

Ewaluacja realizacji dokumentu *Miasto kultury i obywateli*.  
*Program rozwoju kultury w Warszawie do roku 2020. Założenia*

Raport

1 kwietnia 2019

**Skróty:**

B:	Badacz / Badaczka (oznaczenie stosowane w cytatach z wywiadów)
BFEiPR	Biuro Funduszy Europejskich i Polityki Rozwoju
BK	Biuro Kultury
KDS	Komisja Dialogu Społecznego
PRK	<i>Miasto kultury i obywateli. Program rozwoju kultury w Warszawie do roku 2020. Założenia<sup>1</sup></i>
R:	Respondent / Respondentka (oznaczenie stosowane w cytatach z wywiadów)
SRK	Społeczna Rada Kultury
WPEK	<i>Warszawski Program Edukacji Kulturalnej 2015-2020<sup>2</sup></i>
ZS PRK	Zespół Sterujący PRK
ZPR	<i>Zintegrowany Program Rewitalizacji m.st. Warszawy do 2022 roku<sup>3</sup></i>

---

<sup>1</sup> Przyjęty uchwałą nr XXXIV/839/2012 Rady m.st. Warszawy z dnia 29.03.2012 r.

<sup>2</sup> Aktualny program został przyjęty zarządzeniem nr 453/2015 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 9.04.2015 r.

<sup>3</sup> Aktualny program został przyjęty uchwałą nr XXXIII/809/2016 Rady m.st. Warszawy z dnia 25.08.2016 r.

# Spis treści

Podsumowanie.....	4
1 Ewaluacja.....	9
1.1 Zakres i cel .....	9
1.2 Metody .....	10
1.3 Wykonawcy i rola ZS PRK w ewaluacji .....	12
1.4 PRK: programowanie i tworzenie struktury wdrażania .....	13
2 Status PRK i mechanizmy jego wpływu .....	15
2.1 Specyfika PRK.....	15
2.1.1 Hybrydowy charakter PRK .....	15
2.1.2 PRK jako dokument kierunkowy .....	15
2.1.3 Wątpliwości dotyczące zakresu realizacji PRK .....	16
2.1.4 Wątpliwości dotyczące zobowiązań realizatorów PRK .....	17
2.2 Mechanizmy wpływu PRK.....	20
2.2.1 Oddziaływanie PRK jako zobowiązania .....	20
2.2.2 Oddziaływanie PRK poprzez sposób powierzania zadań i kształtowanie ich zakresu.....	22
2.2.3 Oddziaływanie PRK poprzez wzmacnianie zasobów użytecznych do jego realizacji .....	22
2.3 Uwarunkowania towarzyszące .....	23
3 Priorytet kultury w rozwoju Warszawy .....	26
3.1 Programowanie rozwoju .....	26
3.1.1 Kultura w <i>Strategii #Warszawa2030</i> .....	26
3.1.2 Tworzenie dokumentów programowych PRK.....	27
3.1.3 Kultura w Zintegrowanym Programie Rewitalizacji .....	30
3.2 Finansowanie kultury .....	30
4 Instytucjonalna gotowość Urzędu Miasta do realizacji PRK.....	33
4.1 Biuro Kultury.....	33
4.1.1 Budżet .....	33
4.1.2 Organizacja, zarządzanie i kadry .....	33
4.2 Integracja działań komórek organizacyjnych.....	35
5 Uspołecznienie, przejrzystość i oparcie polityki kulturalnej na wiedzy.....	37
5.1 Wkład PRK w społecznienie polityki kulturalnej.....	37
5.2 Społeczna Rada Kultury .....	37
5.3 Zespół Sterujący PRK .....	39
5.4 Konkursy na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe .....	40
5.5 Obsadzanie stanowisk dyrektorów instytucji kultury.....	41
5.6 Zdobywanie i wykorzystywanie wiedzy .....	42
5.7 Dostępność informacji o polityce kulturalnej i dyskusje na jej temat .....	42
6 Udział Dzielnic, instytucji kultury i organizacji pozarządowych w realizacji PRK.....	44
6.1 Dzielnice .....	44
6.2 Instytucje kultury i organizacje pozarządowe .....	45
7 Wnioski i rekomendacje .....	47
8 Bibliografia .....	56
Aneks I: Pytania w poszczególnych obszarach badawczych.....	57
Aneks II Najważniejsze działania Biura Kultury służące realizacji PRK .....	59

# Podsumowanie

## PRK

Program Rozwoju Kultury (PRK) powstał jako dokument określający kierunki polityki kulturalnej m.st. Warszawy. Opracowany przez przedstawicieli różnych środowisk związanych z kulturą, ze szczególnym udziałem strony społecznej, w 2012 roku został przyjęty uchwałą Rady m.st. Warszawy. PRK opiera się na rozumieniu kultury nie jako odrębnej dziedziny, lecz jako składowej rozwoju miasta.

PRK wskazuje priorytety, cele i obszary polityki kulturalnej Warszawy oraz proponuje działania i przedsięwzięcia służące osiągnięciu wyznaczonych celów. PRK nie zawiera budżetu ani wskaźników, które – zgodnie z wprowadzonymi w 2017 roku *standardami dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy* – są wymaganymi elementami programów. Z perspektywy przywołanych standardów, PRK jest najbardziej zbliżony do *polityki*<sup>4</sup>. Zgodnie z PRK, konkretyzacji tego dokumentu miały służyć programy operacyjne.

## Ewaluacja

Ewaluacja objęła okres od uchwalenia PRK przez Radę m.st. Warszawy do listopada 2018 roku. Ewaluatorzy zmierni do ustalenia wpływu PRK na działania podmiotów, którym została przypisana rola we wdrażaniu tego dokumentu oraz na uwzględnianie kultury jako ważnego elementu potencjału rozwojowego Warszawy. Celem ewaluacji było sformułowanie rekomendacji dotyczących przyszłych działań, służących realizacji założeń warszawskiej polityki kulturalnej.

## Wpływ PRK

PRK, jako zobowiązanie powzięte przez Radę m.st. Warszawy, do którego odwoływało się Biuro Kultury, przyczyniło się do zwiększenia jego budżetu oraz skali finansowania inwestycji w infrastrukturę kulturalną. Pomiędzy 2012 a 2017 rokiem budżet Biura Kultury wzrósł o 32% (podczas gdy budżet Miasta o 21%). Kwota dotacji inwestycyjnych Biura Kultury od przyjęcia PRK do listopada 2018 roku wzrosła jeszcze bardziej dynamicznie: w przybliżeniu trzydziestokrotnie.

Realizując PRK, Biuro Kultury finansowało projekty instytucji kultury i wzmacniało ich zasoby, poprzez finansowanie inwestycji w infrastrukturę, prowadzenie szkoleń podnoszących kompetencje pracowników instytucji, przekazywanie im wyników badań oraz wspieranie współpracy pomiędzy instytucjami. Biuro rozpoczęło również partycypacyjny proces zmian statutów teatrów, których organizatorem jest m.st. Warszawa.

Z PRK wynikało również zaangażowanie Biura Kultury we wprowadzanie zmian dotyczących konkursów na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. We współpracy z przedstawicielami organizacji pozarządowych usystematyzowany został zakres zadań konkursowych oraz przeformułowano kryteria oceny projektów.

---

<sup>4</sup> „Polityka jest dokumentem kierunkowym, stanowi deklarację zasad i wartości, wyraża sposób myślenia o danej dziedzinie czy aspekcie funkcjonowania miasta. Odnosi się do sposobu działania oraz wskazuje najważniejsze, zagadnienia w danej dziedzinie.” (*Standardy...*: 17).

## **SRK i ZS PRK**

Do przejawów uspołecznienia polityki kulturalnej, wynikających bezpośrednio z PRK, należało powołanie (w 2012 roku) dwóch gremiów współodpowiedzialnych za kształtowanie tej polityki: Społecznej Rady Kultury (SRK) i Zespołu Sterującego PRK (ZS PRK). Na prace SRK pierwszej kadencji wpłynęło negatywnie nieprecyzyjne określenie jej zadań. Z kolei SRK drugiej kadencji od powołania (w 2016 roku) do końca okresu, którego dotyczy ewaluacja (tj. do listopada 2018 roku) była zwoływana średnio zaledwie co około pół roku (najdłuższa przerwa w posiedzeniach Rady trwała prawie 16 miesięcy). W związku z tym SRK drugiej kadencji nie została wystarczająco wykorzystana w procesie wdrażania PRK. Jej najbardziej wymiernym działaniem było zarekomendowanie podwyższenia budżetu Biura Kultury oraz poparcie wniosku Biura Kultury w sprawie zwiększenia wynagrodzeń najgorzej zarabiających pracowników instytucji kultury z działów administracji i obsługi technicznej.

ZS PRK ma charakter ekspercki, a do jego zadań należy „opracowanie projektów programów operacyjnych oraz przedstawianie Prezydentowi Miasta propozycji rozstrzygnięć w strategicznych sprawach związanych z realizacją PRK” (PRK: 38). Pierwszy ZS PRK okazał się mało efektywny, do czego przyczynił się zarówno jego skład (zbyt liczny), jak i zakres zadań (nadmiernie szeroki). Natomiast drugi ZS PRK wykonał szereg zadań. Od kwietnia 2015 roku do listopada 2018 spotkał się 34 razy, dyskutując i dokonując uzgodnień dotyczących szeregu kwestii z zakresu warszawskiej polityki kulturalnej. ZS PRK najwięcej uwagi poświęcił programom operacyjnym, między innymi odpowiadając na uwagi zgłoszone podczas konsultacji społecznych dotyczących dokumentów programowych odnoszących się do obszarów PRK „Twórczość” i „Zarządzanie” oraz formułując wskazówki dotyczące planu rozwoju bibliotek.

Niejasność dotycząca SRK i ZS PRK odnosiła się również do stopnia partycypacji tych gremiów w polityce kulturalnej. Brakowało zgodności co do tego, w jakim zakresie osoby należące do tych ciał powinny być informowane o podjętych decyzjach, a w jakim je konsultować.

## **Programowanie**

Prace nad programami operacyjnymi, które według zamieszczonego w PRK harmonogramu powinny zostać przeprowadzone do 2016 roku (PRK: 41-42), nie zakończyły się stworzeniem programów, które zostałyby wprowadzone zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy lub uchwałą Rady m.st. Warszawy<sup>5</sup>. Wyjątkiem jest WPEK, przyjęty zarządzeniem Prezydenta w 2009 roku (jako program adresowany do uczniów) i zaktualizowany w 2015 roku (już jako program skierowany do ogółu mieszkańców Warszawy).

Prace nad pozostałymi programami były prowadzone najintensywniej w latach 2015-2017. W pracach nad programami uczestniczył wówczas aktywnie ZS PRK drugiej kadencji, a także zewnętrzni eksperci oraz pracownicy Biura Kultury. W tym okresie na zamówienie Biura Kultury zewnętrzne zespoły eksperckie wykonały diagnozy dotyczące obszarów „Zarządzanie” i „Twórczość” i sporządziły dokumenty programowe<sup>6</sup>, które zostały poddane konsultacjom społecznym. W wyniku

---

<sup>5</sup> W PRK nie określono w jaki sposób mają zostać przyjęte programy, natomiast wskazano, że decyzje w sprawie ich realizacji podejmuje Prezydent (PRK: 37). Obecnie przyjmowania programów uchwałą Rady m.st. Warszawy lub zarządzeniem Prezydenta wymagają *Standardy dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy*.

<sup>6</sup> Tzw. „program Hausnera” i „program Bendyka”.

prac Biura Kultury, ZS PRK drugiej kadencji oraz zewnętrznych ekspertów powstały ponadto: *Program Zarządzanie polityką kulturalną przez Biuro Kultury m.st. Warszawy w latach 2018-2020*, *Plan wykonawczy rozwoju bibliotek m.st. Warszawy*, *Warszawski plan rozwoju publiczności 2019-2021* – dokumenty te były wykorzystywane przez Biuro Kultury w bieżącej pracy – oraz zestawienie działań na rzecz wsparcia twórczości. Sporządzony został także program *Laboratorium Edukacji Kulturalnej*, przygotowujący reformę domów kultury.

Najistotniejszymi uwarunkowaniami utrudniającymi i opóźniającymi pracę nad programami była nieefektywna formuła pierwszego ZS PRK oraz niewystarczające zasoby Biura Kultury. W ciągu pierwszych pięciu lat od uchwalenia PRK nie istniały standardy określające precyzyjnie wymaganą strukturę i zawartość dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy. Takie standardy zostały określone w 2017 roku – ich wprowadzenie (przydatne z perspektywy przyszłego programowania polityki kulturalnej) oznaczało jednak zamknięcie możliwości uszczegóławiania PRK poprzez tworzenie programów.

