena potencjału łódzkiej

kultury wypada już relatywnie słabiej. Sami respondenci reprezentujący stronę podażową dość krytycznie oceniają ten potencjał oraz wymiar artystyczny prezentowanej kultury i sztuki. W skali kraju dużo lepiej zostały ocenione przez pryzmat kultury takie ośrodki jak: Warszawa, Kraków czy Wrocław.

5.5. Pozycja kulturalna Łodzi w skali międzynarodowej

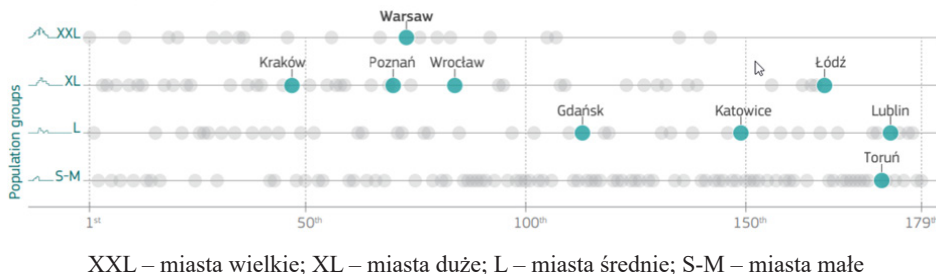
Jak wspomiano w rozdziale metodycznym, dla określenia pozycji Łodzi na międzynarodowym rynku kultury wykorzystano wyniki analiz przeprowadzonych przez jedną z agend Komisji Europejskiej, która publikuje je w postaci raportu pt.: *Cultural and Creative Cities Monitor*. W roku 2019 analizą objęto blisko 180 miast europejskich, w tym dziewięć miast polskich. Należy zaznaczyć, że w prezentowanym rankingu (CCCM 2019) uwzględniono potencjał ludnościowy analizowanych miast i w związku z tym pogrupowano je na kilka kategorii. Poniżej wskazano te polskie miasta, które włączono do rankingu i poddano ewaluacji. Wymieniono również przykłady innych miast europejskich zaliczanych do poszczególnych grup:

- 20 miast wielkich – XXL (powyżej 1 mln): Warszawa (inne przykłady: Berlin, Barcelona, Bukareszt, Paryż, Rzym, Sofia, Wiedeń),
- 40 miast dużych – XL (500 000–1 mln): Kraków, Łódź, Poznań, Wrocław (inne przykłady: Bradford, Drezno, Dublin, Manchester, Rotterdam, Oslo, Zagrzeb),
- 40 miast średnich – L (250 000–500 000): Gdańsk, Katowice, Lublin (inne przykłady: Bolonia, Bratysława, Edynburg, Liverpool, Ostrawa),
- 79 miast małych – S-M (50 000–250 000): Toruń (inne przykłady: Nikozja, Eindhoven, Genewa, Groningen, Lund, Saint-Etienne, Tampere).

Łódź, podobnie jak Kraków, Poznań i Warszawa, ze względu na potencjał ludnościowy sklasyfikowano w grupie dużych miast (XL). Dotychczas Łódź została oceniona dwukrotnie i za każdym razem zajmuje miejsce na końcu tej grupy (schemat 9). Patrząc z innej perspektywy, można stwierdzić, że samą obecność Łodzi w rankingu, czyli znalezienie się w grupie 179 miast europejskich budujących swój potencjał na kulturze i kreatywności, należy ocenić pozytywnie. Przemawia za tym również to, że wyboru dokonano z blisko 1000 miast, które są analizowane w ramach *Eurostat Urban Audit* – jak twierdzą autorzy rankingu.

Warto jednak zwrócić uwagę, że w rankingu znalazło się aż dziewięć polskich miast, a w tej samej kategorii miast dużych (XL) obok Łodzi oceniane były jeszcze Kraków, Poznań i Wrocław. Pozwala to na ocenę potencjału kulturowego Łodzi również w odniesieniu do kluczowych rywali na rynku polskim. Wszystkie wykazują lepsze wyniki, sytuując się przed Łodzią. Na schemacie 9 zaprezentowano również pozycje pozostałych polskich miast. Żadne z nich nie znajdują się w czołówce swojej grupy, chociaż najbliższej tej czołówki lokuje się Kraków, który w zestawieniu wszystkich badanych miast znalazł się w pierwszej pięćdziesiątce. Nato-

miast relatywnie lepsze pozycje w swoich grupach mają Toruń (S-M) i Lublin (L). Należy dodać, że w zestawieniu wszystkich badanych miast Gdańsk i Katowice lokują się wyżej niż Łódź, mimo znacznie mniejszego potencjału ludnościowego.



Schemat 9. Pozycja polskich miast w rankingu Creative Cities Monitor 2019 wg ich wielkości

Źródło: V. Montalto, C. J. Tacao Moura, V. Alberti, F. Panella, M. Saisana (2019), *The Cultural and Creative Cities Monitor*, 2019 edition, Creative Cities Monitor – Poland, s.1, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Najwyższe pozycje w swoich grupach zajęły Warszawa i Kraków, odpowiednio dwunastą i piętnastą. Wysokie pozycje miasta te zawdzięczają różnym potencjałom, które składają się na wskaźnik syntetyczny. Warszawa wyróżniła się wysoką – szóstą pozycją (na dwadzieścia miast) w zakresie Gospodarki Kreatywnej, natomiast Kraków dziesiątą pozycją (na 40 miast) w zakresie Aktywności Kulturalnej. Niestety, o ile każde z polskich miast zostawiło za sobą jakichś rywali, o tyle Łódź zajmuje konsekwentnie ostatnie pozycje w rankingu w grupie miast dużych (XL). Świadczy to o relatywnie słabej pozycji międzynarodowej w jej grupie miast.

Także respondenci reprezentujący łódzkie IK dość krytycznie oceniają pozycję Łodzi na międzynarodowym rynku kultury. Żałują, że nie zrealizowano planów pozyskania dla miasta wielkich wydarzeń, takich jak ESK czy EXPO. Szczególnie interesujące wydają się następujące wypowiedzi, określające międzynarodową pozycję Łodzi na mapie kulturalnej:

Mamy Łódzkie Spotkania Baletowe, mamy szereg wydarzeń, ale one są bardziej lokalne. Nawet jeśli mają wyraz międzynarodowy, to nie ściągają tak bardzo dużo ludzi z zewnątrz, żeby komuś chciało się przyjechać właśnie na to wydarzenie. No oczywiście, mamy Design Festiwal, Foto Festiwal – i to są faktycznie ciekawe, markowe wydarzenia, ale czy to jest na skalę międzynarodową? Nawet jeśli obcokrajowcy biorą w czymś udział, to nie czujemy się, że to ma wymiar międzynarodowy. Mieliśmy Camerimage, nie mamy... [M_IK].*

Średnia, mocno średnia [pozycja]. Myślę, że EXPO było szansą, nie udało się, ale mnie to nie dziwi, bo Buenos Aires jest jednak dużo bardziej konkurencyjnym miastem. No być może coś nam się jeszcze uda w kontekście zmian Nowego Centrum Łodzi, natomiast to jest wszystko

bardzo lokalne, a jeżeli myślimy o Europie, to jest raczej średnia pozycja. Myślę, że nawet jeśli myślimy o Polsce, to jest raczej średnio [M_IK].*

Myślę, że jest słaba. Myślę, że jest słaba, jeżeli traktujemy miasto jako rynek kultury, to znaczy, że tych działań skupiających kulturę w mieście, takich wspólnotowych, jest niedużo i są one niezauważalne na tym rynku. Może na ogólnopolskim tak, natomiast na międzynarodowym, myślę, że w ogóle, że Łódź nie jest postrzegana jako miasto kultury [M_IK].*

W podobnym tonie, choć w sposób bardziej wyważony, pozycję miasta określają przedstawiciele organizatora. Jeden z respondentów stwierdził, że pozycja ta jest adekwatna do wysiłku wkładanego w tę aktywność.

Łódź, jako miasto przemysłowe, nie posiada wielowiekowych tradycji w sektorze kultury, a jej „przygoda z kulturą” na dobre zaczęła się w kontekście procesu zabiegania o tytuł Europejskiej Stolicy Kultury. Ten społeczny, partycypacyjny ruch rozpoczął się w 2007 roku i trwał przez kolejne cztery lata. W tamtym okresie udało się uruchomić pewne procesy w zakresie rozwoju kultury, które częściowo trwają do dziś, mimo że miasto nie zostało wówczas nominowane do ESK 2016.

Równocześnie wykazano mocną pozycję sektora kultury zarówno w strategii rozwoju miasta Łodzi, jak i w lokalnej polityce rozwoju kultury. Kulturze przyznano tam ponadstandardową rolę, co w wymiarze operacyjnym należy uznać za prawdziwe wyzwanie. Wykazano następnie, że w Łodzi nie tylko wykorzystuje się kulturę do budowania marki miasta poprzez działania miękkie, ale również kładziony jest nacisk na działania twarde – w postaci inwestycji sprzyjających rozwojowi kultury. Chodzi tu o rozwój infrastruktury kultury oraz szereg inwestycji i przedsięwzięć podjętych w ostatnich latach, w tym tych finansowanych ze środków europejskich, które wpłynęły i nadal wpływają na krajobraz kulturalny miasta.

Celem rozdziału było również określenie pozycji Łodzi na rynku kulturalnym, czego dokonano, posiłkując się zarówno danymi statycznymi, opracowaniami branżowymi, jak i wypowiedziami osób reprezentujących stronę podażową (dyrektorzy IK, administracja JST). Analiza ilościowa wydarzeń o charakterze kulturalnym pozwala sformułować wysoką ocenę aktywności samorządowych IK zlokalizowanych w Łodzi. Statystyka pokazuje relatywnie wysokie liczby odbywających się wydarzeń kulturalnych i dość wysoką frekwencję, choć w przypadku tego ostatniego parametru odnotowano niewielki spadek. Zatem wydarzeń jest systematycznie więcej, ale widzów czy uczestników systematycznie mniej.

Natomiast poziom jakościowy usług kulturalnych pozostaje w Łodzi na relatywnie niższym poziomie niż w pozostałych polskich miastach. Świadczą o tym pozyskane dane oraz wypowiedzi respondentów, którzy surowo oceniali pozycję Łodzi na mapie kulturalnej Polski, a zwłaszcza jej pozycję w tym zakresie w skali międzynarodowej. Niski poziom w tej skali został dowiedziony wynikami rankingów miast europejskich (2017, 2019).

ROZDZIAŁ 6

REZULTATY BADAŃ EMPIRYCZNYCH

W rozdziale podejmiemy rozważania nawiązujące do kluczowych pytań badawczych postawionych we wstępie, a doprecyzowanych w części metodycznej opracowania (rozdział czwarty). Podstawowe jest pytanie o to, w jakim stopniu relacje pomiędzy organizatorem (JST) a dyrektorami IK znajdują odzwierciedlenie w teorii agencji, opisującej rynkowy model zarządzania publicznego, a w jakim stopniu w teorii stewarda, opisującej model relacyjny na lokalnym rynku kultury. Rozważania te, szeroko ilustrowane cytataми z wypowiedzi przedstawicieli obu stron relacji, zostały podzielone na dwa obszary, w nawiązaniu do klasyfikacji czynników różnicujących obie teorie (Davis et al. 1997, s. 37). Najpierw omówione zostaną mechanizmy psychologiczne związane z typem menedżera i jego postawą (6.1). Następnie mechanizmy sytuacyjne zależne od organizatora (JST) i przyjętej przez niego filozofii zarządzania strategicznego (6.2). Natomiast dalsze rozważania odnoszą się do celów aplikacyjnych postawionych w projekcie badawczym i zawierają zgłaszane przez respondentów postulaty poprawy relacji na linii: organizator (JST) – dyrektorzy IK (6.3).

6.1. Mechanizmy związane z typem menedżera i jego postawą

W ocenie klasyków zarządzania (Davis et al. 1997) ważnym obszarem różnicowania dwóch alternatywnych teorii opisujących relację pomiędzy pryncypałem a menedżerem (w postaci agenta lub stewarda) są czynniki, które można nazwać czynnikami psychologicznymi. Dotyczą one głównie menedżera i jego cech osobowych, szczególnie zaś motywacji, jego grupy odniesienia, identyfikacji z organizacją oraz sposobu traktowania pryncypała (tu: organizatora IK), od którego w pewnym zakresie (np. finansowym) jest zależny.

W tej części rozdziału przedstawione zostaną wybrane wypowiedzi respondentów z lokalnego sektora kultury, którzy reprezentują obie strony relacji. Będą to zatem wypowiedzi dyrektorów IK, ale także przedstawicieli administracji samorządowej reprezentującej organizatora (JST).

Interesujący wątek badania dotyczy charakteru władzy/administracji samorządowej, od której zależy model budowanych z dyrektorami IK relacji.

Respondenci reprezentujący IK zdecydowanie krytycznie wyrażają się o stylu sprawowania takiej władzy, przejawiającej się w eksponowaniu nadrzędności administracji samorządowej wobec poszczególnych instytucji kultury. Część wypowiedzi świadczy o tym, że sprawowanie tej władzy posiada instytucjonalny charakter i jest zgodny z modelem opisywanym przez teorię agencji.

To jest jednak organ nadzorujący i to, co jest naszym podstawowym zadaniem, to wypełniać ich polecenia, bo my najczęściej otrzymujemy polecenia bądź prośby o zrobienie czegośkolwiek, no ja to widzę z punktu widzenia pracownika i rzeczy, które otrzymuję do zrobienia. Czyli generalnie jest to sprawozdawczość, zapytania o wskaźniki, zapytania o jakieś informacje dotyczące działalności. Tutaj współpracy jako takiej nie odczuwam [M_IK].*

Ja nie mogę powiedzieć komuś w urzędzie, że to jest bez sensu i nie daje prawdziwego obrazu rzeczywistości. Ja o tym muszę zapomnieć... [M_IK].*

Respondenci dużo uwagi poświęcili opisowi relacji zewnętrznych, czyli temu, z jakimi podmiotami dana IK wchodzi w relacje, realizując swoje cele. Poniższa wypowiedź świadczy o bogactwie tych relacji, a równocześnie o złożoności powstałej w ten sposób sieci powiązań.

Po kolei. Szkoły. Bardzo bliski kontakt, tak jak mówiłam, bliski kontakt. Współtworzenie oferty uzupełniającej szkolne programy nauczania, udział uczniów w różnych proponowanych przez nas działaniach, włączanie się rektorów, nauczycieli, uczniów różne akcje, też społeczne, które są tutaj u nas organizowane, promocja wydarzeń czy oferty kulturalnej w szkołach, ośrodkach, więc współpraca jest dosyć ścisła... Uczelnie artystyczne... to jest współpraca poprzez kontakty personalne z wykładowcami, studentami tych uczelni, to też głównie w zakresie tworzenia oferty edukacyjnej... Współpraca polegająca na włączaniu się w takie wspólne projekty inicjowane przez miasto, ale też personalna wymiana doświadczeń pomiędzy dyrektorami, pomiędzy pracownikami, promocja wydarzeń. Oczywiście nie z każdym, to się odbywa z taką samą intensywnością, również współorganizacja wydarzeń... Firmy, głównie mam tutaj na myśli przedsiębiorców lokalnych, którzy działają w obrębie niedalekiej odległości od IK. To jest tak: jeżeli chodzi o promocję wydarzeń, możemy bezpłatnie na terenie tych firm, sklepów czy zakładów usługowych umieszczać ogłoszenia, ulotki z naszą ofertą. Często jest to jakaś drobna darowizna rzeczowa... Chcemy tworzyć/tworzymy tutaj taką sieć kontaktów lokalnych i firm, tylko mówię tutaj o drobnych firmach, które też się w to włączają... bardzo aktywnie się włączają w organizację wydarzeń np. plenerowych Wtedy też jest pomoc – taka fizyczna – tych pracowników, pomoc przy transporcie, przekazywanie artykułów spożywczych na piknik, więc tam jest silne poczucie przynależności do pewnej społeczności lokalnej. I firmy też się w to włączają... [M_IK].*

Otwarta postawa dyrektorów instytucji kultury na współdziałanie z potencjalnymi interesariuszami jest przejawem zachowań człowieka społecznego, co jest domeną teorii stewarda. Ta otwartość wydaje się nawet konieczna dla realizacji zaplanowanych zadań w sferze kultury.

Jednym z kluczowych czynników rozróżniających teorię agencji i stewarda jest poziom zaangażowania menedżera (*commitment*). Wywiady z dyrektorami IK świadczyć mogą o ważnej roli tego czynnika. Zaangażowanie to przejawia

się m.in. w wyrażaniu troski nie tylko o prowadzoną IK, ale też o racjonalność wydatkowania środków na kulturę w mieście. Część respondentów zwraca uwagę na chybione decyzje władz miasta w tym zakresie. Dość powszechne były głosy pośród badanych dyrektorów, że skierowanie znacznych środków na pozyskanie dla Łodzi nowego flagowego festiwalu filmowego sprawiło, że lokalne instytucje kultury nie mogły rozwinąć swoich działań. W ten nurt wpisuje się poniższa wypowiedź:

Z jednej strony nie ma pieniędzy na kulturę, z drugiej strony wywala się mnóstwo pieniędzy na Festiwal Transatlantyk. Ci, którzy przez dziesięć lat prowadzą jakieś instytucje, w tym czasie zrobili, nie wiem, sto wystaw, sto koncertów... To ten ktoś (organizator festiwalu) w ciągu roku dostaje więcej na te kilka dni imprezy niż my przez tyle lat, robiąc tyle rzeczy. Mamy pewnie też takie poczucie niesprawiedliwości... [M_IK].*

Decyzja o pozyskaniu festiwalu filmowego Transatlantyk, który wcześniej przez kilka lat odbywał się w Poznaniu, została przywołana aż przez kilkoro respondentów w negatywnym kontekście. Podnoszono wyjątkowo wysokie koszty (łącznie cztery łódzkie edycje festiwalu miały kosztować budżet Łodzi ponad 11 mln zł), jakie miasto musiało ponieść, nie osiągając równocześnie oczekiwanych rezultatów wzmacniających tożsamość i wizerunek miasta, kulturę filmową. Podkreślano też znikomy wpływ tego festiwalu na wymiar wizerunkowy Łodzi oraz na jej ofertę kulturalną¹.

Zebrany materiał empiryczny pokazuje, że zarówno prezydent Łodzi, jak i odpowiedzialny za sektor kultury wiceprezydent, niedostatecznie angażują się w sprawy rozwoju kultury w mieście. Respondentów niepokoi tylko sporadyczna obecność przedstawicieli władzy wykonawczej na ich wydarzeniach – premiach, wernisażach, otwarciach wystaw i innych eventach.