### **Koordinacja udziału Biur i Dzielnic**

Wdrażanie PRK wymagało współpracy Biura Kultury z innymi komórkami organizacyjnymi Urzędu (przy czym jedynym wskazanym z nazwy Biurem, któremu przypisano konkretne zadania, było Biuro Kultury, do innych Biur dokument odnosi się zbiorczo jako do „współpracujących w realizacji Programu”)<sup>7</sup>.

ZS PRK w szerokim składzie, obejmującym m.in. przedstawicieli 8 Biur, okazał się nieefektywny (m.in. ze względu na częstą nieobecność osób decyzyjnych). Ścisła integracja działań różnych Biur, związanych z wdrażaniem PRK, nastąpiła w węższym zakresie, tj. na poziomie programu (WPEK), za którego koordynację odpowiada Pełnomocnik Prezydenta ds. edukacji kulturalnej. Systemowymi rozwiązaniami wspierającymi koordynację przedsięwzięć, które wymagały zaangażowania różnych Biur, były ponadto Komitet Rewitalizacji<sup>8</sup>, uczestniczący we wdrażaniu ZPR oraz komitety sterujące powoływane w związku z realizacją poszczególnych inwestycji. Z perspektywy zakresu PRK rozwiązania te są jednak zaledwie fragmentaryczne.

Najistotniejszym problemem pozostaje brak mechanizmu, który w wystarczającym stopniu włączałby w realizację PRK Dzielnic. Zestaw dostępnych dla Biura Kultury, Pełnomocnika ds. PRK oraz Pełnomocnika ds. edukacji kulturalnej sposobów wpływania na realizowanie polityki kulturalnej w Dzielnicach składa się głównie z mechanizmów pozafinansowych. Należą do nich: tworzenie możliwości podnoszenia kompetencji przez kadry dzielnicowych instytucji kultury, udostępnianie wiedzy, promowanie przedsięwzięć zgodnych z PRK, spotkania z kadrą zarządzającą Dzielnic odpowiedzialną za kulturę. Mechanizm dotacyjny jest wykorzystywany tylko w niewielkim zakresie (Fundusz Animacji Kultury). Natomiast kierownictwo części Dzielnic uznaje mechanizm dotacyjny za najbardziej pożądany lub wręcz jedyny, który może wywrzeć faktyczny wpływ na ich udział w realizacji ogólnomiejskiej polityki kulturalnej.

---

<sup>7</sup> Wyjątkiem jest Biuro Edukacji, wymienione z nazwy jako przykładowe Biuro współpracujące przy realizacji PRK, finansujące edukację kulturalną. Być może wynika to z istnienia, w momencie tworzenia PRK, jego pierwszego programu operacyjnego: WPEK.

<sup>8</sup> W skład Komitetu Rewitalizacji weszli przedstawiciele Biura Polityki Lokalowej i Rewitalizacji, Biura Kultury, Biura Pomocy i Projektów Społecznych i Centrum Komunikacji Społecznej, a także dzielnic Praga-Południe, Praga-Północ i Targówek.

## **Przejrzystość polityki kulturalnej**

Wraz z utworzeniem (w 2014 roku) i rozwojem w Biurze Kultury Zespołu ds. Komunikacji i Promocji, aktywność komunikacyjna Biura znacząco wzrosła. Wszystkim projektom realizowanym przez Biuro towarzyszą działania promocyjne. Realizując postulat przejrzystości polityki kulturalnej Biuro Kultury sporządza coroczne raporty ze swojej działalności, w przystępnej formie językowej i graficznej oraz sprawozdania z realizacji PRK, przekazywane Radzie m.st. Warszawy. Raporty roczne, notatki i protokoły ze spotkań SRK i ZS PRK, informacje o działaniach prowadzonych w zakresie PRK oraz wyniki zamawianych diagnoz i analiz są publikowane na stronie internetowej<sup>9</sup>.

Opinie części członków/członkiń ZS PRK i SRK oraz obserwatorów dotyczące stopnia przejrzystości warszawskiej polityki kulturalnej są jednak krytyczne. Wśród zgłoszonych w wywiadach zastrzeżeń zdarzały się nietrafne, jak i takie, które wskazują na faktycznie występujący problem.

Problemem tym jest niejasność co do tego, jaki status mają dokumenty programowe opracowywane przez Biuro Kultury, które nie zostały przyjęte uchwałą Rady Miasta ani zarządzeniem Prezydenta (tj. czy dokumenty te są obowiązujące dla Biura Kultury oraz w jakim brzmieniu). Prowadzi to do sytuacji, w której Biuro Kultury prowadzi przedsięwzięcia wchodzące w zakres opracowanych dokumentów<sup>10</sup>, natomiast część członków ZS PRK oraz SRK i obserwatorów warszawskiej polityki kulturalnej uznaje, że proces pracy nad programami wciąż nie został zakończony i że w związku z tym nie są one wdrażane. Rozdźwięk pomiędzy silnym uspołecznieniem pierwszej fazy pracy nad programami (w których przeprowadzono szeroko zakrojone konsultacje tzw. programów Bendyka i Hausnera), a niezakończeniem ich formalnym przyjęciem, skutkuje poważnymi zastrzeżeniami ze strony części osób, które były zaangażowane w ten proces.

Kwestia niedotrzymania zapisanego w PRK terminu stworzenia programów operacyjnych była najczęściej wskazywanym mankamentem realizacji PRK. Nie zostały zrealizowane również zawarte w PRK założenia dotyczące stworzenia mapy warszawskiej kultury. Jedną z zakładanych w PRK funkcji mapy, tj. gromadzenie informacji o zasobach warszawskiej kultury (PRK: 8) jest realizowana, jakkolwiek tylko częściowo, przez *Mapę Miejsc Edukacji Kulturalnej*<sup>11</sup> oraz przez spółdzielnię kultury (w ramach WPEK). Gromadzeniu aktualnej wiedzy o aktualnym stanie i deficytach warszawskiej kultury służyły również inicjowane przez Biuro Kultury projekty badawcze.

## **Strategia #Warszawa 2030 i związany z nią system programowania i zarządzania rozwojem miasta**

Z perspektywy realizacji zapisanego w PRK założenia, zgodnie z którym głównym zadaniem polityki kulturalnej miasta jest „podniesienie rangi i roli kultury w rozwoju Warszawy” (PRK: 4), korzystne jest oparcie Strategii #Warszawa 2030 na podejściu międzysektorowym. Stwarza to szansę uwzględnianie kultury jako siły wpływającej na różne aspekty rozwoju miasta, zamiast traktowania jej jako wyizolowanej sfery „działalności artystycznej”. Polityka kulturalna została przypisana do wielu<sup>12</sup> celów Strategii, o co Biuro Kultury zabiegało podczas prac nad tym dokumentem.

---

<sup>9</sup> <http://kulturalna.um.warszawa.pl/prk.html> (dostęp 30.11.2018)

<sup>10</sup> Tj. programu „Zarządzanie polityką kulturalną przez Biuro Kultury m.st. Warszawy w latach 2018-2020” oraz Planu wykonawczego rozwoju bibliotek m.st. Warszawy.

<sup>11</sup> [www.edukacjakulturalna.pl](http://www.edukacjakulturalna.pl), mapa jest dostępna również w wersji papierowej.

<sup>12</sup> Tj. do 8 z 12 celów szczegółowych, a zarazem do każdego z 4 celów strategicznych.

Do uwarunkowań sprzyjających programowaniu polityki kulturalnej należy także wprowadzenie standardów określających zawartość poszczególnych rodzajów dokumentów programujących rozwój miasta oraz możliwość korzystania w procesie tworzenia takich dokumentów ze wsparcia biura odpowiedzialnego za koordynację polityki rozwoju.

Istotną szansę stanowi również możliwość opracowania dokumentu o statusie polityki<sup>13</sup>. Powiązanie z polityką może zwiększać spójność pomiędzy różnymi programami, tworzonymi w ramach Strategii #Warszawa2030, obejmującymi przedsięwzięcia z dziedziny kultury. Ponadto polityka może sprzyjać pełnemu wykorzystaniu potencjału kultury do rozwoju miasta, dzięki uwzględnieniu również tych aspektów oddziaływania kultury, które nie są łatwe do skwantyfikowania i przez to mogą nie zostać odzwierciedlone w systemie wskaźników. Wykorzystanie tej szansy zależy jednak od przygotowanie *polityki przed programami*.

Istotnym ryzykiem związanym z obecnym kształtem systemu programowania rozwoju miasta jest natomiast brak rozstrzygnięć dotyczących kwestii, która będzie miała kluczowe znaczenie przy tworzeniu i realizowaniu programów. Nie ustalono sposobu podejmowania decyzji przez rady programowe, którym<sup>14</sup> ma zostać powierzone zadanie przygotowania programów i odpowiedzialność za ich realizację. Tym samym nie zapewniono wystarczającego wpływu Biur odpowiedzialnych za realizację poszczególnych programów na działania prowadzone na poziomie dzielnicowym.

Wiedza i doświadczenia z dotychczasowego okresu realizacji PRK stanowią szczególnie cenne zasób przy kształtowaniu przyszłej polityki kulturalnej, służącej rozwojowi m.st. Warszawy.

---

<sup>13</sup> „Polityka jest dokumentem kierunkowym, stanowi deklarację zasad i wartości, wyraża sposób myślenia o danej dziedzinie czy aspekcie funkcjonowania miasta. Odnosi się do sposobu działania oraz wskazuje najważniejsze, zagadnienia w danej dziedzinie.” (*Standardy...*: 17).

<sup>14</sup> Zgodnie z projektem zarządzenia w sprawie zarządzania rozwojem Miasta.



# 1 Ewaluacja

## 1.1 Zakres i cel

Ewaluacja realizacji dokumentu *Miasto kultury i obywateli. Program rozwoju kultury w Warszawie do roku 2020. Założenia* (dalej: PRK) objęła pięć obszarów tematycznych:

- 1) Priorytet kultury w rozwoju Warszawy
- 2) Instytucjonalna gotowość Urzędu Miasta do realizacji PRK
- 3) Przejrzystość polityki kulturalnej, jej uspołecznienie i oparcie na faktach<sup>15</sup>
- 4) Udział dzielnic, instytucji kultury i organizacji pozarządowych w realizacji PRK
- 5) Realizacja działań zaplanowanych w PRK
- 6) Rekomendacje.

Pytania badawcze sformułowane w poszczególnych obszarach zawiera Aneks I.

Ewaluacja obejmuje okres od marca 2012 roku, gdy Rada m.st. Warszawy przyjęła PRK uchwałą, do listopada 2018 roku.

Cel analizy wyznaczonych obszarów stanowiło sformułowanie rekomendacji dotyczących przyszłych działań, które będą służyły realizacji założeń warszawskiej polityki kulturalnej. Zakres wspomnianych działań obejmuje programowanie i realizowanie warszawskiej polityki kulturalnej oraz tworzenie przez m.st. Warszawę sprzyjających temu warunków instytucjonalnych. Szczególnie istotny kontekst dla takich działań stanowi przyjęcie<sup>16</sup> *Strategii #Warszawa2030* oraz wprowadzanie w Urzędzie m.st. Warszawy związanego z tą strategią nowego systemu programowania rozwoju i zarządzania rozwojem miasta.

Ewaluacja zmierzała do ustalenia, w jaki sposób i w jakim stopniu PRK wpłynął na działania podmiotów, którym została przypisana rola uczestników procesu wdrażania tego dokumentu, oraz na uwzględnianie kultury jako ważnego elementu potencjału rozwojowego Warszawy. Ewaluacja dotyczyła zatem sprawczości PRK, zależnej zarówno od jego realizatorów, jak i od uwarunkowań, w których PRK był realizowany (takim szczególnie istotnym uwarunkowaniem były zasady funkcjonowania Urzędu m.st. Warszawy i podział kompetencji w ramach tej instytucji).

W drugim rozdziale raportu omówiono niejednorodny charakter PRK oraz mechanizmy wpływu tego dokumentu (z uwzględnieniem uwarunkowań zewnętrznych, które również mogły oddziaływać na występowanie zmian zgodnych z jego celami). Kolejne rozdziały poświęcono poszczególnym obszarom tematycznym. Realizacja działań zaplanowanych w PRK dotyczy różnych obszarów, dlatego nie została ujęta w osobnym rozdziale.

---

<sup>15</sup> Sformułowanie „oparcie na faktach” odwołuje się do postulatu prowadzenia *evidence-based policy*, zgodnie z którym decyzje dotyczące polityk publicznych powinny być podejmowane w oparciu o wiedzę, gromadzoną za pomocą badań i analiz.

<sup>16</sup> Uchwałą Rady m.st. Warszawy nr LXVI/1800/2018 z dnia 10.05.2018 r.

## 1.2 Metody

W ewaluacji zastosowano indywidualne wywiady pogłębione oraz analizę dokumentów. **Wywiady** zostały przeprowadzone jesienią 2018 roku, z respondentami przedstawionymi w Tabeli 1.