Przy okazji jakichś prestiżowych wydarzeń staramy się o patronat prezydenta miasta, który najczęściej uzyskujemy, okazjonalnie pan wiceprezydent na takich większych wydarzeniach zaszczyca nas swoją obecnością, aczkolwiek są to naprawdę pojedyncze sytuacje [W_IK].*

Zdecydowana większość respondentów podejmujących ten wątek wskazywała na znikomą aktywność władz w tym zakresie, chociaż pojawiały się wypowiedzi studzące emocje, wyrażające zrozumienie dla tej sytuacji:

Prezydent miasta jest ważną osobą i na pewno byłoby super mieć prezydenta na otwarciu co ważniejszych wystaw. Ale to się rzadko zdarza. I to nie dotyczy tylko mojej instytucji, jest to kwestia nie tylko osobistych priorytetów prezydenta miasta, ale pewnie kogoś, kto ustawia mu kalendarz. No bo nie da się być wszędzie. Prezydent może mieć w tym czasie spotkanie na przykład z lekarzami, może z seniorami, no nie wiem z kim. Ale to nie jest kultura [M_IK].*

¹ W roku 2019 miasto zdecydowało się nie przedłużać umowy z organizatorami Festiwalu Transatlantyk. Ostatecznie, kolejna jego edycja miała odbyć się w Katowicach w 2020 r.

Pojawiały się też komentarze wskazujące, że politycy samorządowi, którym powierzono zadania w zakresie kultury (odpowiednio: wiceprezydent i członek zarządu województwa), nie przejawiają wystarczającego zaangażowania czy też merytorycznego przygotowania do zarządzania tymi sferami. Respondenci zdają sobie na ogół sprawę, że wiceprezydent, któremu powierzono sektor kultury, jest równocześnie odpowiedzialny za inne miejskie sektory, co musi ograniczać jego dyspozycyjność, stąd propozycje innych rozwiązań strukturalnych tego problemu:

Wydaje mi się, że tak duże miasto powinno mieć prezydenta tylko od kultury. Co by wymagało tego, że ktoś się zajmuje tylko tym, a to by oznaczało, że ktoś uznaje to za ważne [M_IK].*

Ważne byłoby, aby w zarządzie województwa na serio traktowano kulturę [W_IK].*

W wypowiedziach faktycznie zabrakło stwierdzenia, że relacja organizator (JST) – dyrektorzy IK oparta jest na autorytecie osób reprezentujących władzę i na docenianiu kompetencji jej przedstawicieli. Wypowiadane w tym kontekście opinie sugerują, że dyrektorzy IK optują za personalnym, typowym dla teorii stewarda, charakterem władzy, a nie instytucjonalnym – jak w teorii agencji.

6.2. Mechanizmy zależne od organizatora (JST) i jego filozofii zarządzania

Kolejną grupę czynników różnicujących obie teorie opisujące relacje pomiędzy organizatorem (JST) a dyrektorami IK stanowią „mechanizmy sytuacyjne”. Zostały tak nazwane, bowiem stanowią ramowe warunki dla budowanej relacji, na które kluczowy wpływ wywiera władza/administracja samorządowa. Ale ich kształt wynika również z istniejących instytucji formalnych, regulujących funkcjonowanie publicznej sfery kultury w Polsce na szczeblu centralnym. W sektorze przedsiębiorstw, z którego zaczerpnięto obie teorie wpisujące się w nurt ekonomii instytucjonalnej, wiele elementów (ryzyko, horyzont czasowy, charakter celów) zależy przede wszystkim od samego pryncypała i przyjętej przez niego filozofii zarządzania strategicznego. W sektorze publicznym, który jest regulowany przy pomocy dużo większej liczby instytucji formalnych, szereg tych elementów determinowanych jest wspomnianymi instytucjami formalnymi, które mogą również mieć wpływ na przyjmowaną przez pryncypała (organizatora IK) filozofię zarządzania.

Zatem poniżej starano się wykorzystać zgromadzony materiał empiryczny do oceny analizowanych relacji, zwracając szczególną uwagę na mechanizmy sytuacyjne. Znalazła się wśród nich przyjęta przez organizatora (JST) filozofia zarządzania relacjami z menedżerami IK, która może być zorientowana bardziej na kontrolę lub bardziej na zaangażowanie. Wśród deskryptorów filozofii zarządzania pojawiły się takie jak: podejście do ryzyka, horyzont czasowy oraz cel

(orientacja na efekt lub na zgodność z procedurami). Dodatkowo starano się zidentyfikować tzw. różnice kulturowe (indywidualizm/kolektywizm czy dystans wobec władzy), które również były przedmiotem zainteresowania podczas analizy wypowiedzi badanych respondentów.

Analizując wypowiedzi respondentów, można odnieść wrażenie, że w przypadku badanych relacji dominuje tzw. podejście *top-down*. Przyznają to respondenci po obu stronach relacji. Przedstawiciele organizatora są świadomi tego, że podejmowane przez nich działania są niezyczliwie przyjmowane przez menedżerów IK, ale nie potrafią wyobrazić sobie innego, mniej restrykcyjnego wobec nich podejścia:

Widzimy pewne konieczne kroki, zmiany, które w IK muszą nastąpić, ale nie w kategoriach formalnych, nie prawnych, a z nauk zarządczych. Budżety zadaniowe, kontrole zarządcze, inny sposób planowania budżetu – to są te elementy, na które staramy się naciskać... [M_A].*

Ja każdego dnia wysyłam maile do instytucji i proszę na przykład o plan ferii albo o informację, co robią w Sylwestra, albo jakie dają fanty na Wielką Orkiestrę Świątecznej Pomocy i oni [dyrektorzy/pracownicy IK] momentami mają dość... Ale to wynika z tego, że my chcemy ich jakoś pobudzić do działań, bo tego rodzaju wydawanymi poleceniami pobudzamy ich niejednokrotnie do działania, bo może by im coś umknęło albo nie chcieliby brać w czymś udziału. Albo nie chcieliby się angażować [M_A].*

Kiedyś takie działania nie były konieczne, dzisiaj one muszą wystąpić i staramy się wspomagać ich [IK] w zmianie. W niektórych, bardziej nowoczesnie prowadzonych sektorach [publicznych] zarządzanie zmianą i zarządzanie planem, przyszłością jest już oczywistością, kontroluje się zarządzanie zmianą. W instytucjach kultury to jest oczywiście zupełnie nieznanne, ale powoli sami staramy się uczyć tego, aby zaplanować potencjalnie cały katalog ryzyk, które występują i oszacować, jakie mogą być potencjalne wykonania budżetów czy zadań... Mając wiedzę, jak wygląda to w innych sektorach, mamy świadomość, którądy to będzie szło, również jeżeli chodzi o instytucje kultury, więc staramy się trochę ich przyzwyczajać. Instytucje kultury, nasze miejskie, są małymi często podmiotami, chociaż niektóre są bardzo dużymi instytucjami, u nich te zmiany następują wolno, wolniej niż w przypadku tych [IK], które mają za organizatora urząd marszałkowski. I rzeczywiście te procesy, o których mówimy, tam już się dokonały... [M_A].*

Przedstawiona wyżej postawa znajduje również odzwierciedlenie w wypowiedziach drugiej strony relacji, czyli dyrektorów instytucji kultury. Jedna z nich brzmi następująco:

Piszemy tyle sprawozdań, że nie wiem, kto je tam [w Urzędzie Miasta] czyta. Nie potrafię zrozumieć, po co ludziom tyle sprawozdań. Prawdopodobnie polega to na tym, że ktoś musi uzasadnić, że bierze pensję. Niestety tak to jest... Niektóre te sprawozdania dowodzą, że pracownicy Wydziału [Wydziału Kultury UME] nie interesowali się wydarzeniami, które w Łodzi miały miejsce, pokazuje to ich skrajną ignorancję [M_IK].*

[...] natomiast tych sprawozdań rzeczywiście musimy robić bardzo dużo i dostarczać bardzo wiele informacji. Czyli to jest taki trochę administracyjny, organizacyjny kaganiec [M_IK*].

Obie teorie (agencji i stewarda) różnicuje przyjęta filozofia zarządzania odnosząca się do relacji organizator (JST) – menedżer IK. Pierwsza z nich to wspomniane już podejście *top-down*, w którym inicjatorem wszelkich działań jest pryncypał (właściciel), który musi stale pobudzać menedżera do działania. To sytuacja wzmożonej kontroli menedżera oraz rozwinięta sprawozdawczość. Działania te mają raczej charakter bieżący i ukierunkowane są na natychmiastowy efekt i mobilizację. Natomiast druga (teoria stewarda) jest bliższa podejściu *bottom-up*. Tutaj to menedżer, który identyfikuje się z kierowaną przez siebie instytucją kultury, inicjuje nowe działania, zabiega o włączanie się organizatora w określone działania, o jego poparcie. Poniższa wypowiedź respondenta z IK jest oceną organizatora z tej perspektywy:

Organizator postrzega siebie jako organ kontrolujący tej instytucji, nie poczuwa się do roli właściciela, a de facto jest właścicielem. Właściciel troszczy się o swoją własność i to jest rzecz najważniejsza. Stara się to, co jest jego własnością, w jak najlepszy sposób wykorzystać. W Polsce jest z tym kłopot, że organizator nie rozumie do końca swojej roli w tych kategoriach właścicielskich [W_IK].*

Powyższa wypowiedź jest bardzo inspirująca z perspektywy naukowej, bowiem identyfikuje ciekawe pole badawcze dotyczące roli i funkcji samorządu terytorialnego wobec sektora kultury. Wypowiedź tę można również traktować jako postulat podejmowania bardziej zdecydowanych decyzji, które mogą zmienić sytuację finansową instytucji kultury.

Jednym z czynników, które decydują o specyficznej materii kultury, również z perspektywy zarządzania, jest jej charakter, który przede wszystkim związany jest z twórcami. Powstawanie sztuki wymaga niestandardowego podejścia, które może stawać się również inspiracją do działań twórczych. Poniższa wypowiedź podkreśla, jak ważna jest ta swoboda tworzenia i wyrażania się poprzez kulturę i sztukę. Deficyt wolności, której podstawą jest autonomia IK, może nawet uniemożliwić funkcjonowanie kultury:

Sztuka w zasadzie nie powinna posiadać jakichś takich kagańców, które wynikają z subiektywnego podejścia do sztuki przez instytucje... natomiast wolność artysty jest dobrem, myślę, jednym z podstawowych i takim, które zapewnia także normalne funkcjonowanie całego społeczeństwa. Jeżeli jest to związane z wolnością pomysłów, z wolnością myśli, z wolnością wypowiedzenia się, z wolnością prezentacji, to myślę, że ona [autonomia] jest potrzebna [M_IK].*

W badaniach podnoszono problem nadmiernej kontroli i związanego z tym ograniczania autonomii. Respondenci reprezentujący IK zwracali uwagę, że zagrożona w przepisach autonomia IK nie jest przez organizatora respektowana:

Moim zdaniem nie po to się robi konkursy na dyrektorów [żeby ograniczać autonomię IK – AM] I po co w Ustawie o działalności kulturalnej jest napisane, że większość instytucji jest samodzielna? Wtedy [kiedy przestrzega się przepisów Ustawy – AM] nie jest mi potrzebny ktoś, kto będzie mi podpowiadał, jaką wystawę powinnam zrobić, a jakiej nie... [M_IK].*

Menedżerowie kultury zwracają jednocześnie uwagę na mechanizmy finansowe, poprzez które władza/administracja stara się ograniczać autonomię instytucji kultury i wpływać na jej działania merytoryczne i tematykę podejmowanych projektów:

Na pewno jesteśmy za mało autonomiczni w kwestiach finansowych, ponieważ te finanse są skromne, w związku z tym znowu pośrednio musimy wypełniać pewnego rodzaju zobowiązania, których pewnie byśmy woleli uniknąć. Kaftan finansowy powoduje też pewnego rodzaju ograniczenia [M_IK].*

Przydałaby się rzeczywiście większa autonomia, także w sferze organizacyjnej i finansowej, żebyśmy się czuli ludźmi i instytucją godną zaufania. To przecież my będziemy ponosić konsekwencje wtedy, kiedy coś zrobimy nie tak. Poza tym lepiej się wtedy pracuje, mamy bardziej otwarte umysły, jesteśmy bardziej otwarci na nowe idee, także myślenie w niekonwencjonalny sposób, na przykład o współpracy z innymi, prawda? Na tworzenie nowych pomysłów. A jeżeli to jest od razu blokowane... Oczywiście moglibyśmy się starać, wykazać więcej woli działań, na przykład w poszukiwaniu sponsorów, promotorów, w poszukiwaniu nowych ludzi, nowych obszarów, nowych instytucji, z którymi współpracujemy [M_IK].*

Jednak mimo działań organizatora w kierunku ograniczania tej autonomii badani menedżerowie przyznawali, że autonomia jest faktem, jest chroniona prawem i jest uzasadniona merytorycznie. Niżej jedna z takich wypowiedzi:

Generalnie rzeczywiście jesteśmy autonomiczni, jeżeli chodzi o działalność merytoryczną, to, co organizujemy, w jakim zakresie, jaka ma być tematyka naszych działań, jaką formę to przyjmie itd. [M_IK].*

Na sygnalizowane w wypowiedziach menedżerów problemy dotyczące wywierania wpływu na ich działalność również należy spojrzeć z szerszej perspektywy. Z perspektywy samorządu miasta i jego zadań w odniesieniu do kultury, trzeba przyznać, że istnieje pewien deficyt narzędzi oddziaływania na IK. Próby takiego oddziaływania są często podejmowane w dobrej wierze i w interesie mieszkańców. Z tego punktu widzenia trudno całkowicie zdyskredytować działania mające na celu uaktywnienie instytucji kultury, ale niewątpliwie styl, w jakim były one podejmowane w Łodzi w okresie badania, budzić może uzasadnione wątpliwości (formalne polecenie równocześnie kierowane do wszystkich miejskich IK). Bardziej zasadne wydaje się kierowanie propozycji indywidualnie do wybranych IK, które swoim profilem korespondują z charakterem uroczystości czy wydarzeń, a także budowanie wzajemnych relacji opartych na zaufaniu oraz dbałości o interes IK.

Dyrektorzy badanych instytucji kultury stanowczo deklarują odrębność sektora kultury oraz fakt, że standardowe traktowanie go przez władze i administrację jest szkodliwe. Jeden z dyrektorów tak relacjonuje tę kwestię: „W Marszałkowskim patrzą na nas jak na kolejny resort, który urzędowi podlega” [W_IK*]. Wypowiedź ta zwraca uwagę, że organizator nie uwzględnia specyfiki sektora kultury i traktuje go jak każdy inny sektor, w ramach którego oferuje się usługi publiczne (np. edukacja, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo). Mamy tu więc do

czynienia z relacją opartą na przymusie i kontroli, czyli na typowych cechach opisujących model relacji wynikający z teorii agencji.

Natomiast wątek formalizacji relacji podejmuje też druga strona relacji (organizator):

Jasno określamy własne oczekiwania i oczekujemy od drugiej strony, naszej instytucji [instytucji kultury], aby też konkretnie określili się co do udziału w danym działaniu. Zależy to od obszaru działania – czy to jest organizacja jakiegoś wydarzenia, czy praca przy jakimś dokumencie. Chcielibyśmy, żeby jeżeli od nas idzie jasny komunikat, to żeby od nich również szła konkretna odpowiedź [W_A].*

Wypowiedź ta świadczy o istnieniu relacji budowanej na instytucjach formalnych, dostrzega się tu też przekonanie organizatora (który równocześnie pełni rolę organu nadzorującego) o podległości IK wobec niego. Przedstawiciel organizatora wyraźnie daje do zrozumienia, że IK mają słuchać i reagować, jeżeli skieruje się do nich określone pytania czy żądania.

Sektor kultury w Polsce jest zdominowany przez organizacje publiczne, co jest z jednej strony uwarunkowane dziedzictwem przeszłości, z drugiej zaś problemem nierentowności przedsięwzięć kulturalnych; ogranicza to podejmowanie takiej działalności przez podmioty prywatne ukierunkowane na osiąganie zysku. Ograniczenia działających w sektorze kultury organizacji mogą zatem wynikać nie tylko z zachowań organizatora, co było przedmiotem powyższych rozważań, ale również z przepisów prawa, które obligują organizacje publiczne (JST, IK) do określonych zachowań w kontekście prowadzonej działalności. Przepisy te mogą zmniejszać suwerenność, ograniczać autonomię, ale też ograniczać podejmowane działania. Jeden z menedżerów w następujący sposób komentuje ten problem: „Tych przepisów powinno być mniej, wolność działania byłaby tutaj wtedy znacznie większa” [M_IK*].

Wykorzystując powyższe opinie, można wyprowadzić szerszy wniosek w kontekście omawianych teorii. W teorii agencji relacja pryncypał – agent jest bardziej zbiurokratyzowana. Bazuje na instytucjach formalnych, które mają ograniczać oportunistyczny menedżera. Zatem wydaje się, że model budowania tej relacji, tożsamy z teorią agencji, potrzebuje rozbudowanych struktur administracyjnych, które prowadzą zintegrowane działania w imieniu właściciela, zorientowane na mobilizowanie i kontrolę menedżera i podejmowanych przez niego działań. W taki sposób myślenia wpisuje się następująca wypowiedź:

Gdyby nie te rozrastające się procedury, zespół administracyjny [muzeum] mógłby być o połowę mniejszy. To samo jest po stronie urzędów – miejskich czy marszałkowskich. Ci urzędnicy może by byli zdolni do strategicznego myślenia, gdyby nie mieli głów zawalonych bieżącą pracą administracyjną [W_IK].*

Natomiast model relacji organizator (JST) – menedżer IK, tożsamy z teorią stewarda, bazujący na zaufaniu, nie wymaga rozbudowanej administracji. Funk-

cje administracji powinny być też inne niż w poprzednim przypadku. Zgodnie z postulatami respondentów, organizator i jego administracja powinni stanowić wsparcie dla IK, wspólnie szukać rozwiązań pojawiających się problemów, doradzać i być pomocni w zdobywaniu dodatkowych środków. Postulaty te idą w kierunku kolektywizmu, typowej cechy w teorii stewarda, który jest alternatywą indywidualizmu, typowego dla teorii agencji.

Należy równocześnie przyznać, że postulowane przez respondentów (dyrektorów IK) zmiany nie są proste do zrealizowania, bowiem przepisy prawa zwykle nie ograniczają się do jednego subsektora, ale dotyczą całej sfery publicznej. Ewentualne zmiany strukturalne musiałyby być przeprowadzone na poziomie centralnym i obejmować wszystkie podmioty kultury działające na różnych rynkach lokalnych. Jeden z respondentów nawiązuje do tych wyzwań, choć z pewnym pesymizmem:

[Władze], szczerze powiedziawszy, są w tej samej pulapce co my. I to jest pulapka zastawiona przez system, ten system nadmiernej biurokratyzacji życia społecznego po prostu. Boję się, że ten olbrzymi problem niestety będzie tylko narastał. W Polsce żadna partia nie jest zainteresowana, żeby wprowadzić zmianę. Dlatego ta zmiana będzie niepopularna, wymaga więc gigantycznej pracy. Jeżeli chodzi o profity – politycznie przyniesie niewielkie. W związku z czym nie ma co liczyć, aby to była rzecz podstawowa.