Poniższa tabela zawiera również informacje o liczbie respondentów należących do poszczególnych kategorii. W ewaluacji wzięło udział 45 respondentów, natomiast suma liczb podanych w tabeli jest wyższa, ponieważ część rozmówców wypowiadała się z perspektywy kilku funkcji, jakie pełnili w okresie pomiędzy uchwaleniem PRK przez Radę m.st. Warszawy a udziałem w ewaluacji. W celu zapewnienia różnorodności perspektyw, przy doborze respondentów z niektórych kategorii zastosowaliśmy dodatkowe kryteria<sup>17</sup>.

W tabeli umieściliśmy ponadto symbole wykorzystane do oznaczania przywołanych, w dalszej części raportu, fragmentów wywiadów. Poszczególne cytaty są oznaczane symbolem kategorii, do której należy respondent<sup>18</sup>, albo symbolem odnoszącym się zbiorczo do tej oraz do kilku innych kategorii. To drugie rozwiązanie jest stosowane w sytuacji, gdy wskazanie jednej kategorii pozwalałoby na zidentyfikowanie respondenta. Rozmówczynię lub rozmówcę łatwiej byłoby zidentyfikować znając jej/jego płeć, dlatego każdą z tych osób określamy jako „respondenta”, a w cytatach z wywiadów maskujemy rodzaj gramatyczny. Przyjęliśmy zasadę nieujawniania od jakich konkretnie osób pochodzą poszczególne opinie lub informacje. Z tego względu dostęp do transkrypcji i notatek z wywiadów został ograniczony do osób prowadzących wywiady, ewaluatorów oraz wykonawców transkrypcji, zobowiązanych do zachowania poufności. Służyło to zwiększeniu swobody wyrażania opinii przez respondentów oraz poszerzeniu zakresu przekazywanych przez nich informacji.

Formułując wnioski opieraliśmy się w większej mierze na opiniach oraz informacjach, których źródłem była większa liczba respondentów, zwłaszcza jeżeli należeli do różnych kategorii (porównaj: Tabela 1), niż na opiniach oraz informacjach pochodzących wyłącznie od pojedynczych osób. Braliśmy również pod uwagę stopień orientacji respondentów w zakresie, którego dotyczyło badanie. Pochodzące z wywiadów informacje dotyczące faktów możliwych do jednoznacznego ustalenia na podstawie dokumentów, zakwalifikowanych do analizy, były przez nas weryfikowane w oparciu o te dokumenty. Przywołane w tekście raportu cytaty z wywiadów służą jako ilustracja tez opartych na analizie znacznie obszerniejszego materiału<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Radni byli zróżnicowani pod względem klubu (partia rządząca / opozycyjna), instytucje kultury pod względem typu (teatry o różnym profilu / inne instytucje „ogólnomiejskie” / instytucje dzielnicowe), Dzielnice pod względem statusu, jaki miały przed wprowadzoną w 2002 roku reformą ustroju m.st. Warszawy (należąca do dawnej gminy Warszawa-Centrum / inne).

<sup>18</sup> W sytuacji, gdy respondent należy do kilku kategorii, symbol odsyła do tej, której – w ocenie ewaluatorów – najbliższa jest perspektywa, z której się wypowiadał w danym momencie wywiadu.

<sup>19</sup> Objętość transkrypcji przeprowadzonych wywiadów wynosi około 2,6 mln znaków (około 1,5 tys. stron znormalizowanego maszynopisu).

**Tabela 1: Dobór respondentów**

<b>Kategoria</b> (funkcja pełniona przez respondenta w trakcie okresu pomiędzy uchwaleniem PRK a ewaluacją)	<b>Liczba</b>	<b>Symbol</b>	<b>Symbol zbiorczy</b>
1. radni m.st. Warszawy uczestniczący w pracach Komisji Kultury i Promocji Miasta	3	Rada	Rada / ZK
2. członkowie Zespołu Koordynującego <sup>20</sup> , których kompetencje obejmują lub obejmowały politykę kulturalną i/lub politykę rozwoju (prezydent i zastępca prezydenta)	2	Zarząd	
3. osoby należące do Społecznej Rady Kultury, w kadencji:			
a. poprzedniej	1	SRK1	SRK / Obserwator
b. obecnej	3	SRK2	
4. osoby należące do Zespołu Sterującego PRK, w kadencji:			
a. poprzedniej	6	ZS PRK1	ZS PRK
b. obecnej	4	ZS PRK2	
5. kadra zarządzająca Biura Kultury			
a. dyrektor (obecny i poprzedni) i zastępczyni dyrektora	5	Dyrekcja BK	Urząd Miasta
b. naczelnicy i naczelniczki poszczególnych wydziałów	6	Naczelnicy BK	
6. pełnomocnicy Prezydenta m.st. Warszawy ds. PRK (poprzedni i obecny)	2	PPRK	
7. kadra zarządzająca innych Biur Urzędu m.st. Warszawy, związanych z realizacją PRK <sup>21</sup> i Biura odpowiedzialnego za koordynację prac m.st. Warszawy w zakresie polityki rozwoju oraz Pełnomocnik Prezydenta m.st. Warszawy ds. Edukacji Kulturalnej	4	Inne Biuro	
8. kadra zarządzająca Dzielnic odpowiedzialna za politykę kulturalną	4	Dzielnica	Podmiot kultury
9. dyrektorzy instytucji kultury m.st. Warszawy,	9	IK	
10. kadra zarządzająca organizacji pozarządowych działających w Warszawie w sferze kultury	4	NGO	
11. obserwatorzy polityki kulturalnej m.st. Warszawy	3	Obserwator	SRK / Obserwator

<sup>20</sup> Zgodnie z Regulaminem Urzędu m.st. Warszawy w skład Zespołu wchodzi Prezydent m.st. Warszawy, zastępca Prezydenta m.st. Warszawy, Skarbnik m.st. Warszawy oraz Sekretarz m.st. Warszawy.

<sup>21</sup> Biura dobrano spośród tych, których przedstawiciele wchodził w skład ZS PRK pierwszej kadencji.

Przeanalizowane **dokumenty** należały natomiast do następujących kategorii:

1. uchwały i zarządzenie określające zadania i sposób funkcjonowania Urzędu m.st. Warszawy oraz podmiotów powołanych w związku z przyjęciem PRK
2. sprawozdania z realizacji PRK oraz wykonania budżetu, sporządzane przez Biuro Kultury, oraz notatki i protokoły z posiedzeń SRK oraz ZS PRK
3. dokumenty programowe istotne z perspektywy polityki kulturalnej m.st. Warszawy
4. rozporządzenia dotyczące programowania rozwoju m.st. Warszawy oraz zarządzania jej rozwojem
5. ogłoszenia konkursowe dotyczące stanowisk dyrektorów instytucji kultury oraz realizacji zadań publicznych w dziedzinie kultury przez organizacje pozarządowe
6. raporty z dotychczasowych analiz, dotyczących potrzeb w obszarach, których dotyczy PRK oraz uwarunkowań polityki kulturalnej m.st. Warszawy.

### **1.3 Wykonawcy i rola ZS PRK oraz SRK w ewaluacji**

Badanie stanowiło połączenie ewaluacji zewnętrznej i wewnętrznej. Zadania obejmujące opracowanie szczegółowej koncepcji badania i scenariuszy wywiadów, analizę danych oraz opisanie jej wyników wykonali wspólnie prof. dr hab. Rafał Drozdowski (Instytut Socjologii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) oraz Tomasz Płachecki (badacz w Dziale Badań, Analiz i Rozwoju w Biurze Kultury Urzędu m.st. Warszawy). Wywiady zostały przeprowadzone przez zewnętrznych, wobec Urzędu m.st. Warszawy, moderatorów.

ZS PRK, jako ciało, do którego zadań należy między innymi „analiza i ewaluacja efektywności rozwiązań przyjmowanych w ramach realizacji PRK”, a także „ustalenie priorytetów oraz wypracowywanie rekomendacji związanych z realizacją PRK<sup>22</sup>, uczestniczył w tworzeniu ramowej koncepcji określającej zakres ewaluacji, metody badawcze i jej formułę (połączenie ewaluacji zewnętrznej i wewnętrznej), a także zgłosił uwagi do wstępnej wersji niniejszego raportu. Po rozpatrzeniu tych uwag, ewaluatorzy wprowadzili uzupełnienia, polegające przede wszystkim na: 1) dodaniu w ostatnim rozdziale wniosków, które stanowiły przesłanki do sformułowania poszczególnych rekomendacji; 2) stwierdzeniu, że Biuro Kultury realizowało działania zapisane w dokumentach programowych uszczegóławiających PRK, opracowywanych w latach 2016-2018<sup>23</sup>, pomimo że żaden z tych dokumentów nie został przyjęty zarządzeniem Prezydenta<sup>24</sup> ani uchwałą Rady m.st. Warszawy; 3) uwzględnieniu w rekomendacjach potrzeby udziału zespołu eksperckiego w kierowaniu pracami związanymi z tworzeniem dokumentów programowych określających rolę polityki kulturalnej w rozwoju miasta. Zamieszczone w końcowym rozdziale rekomendacje są efektem wspólnej pracy ewaluatorów oraz ZS PRK.

---

<sup>22</sup> Zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 01.04.2015 w sprawie powołania Zespołu Sterującego programu *Miasto kultury i obywateli. Program rozwoju kultury w Warszawie do roku 2020. Założenia*.

<sup>23</sup> Konkluzja ta wynikała z wcześniejszej wersji raportu, natomiast nie została w niej jednoznacznie sformułowana.

<sup>24</sup> Jedynym przyjętym w ten sposób programem operacyjnym PRK jest WPEK.

SRK zapoznała się z roboczą wersją raportu i zgłosiła do niej uwagi, postulując przede wszystkim uwzględnienie uwarunkowań funkcjonowania SRK drugiej kadencji oraz zmodyfikowanie fragmentów raportu, które w ocenie SRK budziły wątpliwości co do jego obiektywności. W dyskusji przedstawiciele ZS PRK oraz ewaluatorów wskazywali, że fragmenty te wynikały z dążenia do weryfikowania opinii respondentów (na przykład poprzez zestawianie tych opinii z treścią PRK), zgodnie z zasadą triangulacji źródeł danych. Po rozpatrzeniu tych uwag oraz ich częściowym uwzględnieniu ewaluatorzy sporządzili ostateczną wersję raportu.

## 1.4 PRK: programowanie i tworzenie struktury wdrażania<sup>25</sup>

Prace nad PRK zostały rozpoczęte w 2008 roku. W 2009 roku na zamówienie Urzędu m.st. Warszawy zostały opracowane wstępne materiały. W 2010 roku proces pracy nad dokumentem przybrał charakter partycypacyjny. Od tego momentu w tworzeniu dokumentu uczestniczyły związane z kulturą osoby ze wszystkich sektorów: publicznego (urzędnicy samorządowi), prywatnego oraz pozarządowego, przy czym kluczową rolę w opracowaniu obowiązującej wersji dokumentu miały osoby działające w trzecim sektorze. Projekt dokumentu został poddany konsultacjom społecznym.

We wstępie do PRK wskazano, że dokument ten „wyznacza kierunki polityki kulturalnej Miasta, której głównym zadaniem jest podniesienie rangi i roli kultury w rozwoju Warszawy” (PRK: 4). PRK opiera się zatem na rozumieniu kultury nie jako odrębnej dziedziny, lecz jako składowej rozwoju miasta.

Główny cel PRK został sformułowany jako „rozwój kultury w jej zróżnicowanych przejawach”, natomiast cele szczegółowe PRK stanowią:

1. „Zwiększanie i pogłębianie uczestnictwa w kulturze oraz pobudzanie aktywności społecznej i kulturalnej mieszkańców miasta.
2. Wspieranie rozwoju twórczości oraz upowszechniania kultury i sztuki, a także rozwoju sektora kreatywnego.
3. Poprawa stanu i dostępności infrastruktury kulturalnej; poprawa jakości przestrzeni publicznej i jej lepsze wykorzystanie na działania kulturalne.
4. Zbudowanie wizerunku Warszawy jako liczącego się w Europie miasta kultury.
5. Zbudowanie współczesnej tożsamości warszawskiej z poszanowaniem tradycji i wielokulturowości.
6. Podniesienie jakości i efektywności zarządzania kulturą.” (PRK: 9).

Przewidziano realizację tych celów poprzez działania w sześciu obszarach: 1) Ludzie 2) Kreacja 3) Miejsca i przestrzeń 4) Wizerunek 5) Tożsamość 6) Zarządzanie.

W 2012 roku dokument *Miasto kultury i obywateli. Program rozwoju kultury do roku 2020. Założenia* (PRK) został przyjęty uchwałą Rady m.st. Warszawy. W kolejnych latach kluczowymi etapami tworzenia struktury podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie PRK oraz tworzenia dokumentów programowych uszczegółwiających ten dokument były:

---

<sup>25</sup> [http://www.kulturalna.warszawa.pl/pi/117202\\_1.pdf](http://www.kulturalna.warszawa.pl/pi/117202_1.pdf) (dostęp 30.11.2018).