Przeprowadzenie audytu polskiego prawa, przepisów, które w Polsce obowiązują i sprawdzenie, w jaki sposób to prawo działa w obszarze kultury, jakie przynosi efekty, to jest podstawowe badanie, które powinno być przeprowadzone. Ale [wśród polityków] nikt tym nie jest zainteresowany. A to by nam wiele dało, to by pokazało czarno na białym, w których momentach to prawo... I nie chodzi o prawo, które jest specyficznie wymyślone pod kątem funkcjonowanie instytucji kultury, ale takie jak na przykład Ustawa o VAT, Ustawa o finansach publicznych, Prawo autorskie, Ustawa o zamówieniach publicznych. To by pokazało, czym one [te przepisy] skutkują w kulturze [W_IK].*

Respondenci zgodnie wskazali na niestabilność finansowania kultury oraz permanentny deficyt środków przeznaczanych na ten cel. Wielokrotnie podkreślali, że z ich punktu widzenia kluczowa jest wysokość budżetu przeznaczana przez miasto na kulturę, czyli na działalność poszczególnych instytucji kultury, które podlegają samorządowi. Wypowiedzi nie tylko wskazywały na te deficyty, ale zawierały konkretne propozycje zwiększenia wysokości dotacji. Zwracano też uwagę na to, jakie działania nie powinny być praktykowane.

Za jeden z kluczowych problemów w kontekście zarządzania finansami w kulturze respondenci uznali krótkookresowe planowanie. Jest to przykład czynnika typowego dla teorii agencji, w której ważniejsze jest prawidłowe i terminowe wydatkowanie środków. Równocześnie warto zwrócić uwagę, że nie wynika on z woli organizatora (tu: JST), ale przepisów formalnych przyjętych na poziomie centralnym, regulujących funkcjonowanie rynku instytucji kultury. Temat istnienia tzw. rocznych budżetów kilkakrotnie pojawiał się w wypowiedziach respondentów:

Żeby na przykład było wiadomo, jakie są perspektywy nieco dłuższe niż tylko ten jeden rok. Żeby na przykład było wiadomo, czy jest szansa na coś za dwa lata [M_IK].*

Na przykład czy jest szansa na to, czy kiedykolwiek instytucje dostaną pieniądze na poszerzenie swoich zbiorów, co jest obowiązkiem ustawowym (!). Poza tym w statucie, który daje nam prezydent miasta, jest napisane, że organ założycielski zobowiązuje się do zapewnienia środków na działalność. To nie powinna być wyłącznie fikcja. Bo środki na działalność to jest chociażby to, że trzeba mieć na pensje, prąd, ciepło, bieżące naprawy itd. A te dotacje są od lat takie same, bez względu na to, że się ceny i różne rzeczy zmieniły. Po prostu jak brakło, to sobie radź, człowieku, jak potrafisz. Dobrze, tylko po co gdzieś zapisana jest fikcja, że organ coś zapewnia. Skoro nie zapewnia... [M_IK].*

Jeżeli Wydział Kultury miałby na sercu dobro kultury, to na przykład powinien mieć co roku pieniądze na to, żeby muzeum dać pieniądze, na to, co jest obowiązkiem ustawowym, czyli poszerzanie zbiorów. A tymczasem muzea w Łodzi, kiedy ja tu jestem, nigdy nie dostały nawet 5000 złotych na zakup zbiorów. Czyli nie robią tego, do czego są zobligowane... O czym mówimy! Wie Pani, my tu mówimy o wspaniałych, płonnych ideach. O czym mówimy, jeżeli Muzeum Historii Miasta, Muzeum Kinematografii, Muzeum Włókiennictwa, Muzeum Tradycji Niepodległościowych nie dostały nic! [M_IK].*

Powyższa wypowiedź wydaje się uzasadnioną krytyką. Zaobserwowane deficyty w finansowaniu działalności instytucji kultury pokazują nieadekwatność rynkowego modelu zarządzania publicznego (zgodnego z teorią agencji) do funkcjonowania opisywanej relacji. Trudno bowiem, aby właściciel (organizator) kontrolował, pouczał i poganiał agenta w sytuacji, kiedy sam nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań. Permanentny niedobór środków na realizację zadań w zakresie kultury powinien raczej skutkować wyborem modelu relacji opartym na zaufaniu, wspólnocie działania czy opieraniu oceny na rezultatach, co jest typowe dla teorii stewarda.

Z perspektywy badanych menedżerów kultury irytujące jest to, że właściciel ustanawia reguły (instytucje formalne), a później sam się do nich nie stosuje lub robi to w sposób niekonsekwentny. Przyjęcie pewnego prawnego porządku w funkcjonowaniu instytucji publicznych, nawet jeżeli jest on bardziej lub mniej kwestionowany przez menedżerów, stanowi zbiór instytucji formalnych, do których wszyscy interesariusze powinni się stosować. Mają go respektować zarówno organizatorzy (JST), jak i menedżerowie IK. Porządek ten stanowić może pewien atut, dzięki któremu zyskuje się przewidywalność działań, zarówno ze strony organizatora, jak i menedżera. Chodzi tu m.in. o systematyczność kontroli, o powtarzający się co roku proces przydzielania dotacji, o prowadzone co kilka lat konkursy na dyrektorów instytucji kultury itp. W tym kontekście niepokojące są sygnały o niestosowaniu tego rodzaju zasad (instytucji formalnych) w stosunku do wybranych sytuacji, organizacji czy osób: „Wydział kultury przez lata również przyznawał pieniądze w trybie pozakonkursowym. W ten sposób nigdy nie będzie porządku” [M_IK*].

Respondenci mają świadomość, że istnieją również pozabudżetowe źródła finansowania (sponsory z sektora przedsiębiorstw). Jednak równocześnie przyznają, że nie da się nimi zastąpić deficytu finansów, z jakim się współcześnie mierzy sektor kultury, czego wyrazem jest następująca wypowiedź: „[...] świadomość, że pewnych rzeczy nie możemy zrobić albo nie będziemy w stanie zrobić. Bo to nie jest prawda, że jak ktoś chce, to wszystko może. No niestety. Nie możemy” [M_IK*].

Jednocześnie respondenci po stronie organizatora mówią otwarcie, że ich zadaniem jest sprawowanie funkcji kontrolnych, a także podział środków finansowych pomiędzy podległe im instytucje kultury. Pojawiają się nawet wypowiedzi świadczące o administracyjnym podejściu, które nawiązuje do tzw. klasycznej biurokracji opisanej w rozdziale pierwszym.

My jesteśmy dla instytucji strażnikami od strony finansowej i od strony, powiedzmy, zapisów, które są i w statutach, i planach, więc mamy taki obowiązek sytuacji dyscyplinowania. Zazwyczaj jesteśmy po dwóch stronach boiska [M_A].*

Inaczej wyobrażają sobie współpracę z organizatorem przedstawiciele instytucji kultury. Chcieliby widzieć w nim sojusznika i pomocnika w rozwiązywaniu problemów:

Chciałbym, aby po drugiej stronie [po stronie Departamentu Kultury i Edukacji] były osoby, które to rozumieją, że najważniejsze jest osiągnięcie tych celów. I potem dyskutujemy nad narzędziami. Chciałbym widzieć w Departamencie sojusznika, a nie kogoś, kto nas kontroluje [W_IK].*

Respondent wyjaśnia, jak rozumie pojęcie sojusznika: „To ktoś, kto raczej podpowiada i pomaga w znalezieniu odpowiednich rozwiązań, kiedy pojawiają się problemy, a nie punktuje, kiedy się komuś noga powinie” [W_IK*].

Z wypowiedzi tej wypływa pewne rozżalenie, związane z brakiem wsparcia ze strony organizatora (JST). Zamiast tego są instrumenty dyscyplinujące dyrektora. Wypowiedź ta opisuje filozofię zarządzania, która dominuje w relacjach: władza/administracja samorządowa – menedżerowie kultury. Posiada ona znamiona orientacji na kontrolę, wpisującej się w teorię agencji.

Departament [organizator] musi być otwarty na to, by zrozumieć, że tak jak my musimy rozumieć, że tabele, że wnioski, że wskaźniki, że rozliczenia są istotne, tak druga strona musi rozumieć, że nie da się zaplanować aktu twórczego na 9.15 rano, że instytucja kultury musi posiadać pewną swobodę za sprawą klimatu i pewnego bezpieczeństwa prowadzenia tejże, bo nie jest w stanie Pani złapać za szyję poety, nacisnąć na grdykę i wytrząsnąć z niego lepszy wiersz, krzyżąc: „Proszę napisać lepszy wiersz”. To musi być po prostu efekt twórczy, uniezależniony od tych wszystkich klamr. I Departament, rozumiejąc instytucję kultury, powinien zapewnić tę pewną przestrzeń bezpieczeństwa [W_IK].*

Powyższa wypowiedź jednoznacznie wskazuje, że jeżeli mówimy o działalności artystycznej, kulturze wyższego rzędu, to podejście *top-down* nie zadziała. Specyfika materii wymaga określonego klimatu, niekiedy czasu, swobody, inspiracji, i dopiero wtedy można oczekiwać udanych rezultatów.

Z wypowiedzi respondentów płynie też przekaz, który oznacza, że instytucje kultury niechętnie angażują się w działania na rzecz miasta inicjowane przez organizatora (JST, urzędy). Może to być wynik braku właściwego podejścia do menedżerów IK, ale może wynikać również z nastawienia dyrektorów, przekonanych, że ich organizacja jest stworzona do realizacji tylko wyższych (artystycznych) celów. Sytuację tę jasno opisuje następująca wypowiedź:

Zbyt często jesteśmy indagowani o różnego rodzaju kwestie, niejako pośrednio w ten sposób zmuszani do uczestniczenia w pewnych akcjach, na które pewnie nie mielibyśmy ochoty [M_IK].*

Problem ten podejmowany był również z perspektywy organizatora, czyli samorządu terytorialnego. Dostrzeżono bowiem, że na poprawę relacji organizator (JST) – dyrektorzy IK może mieć wpływ przekazywanie (przez organizatora) większych środków. Dotyczy tego poniższa wypowiedź:

Jeżeli chodzi o instytucje kultury, to nie wiem, czy tej otwartości by nie przyniosły większe środki finansowe. Instytucje kultury, jak podejmują z nami działania, to często mówią: No tak, my się tu napracujemy, ale z tym nie będą szły żadne pieniądze... [W_A].*

W wywiadach poruszony został także wątek celu, jaki przyświeca dyrektorowi konkretnej instytucji kultury. Respondenci podkreślali, że celem takim jest osiągnięcie konkretnych rezultatów (cele statutowe), a nie realizacja jedynie funkcji sprawozdawczej:

Odpowiednia hierarchia celów – muzeum nie istnieje po to, aby produkować dokumenty, w których wszystko się zgadza, tylko muzeum jest po to, aby realizować cele zapisane w statucie, cele misyjne [W_IK].*

Respondenci z instytucji kultury zwracali również uwagę na horyzont działania organizatora (JST), krytykując jego krótkookresową orientację. Jest ona zgodna z modelem opisywanym w teorii agencji. W ocenie respondentów reprezentujących IK wszystkie działania organizatora są podejmowane pod presją czasu, „na już, na wczoraj”. Brakuje natomiast szerszej refleksji co do ich zasadności i celów długookresowych, z przynajmniej kilkuletnim budżetem. Widać to w cytowanych niżej wypowiedziach:

Musiłoby być tak, że ktoś, kto zajmuje się Wydziałem Kultury, nie tylko w deklaracji, ale faktycznie jest postawiony w tym miejscu po to, żeby dbać o kulturę w Łodzi, a nie na przykład realizować cele, które wyznacza się mu doraźnie [M_IK].*

De facto planowanie działań instytucji kultury powinno się odbywać w perspektywie trzy– pięcioletniej. Tak to jest w standardzie przyjęte w Europie. Ale my, za sprawą rozwiązań prawnych i regulacji prawnych, nie jesteśmy w stanie zobowiązać się dłużej niż do połowy przyszłego roku [W_IK].*

Analiza wypowiedzi prowadzi do wniosku, że menedżerowie kultury są osobami mocno identyfikującymi się z instytucjami kultury, w których pracują, angażującymi się w podejmowane przez te instytucje przedsięwzięcia. Z ich wypowiedzi wynika, że narzekają na pewne bariery formalne, które niekiedy ograniczają możliwości i skalę ich działania. Pojawiają się nawet deklaracje chęci prowadzenia działalności poza swoją siedzibą czy skierowanie oferty do audytorium przekraczającego granice miasta lub województwa.

Chcielibyśmy, i to w programie piszemy, na przykład wyjść bardziej z różnego rodzaju inicjatywami w miasto, współpracować z różnymi uznanymi polskimi i zagranicznymi kuratorami, ściągać znaczące dzieła sztuki [M_IK].*

Robimy mnóstwo warsztatów, działań edukacyjnych społecznych: „Chór dla (nie)opornych”, „Salon Przyjaciół Filharmonii Łódzkiej”, występy chórów amatorskich, kolędowanie, flash-moby, zapraszanie „Chóru dla (nie)opornych” do występów jako supporty w ramach „Kolorów Polski”. Zapraszamy współczesnych dyrygentów, którzy komponują dla profesjonalnych wykonawców i amatorów. Mamy mnóstwo takiego typu działań [W_IK].*

Przedstawiciele władzy/administracji samorządowej ani w mieście, ani w regionie nie otrzymali ze strony menedżerów kultury pochwał czy wyrazów uznania. Również menedżerowie kultury nie zyskali pozytywnych opinii przedstawicieli organizatorów (JST). Wskazywali natomiast na ich bezzasadne i roszczeniowe zachowania wobec urzędu, krytykując niedostateczne docenienie działań organizatora:

Bardzo często otrzymujemy pytania, ja rozumiem, że to jest obowiązek pewnych departamentów i pewnych osób, które są zatrudnione w tej instytucji, w Urzędzie Miasta. Jesteśmy indagowani i pytani na przykład o uczestnictwo w pewnego rodzaju okazjonalnych, różnych przedsięwzięciach. To są na przykład pytania w rodzaju: co nasza instytucja proponuje albo w co będzie zaangażowana, o jakich atrakcjach myśli w związku z konkretnym dniem w roku, na przykład 14 lutego. To jest też delikatna kwestia, nie jest bezpośrednio napisane, że chodzi o Walentynki na przykład, tak? Także ja się czuję zażenowany, otrzymując takie pytanie, będąc szefem dużej instytucji o ogromnych zasługach i o pewnej tradycji, związanej raczej z propagowaniem wysokiej sztuki. Jeżeli otrzymuję informację z zapytaniem i muszę na taką informację odpowiedzieć, co ja proponuję na Walentynki, ja bardzo przepraszam. Albo na przykład ostatnio było zapytanie dotyczące dnia 11 marca. Zachodziłem w głowę, człowiek wykształcony, jaką ważną rocznicę przegapiłem, chodziło o to, że to była pierwsza niedziela niehandlowa w mieście. I co, i ja mam się postawić w sytuacji człowieka, który ma zapewnić społeczeństwu rozrywkę, ponieważ 11 marca będą zamknięte duże galerie handlowe? [M_IK].*

Wypowiedź ta świadczy o pewnym rozgoryczeniu menedżera kierującego IK reprezentującą, jak sam zaznacza, kulturę wysoką. Stwierdza on, że „czuje się zażenowany” wykazanymi sytuacjami, które nie korespondują z kulturą wysoką. Z wypowiedzi płynie informacja, że IK traktowane są jako pewien zbiór, bez uwzględnienia ich specyfiki. Kierowany do nich przekaz nie jest indywidualizowany, a generalizowany: „Dostajemy informację tak jak wszystkie inne instytucje kultury, to się hurtem wysyła do wszystkich” [M_IK*].

Respondenci z obu stron relacji zwracają uwagę na potrzebę usprawnienia komunikacji między nimi. Menedżerowie kultury oczekują konkretnych, jasnych informacji:

Ja myślę w ogóle, że w każdej sytuacji ważne jest, żeby jasno komunikować, o co komu chodzi. Tak, bo jeżeli np. wszystko jedno, czy to jest słuszne, czy niesłuszne, jeżeli ktoś uważa, że dla Łodzi najważniejszy jest Tuwim, to należy to jasno powiedzieć. Tak, i wtedy albo ktoś powie: „Ja uważam że Tuwim jest beznadziejny” i w ogóle odejdzie [nie zaangażuje się w to przedsięwzięcie], albo

ktos powie: „Dobrze, to w mojej instytucji nie jesteśmy fanami literatury, tylko czegoś innego”, to zrobimy, nie wiem, coś, co jest obok Tuwima. Myślę, że ważne jest, żeby mówić jasno [M_IK].*

Respondenci ze strony organizatora oczekują również informacji o prowadzonych działaniach czy przedsięwzięciach. Są one niezbędne dla ich działalności. Poruszany był również wątek współpracy, a dokładniej deficytu współpracy z instytucjami kultury:

My tak naprawdę nie stosujemy żadnych ograniczeń i blokad. Chcemy po prostu być informowani [W_A].*

Mamy takie oczekiwania, abyśmy byli informowani o wszelkich działaniach, jakie kierownictwo podejmuje. Nie potrzebujemy tej wiedzy po to, aby ich blokować czy hamować w jakichś działaniach, ale po prostu chcemy mieć tę wiedzę. Tylko że bardzo często świat zewnętrzny, odbiorca kultury, obserwator urzędników czy obserwator działalności województwa tak naprawdę nie wie, jak to wszystko funkcjonuje. Bardzo często my się spotykamy z pytaniami dotyczącymi naszej instytucji. Gdybyśmy nie mieli informacji, co dzieje się w naszych instytucjach, to brak tej wiedzy niekoniecznie wpływa dobrze na wizerunek organizatora [W_A].*

Bardzo rzadko podejmowane są próby wspólnych projektów... Oczekiwałabym [od instytucji kultury] otwarcia, otwartości, szczerości... skoro i tak wiemy, jaka to relacja [organizator – menedżerowie IK], to nie musimy stwarzać pozorów [W_A].*

Osoba ze ścisłego kierownictwa, reprezentująca organizatora (JST), zapytana o to, co musiałoby się stać, aby relacje z IK stały się partnerskie, zwraca uwagę przede wszystkim na konieczność dostosowania się IK do sytuacji. Instytucje te powinny stosować się do zasad, rzetelnie wypełniać swoje obowiązki, co podkreślono w poniższej wypowiedzi:

Z całą pewnością powinny z jak największą starannością realizować swoje plany, z jak największą starannością myśleć o wydawaniu środków publicznych... instytucje [kultury] występują do nas o środki i my wiemy, analizując te kosztorysy, wiemy, że w tych kosztorysach są trochę podpompowane kwoty. Wobec tego my byśmy oczekiwali, by była taka dbałość o to i gdzieś tam z tyłu głowy pamięć o tym, że są to środki publiczne, że należy je wydawać z dużym rozsądkiem [M_A].*

Powyższa wypowiedź pozwala przyjąć, że przedstawiciele organizatora (JST) są przekonani do modelu rynkowego opisanego teorią agencji, choć z perspektywy menedżerów IK został on bardzo surowo oceniony – jako niespełniający swojej roli.

6.3. Postulaty poprawy relacji organizator (JST) – dyrektorzy IK

Respondenci reprezentujący obie strony badanej relacji zostali poproszeni o rekomendacje dotyczące możliwości polepszenia tych relacji. Należy zaznaczyć, że dużo bardziej otwarci w postulowaniu zmian byli przedstawiciele insty-

tucji kultury. Może to wynikać z faktu, że zastany przez badaczy kształt tej relacji (w dużej mierze zgodny z teorią agencji) jest stanem akceptowanym bardziej przez władze/administrację samorządową niż przez dyrektorów samorządowych instytucji kultury. Należy jednak dodać, że pojawiła się wypowiedź osoby reprezentującej organizatora (JST), która pokrywa się z głosami menedżerów kultury: „Skuteczna współpraca powinna być oparta na otwartości i zaufaniu” [W_A*]. Taka ocena może jednak wynikać z faktu, że osoba ta wykazała się wcześniejszym doświadczeniem w pracy w IK, czyli po drugiej stronie analizowanej relacji. W kontekście dość sztywnego stanowiska pozostałych respondentów reprezentujących organizatora (JST) należy tę wypowiedź potraktować jako wyjątek.

Ze względu na charakter proponowanych przez menedżerów IK zmian, dotyczących zwłaszcza tego, w czyjej gestii leżą decyzje odnośnie do ewentualnego ich wprowadzenia, podzielono je na trzy grupy:

1. Zmiany systemowe, które wymagają procesów legislacyjnych.
2. Zmiany po stronie organizatora w postaci władzy/administracji samorządowej w obszarze formułowania i wdrażania polityki rozwoju kultury.
3. Zmiany po stronie menedżera stojącego na czele IK.

Niżej zostały zaprezentowane wybrane propozycje zmian, wraz z przykładami wypowiedzi osób, które je postulują:

1. Zmiany systemowe

W monografii starano się wykazać, że sektor kultury ma specyficzny charakter i podejmowane w jego obrębie działania dotyczące zarządzania publicznego powinny tę specyfikę uwzględniać. Polega ona na indywidualnym i społecznym wymiarze treści komunikowanych przez kulturę, co może być ograniczane przez zbyt szerokie stosowanie reguł biznesowych w organizacji instytucji kultury i w ich działaniach. Należy również przypomnieć, że większość menedżerów kultury to osoby pochodzące z tego sektora.

W interesujący sposób podsumowuje analizowaną relację jeden z menedżerów IK, który wcześniej krytycznie wyrażał się o organizatorze (JST) i istniejących z nim relacjach:

Istnieje w Polsce olbrzymi deficyt zaufania społecznego... i jest on pogłębiany przez obowiązujące w Polsce plany... ja, zostając dyrektorem, w zasadzie godzę się na to, że z gruntu jestem postawiony w sytuacji, że jestem podejrzany. I kolejnymi dokumentami muszę udowadniać, że jestem niewinny... Produkcja tych wszystkich dokumentów, raportów, sprawozdań, potwierdzeń – to wszystko służy temu, żeby pokazać, że jestem niewinny [W_IK].*

W wypowiedzi tej można odczytać dużą krytykę państwa biurokratycznego. Z perspektywy ekonomii instytucjonalnej powiedzielibyśmy o nadmiarze instytucji formalnych regulujących każdy fragment przestrzeni, w której funkcjonują instytucje kultury. Respondent kwestionuje podejście administracyjne, w którym domniemywa się, że on, funkcjonariusz publiczny, jest skłonny do działań oportunistycznych. W tym krótkim stwierdzeniu zawiera się paradoks polskiego systemu

administracji publicznej, który niejako narzuca określony model zarządzania publicznego. To rynkowy model NPM, który dla analizowanej relacji znajduje odzwierciedlenie w teorii agencji. Sprowadza się on zatem do stwierdzenia, że to agent (tu dyrektor IK) jest podejrzany o nieprawidłowości, a instrumentami, którymi można tę sytuację zmienić, są drobiazgowo kontrole i narzucane przez pryncypała działania. W praktyce oznacza to ograniczanie autonomii instytucji kultury.

Innym postulatem, tym razem wyrażonym przez przedstawiciela organizatora, jest propozycja rozwoju „rynku dyrektorów” instytucji kultury, a także zwiększenia ich mobilności. Niewątpliwie zmiany legislacyjne sprzed kilku lat, wydłużające maksymalne długości kontraktów z dyrektorami IK do pięciu a nawet do siedmiu lat, są krokiem w kierunku rozwoju tego rynku. Dla władzy/administracji lokalnej, chcącej wywierać większy wpływ na to, co dzieje się w IK, korzystniejszym rozwiązaniem jest powierzanie funkcji dyrektora IK osobie z doświadczeniem zdobytym w innych polskich ośrodkach lub z doświadczeniem międzynarodowym. Problemem jest jednak fakt, że w Polsce nadal jest relatywnie mało takich kandydatów. To w konsekwencji sprawia, że w otwartych konkursach najczęściej wygrywają dotychczasowi dyrektorzy danej IK. Jeden z respondentów reprezentujących organizatora tak relacjonuje sytuację rekrutowania nowych dyrektorów:

Tworzą się układy, elity, które kształtują tę rzeczywistość... Dyrektor tworzy swoje imperium... Świeża krew, czyli osoba z innego miasta rzadko decyduje się pracować w innej instytucji kultury i świadomość tego, że „ta lawka” jest bardzo krótka i tego, że ja [jako dyrektor IK] już tutaj jestem od dłuższego czasu i mam wypracowaną pozycję, i mam swoje zaplecze... [W_A].*

Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że proponowany sposób zmiany istniejącej sytuacji to osłabienie pozycji menedżera i równocześnie wzmocnienie wpływu organizatora. Respondent polepszenie współpracy z IK dostrzega bowiem w możliwości mocniejszego wpływu na zachowania menedżera IK, czyli w rzeczywistości opowiada się za utrwaleniem modelu relacji tożsamego z teorią agencji i traktuje go jako racjonalny. Z cytowanej wypowiedzi wynika również, że zbyt duża autonomia ogranicza wpływ organizatora na IK, co już wcześniej podkreślono. Respondent uważa, że rynek menedżerów kultury nie działa prawidłowo, a w konsekwencji tworzą się lokalne układy, które stanowią barierę dla wprowadzania potrzebnych w sektorze kultury zmian.

2. Zmiany po stronie organizatora (JST)

Wielu respondentów po stronie instytucji kultury wskazywało na potrzebę większego zaangażowania organizatora (JST) w relacje z nimi. Zwracają uwagę, że Wydział Kultury przyjmuje pozycję usztywnioną, czego przejawem jest postawa „nie da się”, czy „nie ma pieniędzy”. Jest to typowa postawa formalna, będąca konsekwencją ukierunkowania na przepisy, stosowanie procedur i trzymanie się przyjętych wcześniej rozstrzygnięć budżetowych. Menedżerowie kultury postulują natomiast więcej empatii ze strony władzy wobec ich problemów, co można

zinterpretować jako postulat w kierunku modelu relacji, opisanego w teorii stewarda. Świadczy o tym poniższa wypowiedź jednego z dyrektorów – dotycząca cech organizatora (JST) i możliwości zbudowania z nim relacji partnerskich:

Myślę, że [potrzebna jest] pewnego rodzaju uczciwość, na przykład... zachowanie odpowiednich proporcji między obietnicami, możliwościami ich spełnienia i rzeczywistym spełnianiem złożonych deklaracji. Dalej, myślę, że ten partner [tu: organizator], który jest jakby dominujący na przykład w kwestiach finansowych czy organizacyjnych, powinien udzielać, wtedy, kiedy jest to celowe, możliwie daleko idącej pomocy. Szczególnie wtedy, kiedy na przykład instytucje kultury wychodzą z jakimiś inicjatywami. Myślę, że nie można tutaj używać prostych stwierdzeń w rodzaju: „nie da się” albo „nie ma możliwości”, albo „nie ma środków”. Tylko podjąć wysiłek w obrębie swojej instytucji, zmierzający do rozwiązania tego problemu, do udzielenia pomocy, jeżeli widać, że to może przynieść pewnego rodzaju korzyść albo jeżeli za tym idzie pewnego rodzaju zapal ludzi, coś, jakaś nowa inicjatywa, którą można by rozwiązać, gdyby wykazać troszeczkę inicjatywy i samozaparcia, i pracy u siebie, ze swojej strony... No i myślę, że [konieczna jest] elastyczność, że nie można pewnych rzeczy traktować zupełnie doktrynalnie i od-do. Żeby próbować jakby wczuć się w sytuację konkretną, wynikającą z tych kontekstów, których być może nie znamy i być może nie rozumiemy. I wtedy zareagować odpowiednio. Także pewnego rodzaju elastyczność [M_IK].*

Ocena działań organizatora (JST) i sposobu jego postępowania to w praktyce ocena całego Wydziału Kultury UMŁ, który w imieniu prezydenta prowadzi sprawę kultury na terenie miasta. W praktyce, jak już wspomniano, każdy pracownik Wydziału Kultury może poprosić i wymagać od danej IK określonych danych, informacji czy dokumentów. W wypowiedziach menedżerów kultury pojawia się surowa ocena kompetencji pracowników po stronie organizatora, co przekłada się na jakość relacji z instytucjami kultury. Chodzi tu zwłaszcza o niezrozumienie specyfiki problemów poszczególnych IK, oferujących różne rodzaje artystycznych przedsięwzięć. W taki nurt oceny wpisuje się następująca wypowiedź dotycząca tego, czego brakuje u pracowników Wydziału Kultury:

Myślę, że pewnego rodzaju horyzonty, pewnego rodzaju kompetencja kulturowa. Jeżeli my widzimy, że ktoś zupełnie nie rozumie specyfiki działalności instytucji albo naszej specyfiki działań, które chcemy podjąć, albo się na tym nie zna po prostu, to myślę, że to wynika także ze sposobu urzędzenia tej instytucji nadrzędnej: kto się tam znajduje, dlaczego się tam znajduje, jakie mu przyświecają cele i zadania. Ja myślę, że to jest też bardzo ważne – właśnie obserwacja, świadomość tego, że tam pracują ludzie kompetentni i świadomi tego, co/czego chcą także od instytucji, nad którymi stoją, prawda? To jest bardzo, bardzo istotne. Jeżeli takiej wiedzy nie ma, to nie ma także woli współpracy i osiągania dobrych, wspólnych efektów [M_IK].*

Chodzi zatem o postulat podnoszenia kompetencji dotyczących organizacji i zarządzania działaniami pracowników administracji samorządowej, którzy realizują zadania w zakresie kultury.

Jeden z respondentów proponuje zmniejszenie liczby instytucji kultury, których organem założycielskim jest miasto. W jego ocenie taka decyzja pozwoliłaby na rozwinięcie skrzydeł przez inne instytucje, które dzięki wyższym dotacjom

mogłyby pełniej realizować swoje cele statutowe. Zacytowana niżej wypowiedź uzasadnia tę propozycję:

Ja nawet byłabym zwolennikiem trudnych decyzji, których prawdopodobnie [nikt nie podejmie – AM] ze względu na to, że one są politycznie ryzykowne dla kogoś, kto startuje w wyborach, prawda, co ileś lat, Wyobrażam sobie, że jeżeli w mieście X jest suma na kulturę Y i wychodzi z tego, że nijak nas nie stać na pięć teatrów i cztery muzea, to trudno, to naprawdę należy podjąć trudną decyzję, zrobić trzy teatry i dwa muzea, i chociaż pozwolić, żeby one funkcjonowały tak, jak należy. Żeby nie było tak, że na przykład ktoś nie drukuje programu, bo nie ma dwóch tysięcy na zlecenie druku ulotek, prawda, i że to wszystko jest robione taką metodą chałupniczą jakąś, no bo wtedy robimy coś nie za bardzo. Nie da się tak bez pieniędzy zrobić różnych rzeczy. Więc nie chciałabym mówić, co ma być zlikwidowane, a co nie, bo równie dobrze mogłoby paść na instytucję, którą ja reprezentuję, ale wydaje mi się, że dla jasności lepsze jest podejmowanie takich trudnych decyzji niż utrzymanie takiego pelzającego stanu, prawda? Że te instytucje, szczególnie domy kultury, nie umrą, ale też się nie rozwiną. To nie ma sensu. Wtedy już lepiej z pięciu domów kultury zostawić trzy i wymyślić, jak ludziom z tych dwóch, co mieli domy kultury, ale już ich nie mają, zapewnić jakiś sposób uczestnictwa w innych miejscach, zorganizowany dojazd na imprezę czy coś innego [M_IK].*

Pojawia się też postulat lepszej komunikacji z otoczeniem. Respondent zwraca uwagę na konieczność wyjaśniania mieszkańcom, użytkownikom kultury obecnej sytuacji na lokalnym rynku kultury, zwłaszcza problemu permanentnego niedoinwestowania. Jego zdaniem będzie to przekładać się na lepszą ocenę oferty kulturalnej oraz działania samych instytucji kultury, bowiem ocena taka będzie dokonywana w kontekście obecnej sytuacji. W jego przekonaniu szersza wiedza w tym zakresie pozwoli na inne spojrzenie na IK, może też otworzyć potencjalne źródła finansowania i zaangażowania społecznego w kulturę.

Potrzebna byłaby także wiedza, szeroka wiedza w społeczeństwie [dotycząca] tego, w jakich ramach my działamy, co jest tak naprawdę naszą rolą i dlaczego nie jesteśmy czasami w stanie wypełnić pewnych oczekiwań. Bo to się nie dzieje dlatego, że my mamy złą wolę albo że tutaj ludzie pracują niekompetentni albo leniwi, tylko czasami pracujemy w obrębie takich uwarunkowań, których nie jesteśmy w stanie pokonać. I myślę, że gdyby ludzie wiedzieli, jaka naprawdę jest rola poszczególnych instytucji, jakie są ich zadania statutowe, co powinny robić de facto... [M_IK].*

Respondenci bardzo krytycznie odnoszą się również do systemu raportowania, który został szerzej opisany na początku rozdziału. Chcąc pogodzić obowiązki formalne ze swoją perspektywą, postulują nie likwidację, ale zmniejszenie intensywności obowiązku sprawozdań:

Myślę, że gdyby opracować taki system jednego albo dwóch sprawozdań w roku, a tam byłyby zawarte wszystkie informacje, to każda instytucja o to pytająca [organizator] mogłaby z tego skorzystać...

Myślę, że miasto powinno też w większym stopniu uruchomić, na zasadzie pewnej elastyczności i zaufania, większe pokłady możliwości dla instytucji kultury, żeby na przykład zmniejszyć znacznie właśnie ilość różnego rodzaju blokujących działania przepisów [M_IK].*

Inna propozycja związana z działaniem na rzecz zwiększenia uczestnictwa w kulturze w Łodzi dotyczyła wspólnego karnetu do łódzkich instytucji kultury. Postulat ten, jak wskazano w przytoczonej wypowiedzi, stanowił już przedmiot dyskusji:

Była taka idea, i wiem, że ona częściowo była zrealizowana, na przykład wspólnego karnetu kulturalnego. Szereg instytucji podjęło ten projekt i myślę, że on na pewno dojdzie do skutku. Takiego karnetu kulturalnego, który by umożliwił zwiedzanie z tym jednym biletem, jednym karnetem wszystkich instytucji, wielu instytucji, które by do tego przystąpiły [M_IK].*

Z badań wynika, że władza/administracja samorządowa, która w badanym obszarze pełni rolę organizatora IK, jest reprezentowana przede wszystkim przez dyrektora, odpowiednio: wydziału (miasto) czy departamentu (województwo). Natomiast w wywiadach respondenci z lokalnych IK wskazywali na małą aktywność organów wykonawczych w postaci prezydenta oraz stojącego na czele zarządu województwa marszałka. Wiele uwag dotyczyło niskiej aktywności i ograniczonej roli w realizacji polityki rozwoju kultury polityków samorządowych w postaci wiceprezydenta i wicemarszałka, którym formalnie powierzono pieczę nad rozwojem kultury, odpowiednio w mieście i w województwie. W tym kontekście pojawił się postulat, aby w mieście, które zdecydowało się na przypisanie kulturze wymiernego znaczenia, ustanawiać wiceprezydenta zajmującego się tylko kulturą, a nie kilkoma miejskimi sektorami równocześnie. Rozwiązanie takie (praktykowane np. w Niemczech) jest niezbędne, jeśli faktycznie kultura ma stać się priorytetem rozwojowym miasta.

Materiał badawczy dostarcza również szeregu propozycji usprawnienia funkcjonowania rynku kultury w Łodzi. Zwrócono uwagę na ograniczone poziome relacje pomiędzy samorządowymi organizatorami dla instytucji kultury, zwłaszcza na poziomie władzy wykonawczej, czyli prezydenta miasta oraz zarządu województwa. Zaobserwowany w okresie badania niemal zupełny brak tych relacji wydaje się dla miasta szczególnie dotkliwy – w sytuacji, kiedy największe instytucje kultury zlokalizowane w Łodzi formalnie podlegają strukturom Urzędu Marszałkowskiego, a więc realizują zadania zarządu województwa. Są to m.in. Teatr Wielki, Filharmonia Łódzka, Teatr im. Jaracza czy Muzeum Sztuki. Jedna z respondentek z Urzędu Marszałkowskiego, po części odpowiedzialna za tę relację, tak przedstawia wspomniany problem:

Dla mnie to jest taka bolączka, że w Łodzi jest dwadzieścia pięć instytucji miejskich i siedem instytucji marszałkowskich i właściwie to tak sobie żyjemy osobno, obok. Nie wiem, nawet nie dociekam, jak to się stało i dlaczego tak się dzieje, że tej współpracy nie widać [M_A].*

W niniejszym opracowaniu nie rozwinięto tego wątku, ale autor jest przekonany, że kwestia budowania relacji pomiędzy organizatorami dla instytucji kultury na wszystkich poziomach (miasta, województwa, kraju) jest ważnym problemem, który będzie przedmiotem dalszych eksploracji i dociekań przy okazji kolejnych badań.