- 2012 – powołanie, zarządzeniami Prezydenta m.st. Warszawy: SRK, ZS PRK oraz Pełnomocnika Prezydenta m.st. Warszawy ds. PRK
- 2013 – rozstrzygnięcie konkursu na stanowisko Dyrektora Biura Kultury, z udziałem komisji, w skład której weszły m.in. przedstawicielki strony społecznej
- 2014 – powierzenie nowo wybranemu dyrektorowi również funkcji Pełnomocnika Prezydenta ds. PRK
- 2015 – aktualizacja WPEK, jako programu operacyjnego PRK
- 2015 – zmiana składu i zakresu zadań ZS PRK: powołanie nowego Zespołu
- 2016 – zmiana składu i zakresu zadań SRK: powołanie nowej Rady
- 2015-2016 – sporządzenie diagnoz i dokumentów programowych dotyczących obszarów PRK „Zarządzanie” (Hausner i in. 2015, Hausner i in. 2016) i „Twórczość” (Bendyk i in. 2015, Bendyk i in. 2016) i przeprowadzenie konsultacji społecznych tych dokumentów
- 2017 – opracowanie projektu programu dotyczącego obszaru „Zarządzanie” (na podstawie: Hausner 2016) i przeprowadzenie przez Biuro Kultury uzgodnień dotyczących tego dokumentu z innymi, istotnymi ze względu na jego zakres, biurami Urzędu m.st. Warszawy (w maju 2017 roku); po konsultacjach dokumentowi nadano tytuł *Zarządzanie polityką kulturalną przez Biuro Kultury m.st. Warszawy w latach 2018-2020*
- 2016-2017 – przeprowadzenie diagnoz dotyczących warszawskich bibliotek, sporządzenie i skonsultowanie projektu oraz opracowanie ostatecznej wersji *Planu wykonawczego rozwoju bibliotek m.st. Warszawy*; plan obejmuje lata 2018-2020
- 2018 – sporządzenie roboczej wersji *Warszawskiego Planu Rozwoju Publiczności 2019-2021*<sup>26</sup>

Z perspektywy prac nad tworzeniem dokumentów programowych uszczegóławiających PRK istotne było także wprowadzenie zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy, w grudniu 2017 roku, standardów dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy oraz uchwalenie w maju 2018<sup>27</sup> roku przez Radę m.st. Warszawy *Strategii #Warszawa2030*. Standardy wprowadziły procedurę tworzenia dokumentów programowych oraz określiły wymaganą zawartość poszczególnych rodzajów takich dokumentów. W nowym systemie programowania nie ma możliwości uszczegóławiania PRK poprzez tworzenie *programów*, a zgodnie z wprowadzonymi standardami sam PRK wydaje się najbliższy *polityce*<sup>28</sup>. Zgodnie ze standardami:

„Polityka jest dokumentem kierunkowym, stanowi deklarację zasad i wartości, wyraża sposób myślenia o danej dziedzinie czy aspekcie funkcjonowania miasta. Odnosi się do sposobu działania oraz wskazuje najważniejsze, zagadnienia w danej dziedzinie.” (*Standardy...*: 17).

<sup>26</sup> Ostateczne decyzje dotyczące zakresu *Warszawskiego planu rozwoju publiczności 2019-2020* zostaną podjęte po ustaleniu wysokości budżetu, którym Biuro Kultury będzie dysponowało na realizację planowanych działań. W dokumencie przewidziano, że jego ostateczna wersja zostanie zatwierdzona przez ZS PRK.

<sup>27</sup> Zarządzenie nr 1868/2017 Prezydenta m.st. Warszawy z 5.12.2017 r. w sprawie wprowadzenia *Standardów dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy*.

<sup>28</sup> Termin *polityka* pisany kursywą odnosi się w niniejszym raporcie do dokumentu, który ma taki status zgodnie ze *Standardami dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy* – w odróżnieniu od polityki w szerszym znaczeniu (np. polityki kulturalnej).

## 2 Status PRK i mechanizmy jego wpływu

### 2.1 Specyfika PRK

#### 2.1.1 Hybrydowy charakter PRK

PRK zawiera zarówno elementy charakterystyczne dla polityki (zasady, do których urzeczywistnienia będą dążyli realizatorzy dokumentu), jak i dla programu (działania i projekty). W PRK nie ma natomiast innych elementów uznawanych<sup>29</sup> za niezbędne w programach: budżetu i wskaźników. Zgodnie z PRK, konkretyzacji tego dokumentu miały służyć programy operacyjne.

#### 2.1.2 PRK jako dokument kierunkowy

Prawie wszyscy respondenci (niezależnie od tego, jakie pełnili funkcje) odnosząc się do PRK opisywali go jako dokument wyznaczający ogólne kierunki polityki kulturalnej; w wywiadach powtarzały się określenia „polityka”<sup>30</sup>, a także „manifest” i „wizja”. Zdecydowana różnica zdań dotyczyła natomiast tego, czy zamieszczone w PRK zapisy, biorąc pod uwagę ich ogólny charakter, są praktycznie istotne.

Kadra zarządzająca Biura Kultury, a także osoby z ZS PRK, jeżeli zwracały uwagę na to, że PRK jest dokumentem kierunkowym, to przeważnie postrzegały to jako jego zaletę.

*R: - (...) Przy planowaniu polityki kulturalnej nie można zakładać na przyszłość celów, które są konkretnymi, ograniczonymi projektami. (...) ten dokument miał być polityką, natomiast nie było w nim napisane, że za pięć lat tu będzie filharmonia, tu muzeum (...).*

*B: - Ale był harmonogram jednak.*

*R: - Był harmonogram wdrażania programu, ale nie harmonogram powstawania konkretnych inwestycji, (...) co robiono wcześniej i to zawsze było powodem tego, że takie dokumenty stawały się natychmiast nieaktualne. [ZS PRK]*

*- Chyba zaletą tego dokumentu, [jest to], że on jest taki ogólny. (...) On naprawdę jest miękki, sposób prowadzenia narracji jest przyjazny dla osoby, która się z nim zapoznaje, i dla realizującego. Pozwala dużo działań, które są realizowane, wpisać w program... (...) daje pewne ramy do działania, porządkuje, motywuje do wprowadzenia pewnych rozwiązań. [Naczelniczy BK]*

*- Myślę, że dobrze, że jest taki dokument. To jest rodzaj kręgosłupa. Jest punktem odniesienia i taką mapą, po której się człowiek porusza. Czy jest dzisiaj taki dyrektor, czy przychodzi następny, czy zmieniają się ludzie, istota i cele są niezmiennie. (...) można sobie trochę inaczej rozkładać akcenty, w kadencji, w każdym roku te akcenty zmieniać, inaczej ustawiać priorytety. Natomiast generalnie trochę to pokazuje, w jaki sposób tę politykę organizować. On niewątpliwie pomaga, przy konstruowaniu celów chociażby działania Biura Kultury, w skali roku, lub długofalowych, to rzeczywiście zawsze to jest rodzaj naszej konstytucji kulturalnej. [Naczelniczy BK]*

---

<sup>29</sup> Porównaj: Zarządzenie nr 1868/2017 Prezydenta m.st. Warszawy z 5.12.2017 r. w sprawie wprowadzenia standardów dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy.

<sup>30</sup> W ramach towarzyszącego Strategii #Warszawa 2030 systemu programowania rozwoju m.st. Warszawy dokument stanowiący kontynuację PRK będzie miał właśnie status polityki.

Inni respondenci uznawali PRK za nieistotny, podobnie jak wszystkie pozostałe dokumenty nie obligujące do wykonania konkretnych zadań. Takie opinie były charakterystyczne dla części kadry zarządzającej dzielnic.

*R: - Ja jestem zwolennikiem/zwolenniczką działań konkretnych, namacalnych, a nie marnotrawienia czasu, pieniędzy na tworzenie napuszonych, ładnym językiem, górnolotnym sformułowanych dokumentów, które po wielu miesiącach pracy, szlifowania, zostają pięknie wydrukowane. Jest po prostu spotkanie, feta, rozdawane są te różne programy, wszyscy przychodzą, stawiają na półce (...) i tyle. (...) Ja to mówię ogólnie o wszystkich tego typu dokumentach. W codziennej pracy tych dokumentów ja nie stosuję. (...) Ja mam konkretnie określone ustawami zadania, też pełnomocnictwami, wszelkimi zarządzeniami prezydenta. (...) Mam przyjmować wnioski na takim i takim formularzu, mam je rozpatrzyć. To są konkrety. Zarządzenie prezydenta to jest konkret, ustawa, uchwała rady miasta, dzielnicy.*

*B: - PRK było przyjęte uchwałą.*

*R: - Świetnie, ale co takiego innego w mojej pracy się działo przed przyjęciem tej uchwały, a co się zadziało po przyjęciu tej uchwały? Przychodzę rano i od dzisiaj obowiązuje uchwałą numer X taki dokument. Co on w mojej pracy zmienia? Czy muszę nowe biurko ustawić, nowy laptop kupić komuś, wymienić nowe łącze w ścianie, nowy etat od sekretarza miasta zdobyć? To są dokumenty-wodolejstwa, [tak] bym je nazwał/nazwała. [Dzielnica]*

### 2.1.3 Wątpliwości dotyczące zakresu realizacji PRK

Wśród realizatorów, interesariuszy i obserwatorów warszawskiej polityki kulturalnej **nie ma pełnej zgody co do zakresu przedsięwzięć, poprzez które PRK jest, lub powinien być, realizowany**. Część respondentów realizację PRK utożsamia z tworzeniem i wdrażaniem programów operacyjnych.

*- Ponieważ sam dokument jest bardzo obszerny i specyficznie skonstruowany. Jako spis pewnych ogólnych wartości, które miasto chciałoby wdrażać w politykę kulturalną, pewnych zasad. Natomiast te zasady są niczym bez programów operacyjnych, które miały temu towarzyszyć. [SRK / Obserwator]*

*- PRK nie jest programem operacyjnym, jest programem bardzo ogólnym i w momencie przyjmowania go była mowa o tym, że decydujące dla sukcesu jego realizacji będą programy operacyjne. Moje doświadczenie też mówi, że jeżeli program ma być realizowany i ma być skuteczny, to musi mieć taką część operacyjną i musi mieć budżet (...). W PRK nie ma tego. [NGO]*

Natomiast zarówno z perspektywy kadry zarządzającej Biura Kultury, jak i części osób należących do ciał społecznych powołanych w związku z przyjęciem PRK, zakres działań służących realizacji PRK jest zdecydowanie szerszy, niż tworzenie i wdrażanie programów operacyjnych. Zgodnie z takim założeniem sporządzane są przez Biuro Kultury coroczne raporty z realizacji PRK<sup>31</sup>. Raporty zdają sprawę z licznych działań, prowadzonych przez Biuro w poszczególnych obszarach PRK, a także z prac ZS PRK i SRK. Opis szeregu działań realizowanych w ramach PRK, wykraczający poza tworzenie i wdrażanie programów operacyjnych, zawierają również raporty roczne Biura Kultury, publikowane na stronie poświęconej PRK<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Raporty te są sporządzane przez Pełnomocnika Prezydenta ds. PRK i zatwierdzone przez Prezydenta m.st. Warszawy, a następnie przekazywane Radzie m.st. Warszawy.

<sup>32</sup> [http://kulturalna.um.warszawa.pl/prk.html?locale=pl\\_PL](http://kulturalna.um.warszawa.pl/prk.html?locale=pl_PL) (dostęp 30.11.2018).



- Praca Biura (...) w całości jest próbą realizacji Programu Rozwoju Kultury Warszawy. Czyli on może wyczerpywać zakres zadań Biura, mówiąc krótko, oczywiście poza takimi ustawowymi obowiązkami, które ma Biuro. [Dyrekcja BK]

- My tworzymy pod (...) PRK bardziej szczegółowe programy, które wyznaczają konkretne działania. (...) Oczywiście też jest trochę rzeczy, [w przypadku których] pomijamy ten proces, tak że (...) realizujemy (...) działanie konkretne, które w domyśle jest realizacją któregoś z celów bezpośrednio PRK, a nie jest określony przez jakiś program, [który] na przykład nie został napisany... Czyli działanie jest w duchu PRK, a nie wynika bezpośrednio z programu. [Naczelnicy BK]

- My staliśmy/staliśmy na stanowisku (...), że całe Biuro Kultury realizuje program rozwoju kultury, no bo tak jest w innych biurach. Po prostu biura realizują programy miasta. Tak to jest skonstruowane. I tak to by wynikało z sprawozdań, które co roku tam Biuro Kultury pisze ze swoich działań. [ZS PRK]

#### **2.1.4 Wątpliwości dotyczące zobowiązań realizatorów PRK**

Wątpliwości dotyczą również tego, **na ile wymienienie w dokumencie określonych działań obliguje Miasto do ich realizacji.**

- Ja wciąż nie wiem czy ten program jest dla władz miasta przewodnikiem ogólnym, na zasadzie nie robimy nic, co jest niezgodne z duchem, z literą zapisu. Czy jest (...) jakimś rodzajem spisu działań, które musimy zrobić, czy jest naszym zobowiązaniem, którego się podjęliśmy? Ja nie wiem jak władze miasta go traktują. W związku z tym nie wiem czy efekty, które widzimy są wynikiem wdrażania programu czy innych działań dookoła. [SRK / Obserwator]

O tym, jakie konkretne przedsięwzięcia, wynikające z PRK, zostaną zrealizowane, powinny rozstrzygnąć programy operacyjne służące jego wdrażaniu (PRK: 8, 38). W PRK wskazano jakich obszarów tematycznych mają dotyczyć te programy i jakie (między innymi) działania mogą obejmować. W PRK zamieszczono również obszerne listy przedsięwzięć określonych jako „przykłady dobrych praktyk i projektów”, co jednak trudno uznać za zobowiązanie do ich zrealizowania (należy je traktować jako inspiracje i wskazówki do wykorzystania przy tworzeniu programów operacyjnych, a nie jako gotowy plan działań). Autorzy PRK decydują o tym „jakie działania zostaną ujęte w konkretnych programach operacyjnych” pozostawili do podjęcia ZS PRK oraz Prezydentowi m.st. Warszawy (PRK: 10).

Spośród konkretnych kwestii, do których odnosi się PRK, w wywiadach najczęściej przywoływany był **sposób obsadzania stanowisk dyrektorów instytucji.**

- Ten dokument [PRK] ma szereg zapisów bardzo ogólnych i szereg zapisów uszczegółwiających. Jak to, że na każde stanowisko dyrektorskie będzie organizowany konkurs. Można sobie prześledzić konkursy i nie na wszystkie stanowiska [dyrektorów instytucji kultury] w Warszawie jest organizowany konkurs. [Obserwatorzy]

PRK faktycznie odnosi się do kwestii obsadzania stanowisk dyrektorów, ale jej nie uszczegóławia – wskazuje jako przykład dobrej praktyki lub projektu:

„promowanie transparentnych procedur przy powoływaniu pełnomocników Prezydenta zajmujących się kulturą, dyrektora Biura Kultury i dyrektorów instytucji kultury poprzez upublicznianie kryteriów wyboru oraz – w wypadku dyrektorów instytucji kultury - programów przedstawionych przez nowo wybranych na te stanowiska” (PRK: 34).

Ponadto w *opisie dotyczącym stanu docelowego* (odnoszącym się do roku 2020) w PRK wskazano, że „decyzje personalne podejmowane są w sposób transparentny, zgodnie z jasnymi i publicznie znanymi kryteriami” (PRK: 36).

Zastrzeżenia dotyczące realizacji zapisów PRK w zakresie powoływania dyrektorów instytucji kultury stanowiły jeden z dwóch najczęściej wskazywanych i najsilniej krytykowanych mankamentów realizacji PRK (pierwszym było niespełnienie zapisanych w PRK założeń dotyczących **tworzenia programów operacyjnych**).

Rozwiązanie dotyczące obsadzania stanowisk dyrektorów instytucji kultury, zaproponowane w dokumencie programowym dotyczącym realizacji PRK w obszarze zarządzania<sup>33</sup>, było przedmiotem licznych uwag zgłoszonych podczas konsultacji społecznych tego dokumentu (Biuro Kultury 2016)<sup>34</sup>. Można przypuszczać, że szczególne znaczenie przywiązywane do tej kwestii wynika również z postrzegania, przez część interesariuszy, PRK jako dokumentu, którego przyjęcie służyło zmianie rozkładu sił pomiędzy instytucjami kultury działającymi od lat w niezmienionej formule, pod kierunkiem tych samych dyrektorów, a nowymi *podmiotami kultury*<sup>35</sup>.

*- PRK zakładał u swego zarania pewien spór. Ten spór diagnozowałbym/diagnozowałabym na linii kultury niezależnej, tej skupionej wokół NGO-sów, które były mocno zaangażowane we współtworzenie tego programu [oraz] kultury instytucjonalnej, wynikającej z pewnych utartych schematów działania (...). I u zarania trochę ten konflikt był wpisany w ten dokument. I on się momentami objawiał, nie wszystkie na przykład instytucje miejskie się utożsamiały z tym programem i jego założeniami. Instytucje uważały, że był pisany przez stronę społeczną za bardzo i nie uwzględnia tej kultury instytucjonalnej, a z kolei strona społeczna uważała, że strona instytucjonalna nie chce się zmieniać, (...) trochę ewoluować w nowych kierunkach, które są na całym świecie, że jest trochę takim zastałym, skostniałym mechanizmem. [Rada / Zarząd]*

Kontrowersje dotyczące kwestii konkursów na stanowiska dyrektorów instytucji kultury wskazują, jak istotne znaczenie ma przyjęcie programów zarządzeniem Prezydenta lub uchwałą Rady. Wprawdzie podczas prac nad programem dotyczącym obszaru „Zarządzanie” ZS PRK określił minimalną liczbę konkursów do rozstrzygnięcia w kolejnych latach, jednak decyzja dotycząca trybu powołania dyrektora danej instytucji należy do Prezydenta (rolą ZS PRK jest „opracowywanie projektów” i „proponowanie rozwiązań”, natomiast podejmowanie decyzji należy do Prezydenta – porównaj PRK: 37-38). Nie przyjmując programu zarządzeniem, Prezydent nie zobowiązał się do stosowania trybu konkursowego. Z tego względu założenie dotyczące liczby konkursów, zapisane w dokumencie opracowanym przez ZS PRK, należałoby zatem traktować jako zobowiązanie warunkowe: konkursy

---

<sup>33</sup> Autorzy diagnozy poprzedzającej opracowanie dokumentu programowego dotyczącego obszaru „Zarządzanie” zidentyfikowali jako problem niski stopień proceduralizacji i tym samym wysoką uznaniowość decyzji o obsadzeniu stanowisk dyrektorów instytucji kultury. Jako remedium zaproponowali: „Mianowanie dyrektora instytucji powinno odbywać się okazjonalnie i powinno być każdorazowo uzasadniane, jak miało to miejsce do tej pory. (...) Uważamy jednak, iż możliwość prowadzenia danej instytucji przez jedną osobę należy ograniczyć do dwóch kadencji.” (Hausner i in. 2016: 18)

<sup>34</sup> Uwzględniając zgłoszone podczas konsultacji uwagi, ZS PRK opowiedział się za rozwiązaniem kompromisowym „(...) co do zasady konkurs po dwóch kadencjach (w którym może startować dyrektor pełniący do tej pory tę funkcję) z możliwością mianowania bez konkursu w szczególnych przypadkach, po zasięgnięciu opinii Społecznej Rady Kultury” (Biuro Kultury 2016: 1).

<sup>35</sup> Zgodnie z definicją sformułowaną przez autorów raportu *Kierunek kultura. Uwaga na podmioty!* do kategorii tej zaliczają się zarówno instytucje i organizacje, jak i grupy oraz pojedyncze osoby, które w sposób zamierzony i względnie trwały tworzą kulturę (Kłosowski 2012: 10).

zostaną ogłoszone, o ile Prezydent przychylił się do zaprojektowanego rozwiązania – taka sytuacja nie jest klarowna.

Drugim działaniem wskazanym w PRK jako przykładowa dobra praktyka lub projekt, do którego odnosili się respondenci (przede wszystkim przedstawiciele organizacji pozarządowych), było „**wprowadzenie eksperckiego systemu oceny ofert w konkursach dotacyjnych**” (PRK: 35). Niewprowadzenie tego systemu było jednak oceniane mniej krytycznie – przeważnie jako mankament, ocenianego generalnie pozytywnie, systemu konkursów dla organizacji pozarządowych.

Część osób należących do ciał społecznych powołanych w związku z przyjęciem PRK<sup>36</sup> podkreślała w wywiadach niezrealizowanie założeń PRK dotyczących stworzenia **mapy warszawskiej kultury**. Szczególnie duże znaczenie przypisywane temu elementowi wdrażania PRK przez część jego twórców wynika z przyjętego przez nich założenia, że dalsze kierunki polityki kulturalnej będą wyznaczone z jednej strony przez priorytety i cele zapisane w tym dokumencie, a z drugiej – przez wiedzę płynącą z aktualizowanej na bieżąco mapy. Mapa miała stanowić „obraz tego, co się w kulturze dzieje, jakie są zasoby, gdzie istnieją największe deficyty”<sup>37</sup> (PRK: 8).

O ile zapisy dotyczące wyłaniania dyrektorów instytucji kultury w konkursach oraz wprowadzenia eksperckiego systemu oceny ofert składanych przez organizacje pozarządowe zgodnie z treścią dokumentu mają status „przykładów dobrych praktyk i projektów”, o tyle stworzenie mapy zostało w PRK jednoznacznie wskazane jako działanie do zrealizowania (ewentualne odstępianie od realizacji tego przedsięwzięcia, o ile byłoby uzasadnione, powinno zatem wiązać się ze zmianą uchwały).

Jedną z zakładanych w PRK funkcji mapy, tj. gromadzenie informacji o zasobach warszawskiej kultury (PRK: 8) jest realizowana, jakkolwiek tylko częściowo, jako Mapa Miejsc Edukacji Kulturalnej<sup>38</sup> oraz przez spółdzielnię kultury<sup>39</sup>. Prowadzona w ramach WPEK spółdzielnia udostępniająca informacje na temat przestrzeni, sprzętu oraz umiejętności, które podmioty kultury z poszczególnych dzielnic są gotowe udostępnić zainteresowanym.

Pomiędzy osobami należącymi do wskazanych w PRK podmiotów zaangażowanych we wdrażanie Programu (PRK: 39-40) występują także **różnice opinii w kwestii podziału odpowiedzialności** za realizację programu pomiędzy różnymi podmiotami. Na najbardziej ogólnym poziomie, różnice dotyczą tego w jakim stopniu za realizację PRK odpowiada Biuro Kultury, w jakim inne Biura Urzędu m.st. Warszawy, a w jakim strona społeczna.

Zamieszczony w PRK model wdrażania programu jest opisany w sposób lakoniczny, co nie pozwala na jednoznaczne rozstrzygnięcie wszystkich wątpliwości. Na przykład w tabeli opisującej „najważniejsze procesy” służące realizacji PRK (PRK: 40), szereg działań z zakresu wdrażania przypisano zbiorczo do: „Pełnomocnika, Biura Kultury, Koordynatorów programów operacyjnych, Instytucji kultury i innych podmiotów realizujących zadania Miasta oraz Komórek dzielnicowych”. W rozdziale dotyczącym struktury zarządzania i wdrażania PRK opisano pokrótce wyłącznie zadania Prezydenta

---

<sup>36</sup> Określiśmy w ten sposób zbiorczo ZS PRK oraz SRK.

<sup>37</sup> Fragmentów tego obrazu dostarczają wyniki (opracowanej w 2013 roku) ankiety teatralnej, wypełnianej corocznie przez wszystkie teatry, który organizatorem jest m.st. Warszawa. Trwają również prace nad uruchomieniem podobnego systemu, dotyczącego funkcjonujących w Warszawie domów kultury.

<sup>38</sup> [www.edukacjakulturalna.pl](http://www.edukacjakulturalna.pl), dodatkowo mapa została opublikowana w wersji papierowej.

<sup>39</sup> <http://spoldzielniaukultury.waw.pl/> (dostęp 30.11.2018)

m.st. Warszawy, Społecznej Rady Kultury, Biura Kultury, Pełnomocnika Prezydenta ds. PRK oraz Zespołu Sterującego (PRK: 37-38). Brak kompletnego, precyzyjnie opisanego systemu wdrażania, należał do okoliczności utrudniających realizowanie PRK.

Istotna kontrowersja dotyczy również statusu dokumentów programujących działania w poszczególnych obszarach PRK, nieprzyjętych uchwałą Rady m.st. Warszawy ani zarządzeniem Prezydenta i nieopublikowanych, ale realizowanych przez Biuro Kultury. Omawiamy ją w dalszym rozdziale<sup>40</sup>.

## 2.2 Mechanizmy wpływu PRK

### 2.2.1 Oddziaływanie PRK jako zobowiązania

PRK jako zobowiązanie pojawiał się w wypowiedziach respondentów na trzy sposoby. Kadra zarządzająca Biura Kultury, niektórzy członkowie SRK oraz przedstawiciele kadry zarządzającej instytucji kultury wskazywali, że uchwalenie PRK **zwiększa skuteczność starań o fundusze** na realizowanie zapisanych w tym dokumencie założeń i **ułatwia uzasadnienie zamierzonych działań** (ponieważ uchwała Rady Miasta stanowi zobowiązanie dla władz Warszawy i dla Urzędu Miasta).