Interesującym wątkiem, który pojawił się w wywiadach w kontekście możliwości poprawy relacji był postulat zwiększenia współpracy wewnętrznej w Urzędzie Miasta – współpracy pomiędzy wydziałami. Chodziło tu głównie o lepszą koordynację współpracy pomiędzy jednostkami odpowiedzialnymi za kulturę czy edukację a jednostkami ds. promocji, co ilustruje poniższa wypowiedź jednego z menedżerów:

To jest, proszę Pana, dla mnie też takie dziwne zjawisko, bo ja jakoś tutaj widzę, nie wiem, może źle to oceniam i nie chciałabym być surowa, ale brak współpracy pomiędzy poszczególnymi wydziałami w mieście w jakimś określonym celu. Myślę, że każdy z tych wydziałów ma swoje kompetencje i kompetencje pracowników, i narzędzia do realizowania pewnych działań. Czyli, nie wiem, jeżeli Łódź kreuje poprzez wydarzenia kulturalne, no to Wydział Kultury, rozumiem, wspiera podmioty, które te wydarzenia organizują. Jeżeli Łódź kreuje i promuje, to wydział promocji z całym potencjałem swoich narzędzi i środków powinien się przyłączać do kreowania czy do promowania tego, co inni kreują. Jeżeli organizujemy politykę kulturalną w zakresie edukacji, to wydział edukacji powinien też mieć w tym swój głos. Ja niestety nie widzę tego, tych związków, jakie mogłyby być dla osiągnięcia lepszego efektu [M_IK].*

Jest to ważny głos, który odnosi się do spójności działań w ramach organizacji urzędu miejskiego. Zwrócono tu przede wszystkim uwagę na zasadność prowadzenia działań promocyjnych miasta w bezpośredniej współpracy z innymi jednostkami organizacyjnymi, a zwłaszcza z Wydziałem Kultury.

3. Zmiany po stronie menedżera IK

Należy podkreślić, że postulatów zmian kierowanych pod adresem dyrektorów instytucji kultury było niewiele. To potwierdza, że kształt systemu analizowanej relacji, mimo drobnych uwag przedstawicieli władzy/administracji samorządowej, jest zgodny z obowiązującymi przepisami. Natomiast wielość postulatów, które pojawiły się w badaniu wynika z nieadekwatności zarządzania relacją organizator (JST) – menedżer IK w stosunku do tego ostatniego.

Pojawiały się postulaty, aby dyrektorzy IK, ubiegając się o dofinansowanie, przedstawiali rzetelne, a nie sztucznie powiększane kosztorysy. Przygotowują się w ten sposób do sytuacji, w której organizator przyznaje dofinansowanie, ale w mniejszej wysokości. Respondenci, zwłaszcza ci po stronie organizatora (JST), zwrócili uwagę na to, że dyrektorzy i ich instytucje powinni w szerszym zakresie włączać się w bieżące działania i akcje podejmowane przez organizatora. Postulat ten pojawił się w kontekście deficytu instrumentów formalnych, przy użyciu których organizator mógłby skutecznie nakłaniać menedżerów IK do podejmowania określonych działań merytorycznych.

Inny przedstawiciel organizatora (JST) piętnuje pracowników instytucji kultury w kontekście szerszej oceny współpracy na linii: organizator – IK. Właśnie w kontekście ograniczonego finansowania i roszczeniowości dyrektorów IK wobec organizatora padają następujące słowa:

Ale ja bym jednak powiedziała, że często jest mała aktywność pracowników, którzy idą utartymi szlakami, gdzie przyjęło się, że jak nie ma tych pieniędzy, to się nie da nic zrobić. A to nieprawda, bo czasami takie połączenie sił, o czym mówiliśmy wcześniej, połączenie instytucji kultury z jakimś stowarzyszeniem, które ma power i ma jakichś tam pasjonatów, daje określone efekty. To wszystko są takie bardziej indywidualne sytuacje. Z moich informacji wynika, że tam, gdzie są zapaleńcy i pasjonaci, tacy ludzie, nazwałabym to, właściwi ludzie na właściwych miejscach, których ta praca nie boli, to tam się dzieje dobrze. I tam są dobre efekty tej pracy [M_A].*

Wypowiedź taką należy traktować jako postulat w kierunku podnoszenia przedsiębiorczości wśród zespołów pracowniczych IK w zakresie pozyskiwania środków i rozwiązywania problemów.

Trzeba uznać, że w kontekście wdrażania polityki rozwoju kultury i relatywnie dużej autonomii dyrektorów IK możliwości formalnego oddziaływania na nich są ograniczone. Jest to jednak sytuacja, która może zostać zmieniona poprzez przyjęcie modelu relacyjnego w budowaniu tej relacji, co dawałoby szansę uznania przez dyrektora IK lokalnej polityki rozwoju kultury za swoją. To utożsamianie się menedżera z kierowaną przez niego instytucją kultury, a w szerszym kontekście z całą społecznością tworzącą lokalny rynek kultury, wydaje się kluczową rekomendacją, mającą pozytywnie wpływać na relacje, a przez to na skuteczność i efektywność podejmowanych działań. Modelem zarządzania publicznego adekwatnym dla prowadzenia tej relacji jest model relacyjny (NPG) opisany przez teorię stewarda.

ZAKOŃCZENIE

Sektor kultury jest sektorem o specyficznym potencjale, a jego kondycja może w wymiernym zakresie oddziaływać na wiele sfer rozwojowych miasta. Specyfika ta wymaga odpowiednich działań zarządczych, adekwatnych zarówno do roli, jaką przyjmuje się w rozwoju miasta dla kultury, jak i charakteru ludzi, którzy tworzą społeczność twórców, pracowników czy wreszcie menedżerów kultury.

Przedmiotem eksploracji w wymiarze naukowym było to, na ile wertykalną relację pomiędzy organizatorem (JST) a menedżerem instytucji kultury na lokalnym rynku kultury można opisać teoriami z nurtu ekonomii instytucjonalnej. Przy czym założono, że teoria agencji opisuje rynkowy model zarządzania publicznego (NPM), zaś teoria stewarda model relacyjny (NPG). Dobór miasta Łodzi do przeprowadzenia pogłębionych badań przedmiotowej relacji był podyktowany uprawdopodobnieniem, że relacje te są budowane w modelu rynkowym, co ostatecznie miał potwierdzić zgromadzony materiał empiryczny w postaci dokumentów programowych, a zwłaszcza wypowiedzi respondentów reprezentujących obie strony relacji.

Analiza materiału badawczego zebranego w Łodzi dla relacji organizator (JST) – dyrektorzy IK, zarówno w odniesieniu do miasta Łodzi, jak i województwa łódzkiego, pozwoliła na zidentyfikowanie szeregu cech, które są typowe dla modelu opisanego przez teorię agencji. Są to zwłaszcza cechy zaobserwowane w ramach czynników sytuacyjnych, które wynikają, jak to wcześniej podkreślano, z czynników otoczenia dla tej relacji i z przyjętej przez organizatora (JST) filozofii zarządzania tą relacją. W materiale empirycznym wielokrotnie potwierdzono orientację na kontrolę w relacji organizator (JST) – dyrektor IK.

Równocześnie był to kluczowy przedmiot krytyki organizatora (w postaci administracji badanego miasta), ze wskazywaniem narzędzi umożliwiających sprawowanie kontroli nad działaniami menedżera, ale bez przesadnego nadzoru zaburzającego swobodne funkcjonowanie IK. W wymiarze kulturowym ustalono dystans menedżerów wobec władzy/administracji. Nie zaobserwowano tu działań ze strony organizatora (JST), które miałyby być ukierunkowane na jego zmniejszanie. Natomiast z wypowiedzi dyrektorów IK płynie oczekiwanie skracania tego dystansu. W obszarze czynników motywacyjnych warto zwrócić uwagę na kategorię „charakter władzy”. Prowadzone badania dają podstawę do stwierdzenia, że w Łodzi wspomniana relacja ma charakter instytucjonalny, czyli oparta została na legitymizacji, przymusie czy systemie motywacyjnym, co również klasyfikuje analizowane relacje jako reprezentujące model rynkowy (NPM), opisany przez teorię agencji.

Badany przypadek to miasto, które w dokumentach strategicznych przydzieliło kulturze i przemysłowi kreatywnemu ponadstandardową pozycję. Łódź w działaniach wizerunkowych pozycjonuje się jako miasto kultury i sztuki, a jednym z głównych filarów rozwoju miasta jest kultura. Natomiast zaprezentowane zestawienia oparte na statystyce publicznej BDL oraz wynikach uznanego w Europie rankingu (CCCM 2019) dają jasny obraz rezultatów, jakie przynosi rynkowy model zarządzania przyjęty przez organizatora (władze lokalne/regionalne). Rezultaty te mają dwojaki charakter. W wymiarze ilościowym – liczba wydarzeń, imprez oraz ich uczestników organizowanych w mieście – Łódź lokuje się na jednej z najwyższych pozycji w kraju (bezpośrednio po niekwestionowanych liderach: Warszawie i Krakowie). Natomiast w wymiarze jakościowym oferta kulturalna miasta nie wyróżnia się ani w skali krajowej, ani w skali międzynarodowej. Sytuacja ta skłania do wyprowadzenia hipotez, które mogą stać się potencjalną prawidłowością do weryfikowania w dalszych ilościowych badaniach. Mogą one przyjąć następującą postać:

H1: Rynkowy model zarządzania relacją organizator (JST) – dyrektor IK w procesie wdrażania lokalnej polityki rozwoju kultury jest efektywny, kiedy jej cele dotyczą propagowania kultury masowej.

H2: Relacyjny model zarządzania relacją organizator (JST) – dyrektor IK w procesie wdrażania lokalnej polityki rozwoju kultury jest efektywny, kiedy jej cele dotyczą również propagowania kultury wyższej i elitarnej.

Uwzględniając operacjonalizację pojęć przyjętą w niniejszej monografii, można w uproszczeniu przyjąć, że w badaniu uprawdopodobniono zależność, według której teoria stewarda opisuje relację organizator (JST) – menedżer IK, optymalizującą działania na rzecz kultury wyższej, natomiast teoria agencji opisuje relację pryncypał – menedżer, gdy ma optymalizować działania zorientowane na popularyzowanie kultury masowej.

W ocenie autora niniejszej monografii obie hipotezy uzasadniają wypowiedzi respondentów zebrane w trakcie realizacji badań empirycznych, a kluczowa dla tej interpretacji jest specyfika kontekstu lokalnego sektora kultury w Łodzi. Ich weryfikacja będzie wymagała jednak szerokich badań empirycznych w całym kraju czy nawet badań porównawczych, uwzględniających specyficzne konteksty krajów i ich systemy organizacji polityki kulturalnej. W wymiarze aplikacyjnym sformułowane zależności mogą mieć pierwszorzędne znaczenie dla decyzji władz lokalnych i regionalnych dotyczących budowania polityki rozwoju kultury dla reprezentowanych przez nich społeczności. Kluczowe decyzje dotyczą bowiem modelu budowania relacji organizatora (JST) z menedżerami stojącymi na czele IK, które stanowią trzon oferty kulturalnej miast.

Uprawdopodobnienie zależności (hipotez) będących rezultatem niniejszej monografii może stanowić podstawę do oddzielenia kultury masowej od kultury wysokiej, powierzenia ich innym menedżerom o różnych cechach osobowościowych i do stosowania wobec nich innego modelu budowania relacji, adekwatnego do rezultatów, jakich się od nich oczekuje. Być może zasadne byłoby wtedy prze-

kazanie niektórych funkcji (np. rozwoju kultury wysokiej) poza samorządowy urząd i przydzielenie tego rodzaju zadań (wraz z budżetem) organizacji pozarządowej, z którą relacje byłyby budowane w zupełnie innej formule niż dotychczas. Warto równocześnie podkreślić, że decyzje takie są szczególnie ważne dla tych miast, które starają się uczynić z kultury coś więcej niż tylko wypełnianie celów polityki rozwoju kultury formułowanych na szczeblu krajowym.

Inne pytanie inspirowane problemem naukowym postawionym w monografii to: Który z modeli kształtowania relacji: organizator (JST) – dyrektor IK jest bliższy oczekiwaniom organizatora, a który dyrektorom samorządowych IK? Materiał empiryczny w tym zakresie jest jednoznaczny. Przedstawiciele organizatora świadomie budują relacje z menedżerami w rynkowym modelu zarządzania publicznego, opisanym teorią agencji. Równocześnie przyznają, że nie do końca są zadowoleni z przebiegu tych relacji, ze względu na postawy drugiej strony, czyli menedżerów, którzy szeroko kwestionują charakter tej relacji.

Pozyskane w procesie badawczym opinie dają natomiast podstawy do stwierdzenia, że z perspektywy menedżerów publicznych pożądanym modelem współpracy z organizatorem (JST), inaczej mówiąc z właścicielem IK, jest relacyjny model zarządzania publicznego, opisany przez teorię stewarda. Ocena materiału badawczego w obszarze mechanizmów psychologicznych oraz sytuacyjnych wskazuje, że typowy respondent (dyrektor samorządowej IK) pozycjonuje siebie jako „człowieka społecznego”. Z ich wypowiedzi wynika, że u podstaw ich motywacji do pracy leżą potrzeby wyższego rzędu, zaś stymulatorami ich działań są motywatory o niematerialnym charakterze (tzw. wewnętrzne). Pogłębiona analiza wypowiedzi dała podstawy do uznania ich wysokiego zaangażowania w działania IK, którymi kierują. Wykazano też kolektywne podejście do realizacji powierzonych zadań, poprzez wchodzenie w relacje z podmiotami ze wszystkich sektorów, które mogą wnieść wymierną wartość dla realizacji misji IK. Relacje te są niewątpliwie związane ze specyfiką zadań z zakresu kultury, choć należy podkreślić, że szereg nawiązanych i prowadzonych relacji jest wynikiem ponadstandardowej aktywności badanych menedżerów; nie wynikają one tylko z przepisów czy dyspozycji organizatora IK (JST).

Reasumując tę część rozważań, można stwierdzić, że menedżerowie stojący na czele instytucji kultury wyrażają daleko idące przekonanie, iż utożsamiają się z modelem człowieka społecznego, opartym na zaufaniu, współdziałaniu, wysokim zaangażowaniu i budowaniu bliskich, przyjaznych relacji z organizatorem.

W zamierzeniu autora opracowanie miało również przynieść rezultaty w postaci postulatów i rozwiązań dotyczących budowania analizowanej relacji w wymiarze aplikacyjnym. Postawiono tu pytanie: Jak optymalnie zarządzać relacjami na linii: organizator (JST) – dyrektorzy IK w ramach lokalnej/regionalnej polityki rozwoju kultury?

Pośrednio jest to pytanie związane z adekwatnością modelu relacyjnego (NPG), opisanego teorią stewarda, do tej – kluczowej dla wdrażania lokalnej polityki rozwoju kultury – relacji. W monografii wielokrotnie zwracano uwagę

na społeczny charakter relacji w sektorze kultury. Jest to cecha, która musi być uwzględniona przy doborze modelu zarządzania i jego kluczowych komponentów. W ocenie autora za stosowaniem modelu relacyjnego w zarządzaniu przedmiotową relacją przemawia również fakt permanentnego niedoinwestowania sektora kultury w Polsce. W tej sytuacji kluczowe stają się wspomniane relacje oparte na zaufaniu, współdecydowaniu i wzajemnym wspieraniu (sytuacja opisana teorią stewarda) jako alternatywa dla relacji hierarchicznej opartej na władzy i rynkowych motywatorach (teoria agencji).

Analizowany przypadek można odnieść również do szerszego kontekstu nowej ekonomii instytucjonalnej czy, dokładniej, teorii neoinstytucjonalnej (Powell, DiMaggio 1991; Peters 1999), która odnosi się do podporządkowania strategii organizacji oraz sposobu jej działania wpływom instytucjonalnego otoczenia, czyli interesariuszy instytucjonalnych i ich sił społecznych, tworzących normy i standardy. Izomorfizm organizacyjny jest tu jednym z mechanizmów obrazujących funkcjonowanie organizacji zgodnie z teorią neoinstytucjonalną. Obrazuje on bowiem powszechne dążenie do przyjmowania panujących w otoczeniu standardów i powielania sposobów postępowania innych organizacji, co w efekcie skutkuje ujednoliceniem stosowanych rozwiązań (Marczewska 2016). W polskim systemie administracji publicznej działania podnoszenia skuteczności i efektywności bazują na modelu rynkowym (NPM), który niejako z automatu jest wprowadzany w różnorodnych obszarach tego sektora, niezależnie od ich specyfiki. Autor monografii sceptycznie odnosi się do tego podejścia, przedkładając materiał empiryczny uzasadniający tezę, że rozwiązania systemowe i organizacyjne bazujące na podejściu rynkowym nie znajdują w lokalnym sektorze kultury pełnego zastosowania i wykazują wady mogące skutkować niezadowoleniem i oporem ze strony zarówno dyrektorów samorządowych instytucji kultury, jak i ich zespołów pracowniczych. Należy tu przywołać zdecydowane stanowisko większości dyrektorów IK, krytyczne wobec autorytarnego i bazującego na kontroli podejścia władz i administracji lokalnej.

Podejście rynkowe mimo niezadowolenia menedżerów czy całych zespołów IK, przynosi rezultaty ilościowe, czyli wymierny wzrost liczby przedstawień, wydarzeń, festiwali, wystaw, premier itp. Odbywa się to jednak kosztem jakości tych form wyrazu artystycznego oraz negatywnym wpływem na morale panujące w zespołach instytucji kultury. Jednocześnie w tym samym otoczeniu funkcjonują osoby, które w większości cenią autonomię, same motywują się do działania, chcą stawiać na współpracę i współtworzenie. Kluczowa jest tu postawa menedżera i czerpanie przez niego satysfakcji z realizacji pasji związanych z kulturą. W tym kontekście dla organizatora (JST) ważny jest proces rekrutacyjny i umiejętność pozyskania, doboru takich menedżerów, którzy przejawiają kapitał społeczny na wysokim poziomie. Zasadne byłoby wykorzystanie w tym procesie testów psychologicznych, które pozwoliłyby na identyfikację odpowiednich kandydatów na tak ważne dla wdrażania lokalnej polityki kultury stanowiska.

Obok wyzwania związanego z rekrutacją ważne wydają się motywatory dla menedżerów wobec bieżących działań. Choć Till i Yount (2019) w tekście: *Go-*

vernance and incentives: Is it really all about the money? już podjęli dyskusję dotyczącą motywowania w kontekście modelu *governance*, to niewątpliwie jest to wciąż obszar badawczy o dużym potencjale w odniesieniu do menedżerów IK, ale też pracowników całego rynku kultury. Wydaje się, że miasta, które włączają kulturę do strategicznych priorytetów rozwoju powinny zwrócić szczególną uwagę na systemy motywowania dla całej samorządowej branży kultury, bowiem skuteczne motywowanie i docenianie tej społeczności przekłada się na to, czym miasto się staje i na ile kultura w tym procesie uczestniczy. W dalszej kolejności za ważny należy uznać również wkład organizacji społecznych w rozwój kultury, ale to już odrębny temat eksploracji rynku kultury w mieście.

Mając na uwadze złożoność relacji organizator (JST) – dyrektor IK i chcąc jednocześnie zrealizować cel aplikacyjny niniejszej monografii, postanowiono uporządkować postulowane zmiany, dzieląc je na trzy grupy. Pierwsza to czynniki związane otoczeniem instytucjonalnym, które przybierają formę instytucji formalnych związanych z polityką kultury, ale też przepisy regulujące działania wszystkich podmiotów publicznych. Tu rekomenduje się działania na rzecz zmniejszenia liczby tych instytucji formalnych, które w ocenie respondentów ograniczają rozwój kultury, zwłaszcza w jej wymiarze artystycznym. Postuluje się również działania na poziomie kraju na rzecz stworzenia mobilnego rynku menedżerów kultury, co miałyby ożywić relacje z organizatorami (nowi dyrektorzy), a pozyskanie osób z doświadczeniem z innych miast miałyby zaowocować skuteczniejszymi działaniami dyrektora.

Druga grupa to czynniki po stronie organizatorów (JST), wobec których dyrektorzy IK zgłosili najwięcej postulatów. Dotyczą one działań organizatora, czyli władzy samorządowej (prezydenta, marszałka) oraz administracji samorządowej odpowiedzialnej za rozwój kultury. Respondenci postulowali większe zaangażowanie się tych osób w wymiarze reprezentacyjnym – zarówno poprzez udział władz samorządowych w kluczowych wydarzeniach kulturalnych w mieście, jak i większą empatię administracji (Wydziału/Departamentu) wobec problemów poszczególnych IK. Pojawił się również interesujący postulat ustanowienia odrębnego stanowiska wiceprezydenta ds. kultury, jeżeli miasto faktycznie w kulturze upatruje szansę na rozwój, co należy uznać za zasadne rozwiązanie.

Natomiast trzecia grupa postulatów związana jest z dyrektorami IK i ich postawami/zachowaniami. Przedstawiciele organizatora wskazywali tu na ograniczone zaangażowanie dyrektorów samorządowych IK w procesy tworzenia i wdrażania strategii rozwoju kultury. To postulat w kierunku tworzenia silnej lokalnej sieci interesariuszy kultury, którzy wspólnie mogą budować tę sferę, osiągając dzięki temu wzajemne korzyści.

Mimo dużego zaangażowania autora w poznawanie oferty kulturalnej Łodzi oraz jej rezultatów, część faktów mogła nie zostać uwzględniona w procesie analitycznym lub nie przydzielono im należytej wagi. Wynika to ze złożoności badanej materii i tego, że autor zdecydował się przeprowadzić większość procedur badawczych samodzielnie. Mankamentem wybranego podejścia badawczego

może być fakt, że nie uwzględniono oceny relacji organizator (JST) – dyrektorzy IK z perspektywy innych uczestników lokalnego rynku kultury, takich jak np. organizacje pozarządowe. Jest to równocześnie pomysł na kolejne badania, w których wspomniany wątek mógłby stać się nawet głównym problemem badawczym, z uwzględnieniem potencjalnej roli sektora pozarządowego w rozwoju kultury na rynku lokalnym.

Celowe wydaje się również przeprowadzenie kolejnych, pogłębionych studiów przypadków miast, których władze zdecydowały się na bardziej liberalną politykę wobec podległych instytucji kultury. Chodzi o dobór przypadków, w których relacje pomiędzy organizatorem (JST) a menedżerem IK budowane są na zaufaniu oraz tworzeniu warunków do realizacji własnych pasji poprzez pracę, którą zdecydowali się wykonywać na rzecz wspólnoty samorządowej, czyli ogółu społeczeństwa. Być może zasadne będzie ponowne przeprowadzenie takiego badania w Łodzi, kiedy nowe władze i dyrekcje zdecydują się na przyjęcie innego niż jeszcze w 2018 roku podejścia do zarządzania kulturą.

BIBLIOGRAFIA

- Achiam M., Solberg J. (2017), *Nine meta-functions for science museums and science centres*, „Museum Management and Curatorship”, t. 32, nr 2, s. 123–143.
- Aguilera R. V., Rupp D. E., Williams C. A., Ganapathi J. (2007), *Putting the s back in corporate social responsibility: A multilevel theory of social change in organizations*, „Academy of Management Review”, t. 32, nr 3, s. 836–863.
- Anders-Morawska J., Rudolf W. (2015), *Orientacja rynkowa we współrzędzeniach miastem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Arostegui R., Arturo J., Rius-Ulldemolins J. (2018), *Cultural policies in the South of Europe after the global economic crisis: Is there a southern model within the framework of European convergence?*, „International Journal of Cultural Policy”, t. 26, nr 1, s. 16–30.
- Barzelay M. (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, the Russell Sage Foundation, Berkeley, CA.
- Bason C. (2010), *Leading Public Sector Innovation: Co-Creating for a Better Society*, Policy Press, Bristol-Chicago.
- Belfiore E. (2004), *Auditing culture: The subsidised cultural sector in the New Public Management*, „International Journal of Cultural Policy”, t. 10, nr 2, s. 183–202.
- Bertacchini E., Bravo G., Marrelli M., Santagata W. (red.), (2012), *Cultural Commons: A New Perspective on the Production and Evolution of Cultures*, Edward Elgar Publisher, Cheltenham-Northampton.
- Bonnüter U., Schulze A. (2019), *Governance of the German film industry: A multilevel analysis of state aid policy*, „International Journal of Arts Management”, t. 22, nr 1, s. 54–72.
- Bonazzi L., Islam S. M. N. (2007), *Agency theory and corporate governance: A study of the effectiveness of board in their monitoring of the CEO*, „Journal of Modelling in Management”, t. 2, nr 1, s. 7–23.
- Bonham-Carter C. (2017), *From social inclusion to audience numbers: Art museums in the new public management*, [w:] C. Bonham-Carter, N. Mann (red.), *Rhetoric, Social Value and the Arts: But How Does it Work?*, Palgrave Macmillan, s. 35–48.
- Boyne G. A. (2002), *Public and private management: What's the difference?*, „Journal of Management Studies”, t. 39, nr 1, s. 97–122.
- Breaux D. A., Duncan Ch. M., Keller C. D., Morris J. C. (2002), *Welfare reform. Mississippi style: Temporary assistance for needy families and the search for accountability*, „Public Administration Review”, t. 62, nr 1, s. 92–103.
- Bryson J. M. (2004), *What to do when stakeholders matter: Stakeholder identification and analysis techniques*, „Public Management Review”, t. 6, nr 1, s. 21–53.
- Bundt J. (2000), *Strategic stewards: Managing accountability, building trust*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, t. 10, nr 4, s. 757–777.
- Calabrò A., Torchia M., Ranalli F. (2013), *Ownership and control in local public utilities: The Italian case*, „Journal of Management and Governance”, t. 17, nr 4, s. 835–862.
- Chintrakarn P., Jiraporn P., Tong S. (2017), *Exploring the effect of religious piety on corporate governance: Evidence from anti-takeover defenses and historical religious identification*, „Journal of Business Ethics”, t. 141, nr 3, s. 469–476.

- Cleveland H. (1972), *The Future Executive. A Guide for Tomorrow's Managers*, Harper&Row Publishers, New York–Hagerstown–San Francisco–London.
- Coats J. C. (2002), *Applications of principal – Agent models to government contracting and accountability decision making*, „International Journal of Public Administration”, t. 25, nr 4, s. 441–461.
- Contrafatto M. (2014), *Stewardship Theory: Approaches and Perspectives*, „Advances in Public Interest Accounting”, t. 17, s. 177–196.
- Crewson P. E. (1997), *Public-service motivation: Building empirical evidence of incidence and effect*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, t. 7, nr 4, s. 499–518.
- Cruz C. C., Gomez-Mejia L. R., Becerra M. (2010), *Perceptions of benevolence and the design of agency contracts: CEOTMT relationship in family firms*, „Academy of Management Journal”, t. 53, nr 1, s. 69–89.
- Czaputowicz J. (2005), *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, „Służba Cywilna”, nr 11.
- Ćwiklicki M. (2011), *Współczesne oblicza taylorizmu*, [w:] J. Czekaj, M. Lisiński (red.), *Rozwój koncepcji i metod zarządzania*, Wydawnictwo Fundacji Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków, s. 135–157.
- Daily C. M., Dalton D. R., Cannella Jr. A. A. (2003), *Corporate governance: Decades of dialogue and data*, „Academy of Management Review”, t. 28, nr 3, s. 371–382.
- Dan S., Pollitt Ch. (2015), *NPM can work an optimistic review of the impact of new public management reforms in Central and Eastern Europe*, „Public Management Review”, t. 17, nr 9, s. 1305–1332.
- Davies S. M. (2010), *The co-production of temporary museum exhibitions*, „Museum Management and Curatorship”, t. 25, nr 3, s. 305–321.
- Davis J. H., Schoorman F. D., Donaldson L. (1997), *Toward a stewardship theory of management*, „Academy of Management Review”, t. 22, nr 1, s. 20–47.
- DeLeon P. (2005), Book Review: *Social Construction for Public Policy*, red. A. L. Schneider and H. M. Ingram, „Public Administration Review”, t. 65, nr 5 (Sep.–Oct.), s. 635–637.
- De Vries M. S. (2000), *The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries*, „European Journal of Political Research”, t. 38, nr 2, s. 193–224.
- Dicke L. A., Ott J. S. (2002), *A test: Can stewardship theory serve as a second conceptual foundation for accountability methods in contracted human services?*, „International Journal of Public Administration”, t. 25, nr 4, s. 463–487.
- Donaldson L., Davis J. U. (1991), *Stewardship Theory and agency theory: CEO governance and shareholder returns*, „Australian Journal of Management”, t. 16, s. 49–64.
- Dragisevic-Sesic M., Stojkovic B. (2010), *Kultura: zarządzanie, animacja, marketing*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Drechsler W. (2001), *On the Viability of the Concept of Staatswissenschaften*, „European Journal of Law and Economics”, t. 12, s. 105–111.
- Drechsler W., Randma-Liiv T. (2016), *In some Central and Eastern European countries, some NPM tools may sometimes work: A reply to Dan and Pollitt's „NPM can work”*, „Public Management Review”, t. 18, nr 10, s. 1559–1565.
- Drucker P. F. (2000), *Zarządzanie w XXI wieku*, Wydawnictwo Muza, Warszawa.
- Dubois V. (2016), *„The French model” and its „crisis”: Ambitions, ambiguities and challenges of cultural policy*, „Debats – Revista de cultura poder i societats”, t. 1, s. 81–97.
- Duelund P. (2003), *The Nordic cultural model: Summary*, [w:] P. Duelund (red.), *Nordic Cultural Model*, Nordic Cultural Institute, Copenhagen, s. 479–529.
- Dunleavy P. (1986), *Explaining the privatization boom: Public Choice versus Radical Approaches*, „Public Administration”, t. 64, nr 1, s. 13–34.

- Dunn W. N., Miller D. Y. (2007), *A critique of the new public management and the neo-Weberian state: Advancing a critical theory of administrative reform*, „Public Organization Review”, t. 7, nr 4, s. 345–358.
- Dupuy F. (2002), *Czemu tak trudno reformować administrację publiczną?*, [w:] F. Dupuy (red.), *Rząd przyszłości*, Urząd Służby Cywilnej, Warszawa, s. 219–220.
- Eisenhardt K. M. (1985), *Control: Organizational and economic approaches*, „Management Science”, t. 31, nr 2, s. 123–248.
- Fernández Sánchez J. L., Odriozola Zamanillo M. D., Luna M. (2020), *How corporate governance mechanisms of banks have changed after the 2007–08 financial crisis*, „Global Policy”, t. 11, nr S1, s. 52–61.
- Filatotchev I., Wright M. (2011), *Agency perspectives on corporate governance of multinational enterprises*, „Journal of Management Studies”, t. 48, nr 2, s. 471–486.
- Florestano P. S., Gordon S. B. (1980), *Public vs private – Small government contracting with the private sector*, „Public Administration Review”, t. 40, s. 29–34.
- Forest V. (2008), *Performance-related pay and work motivation: Theoretical and empirical perspectives for the French civil service*, „International Review of Administrative Sciences”, t. 74, nr 2, s. 325–339.
- Franco-Santos, M., Nalick, M., Rivera-Torres, P., Gomez-Mejia, L. (2017), *Governance and well-being in academia: Negative consequences of applying an agency theory logic in higher education*, „British Journal of Management”, t. 28, nr 4, s. 711–730.
- Frederickson H. G. (2005), *Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere*, [w:] E. Ferlie, L. E. Lynn, C. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, s. 282–304.
- Freeman E. R. (1984), *Strategic Management: A Stakeholders Approach*, Pitman, Boston.
- Fukuyama F. (2005), *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań.
- Garben S., Govaere I. (red.) (2018), *The EU Better Regulation Agenda – A Critical Assessment*, HART, Oxford.
- Glinkowska B., Kaczmarek B. (2015), *Classical and modern concepts of corporate governance (Stewardship Theory and Agency Theory)*, „Management”, t. 19, nr 2, s. 84–92.
- Głowacki J. (2013), *Przemysły kreatywne i ich wpływ na gospodarkę*, [w:] J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa, s. 435–454.
- Godłów-Legiędź J. (2009), *Instytucje i koszty transakcji jako podstawowe pojęcia nowej ekonomii instytucjonalnej*, [w:] J. Godłów-Legiędź (red.), *Instytucje i transformacja*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Gordon C. (2010), *Great expectations – The European Union and cultural policy: Fact or fiction?*, „International Journal of Cultural Policy”, t. 16, nr 2, s. 101–120.
- Granovetter M. (1985), *Economic action and social structure: The problem of embeddedness*, „American Journal of Sociology”, t. 91, s. 481–510.
- Grundeis J. (2008), *Are managers agents or stewards of their principals? Logic, critique, and reconciliation of two conflicting theories of corporate governance*, „Journal für Betriebswirtschaft”, t. 58, s. 141–166.
- Hardt Ł. (2009), *Ekonomia kosztów transakcyjnych – geneza i kierunki rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hausner J. (2013a), *Kultura i polityka rozwoju*, [w:] J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa, s. 81–103.
- Hausner J. (2013b), *Rozwój społeczno-gospodarczy*, [w:] J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa, s. 21–38.

- Hausner J. (2019), *Spoleczna czasoprzestrzeń gospodarowania: w kierunku ekonomii wartości*, Wydawnictwo Nieoczywiste, Kraków.
- Hausner J., Karwińska A., Purchla J. (red.), (2013), *Kultura a rozwój*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Hesmondhalgh D., Nisbett M., Oakley K., Lee D. (2015), *Were New Labour's cultural policies neo-liberal?*, „International Journal of Cultural Policy”, t. 21, nr 1, s. 97–114.
- Hodgson G. M. (1993), *Institutional economics: Surveying the „old” and the „new”*, „Metroeconomica”, t. 44, nr 1, s. 1–48.
- Hodgson G. M. (2004), *The Evolution of Institutional Economics. Agency, Structure and Darwinism in America Institutionalism*, Routledge, London–New York.
- Hood Ch. (1991), *A public management for all seasons?*, „Public Administration”, t. 69, nr 1, s. 3–19.
- Hood Ch. (2005), *Public management. The world, the movement, the science*, [w:] E. Ferlie, L. E. Lynn, Ch. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford.
- Hsieh H. F., Shannon S. E. (2005), *Three approaches to qualitative content analysis*, „Qualitative Health Research”, t. 15, nr 9, s. 1277–1288.
- Hughes O. E. (1998), *Public Management and Administration. An Introduction*, Macmillan Press Ltd., London.
- Izdebski H. (2007), *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne”, t. 1, nr 1, s. 7–20.
- Jancovich L. (2017), *The participation myth*, „International Journal of Cultural Policy”, t. 23, nr 1, s. 107–121.
- Jin R. Q., Rainey H. G. (2020), *Positive in public service: Government Personnel, constrained incentives, and positive work attitudes*, „International Public Management Journal”, t. 23, nr 1, s. 25–56.
- Johnston J. M., Romzek B. S. (1999), *Contracting and accountability in state Medicaid reform: Rhetoric, theories and reality*, „Public Administration Review”, t. 59, nr 5, s. 383–399.
- Karna W. J. (2008), *Zmiany w zarządzaniu publicznymi instytucjami kultury*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Karwińska A. (2013), *Kultura*, [w:] J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa, s. 57–80.
- Kershaw A., Bridson K., Parris M. A. (2015), *The muse with a wandering eye: The influence of public value on coproduction in museums*, „International Journal of Cultural Policy”, t. 26, nr 3, s. 344–364.
- Kivisto J. (2008), *An assessment of agency theory as a framework for the government-university relationship*, „Journal of Higher Education Policy and Management”, t. 30, nr 4, s. 339–350.
- Klijin E. H., Eshuis J., Braun E. (2012), *The influence of stakeholder involvement on the effectiveness of place branding*, „Public Management Review”, t. 14, nr 4, s. 499–519.
- Kopec K. (2020), *Is cultural policy in Poland in the process of recentralization?*, „Transylvanian Review of Administrative Sciences”, t. 60 E/2020, s. 35–52.
- Koppenjan J., Klijin E-H. (2004), *Managing Uncertainties in Networks*, Routledge/Taylor and Francis, London–New York.
- Kotler P. (2013), *Marketing strategiczny w opiece zdrowotnej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Kożuch B. (2005), *Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa*, „Zarządzanie Publiczne”, t. 1, s. 11–22.
- Krukowski K. (2016), *Kulturowe uwarunkowania dojrzałości procesowej urzędów miast*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Kukołowicz T., Modzelewska M., Siechowicz P., Wiśniewska A. (2016), *Rola samorządu terytorialnego w finansowaniu polityki kulturalnej w Polsce w latach 1990–2015*, „Studia BAS”, t. 2, nr 46, s. 229–250.
- Kundera E. (2004), *Słownik historii myśli ekonomicznej*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.