*R: - Ludzie zajmujący się kulturą zawsze będą mieli ten problem, że będą musieli się swoimi argumentami przebić przez bardzo silne argumenty ludzi mówiących o zdrowiu, o szpitalach, o bezpieczeństwie dzieci na przejściach dla pieszych, jednym słowem – o bardziej żywotnych potrzebach społecznych. (...) W związku z tym, jeżeli taki dokument powstaje, to dobrze by było, żeby on mógł być narzędziem wsparcia dla tych osób, które będą to potem wdrażać, w obronie kultury przed zakusami innych dziedzin.*

*B: - I ten dokument spełnia tą funkcję?*

*R: - Wydaje mi się, że tak, że zapisał to, co trzeba. [SRK]*

*- Jeżeli powołujemy się w tej chwili, po przyjęciu przez Radę, na PRK (...) to on jednak ma taką wagę. (...) Kwestie budżetowe są bardzo ważne i rzeczywiście posługujemy się tym dokumentem jako przyjętym przez Radę. Jak nam radni mówią, że na przykład (...) nie ma na coś pieniędzy, to my mówimy: dobrze, ale tutaj jest powiedziane, że (...) powinny być, że mamy rozwijać infrastrukturę, (...) tutaj jest kierunek zaznaczony i my w tym kierunku idziemy. [Dyrekcja BK]*

*- PRK bardzo ułatwiło pracę, z mojej perspektywy tak to widzę. (...) PRK jest zbiorem pewnych wartości, które są mi bliskie (...) łatwiej było na przykład rozmawiać o konieczności transparentności polityki kulturalnej, mając PRK. Urząd działa tak, że (...) jeżeli chcemy coś osiągnąć, to piszemy, że zgodnie z dokumentem PRK musimy zrobić tak i tak, i w tym sensie ten dokument pomaga. On udrażnia wiele rzeczy, bo to jest takie oficjalne przyznanie, tak zależy nam na przykład na transparentności, na zwiększeniu uczestnictwa i tak dalej. I myślę, że gdyby nie było PRK, to te procesy jakoś by zachodziły, (...) natomiast często byłoby trudniej znaleźć sojuszników na przykład w ramach miasta, w ramach urzędu, do realizacji. [Naczelnicy BK]*

---

<sup>40</sup> Porównaj: rozdział 5.6 „Dostępność informacji o polityce kulturalnej i dyskusje na jej temat”.

- PRK ma też jakichś sojuszników w urzędzie, którzy to wspierali i też jakoś starali się animować (...) Myślę, że te osoby w środku w urzędzie bardzo potrzebowały PRK, żeby realizować swoją wizję kultury otwierającej, inkluzywnej, transparentnej, otwartej itd. Myślę, że to jest chyba ważne zadanie PRK, które on [program] wykonał [Naczelnicy BK].

- Różne moje koleżanki i koledzy lubią się powołać na PRK w rozmowie z (...) władzą w swojej dzielnicy. (...) Jeżeli coś się wykonuje i nie znajduje zrozumienia, no to powołanie się na PRK albo powołanie się na WPEK powoduje, że jest jakby większe zrozumienie. Co jest naturalne, bo to jest dokument, który uchwaliła Rada Miasta, więc trudno wódozarzowi danej dzielnicy nie zgodzić z dokumentem, który powstał wyżej. [IK]

W wypowiedziach kadry zarządzającej Biura Kultury PRK występował również jako dokument wyznaczający **standard działań** prowadzonych przez Biuro, i w ten sposób wpływający pozytywnie na jego działalność. Wskazywaną funkcją dokumentu jest instytucjonalizacja określonych wartości, zapewnienie im trwałego miejsca w praktyce działania Biura Kultury lub – szerzej – Urzędu Miasta.

- PRK trochę (...) unowocześniło to zarządzanie kulturą. Jeśli chodzi o to oparcie polityki kulturalnej na faktach, na przykład to wymusiło pewne działania. Znacznie trudniej było obronić tezę, robimy coś, bo uważamy, że to warto robić. Można powiedzieć, że to podniosło pewien standard. [Naczelnicy BK]

B: - Na ile to, że jest to uchwała, jest pożyteczne?

R: - Jest pożyteczne, bo to, że musimy cyklicznie pewne rzeczy raportować, dajemy sprawozdania rokrocznie z realizacji programu przed Radą Miasta, w jakiś sposób dyscyplinuje te działania i pewnie motywuje do wprowadzania różnych rozwiązań [Naczelnicy BK]

- W praktyce naszych działań te konkursy się coraz częściej pojawiają, (...), bo coraz trudniej odrzucić zasadę konkursową i tutaj PRK ma przełożenie. Ten program zarządzania instytucjami nie został przyjęty, ale myślę, że gdyby został przyjęty, to jeszcze trudniej byłoby ominąć taką procedurę konkursową. Więc tu można powiedzieć, że dzięki temu, że to PRK weszło w życie i funkcjonuje, trudno się już cofnąć, [Naczelnicy BK]

Z kolei przez respondentów oceniających negatywnie przebieg realizacji PRK, dokument ten jest postrzegany jako **zobowiązanie** Urzędu Miasta – przede wszystkim Biura Kultury, które w znacznej części (zdaniem niektórych respondentów: prawie wcale) **nie** zostało **wypełnione**. Osoby należące do ciał społecznych powołanych w związku z przyjęciem PRK i zarazem negatywnie oceniające przebieg wdrażania tego dokumentu<sup>41</sup>, krytykując ten proces odnosiły się do założeń, które faktycznie nie zostały zrealizowane; tj. przede wszystkim do założeń PRK dotyczących stworzenia programów operacyjnych (z zamieszczonego w PRK harmonogramu wynika, że wszystkie miały zostać sporządzone w latach 2012-2016 – porównaj PRK: 41-42) oraz mapy warszawskiej kultury.

Część szczegółowych zastrzeżeń podnoszonych przez obserwatorów warszawskiej polityki kulturalnej jest natomiast nietrafnych, na przykład zarzut, że Biuro Kultury nie udostępniło wyników ewaluacji współpracy z ciałami społecznymi (podczas gdy raport został opublikowany<sup>42</sup>).

---

<sup>41</sup> Opinie respondentów należących do SRK lub ZS PRK (spoza Biura Kultury) dotyczące stopnia realizacji PRK są bardzo zróżnicowane.

<sup>42</sup> W maju 2017 roku plik został umieszczony na stronie internetowej poświęconej PRK, w dziale „baza wiedzy” [http://www.kulturalna.warszawa.pl/Skuteczny\\_dialog\\_w\\_warszawskiej\\_kulturze.pdf](http://www.kulturalna.warszawa.pl/Skuteczny_dialog_w_warszawskiej_kulturze.pdf) (dostęp 30.11.2018).

Zagadnienie transparentności warszawskiej polityki kulturalnej, budzące wśród respondentów szczególnie silne kontrowersje, jest jednak znacznie szersze i bardziej złożone, niż kwestia publikowania raportów z badań. Postulat transparentności nie poddaje się prostej klasyfikacji, jako „spełniony” lub „niespełniony”. Wracamy do tego problemu w dalszym rozdziale<sup>43</sup>.

W wywiadach PRK pojawia się również jako uzasadnienie określonych oczekiwań, formułowanych pod adresem Biura Kultury lub Urzędu Miasta (na przykład zwiększenia środków na realizację zadań publicznych w dziedzinie kultury przez organizacje pozarządowe). Można powiedzieć zatem, że zawarte w PRK zapisy służą także legitymizacji konkretnych postulatów dotyczących wspierania kultury i polityki kulturalnej, zdejmując z nich odium „środowiskowych roszczeń”.

### 2.2.2 Oddziaływanie PRK poprzez sposób powierzania zadań i kształtowanie ich zakresu

Jako mechanizmy oddziaływania PRK na działalność kulturalną w Warszawie rozpatrujemy również, w dalszej części raportu, **procedury powierzania funkcji lub zadań** osobom lub podmiotom aktywnym w sferze kultury oraz **przedsięwzięcia służące kształtowaniu zakresu zadań** realizowanych przez instytucje i organizacje działające w sferze kultury.

Do pierwszej kategorii zaliczamy sposób powoływania dyrektorów instytucji kultury oraz procedury wyboru projektów stosowane w konkursach na realizację zadań przez organizacje pozarządowe działające w sferze kultury.

Z kolei do drugiej należą przede wszystkim: zainicjowany i koordynowany przez Biuro Kultury proces aktualizacji statutów warszawskich teatrów, obejmujący formułowanie ich misji społecznych, oraz przeformułowanie – wspólnymi siłami pracowników Biura Kultury i przedstawicieli KDS – zakresu zadań powierzanych organizacjom pozarządowym w konkursach.

### 2.2.3 Oddziaływanie PRK poprzez wzmacnianie zasobów użytecznych do jego realizacji

Sposobem przekładania PRK na działalność podmiotów kultury może być także wzmacnianie ich zasobów:

1. **materialnych** – spośród działań prowadzonych w ramach PRK przez Biuro Kultury, do tej kategorii należy finansowanie inwestycji w infrastrukturę kulturalną, dotowanie działalności instytucji kultury oraz zadań publicznych w dziedzinie kultury powierzanych organizacjom pozarządowym, a także przyznawania nagród i stypendiów twórcom
2. **niematerialnych** – do takich działań (realizowanych m.in. w ramach projektów *Adeste* i *Connect* oraz Laboratorium Edukacji Kulturalnej, które jest elementem WPEK) należy rozwijanie kompetencji pracowników instytucji kultury i wspieranie nawiązywania pomiędzy nimi relacji, a także dostarczanie wyników badań.

Uznanie wzmacniania zasobów za sposób realizacji PRK wymaga spełnienia dodatkowego warunku, zgodnie z którym charakter tych zasobów lub sposób ich wykorzystywania muszą być zgodne z założeniami PRK – tak jak w przypadku dotowania inwestycji zwiększających możliwości korzystania z instytucji przez osoby niepełnosprawne, przyznawania stypendiów wspierających twórczość

---

<sup>43</sup> Porównaj: rozdział 5 „Uspołecznienie, przejrzystość i oparcie polityki kulturalnej na wiedzy”.

artystyczną, organizowania szkoleń i prezentowania dobrych praktyk z zakresu rozwoju publiczności lub edukacji kulturalnej oraz promowania współpracy w tym zakresie.

Zagadnienie mechanizmu oddziaływania na udział Dzielnic, instytucji kultury i organizacji pozarządowych w realizacji PRK zostało omówione w dalszym rozdziale<sup>44</sup>.

## 2.3 Uwarunkowania towarzyszące

Oceniając sprawczość PRK, oprócz mechanizmów oddziaływania tego dokumentu, wskazanych w poprzednim rozdziale, należy wziąć pod uwagę również okoliczności towarzyszące realizacji PRK, które przyczyniały się do występowania zmian zgodnych z jego celami.

Jedną z takich okoliczności, najczęściej wskazywanych przez respondentów w kontekście inwestycji w infrastrukturę kultury, jest **poprawa kondycji finansowej Miasta**, przypadająca na drugą część okresu dotychczasowej realizacji PRK.

*R: - Pierwsze lata po uchwaleniu PRK mieliśmy okres kryzysu finansowego i cięć, które wywoływały dosyć duże napięcia. No, bo jeżeli ogólnie pieniędzy w Mieście było mniej, no to również na dziedzinę, jaką jest kultura, było mniej pieniędzy. I bardzo duże zarzuty ze strony społecznej, że po uchwaleniu PRK w pierwszych latach spadły poziomy dotacji dla organizacji pozarządowych, no i że ciągle jest to za mały udział.*

*B: - Czyli można by mówić o takich dwóch okresach, 2012-2014 (...) i po 2014...*

*R: - Tak, kiedy trochę lepsza koniunktura spowodowała, że jest więcej środków na realizację, zarówno części inwestycyjnej, jak i części bieżącej. [Rada / Zarząd]*

Zestawienie danych dotyczących (wykonania) budżetu pokazuje jednak, że procentowy wzrost budżetu Biura Kultury pomiędzy rokiem 2012 a 2018 był wyższy, niż wzrost budżetu m.st. Warszawy. Wysokość dotacji inwestycyjnych Biura Kultury wzrosła w tym okresie jeszcze bardziej dynamicznie – dane zostały przedstawione w dalszym rozdziale<sup>45</sup>. Wzrost wydatków na kulturę nie wynikał zatem wyłącznie z poprawy kondycji finansowej Miasta.

Kolejne sprzyjające uwarunkowanie stanowi **Ustawa o działalności pożytku społecznego i wolontariacie** oraz zmiany, jakie zaszły w związku z tą ustawą we współpracy Urzędu m.st. Warszawy z organizacjami pozarządowymi.