- Lambright K. T. (2008), *Agency theory and beyond. Contracted providers' motivations to properly use service monitoring tools*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, t. 19, nr 2, s. 207–227.
- Langlois R. (1986), *Rationality, institutions, explanation*, [w:] R. Langlois (red.), *Economics as a Process: Essays in the New Institutional Economics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lawson T. (2013), *What is this „school” called neoclassical economics?*, „Cambridge Journal of Economics”, t. 37, nr 5, s. 947–983.
- Lee C. K., Wingreen S. C. (2010), *Transferability of knowledge, skills, and abilities along it career paths: An agency theory perspective*, „Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce”, t. 20, nr 1, s. 23–44.
- Lindqvist K. (2007), *Public governance of arts organizations in Sweden: Strategic implications*, *International Journal of Cultural Policy*, t. 13, nr 3, s. 303–317.
- Litton-Monnet A. (2012), *Agenda-setting dynamics at the EU level: The case of the EU*, „Journal of European Integration”, t. 34, nr 5, s. 505–522.
- Lynn L. E. (1996), *Public Management As Art, Science, and Profession*, Chatham House Publishers.
- Lynn L. E. (2005), *Public Management: A concise history of the field*, [w:] E. Ferlie, L. E. Lynn, Ch. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford.
- Łopaciuk-Goncaryk B., Fałkowski J. (2012), *Kilka uwag na temat koncepcji dobrego rządzenia z punktu widzenia nowej ekonomii instytucjonalnej, nowej ekonomii politycznej i teorii kapitału społecznego*, „Zarządzanie Publiczne”, t. 2, nr 20, s. 24–41.
- Magliacani M., Madeo E., Cerchiello P. (2018), *From „listener” to „speaker” museum visitors: Guest book as a means of dialogue*, „Museum Management and Curatorship”, t. 33, nr 4, s. 1–17.
- Malinowska-Misiąg E. (2016), *Finansowanie kultury w Polsce ze źródeł publicznych*, [w:] D. Dziewulak (red.), *Polityka kulturalna*, „Studia BAS”, t. 2, nr 46, s. 205–228.
- Marczewska M. (2016), *Teoria neoinstytucjonalna*, [w:] K. Kłincewicz (red.), *Zarządzanie, organizacje i organizowanie. Przegląd perspektyw teoretycznych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 186–194.
- Mastekaasa A. (2020), *Absenteeism in the public and the private sector: Does the public sector attract high absence employees?*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, t. 30, nr 1, s. 60–76.
- Meier K. J., O’Toole Jr. L. J. (2003), *Public management and educational performance: The impact of managerial networking*, „Public Administration Review”, t. 63, nr 6, s. 689–699.
- Meier K. J., O’Toole Jr. L. J. (2006), *Bureaucracy in a Democratic State*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Meier K. J., O’Toole Jr. L. J. (2011), *Comparing public and private management: Theoretical expectations*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, t. 21, s. 1283–1299.
- Montalto V., Moura C. J. T., Langedijk S., Saisana M. (2019), *Culture counts: An empirical approach to measure the cultural and creative vitality of European cities*, „Cities”, t. 89, s. 167–185.
- Moynihan D. P. (2010), *A workforce of cynics? The effects of contemporary reforms on public service motivation*, „International Public Management Journal”, t. 13, nr 1, s. 24–34.
- Moynihan D. P., Pandey S. K. (2007), *The role of organizations in fostering public service motivation*, „Public Administration Review”, t. 67, nr 1, s. 40–53.
- Musialik R. (2011), *Nowe zarządzanie publiczne i jego krytyka*, [w:] A. Letkiewicz, J. Wolejszo (red.), *Public Management 2011: funkcjonowanie organizacji publicznych w dynamicznym otoczeniu*, t. 1, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno.
- Muth M. M., Donaldson L. (1998), *Stewardship theory and board structure: A contingency approach*, „Corporate Governance: An International Review”, t. 6, nr 1, s. 5–28.
- Neale W. (1987), *Institutions*, „Journal of Economic”, t. 21, nr 3, s. 1177–1206.
- North D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.

- North D. C. (2008), *Institutions and the performance of economic over time*, [w:] C. Ménard, M. M. Shirley (red.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, The Netherlands, s. 21–30.
- North D. C. (2010), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press.
- Nyberg A., Fulmer I., Gerhart B., Carpenter M. (2010), *Agency theory revisited: CEO return and shareholder interest alignment*, „Academy of Management Journal”, t. 53, nr 5, s. 1029–1049.
- Olsen J. P. (2006), *Maybe it is time to rediscover bureaucracy*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, t. 16, nr 1, s. 1–24.
- Osborne D. (1988), *Laboratories of Democracy*, Harvard Business School Press, Boston.
- Osborne D., Gaebler T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin Books, New York.
- Osborne D., Plastrik P. (2000), *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government*, Jossey Bass, San Francisco.
- Osborne S. P. (2006), *The New Public Governance?*, „Public Management Review”, t. 8, nr 3, s. 377–387.
- Osborne S. P. (2010), *Introduction. The (New) Public Governance: A suitable case for treatment?*, [w:] S. P. Osborne (red.), *The New Public Governance? Emerging Perspective on Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, London–New York.
- Perry J. L., Hondeghem A., Wise L. R. (2010), *Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an Agenda for the future*, „Public Administration Review”, t. 70, nr 5, s. 681–690.
- Peters B. G. (1999), *Institutional Theory in Political Science. The „New Institutionalism”*, Pinter, London–New York.
- Peters B. G. (2001), *The Politics of Bureaucracy*, Routledge, London–New York.
- Peters, B. G. (2011), *Reform begets reform: How governments have responded to the new public management*, „Innovation and the Public Sector”, t. 15, s. 110–121.
- Plaček M., Půček M. J., Šilhánková V. (2017), *New trends in the strategic management of museums in the Czech Republic*, „Museum Management and Curatorship”, t. 32, nr 4, s. 302–318.
- Pokojska W. (2020), *Polityka kulturalna. Współczesne wyzwania – przykład Niemiec*, [w:] *Zarządzanie w kulturze. Teoria i praktyka*, red. A. Pluszyńska, A. Konior, Ł. Gawel, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 13–25.
- Pollitt C., Bouckaert, G. (2011), *Public management reform: A comparative analysis: New Public management, Governance and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press, Oxford.
- Pollitt C., Hupe P. (2011), *Talking about government. The role of magic concepts*, „Public Management Review”, t. 13, nr 5, s. 641–658.
- Porter M. E., Kramer M. R. (2006), *Strategy & society: The link between competitive advantage and corporate social responsibility*, „Harvard Business Review”, t. 84, nr 12, s. 78–92.
- Powel W. W., DiMaggio P. J. (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago–London.
- Przastek D. (2016), *Polityka kulturalna w Polsce (i na świecie)*, [w:] D. Dziewulak (red.), *Polityka kulturalna*, „Studia BAS”, t. 2, nr 46, s. 9–35.
- Rainey H. G., Chun Y. H. (2005), *Public and private management compared*, [w:] E. Ferlie, L. E. Lynn, Ch. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford.
- Reformat B., Kwiecień A. (red.), (2016), *Biznes w kulturze – kultura w biznesie. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Reformat B., Kwiecień A. (red.), (2017), *Biznes w kulturze – kultura w biznesie. Nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Reformat B., Kwiecień A. (red.), (2018), *Biznes w kulturze – kultura w biznesie. Kierunki rozwoju relacji jednostek kultury z otoczeniem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.

- Reformat B., Kwiecień A. (red.), (2020), *Biznes w kulturze – kultura w biznesie w koncepcji zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Reformat B., Kwiecień A., Nocoń A. (red.), (2019), *Biznes w kulturze – kultura w biznesie. Nowe trendy w otoczeniu jednostek kultury*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Rich R. C. (1981), *Interaction of the voluntary and governmental sectors: Toward an understanding of the coproduction of municipal services*, „Administration & Society”, t. 13, nr 1, s. 59–76.
- Rius-Ulldemolins J., Pizzi A., Rubio Arostegui J. A. (2019), *European models of cultural policy: Towards European convergence in public spending and cultural participation?* „Journal of European Integration”, t. 41, nr 8, s. 1045–1067.
- Røyseng, S., Paoli, D. D., Wennes, G. (2020), *As you like it! How performance measurement affects professional autonomy in the Norwegian public theater sector*, „Journal of Arts Management Law and Society”, t. 50, nr 1, s. 52–66.
- Rudolf W. (2011), *Rozwój zarządzania publicznego*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica”, t. 3, nr 261, s. 407–418.
- Rudolf W. (2015), *Możliwości wykorzystania nowej ekonomii instytucjonalnej w rozwoju sektora publicznego*, „Zarządzanie Publiczne”, t. 30, nr 2, s. 109–118.
- Rudolf W. (2016), *Marketing terytorialny w ujęciu relacyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Rudolf W. (red.), (2010), *Rola partnerstwa w działalności samorządów terytorialnych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Prawa im. Prof. E. Lipińskiego w Kielcach, Kielce.
- Rudolf W., Karpińska M. (2005), *Marketing terytorialny w działalności samorządu terytorialnego*, [w:] R. Brol (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu”, nr 1083, Wydawnictwo Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, s. 690–698.
- Russell C. S. (1979), *Collective Decision Making. Applications from Public Choice Theory*, John Hopkins.
- Sachs J. D. (2009), *Nauka przetrwania* (wywiad z J. D. Sachsem), „Polityka”, nr 4 (2689), s. 30–34.
- Samier E. (2005), *Toward a Weberian Public administration: The infinite web of history, values, and authority in administrative mentalities*, „Halduskultuur”, t. 6, s. 60–93.
- Sanetra-Szeliga J. (2013a), *Sektor kultury w procesie integracji europejskiej*, [w:] J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa, s. 361–380.
- Sanetra-Szeliga J. (2013b), *Sektor kultury a rozwój gospodarczy miasta*, [w:] J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa, s. 413–434.
- Semerciöz F., Altuntas G., Sundu M. (2010), *Contractual relationship in family firms: An agency theory interpretation from a managerial perspective*, „China-USA Business Review”, t. 9, nr 1, s. 53–64.
- Servaes H., Tamayo A. (2013), *The impact of corporate social responsibility on firm value: The role of customer awareness*, „Management Science”, t. 59, nr 5, s. 1045–1061.
- Smith N. C. (2003), *Corporate social responsibility: Whether or how?*, „California Management Review”, t. 45, nr 4, s. 52–76.
- Sobocińska M. (2015), *Uwarunkowania i perspektywy rozwoju orientacji rynkowej w podmiotach sfery kultury*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 381.
- Sokołowicz M. E. (2015), *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przesłuzhen – bliskość – instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Stanfield J. R. (2006), *From OIE to NIE toward EE*, „Journal of Economic Issues”, t. 40, nr 2, s. 249–259.
- Stiglitz J. E. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Styhre A. (2016), *Trust versus contracts in corporate governance: Agency theory, contractual theory and the fortification of shareholder welfare governance*, „Management & Organizational History”, t. 11, nr 3, s. 276–297.

- Sundaramurthy C., Lewis, M. (2003), *Control and collaboration: Paradoxes of governance*, „Academy of Management Review”, t. 28, nr 3, s. 397–415.
- Till R. E., Yount M.B. (2019), *Governance and incentives: Is it really all about the money?*, „Journal of Business Ethics”, t. 159, s. 605–618.
- Towse R. (2011), *Ekonomika kultury. Kompendium*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Turnbull, S. (1997), *Corporate Governance: Its scope, concerns and theories*, „Corporate Governance: An International Review”, t. 5, nr 4, s. 180–205.
- Urbanek P. (2005), *Nadzór korporacyjny a wynagrodzenia menedżerów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. (2010), *Performance Management in the Public Sector*, Routledge.
- Van Slyke D. M. (2002), *The public management challenges of contracting with nonprofits for social services*, „International Journal of Public Administration”, t. 25, nr 4, s. 489–517.
- Van Slyke D. M. (2007), *Agents or stewards: Using theory to understand the government the government-nonprofit social service contracting relationship*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, t. 17, nr 2, s. 157–187.
- Varbanova L. (2015), *Zarządzanie strategiczne w kulturze*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Vellejo M. C. (2009), *The effects of commitment of non-family employees of family firms from the perspective of stewardship theory*, „Journal of Business Ethics”, t. 87, s. 379–390.
- Walsh J. P., Seward J. K. (1990), *On the efficiency of internal and external corporate control mechanisms*, „Journal of Management Review”, t. 15, nr 3, s. 421–458.
- Wasserman N. (2006), *Stewards, agents, and the founder discount: Executive compensation in new ventures*, „Academy of Management Journal”, t. 49, nr 5, s. 960–976.
- Wąsowska-Pawlik A. (2013), *Polityka kulturalna Polski 1989–2012*, [w:] J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Wcisły M. (2011), *Relacja właściciel – menedżer w świetle teorii agencji i teorii stewarda*, „Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego”, t. V, s. 329–344.
- Wieczorek P. (2011), *Instytucje kultury. Rachunkowość, sprawozdawczość, gospodarka finansowa, kontrola zarządcza*, Beck InfoBiznes, Warszawa.
- Wilkin J. (2005), *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Wilkin J. (2016), *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania: humanistyczna perspektywa ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Williamson O. E. (1985), *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, Relational Contracting*, New York, Free Press.
- Williamson O. E. (1998), *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Williamson O. E. (2000), *The new institutional economics: Taking stock, looking ahead*, „Journal of Economic Literature”, t. 38, nr 3, s. 595–613.
- Williamson O. E. (2005), *Transaction cost economics*, [w:] C. Ménard, M. M. Shirley (red.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, Dordrecht.
- Wojciechowski E. (2007), *Zarządzanie w sektorze publicznym – od modelu tradycyjnego do governance*, [w:] D. Strahl (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu”, nr 1161, s. 589–599.
- Yin R. K. (2015), *Studium przypadku w badaniach naukowych. Projektowanie i metody*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Zalewski A. (2005), *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa.

- Załączna M. (2010), *Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju rynku nieruchomości w Polsce na tle doświadczeń państw zachodnich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Zan L., Baraldi S. B., Santagati M. E. (2018), *Missing HRM: The original sin of museum reforms in Italy*, „Museum Management and Curatorship”, t. 33, nr 6, s. 530–545.
- Zawicki M. (2002), *New Public Management i Public Governance – zarys koncepcji zarządzania publicznego*, „Studia z Zakresu Zarządzania Publicznego”, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Zimmer A., Toepler S. (1996), *Cultural policies and the welfare-state: The cases of Sweden, Germany, and the United-States*, „Journal of Arts Management, Law and Society”, t. 26, nr 3, s. 167–193.

Akty normatywne i dokumenty

- Bank Danych Lokalnych (GUS 2020).
- CCCM (2017), Montalto V., Tacao Moura C. J., Langedijk S., Saisana M., *The Cultural and Creative Cities Monitor. 2017 Edition*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- CCCM (2019), Montalto V., Tacao Moura C. J., Alberti V., Panella F., Saisana M. (2019), *The Cultural and Creative Cities Monitor, 2019 edition*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Declaration on European Identity (Kopenhaga, 14 grudzień 1973): https://www.cvce.eu/obj/declaration_on_european_identity_copenhagen_14_december_1973-en-02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32.html (dostęp: 21.06.2020).
- Decyzja nr 1622/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 2006 r. ustanawiająca działanie Wspólnoty na rzecz obchodów „Europejskiej Stolicy Kultury” w latach 2007–2019, Dz.U. z 2006 r. Nr L 304, art. 11.
- DNA Miasta PRK 2020+ Ewaluacja, Łódź 2017.
- European Governance A White Paper (2001), COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, COM(2001) 428, Bruksela.
- Europejska Stolica Kultury na lata 2007–2019 (Decyzja 1622/2006), Bruksela 2006.
- Interview with Ronald Coase at the Inaugural Conference of the International Society for New Institutional Economics (1997), St. Louis; <http://coase.org/coaseinterview.htm> (dostęp: 14.05.2020).
- Konstytucja RP, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.
- Kultura w województwie łódzkim. Stan i uwarunkowania rozwoju, Departament Kultury i Edukacji, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Łódź 2018.
- Lista projektów realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego.
- Polityka Rozwoju Kultury 2020+ dla Miasta Łodzi, Uchwała nr LIX/1252/13, Urząd Miasta Łodzi, Łódź 2012.
- Prawo Prasowe, Dz.U. z 1984 r. Nr 5, poz. 24.
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.
- Program Rozwoju Kultury w Województwie Łódzkim na lata 2014–2020, Urząd Marszałkowski, Łódź 2012.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 maja 1974 r. w sprawie ochrony europejskiego dziedzictwa kulturowego, Dz.U. C 62 z 30.05.1974.
- Solemn declaration on European Union, Stuttgart, Bulletin of the European Communities, June 1983.
- Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego, Uchwała Nr XXXIII/644/13

- Strategia Zarządzania Marką Łódź na lata 2010–2016, Urząd Miasta Łodzi – Demo Effective Launching 2010.
- Strategia Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+, Uchwała nr XLII/824/12, Urząd Miasta Łodzi, Łódź 2012.
- Stronger Community Action in Cultural Sector. Communication to Parliament and the Council, COM C (82) 590 Brussels, 16 October 1982.
- Teatr w Polsce. Dokumentacja sezonu 2017/2018, Instytut Teatralny im. Zbigniewa Roszewskiego, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2019.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2012), Tytuł XII Kultura, art. 167, Dziennik Ustaw Unii Europejskiej C 326/47, 26.10.2012.
- Ustawa o bibliotekach, Dz.U. z 1997 r. Nr 85, poz. 539, z późn. zm.
- Ustawa o języku polskim, Dz.U. z 1999 r. Nr 90, poz. 999, z późn. zm.
- Ustawa o kinematografii, Dz.U. z 2005 r. Nr 132, poz. 1111, z późn. zm.
- Ustawa o muzeach, Dz.U. z 1996 r. Nr 5, poz. 24, z późn. zm.
- Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568, z późn. zm.
- Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz.U. z 1991 r. Nr 114, poz. 493, z późn. zm.
- Ustawa o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34, z późn. zm.
- Ustawa o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578, z późn. zm.
- Ustawa o samorządzie województwa, Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576, z późn. zm.
- Ustawa o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95, z późn. zm.
- Ustawa o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, Dz.U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668.
- Uzupełnienie Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004–2020, Ministerstwo Kultury, Warszawa 2005.

SPIS TABEL

Tabela 1. Porównanie teorii agencji i teorii stewarda	57
Tabela 2. Przegląd najważniejszych dokumentów europejskich promujących rolę kultury jako kluczowy zasób na rzecz gospodarczej i społecznej prosperity Europy	66
Tabela 3. Liczba respondentów reprezentujących miejskie instytucje kultury w Łodzi	96
Tabela 4. Liczba respondentów reprezentujących wojewódzkie instytucje kultury w Łodzi	98
Tabela 5. Strategiczne kierunki rozwoju kultury w Łodzi	108

SPIS SCHEMATÓW

Schemat 1. Wizualizacja wielokrotnego studium przypadku w postaci relacji pomiędzy władzą i administracją samorządową (organizatorem dla IK) a dyrektorami miejskich i wojewódzkich IK	91
Schemat 2. Liczba przedstawień/widowisk w stałych salach teatralnych	116
Schemat 3. Liczba widzów widowisk w stałych salach teatralnych	117
Schemat 4. Liczba wystaw w obiektach działalności wystawienniczej. . .	120
Schemat 5. Liczba wydarzeń – imprez oświatowych w muzeach	121
Schemat 6. Liczba wydarzeń kulturalnych w domach i ośrodkach kultury, świetlicach i klubach	122
Schemat 7. Liczba uczestników wydarzeń kulturalnych w domach i ośrodkach kultury, świetlicach i klubach	123
Schemat 8. Liczba wydarzeń/imprez masowych	124
Schemat 9. Pozycja polskich miast w rankingu Creative Cities Monitor 2019 wg ich wielkości.	127

ZAŁĄCZNIK 1

SCENARIUSZ WYWIADU

– WYDZIAŁ KULTURY

Dziękuję za wyrażenie zgody na udział w charakterze respondenta w projekcie badawczym pt. „Współpraca administracji publicznej z instytucjami kultury w kontekście budowania marki miasta”. Projekt jest realizowany na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego i został sfinansowany z budżetu Wydziału przeznaczanego na naukę.