*- Dokumenty programowe mają to do siebie, że one raczej opisują rzeczywistość, trochę ją zaklinają w jakichś obszarach (...). Można wskazać punkty, które coś zmieniają, ale one raczej wynikają wprost z twardych dokumentów, takich jak przepisy. Na przykład weszła (...) ustawa o pożytku publicznym i wolontariacie. No to była taka istotna zmiana, bo pojawił się akt normatywny, który porządkował i nadawał ramy właśnie udzielania grantów. [Dzielnica]*

Z perspektywy PRK istotna była szczególnie nowelizacja ustawy wprowadzona w 2010 roku, dotycząca między innymi zlecenia realizacji zadań publicznych. Wprowadzono wówczas obowiązek oceniania ofert przez komisje konkursowe oraz nowe zapisy dotyczące kryteriów oceny ofert (Sienicka 2010).

---

<sup>44</sup> Porównaj: rozdział 6 „Udział Dzielnic, instytucji kultury i organizacji pozarządowych”.

<sup>45</sup> Porównaj: rozdział 4.1.1 „Budżet”.

Rozwiązania wprowadzane w związku z realizacją PRK stanowiły część szerszego procesu. Autorzy PRK byli świadomi tego kontekstu, wskazując, że:

„(...) tłem prac nad PRK są zachodzące procesy społeczne: zwiększające się zaangażowanie obywateli w budowanie lokalnych społeczności; ich emancypacja (czyli coraz większa potrzeba wpływania na otoczenie, uczestniczenia w podejmowaniu decyzji, bysja partnerem dla władz); a także wzrastająca ranga kultury w kraju (...)” (PRK: 4).

Partycypacja obywateli i przejrzystość podejmowania i realizowania decyzji w sprawach publicznych należą do wymiarów koncepcji zarządzania publicznego znanej jako *good governance* (Barczewska-Dziobek 2018: 154-157; ONZ 2009). Podejście to jest upowszechniane w Polsce od około dekady. Bezpośrednim impulsem zwiększającym udział strony społecznej w polityce kulturalnej największych polskich miast było ubieganie się przez nie o objęcie funkcji *Europejskiej Stolicy Kultury* na rok 2016. Powstanie PRK wiązało się między innymi z konkurowaniem o ten tytuł przez Warszawę<sup>46</sup>. PRK nie był jednak wyłącznie odzwierciedleniem procesu uspołecznienia polityki kulturalnej, lecz wniósł w ten proces znaczący wkład, m.in. tworząc strukturę zarządzania programem, w której istotną rolę odgrywały ciała dialogu obywatelskiego<sup>47</sup>.

W wywiadach powtarzały się ponadto opinie, że **PRK odzwierciedla sposób myślenie o kulturze powszechny wśród osób działających w Warszawie w tym obszarze**. Część respondentów wyprowadzała z tej przesłanki wnioski, że PRK nie odegrał większej roli – ponieważ ich zdaniem wizja kultury, na której się opiera, byłaby realizowana również gdyby dokument nie powstał. Inni natomiast uważali, że PRK był istotny. Po pierwsze ze względu na wpływ, jaki – dzięki uchwaleniu go przez Radę m.st. Warszawy – wywarł na działanie Urzędu Miasta. Po drugie jako forma usystematyzowania wartości i zasad, które starano się urzeczywistnić.

*- Kluczowy może być ten dokument, ale też praca ludzi, którzy ten dokument tworzyli. Bo wiadomo, że jeżeli było tam grono osób zaangażowanych, pewnie to było z 20-30 osób, i one tak naprawdę stworzyły ten dokument, ale równocześnie pracują w różnych instytucjach kultury, organizacjach czy w Urzędzie, to siłą rzeczy ten dokument promieniuje. Więc pytanie, na ile te osoby, gdyby ten dokument nie powstał, też realizowałyby te działania, jest trudne. Na pewno ten dokument (...) zmienił sposób działania Urzędu. Co się przekłada na pracę NGO pewnie w większej skali. Co się przekłada na instytucje kultury też w większej skali. Ale na pewno szereg tych instytucji i tak by się zmieniła w tym kierunku, który wskazuje PRK [Naczelniczy BK]*

*B: - Chciałbym pogłębić (...) to pytanie – na ile zmiany zachodzące w Warszawie po 2012 roku w obszarze kultury były zgodne z PRK, a na ile wynikały z zapisów PRK? Na ile dokument dobrze uchwycił ducha czasu i opisał to, co się i tak zadzieje, a na ile miał moc sprawczą?*

*R: - To jest dobre pytanie, ale nie wiem, czy znam na nie odpowiedź. Biuro Kultury to są osoby, które stały za tworzeniem PRK, miały taką wizję, toteż i tworzenie kultury, za którą odpowiadały potem w mieście, było z tym zgodne, więc można powiedzieć, że jedno i drugie. [Rada]*

*B: - Czy [nazwa instytucji kultury] jakoś wpisuje się w te działania, realizuje [PRK] przez swoje działania?*

*R: - Wie pani, ponieważ my braliśmy udział w tworzeniu tych założeń, no to tak (śmiech) [IK]*

*- Też się czuję współautorem / współautorką tego, więc trudno żebym nie realizował / nie realizowała celów, które tam są, w mojej pracy instytucjonalnej. To jest taka rzecz naturalna. [IK]*

<sup>46</sup> Ostatecznie został przyznany, w 2011 roku, Wrocławowi.

<sup>47</sup> Porównaj: rozdział 5 „Uspołecznienie, przejrzystość i oparcie polityki kulturalnej na wiedzy”



*- Ten program nie jest jakiś inny od innych programów, (...) to jest naturalne, że próbujemy wszyscy myśleć w tę samą stronę, bo świat tego wymaga. To absolutnie nie jest krytyka akurat, tylko raczej próba zauważania, że ten język, te cele, taki sposób myślenia o kulturze, to jest taki mainstreamowy sposób myślenia w tej chwili, najbardziej chyba powszechny. Oczywiście nie mówię o obecnej władzy [państwowej], bo to jest inna sprawa. [Obserwator]*

Nawiązując do ostatniej z przywołanych wypowiedzi, odnoszącej się do władz państwowych, warto zauważyć, że wrażenie oczywistości PRK prawdopodobnie wynika, przynajmniej częściowo, z funkcjonowania osób, które podzielają wartości i zasady zapisane w tym dokumencie, w środowisku o podobnych poglądach. Wywiady przeprowadzone z szerszą grupą respondentów przypominają, że równolegle funkcjonują odmienne, bardziej tradycyjne lub wolnorynkowe wizje kultury. Rozstrzygnięcie w jakim stopniu PRK było wyrazem określonego sposobu postrzegania kultury oraz jej roli w rozwoju miasta, a w jakim stanowił inspirację do myślenia o kulturze w ten właśnie sposób, nie wydaje się możliwe. Uchwytany jest natomiast, wspomniany we wcześniejszym rozdziale<sup>48</sup>, wpływ PRK na praktykę zarządzania polityką kulturalną: jako podstawy asygnowania funduszy oraz standardu, do którego odwołują się realizatorzy, interesariuszy i obserwatorzy polityki kulturalnej (także ci, którzy realizację PRK oceniają negatywnie).

Przekonanie, że zasady i wartości PRK byłyby realizowane nawet gdyby nie zostały zapisane w tym dokumencie, należy odróżnić od wyrażanej przez niektórych respondentów opinii, że ogólnikowość PRK pozwala fikcyjnie opisać niemal wszelkie działania za realizację tego programu.

*- Mogę wszystkie działania, które sobie realizuję, podciągnąć, że jest to w ramach PRK. [Dzielnica]*

*- Co takiego taka instytucja by musiała robić, żeby się w tych ramach nie zmieściła? No musiałaby w ogóle chyba odejść od swoich statutowych obowiązków (...). Jeżeli w domu kultury dyrektor by urządził, punkt sprzedaży skarpetek, (...), to wtedy by można powiedzieć, że w PRK nie ma takiego punktu, ten dyrektor jest na kursie kolizyjnym z PRK. Ale on byłby przede wszystkim na kursie kolizyjnym z własnym statutem i najzwyczajniej w świecie ze zdrowym rozsądkiem, a nie dlatego, że ten dokument mu wyznacza działanie. Statut mu wyznacza działanie. [Dzielnica]*

---

<sup>48</sup> Porównaj: rozdział 2.2.1 „Oddziaływanie PRK jako zobowiązania.”

## 3 Priorytet kultury w rozwoju Warszawy

### 3.1 Programowanie rozwoju

#### 3.1.1 Kultura w Strategii #Warszawa2030

W wyniku prac koordynowanych przez BFEiPR (prowadzonych od 2015 roku), w maju 2018 roku uchwałą Rady m.st. Warszawy zaktualizowana została strategia rozwoju miasta. W odróżnieniu od poprzedniej (z 2005 roku), fundamentalną zasadą *Strategii #Warszawa 2030* (uchwalonej w 2018 roku) jest podejście międzysektorowe. Jej strukturę wyznaczają cele, których realizacji mają służyć różne polityki publiczne, w tym polityka kulturalna<sup>49</sup>.

Podczas prac nad nową strategią Biuro Kultury dążyło do realizacji zapisanego w PRK założenia, zgodnie z którym głównym zadaniem polityki kulturalnej miasta jest „podniesienie rangi i roli kultury w rozwoju Warszawy” (PRK: 4).

- *Biuro Kultury było bardzo aktywne. (...) Oni bardzo chcieli być włączeni we wszystko. [Inne Biuro]*

Starania Biura Kultury o wskazanie *explicite* roli kultury w opisie celów strategii przyniosły umiarkowanie pozytywne efekty. „Pogłębianie uczestnictwa w kulturze” zostało m.in. ujęte jako jeden ze sposobów podnoszenia kompetencji mieszkańców, a jeden z celów strategicznych został zatytułowany „twórcze środowisko”<sup>50</sup>.

Z perspektywy zwiększania roli polityki kulturalnej w rozwoju miasta korzystne jest przypisanie jej do 8 spośród 12 zawartych w Strategii celów szczegółowych (a zarazem do każdego z 4 celów strategicznych). Biuro odpowiedzialne za politykę kulturalną jest jednym z trzech Biur odpowiedzialnych za dwa cele (pozostałym Biurom przypisano odpowiedzialność za pojedyncze cele). Jest ponadto trzecim biurem pod względem liczby celów, w których realizacji ma pełnić rolę kluczowego partnera (w przypadku Biura Kultury takich celów jest 6).

Zarazem wymóg wskazania w każdym programie jednego celu strategii, któremu dany program będzie przede wszystkim służył, może utrudniać spójne programowanie działań kulturalnych.

Najpoważniejsze ryzyko związane z obecnym kształtem systemu programowania rozwoju miasta wynika z braku rozstrzygnięć dotyczących kwestii, która będzie miała kluczowe znaczenie przy tworzeniu i realizowaniu programów. Nie ustalono mianowicie sposobu podejmowania decyzji przez rady programowe, którym<sup>51</sup> ma zostać powierzone zadanie przygotowania programów i odpowiedzialność za ich realizację. Tym samym nie zapewniono wystarczającego wpływu Biur odpowiedzialnych za realizację poszczególnych programów na działania prowadzone na poziomie

---

<sup>49</sup>Takie podejście jest zgodne z Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego, przyjętą przez rząd w 2010 roku (s. 9, 5-17). Jej autorzy na podstawie opracowań OECD przeciwstawili dwa paradygmaty: „podejście sektorowe” oraz „zintegrowane przedsięwzięcia rozwojowe”, opowiadając się jednoznacznie za drugim z nich. (9,15-17)[https://www.miiir.gov.pl/media/3337/KSRR\\_13\\_07\\_2010.pdf](https://www.miiir.gov.pl/media/3337/KSRR_13_07_2010.pdf).

<sup>50</sup> Zamiast, jak początkowo planowano „innowacyjne środowisko”.

<sup>51</sup> Zgodnie z projektem zarządzenia w sprawie zarządzania rozwojem Miasta.

dzielnicowym<sup>52</sup>. Zgłaszane przez Biuro Kultury uwagi dotyczące dokonania adekwatnego podziału kompetencji pomiędzy Biurami a Dzielnicami nie doprowadziły dotychczas do rozwiązania wskazanego problemu. Obecnie kluczowe wydaje się dokonanie takich rozstrzygnięć we wczesnej fazie prac nad tworzeniem programów precyzujących sposób realizacji poszczególnych celów Strategii.

### 3.1.2 Tworzenie dokumentów programowych PRK

PRK został przyjęty uchwałą Rady m.st. Warszawy w 2012 roku. Natomiast prace nad programami operacyjnymi, które według zamieszczonego w PRK harmonogramu powinny zostać przeprowadzone do 2016 roku (PRK: 41-42), nie zakończyły się przyjęciem ich zarządzeniem Prezydenta ani uchwałą Rady<sup>53</sup>. Kwestia niedotrzymania terminu stworzenia programów operacyjnych była najczęściej wskazywanym mankamentem realizacji PRK.

- *Wydaje mi się, że cztery lata to jest wystarczająco dużo, żeby napisać programy operacyjne, a to się nie udało.* [ZS PRK]

Wyjątkiem jest WPEK, przyjęty zarządzeniem Prezydenta w 2009 roku<sup>54</sup> (jako program adresowany do uczniów) i zaktualizowany w 2015 roku<sup>55</sup> (już jako program skierowany do ogółu mieszkańców Warszawy).