Celem projektu jest identyfikacja determinant wpływających na skuteczną współpracę władz samorządowych z instytucjami kultury. Badanie jest anonimowe, nie będą ujawniane nazwiska respondentów ani nazwy instytucji, które reprezentują, a tylko typ tych instytucji. Interesują nas opinie osób pełniących funkcje menedżerskie na lokalnym rynku kultury.

Od kiedy pracuje Pan/Pani w danym podmiocie, na obecnym stanowisku?

W jakich sektorach Pan/Pani pracował/a wcześniej (sektor publiczny, prywatny, społeczny)?

Miasta na krajowym i międzynarodowym rynku kultury

Jak Pan/Pani rozumie pozycję miasta na rynku kultury (w Polsce i w skali międzynarodowej)?

Jaka Pana/Pani zdaniem jest obecna pozycja Łodzi na każdym z tych rynków?

Co w Pana/Pani przekonaniu w ofercie kulturalnej Łodzi stanowi największy potencjał rozwojowy, z czego on wynika?

Jaka jest Pana/Pani zdaniem rozpoznawalność Łodzi w aspekcie kultury na rynku międzynarodowym?

Jakie są w Polsce najbardziej rozpoznawalne instytucje kultury i czy Pana/Pani zdaniem wpływają one na rozpoznawalność miast, w których są zlokalizowane? Proszę podać przykłady z kraju lub z zagranicy.

Jakie wydarzenia kulturalne odbywające się w Łodzi uważa Pan/Pani za najbardziej spektakularne, najbardziej znaczące na rynku międzynarodowym?

Łódź nie została nominowana do organizacji Europejskiej Stolicy Kultury ani Expo International. Co w obecnej sytuacji pomogłoby Łodzi w dalszym rozwoju?

Badania konsumentów kultury, badania rynku kultury

Jaka jest Pana/Pani zdaniem rola badań w sprawnym funkcjonowaniu lokalnego/regionalnego rynku kultury? Co dla Pana/Pani oznacza sprawne funkcjonowanie?

Jakie badania są prowadzone przez Wydział Kultury i miejskie instytucje kultury?

Jaki wpływ mają prowadzone badania na zmiany w ofercie kulturalnej?

Co skłania Wydział do prowadzenia badań?

Ocena współpracy na rzecz kreowania marki miasta

Które Pana/Pani zdaniem polskie miasta wykorzystują swoje atuty w obszarze kultury do promocji miasta/budowania wizerunku marki? Jak to robią? Proszę podać przykłady.

Jakie czynniki przemawiają za zasadnością promocji Łodzi w oparciu o kulturę?

„Przemysły kreatywne” – jak Pan/Pani rozumie to pojęcie?

„Łódź kreuje” – co to hasło/slogan oznacza dla Pana/Pani?

Na ile Pana/Pani zdaniem Wydział Kultury i podległe mu miejskie IK przyczyniają się do kreowania marki miasta?

Na ile Strategia budowania marki miasta 2010–2016 inspirowała Wydział Kultury i miejskie IK do włączenia się w proces budowania wizerunku miasta oparty o kulturę? Jakie znaczenie dla tych podmiotów miały zapisy wspomnianej Strategii?

Na ile Biuro Promocji (miasta) inicjowało działania włączające miejskie/regionalne IK w proces budowania marki miasta? Jak to się odbywało?

Jakie korzyści IK może przynieść ich włączenie w proces budowania marki miasta? Jakie korzyści instytucje uzyskują dzięki włączaniu się w proces budowania marki miasta?

Jaki charakter Pana/Pani zdaniem mają te korzyści – materialny czy niematerialny? Proszę podać przykłady.

W jakim zakresie Biuro Promocji (miasta) wspomagało działalność miejskich IK w obszarze budowania wizerunku miasta? Co mogłoby robić lepiej?

Relacje zewnętrzne

ĆWICZENIE „KRAŻKI”

Proszę się zastanowić nad mapą współpracujących instytucji. Jeśli na kartce A4 w centrum umieścimy Wydział Kultury, to z jakimi podmiotami on współpracuje?

Proszę umieścić krążki reprezentujące poszczególne typy interesariuszy wokół Pana/Pani organizacji, przyjmując zasadę, że mniejsza odległość od centrum oznacza bliską współpracę, a daleka współpracę sporadyczną. Proszę uzasadnić kształt zaproponowanej mapy.

Zewnętrzna (z perspektywy organizatora) ocena relacji: IK – ich interesariusze instytucjonalni (w mieście, w kraju)

Kto jest partnerem miejskich instytucji kultury w ich działaniach?

Proszę wskazać przykładowe wspólne przedsięwzięcia, projekty, w których dochodziło do współpracy.

Kto (która strona) inicjuje tę współpracę?

Jaki charakter ma ta współpraca – jednorazowy czy trwały (nastawiony na budowanie systematycznych kontaktów i relacji, również niezwiązanych z wydarzeniami)?

Jakie korzyści IK może przynieść wchodzenie w relacje z partnerami instytucjonalnymi? Z jakimi zasobami są one związane (finansowymi, ludzkimi, niematerialnymi, relacyjnymi)? Czy uzyskane korzyści spełniają oczekiwania Pana/Pani instytucji?

Jak kształtują się w Pana/Pani opinii relacje miejskich IK z wojewódzkimi IK? Proszę wymienić przykłady wspólnych przedsięwzięć.

Jaka Pana/Pani zdaniem jest aktywność miejskich instytucji kultury na rynku międzynarodowym?

Relacje Wydziału Kultury z miejskimi Instytucjami Kultury (IK)

Jak określiliby Pan/określiłaby Pani obecne relacje pomiędzy Wydziałem Kultury a miejskimi IK? Na ile jest to współpraca i jakby Pan/Pani ją opisał/a?

Jaki jest stopień autonomii IK wobec organu prowadzącego? Czy taka autonomia jest potrzebna, dlaczego?

Jaka była i jest obecnie rola IK w tworzeniu dokumentu miejskiej polityki rozwoju kultury?; czy w porównaniu do roku 2012 w 2017 roku ta rola się zmieniła, w jakim kierunku?

Co przemawia za tym, aby angażować IK w procesy planowania (polityki rozwoju kultury na szczeblu miasta)?

Jak Pan/Pani ocenia konsultacje z instytucjami kultury w procesie tworzenia polityki rozwoju kultury? Jak przebiegała ta współpraca?

Jak Pan/Pani rozumie określenie: relacje partnerskie pomiędzy podmiotami/instytucjami?

Jakie cechy powinny mieć instytucje kultury, aby móc je traktować po partnersku?

Ocena relacji: miejskie instytucje kultury – Urząd Marszałkowski (UM WŁ)

Czy miejskie IK wchodziły w relacje z Urzędem Marszałkowskim, Marszałkiem Województwa? Jak Pan/Pani ocenia tę współpracę?

Czy miejskie instytucje kultury były angażowane w promocję województwa łódzkiego? Przez jakie projekty/działania? Kto odpowiada za tworzenie propozycji tych działań: miasto, województwo czy IK?

Czy miejskie instytucje kultury pojawiały się w filmach promujących region, w materiałach informacyjnych, turystycznych województwa? Jak często?

Jakie korzyści miejskim instytucjom kultury może przynieść zaangażowanie w promocję województwa? Czy IK uzyskuje w związku z tym jakieś korzyści? Z jakimi zasobami są one związane (finansowymi, ludzkimi, niematerialnymi, relacyjnymi)? Czy Pana/Pani zdaniem te korzyści spełniają oczekiwania IK?

Co Pana/Pani zdaniem zwiększyłyby zaangażowanie instytucji kultury w Łodzi w promocję marki regionu? A co by Pana/Panią zachęciło/przekonało?

Co Pana/Pani zdaniem zmotywowaloby miejskie IK do większego zaangażowania się w promocję marki miasta/regionu w oparciu o kulturę? Jakie działania powinny być tutaj podjęte?

Czy na koniec chciałby Pan/chciałaby Pani dodać coś, co dotyczy poruszonej w wywiadzie problematyki?

Dziękuję za możliwość przeprowadzenia wywiadu.

ZAŁĄCZNIK 2

SCENARIUSZ WYWIADU

– MIEJSKA INSTYTUCJA KULTURY

Dziękuję za wyrażenie zgody na udział w charakterze respondenta w projekcie badawczym pt. „Współpraca administracji publicznej z instytucjami kultury w kontekście budowania marki miasta”. Projekt jest realizowany na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego i został sfinansowany z budżetu Wydziału przeznaczanego na naukę.

Celem projektu jest identyfikacja determinant wpływających na skuteczną współpracę władz samorządowych z instytucjami kultury. Badanie jest anonimowe, nie będą ujawniane nazwiska respondentów ani nazwy instytucji, które reprezentują, a tylko typ tych instytucji. Interesują nas opinie osób pełniących funkcje menedżerskie na lokalnym rynku kultury.

Od kiedy pracuje Pan/Pani w danym podmiocie, na obecnym stanowisku?

W jakich sektorach Pan/Pani pracował/a wcześniej (sektor publiczny, prywatny, społeczny)?

Miasta na krajowym i międzynarodowym rynku kultury

Jak Pan/Pani rozumie pozycję miasta na rynku kultury (w Polsce i w skali międzynarodowej)?

Jaka Pana/Pani zdaniem jest obecna pozycja Łodzi na każdym z tych rynków?

Co w Pana/Pani przekonaniu w ofercie kulturalnej Łodzi stanowi największy potencjał rozwojowy, z czego on wynika?

Jaka jest Pana/Pani zdaniem rozpoznawalność Łodzi w aspekcie kultury na rynku międzynarodowym?

Czy Pana/Pani IK pojawia się w filmach promujących miasto Łódź, w materiałach informacyjnych, turystycznych województwa? Jak często to się zdarza?

Jakie są w Polsce najbardziej rozpoznawalne instytucje kultury i czy Pana/Pani zdaniem wpływają one na rozpoznawalność miast, w których są zlokalizowane? Proszę podać przykłady z kraju lub z zagranicy.

Jakie wydarzenia kulturalne odbywające się w Łodzi uważa Pan/Pani za najbardziej spektakularne, najbardziej znaczące na rynku międzynarodowym?

Łódź nie została nominowana do organizacji ESK ani Expo International. Co w obecnej sytuacji pomogłoby Łodzi w dalszym rozwoju?

Badania konsumentów kultury, badania rynku kultury

Jaka jest Pana/Pani zdaniem rola badań w sprawnym funkcjonowaniu lokalnego/regionalnego rynku kultury? Co dla Pana/Pani oznacza sprawne funkcjonowanie?

Jakie badania są prowadzone przez Pana/Pani instytucję?

Jaki wpływ mają prowadzone badania na zmiany w ofercie kulturalnej?

Co skłania, a co zniechęca Pana/Pani instytucję do prowadzenia badań?

Ocena współpracy na rzecz kreowania marki miasta

Które Pana/Pani zdaniem polskie miasta wykorzystują swoje atuty w obszarze kultury do promocji miasta/budowania wizerunku marki? Jak to robią? Proszę podać przykłady.

Jakie czynniki przemawiają za zasadnością promocji Łodzi w oparciu o kulturę?

„Przemysły kreatywne” – jak Pan/Pani rozumie to pojęcie?

„Łódź kreuje” – co to hasło/slogan oznacza dla Pana/Pani?

Na ile Pana/Pani IK przyczynia się do kreowania marki miasta?

Na ile miejska strategia typu „Polityka rozwoju kultury” inspirowana jest do włączenia się Pana/Pani IK w proces budowania wizerunku miasta oparty o kulturę? Jakie znaczenie mają takie zapisy?

Na ile strategia rozwoju Pana/Pani IK uwzględnia zadanie budowania marki miasta? W jaki sposób?

Na ile Biuro Promocji inicjowało działania włączające miejskie instytucje kultury w proces budowania marki miasta? Jak to się odbywało?

Jakie korzyści Pana/Pani IK może przynieść jej włączenie w proces budowania marki miasta? Jakie korzyści IK uzyskuje dzięki włączaniu się w proces budowania marki miasta?

Jaki charakter mają te korzyści – materialny czy niematerialny? Proszę podać przykłady.

W jakim zakresie Biuro Promocji (miasta) wspomagało działalność IK w zakresie budowania wizerunku miasta, a co mógłby robić lepiej?

Co zmotywowałoby Pana/Pani IK do większego zaangażowania się w promocję marki miasta w oparciu o kulturę? Jakie działania powinny być tutaj podjęte?

Relacje zewnętrzne

ĆWICZENIE „KRAŻKI”

Proszę się zastanowić nad mapą współpracujących instytucji. Jeśli w centrum umieścimy instytucję kultury, którą Pan/Pani reprezentuje, to z jakimi podmiotami ona współpracuje?

Proszę umieścić krążki reprezentujące poszczególne typy interesariuszy wokół Pana/Pani organizacji, przyjmując zasadę, że mniejsza odległość od centrum oznacza bliską współpracę, a daleka współpracę sporadyczną. Proszę uzasadnić kształt zaproponowanej mapy.

Relacja IK – interesariusze instytucjonalni (w mieście, w regionie, w kraju)

Kto jest partnerem Pana/Pani IK w jej działaniach?

Proszę wskazać przykładowe wspólne przedsięwzięcia, projekty, w których dochodziło do współpracy.

Kto (która strona) inicjuje tę współpracę?

Jeśli współpracę inicjuje IK, to czym się kieruje, dobierając partnerów (relacjami międzyludzkimi, warunkami lokalowymi, wizerunkiem, możliwościami infrastrukturalnymi)?

Jaki charakter ma ta współpraca – jednorazowy czy trwałe (nastawiony na budowanie systematycznych kontaktów i relacji, również niezwiązanych z wydarzeniami)?

Jak Pan/Pani ocenia podejmowaną współpracę? Jakie są zyski, a jakie straty?

Na ile Pana/Pani zdaniem w wyniku takiej współpracy powstają sieci kontaktów, które mają przełożenie na skalę, zakres, formę działań IK?

Czy dobierając partnerów w postaci IK, bierze się pod uwagę to, jaki jest jej organ prowadzący (np. miasto, województwo, ministerstwo)? Jeżeli tak, to dlaczego ma to znaczenie?

Czym powinien się cechować pożądaný przez Pana/Panią IK partner do współpracy?

Jakie korzyści IK może przynieść wchodzenie w relacje z partnerami instytucjonalnymi – czy IK uzyskuje w związku z tym jakieś korzyści? Z jakimi zasobami są one związane (finansowymi, ludzkimi, niematerialnymi, relacyjnymi)? Czy uzyskiwane korzyści spełniają oczekiwania Pana/Pani instytucji?

Czy IK uczestniczy w branżowym związku/stowarzyszeniu zrzeszającym podmioty danego typu (krajowym, międzynarodowym)? Na czym polega i jak przebiega współpraca? Jakie korzyści przynosi?

Jaka jest aktywność Pana/Pani IK na rynku międzynarodowym?

Relacja IK – Urząd Marszałkowski (UM WŁ)

Czy IK wchodziła w relacje z Urzędem Marszałkowskim, Marszałkiem Województwa? Jak Pan/Pani ocenia tę współpracę?

Czy IK była angażowana w promocję województwa łódzkiego? Przez jakie projekty/działania? Kto odpowiada za tworzenie propozycji tych działań: miasto, województwo czy IK?

Czy Pana/Pani IK pojawiała się w filmach promujących region (województwo łódzkie), w materiałach informacyjnych, turystycznych województwa, jak często to się zdarzało?

Jakie korzyści IK może przynieść zaangażowanie w promocję województwa – czy IK uzyskuje w związku z tym jakieś korzyści? Z jakimi zasobami są one związane (finansowymi, ludzkimi, niematerialnymi, relacyjnymi)? Czy te korzyści spełniają oczekiwania IK?

Co zmotywowałoby Pana/Pani IK do większego zaangażowania się w promocję marki regionu w oparciu o kulturę? Jakie działania powinny być tutaj podjęte?

Relacje Instytucji Kultury (IK) z jej organizatorem (JST)

Relacja IK – Urząd Miasta (UMŁ)

Jak określiliby Pan/Pani obecne relacje pomiędzy Pana/Pani IK a organem prowadzącym? Na ile jest to współpraca i jakby Pan/Pani ją opisał/a? Jak ona wygląda?

Jaki jest stopień autonomii IK wobec organu prowadzącego? Dlaczego taka autonomia jest potrzebna?

Co Pana/Pani zdaniem determinuje skuteczną współpracę władz z instytucjami kultury?

Jakie działania powinna podejmować władza, a jakie IK, aby ta współpraca była efektywna?

Jaka była i jest obecnie rola IK w tworzeniu miejskiej polityki rozwoju kultury; czy w porównaniu do roku 2012 w 2017 roku ta rola się zmieniła, w jakim kierunku?

Co przemawia za tym, aby angażować IK w procesy planowania (polityki kultury miasta/regionu)?

Jak Pan/Pani ocenia konsultacje z IK w procesie tworzenia polityki kultury? Jak przebiegała ta współpraca?

Jak Pan/Pani rozumie określenie: relacje partnerskie pomiędzy podmiotami, instytucjami?

Czym powinien się cechować pożądanym przez IK partnerem do współpracy po stronie Wydziału Kultury?

Jakie cechy powinna mieć ta jednostka (Wydział Kultury), aby móc traktować ją po partnersku?

Z jakimi jednostkami organizacyjnymi, oprócz Wydziału Kultury, Pana/Pani IK wchodzi w relacje w kontekście organizowania wydarzeń kulturalnych, społecznych? Proszę podać przykłady takiej współpracy.

Z jakimi wydziałami UMŁ, poza Wydziałem Kultury, IK współpracuje, jakie działania/projekty/przedsięwzięcia obejmowała ta współpraca? Jak przebiegała?

Czy na koniec chciałby/chciałaby Pan/Pani dodać coś, co dotyczy poruszonej w wywiadzie problematyki?

Dziękuję za możliwość przeprowadzenia wywiadu.