Prace nad pozostałymi programami (dotyczącymi zarządzania instytucjami kultury, wsparcia twórczości, rozwoju publiczności oraz rozwoju bibliotek) były prowadzone najintensywniej w latach 2015-2017. W pracach nad programami uczestniczył wówczas aktywnie ZS PRK drugiej kadencji, a także zewnętrzni eksperci oraz pracownicy Biura Kultury. W tym okresie na zamówienie Biura Kultury zewnętrzne zespoły eksperckie wykonały diagnozy dotyczące obszarów „Zarządzanie” i „Twórczość” i sporządziły dokumenty programowe<sup>56</sup>, które zostały poddane konsultacjom społecznym. Zgodnie z informacjami zawartymi w raporcie z tych konsultacji, dalsza praca nad dokumentami miała polegać na ich operacjonalizacji (Biuro Kultury 2016) – wersje konsultowane nie zawierały jeszcze budżetu, wskaźników ani szczegółowego harmonogramu. Odpowiadając na uwagi zgłoszone podczas konsultacji, ZS PRK odniósł się również do zastrzeżenia dotyczącego opóźnień w opracowywaniu programów, stwierdzając:

„Zespół Sterujący jest częściowo odpowiedzialny za brak programów operacyjnych. Właśnie dlatego wprowadziliśmy zmiany w składzie i sposobie pracy Zespołu Sterującego oraz Społecznej Rady Kultury. Trzeba także przypomnieć, że już po uchwaleniu dokumentu *Miasto kultury i obywateli. Program rozwoju kultury w Warszawie do roku 2020* nastąpiła zmiana dyrektora Biura Kultury, Pełnomocnika ds. Programu Rozwoju Kultury i wiceprezydenta odpowiedzialnego za kulturę. (*Raport z konsultacji* 2016: 13).

---

<sup>52</sup> Alternatywne rozwiązanie, zaproponowane przez Biuro Kultury, tj. powierzenie odpowiedzialności za programy obejmujące takie działania Dzielnicom, przy równoczesnym przyjęciu dokumentu o randze polityki, określającego podejście wspólne dla programów ogólnomiejskich i dzielnicowych, nie zostało zaakceptowane przez BFEiPR.

<sup>53</sup> W PRK nie określono w jaki sposób mają zostać przyjęte programy, natomiast wskazano, że decyzje w sprawie ich realizacji podejmuje Prezydent (PRK: 37). Obecnie przyjmowania programów uchwałą Rady m.st. Warszawy lub zarządzeniem Prezydenta wymagają standardy dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy, wprowadzone Zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy nr 1868/2017 z 5.12.2017 r.

<sup>54</sup> Zarządzenie nr 3923/2009 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 7.12.2009 r.

<sup>55</sup> Zarządzenie nr 453/2015 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 9.04.2015 r.

<sup>56</sup> Tzw. „program Hausnera” i „program Bendyka”.

Wspomniana zmiana składu i sposobu pracy ZS PRK miała miejsce dopiero w 2015, a ZS PRK w 2016 roku. Problemy w funkcjonowaniu tych ciał, wpływające negatywnie na efektywność procesu tworzenia dokumentów programowych PRK, przedstawiamy w dalszym rozdziale<sup>57</sup>.

Przeprowadzone wywiady wskazują, że o ile z perspektywy podmiotów zaangażowanych w programowanie warszawskiej polityki kulturalnej takie zmiany mają często istotne znaczenie, o tyle część zewnętrznych obserwatorów „nie zeruje licznika”, tj. ocenia przebieg tego procesu uznając za punkt startowy uchwalenie PRK, lub nawet początek prac nad tym dokumentem, tj. rok 2008<sup>58</sup>.

Zdaniem części respondentów, przede wszystkim spoza Urzędu Miasta, niezakończenie prac nad programami świadczy o tym, że zadanie to miało dla urzędników niewystarczający priorytet. Natomiast respondenci z Urzędu Miasta przyczyny opóźnień upatrywali w początkowym braku w tej instytucji wiedzy i wzorców w zakresie programowania polityk publicznych. Pod tym względem aktualna sytuacja – gdy obowiązują wprowadzone zarządzeniem Prezydenta standardy dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy, a BFEiPR jest gotowe wspierać pozostałe Biura w ich spełnianiu – jest zdecydowanie bardziej sprzyjająca.

*- Wydaje mi się, że my nie mieliśmy dość umiejętności jak tworzyć dobry program operacyjny, takiej podpowiedzi, czy jakiegoś skryptu, że tutaj musimy zrobić badania, mierniki i tak dalej, to wszystko się tak krok po kroku rozwijało. [Urząd Miasta]*

Jako drugą niesprzyjającą okoliczność wskazywali zaabsorbowanie bieżącymi zadaniami

*- To jest trochę bolączka w ogóle urzędu, że trudno się planuje pracę, bo urząd w jakiś sposób też jest reaktywny i może sobie zaplanować, że coś robi, ale dostaje a to prośby, a to coś się wydarzy, a to są jakieś naciski polityczne, tak że nie jesteśmy do końca w 100% autorem naszych działań. [Urząd Miasta]*

Wiąże się to z kwestią zasobów, którą omawiamy w dalszym rozdziale<sup>59</sup>. Oprócz niewystarczających zasobów kadrowych Biura Kultury, trudnością wpływającą na przebieg procesu tworzenia dokumentów programowych uszczegóławiających PRK był brak ustalonego budżetu na finansowanie związanych z tym prac.

Niektórzy respondenci należący do kadry zarządzającej Biura Kultury wskazywali także, że pomimo uchwalenia PRK przez Radę m.st. Warszawy, początkowo część pracowników Biura nie identyfikowała się z tym dokumentem, traktując go jako program „strony społecznej”.

Oprócz wymienionych dokumentów, w wyniku prac Biura Kultury, ZS PRK drugiej kadencji oraz zewnętrznych ekspertów powstały:

- *Program Zarządzanie polityką kulturalną przez Biuro Kultury m.st. Warszawy w latach 2018-2020*
- *Plan wykonawczy rozwoju bibliotek m.st. Warszawy*
- *program rozwoju dzielnicowych domów kultury „Laboratorium Edukacji Kulturalnej”*
- *Warszawski plan rozwoju publiczności 2019-2021*

---

<sup>57</sup> Porównaj: rozdział 5 „Uspołecznienie, przejrzystość i oparcie polityki kulturalnej na wiedzy”.

<sup>58</sup> Wówczas na zamówienie Biura Kultury opracowany został dokument *Program rozwoju kultury w Warszawie w latach 2009-2020. Biała Księga Kultury w Warszawie*.

<sup>59</sup> Porównaj: rozdział 4.1 „Biuro kultury”.

- zestawienie działań na rzecz wsparcia twórczości.

Projekt zarządzenia w sprawie pierwszego z wymienionych dokumentów w maju 2017 roku został poddany przez Biuro Kultury procedurze uzgodnień z innymi biurami Urzędu m.st. Warszawy<sup>60</sup>, a następnie zmodyfikowany w wyniku uwzględnienia części uwag. Ostatecznie Prezydent nie wprowadził go jednak zarządzeniem. Natomiast w grudniu 2017 roku zarządzeniem Prezydenta wprowadzone zostały standardy dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy, wymagające tworzenia programów zgodnie z określoną w tych standardach procedurą, jako dokumentów opisujących sposób realizacji poszczególnych celów operacyjnych *Strategii #Warszawa2030* lub innych obowiązkowych zadań samorządu lokalnego. Po wprowadzeniu standardów nie ma już możliwości uszczegóławiania PRK poprzez tworzenie *programów*.

Dokument *Zarządzanie polityką kulturalną przez Biuro Kultury m.st. Warszawy w latach 2018-2020* jest wykorzystywany przez Biuro Kultury jako wytyczne w bieżącej pracy. Przy czym nie wszystkie opisane w nim działania leżą w gestii Biura (decyzje dotyczące trybu powoływania dyrektorów poszczególnych instytucji są podejmowane bezpośrednio przez Prezydenta).

*Plan wykonawczy rozwoju bibliotek m.st. Warszawy* został opracowany jako dokument wdrożeniowy PRK (*Plan...*: 6), bez zamiaru nadawania mu rangi programu przyjmowanego uchwałą Rady m.st. Warszawy ani zarządzeniem Prezydenta. Dokument odnosi się do okresu 2018-2020, i podobnie jak *Zarządzanie polityką kulturalną...* ukierunkowuje działanie prowadzone przez Biuro Kultury.

Program rozwoju dzielnicowych domów kultury „Laboratorium Edukacji Kulturalnej” został opracowany w roku 2015; reforma domów kultury była realizowana w latach 2016-2018.

W *Warszawskim planie rozwoju publiczności 2019-2020* zapisano założenie, że zostanie zatwierdzony przez ZS PRK. Ten dokument oraz zestawienia działań na rzecz wsparcia twórczości mają obecnie charakter roboczy. Ostateczne decyzje dotyczące zakresu *Warszawskiego planu rozwoju publiczności 2019-2020* zostaną podjęte po ustaleniu wysokości budżetu, którym Biuro Kultury będzie dysponowało na realizację planowanych działań. W dokumencie przewidziano, że jego ostateczna wersja zostanie zatwierdzona przez ZS PRK.

---

<sup>60</sup> Biurem Marketingu Miasta, Biurem Organizacji Urzędu, Centrum Komunikacji Społecznej, Biurem Funduszy Europejskich i Polityki Rozwoju oraz Biurem Informatyki i Przetwarzania Informacji.

### 3.1.3 Kultura w Zintegrowanym Programie Rewitalizacji

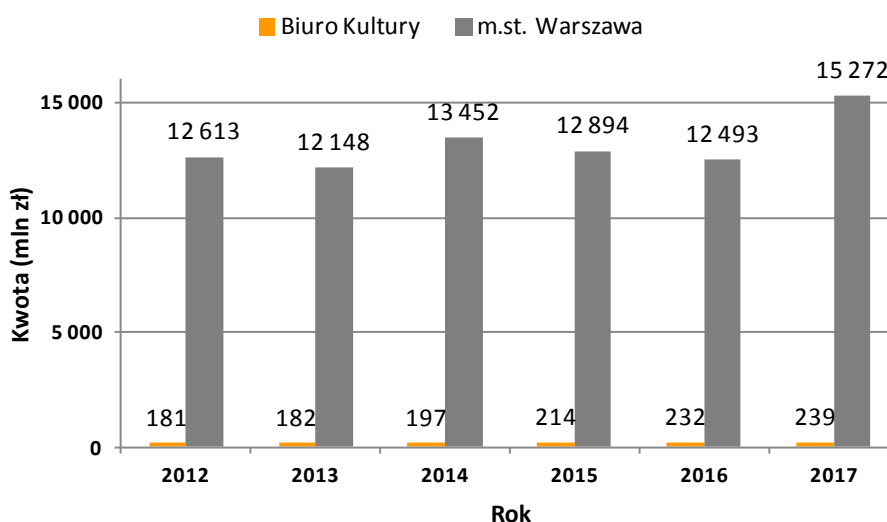
W okresie obowiązywania PRK rozpoczęła się również realizacja *Zintegrowanego Programu Rewitalizacji m.st. Warszawa do roku 2022 (ZPR)*, uchwalonego w 2015 roku i zaktualizowanego w 2016<sup>61</sup>. Jednym z celów ZPR jest *Rozwój turystyki, kultury i sportu w oparciu o tożsamość lokalną oraz zasoby dziedzictwa kulturowego*. W ZPR założono, że na realizację tego celu zostanie przeznaczona około jedna trzecia kwoty przeznaczonej na realizację całego programu (porównaj ZPR: 215-216).

Z perspektywy zwiększania roli kultury w rozwoju miasta ZPR jest istotny, ponieważ uwzględnia przedsięwzięcia kulturalne jako element interwencji służącej wyprowadzeniu obszaru rewitalizacji z kryzysu, na który składają się zjawiska problemowe w różnych sferach. Na poziomie opisu celu, znaczenie kultury ujęto wąsko, koncentrując się na ochronie dziedzictwa oraz kultywowaniu lokalnej tożsamości. Biuro Kultury określając oczekiwane rezultaty przedsięwzięć kluczowych oraz spotykając się z ich realizatorami dążyło do ukierunkowania przedsięwzięć kulturalnych (w szerokim znaczeniu) również na przewyższanie problemu wykluczenia społecznego. Taki kierunek nie został jednak nadany w sposób systemowy: nie jest bezpośrednio odzwierciedlony w treści ZPR, nie przekłada się na kryteria oceny projektów ani na wskaźniki.

## 3.2 Finansowanie kultury

W okresie obowiązywania PRK budżet Biura Kultury, któremu przypisana została kluczowa rola w ich wdrażaniu, był systematycznie zwiększany („wykonanie budżetu” wzrosło ze 181 mln w 2012 roku do 239 mln w 2017).

**Wykres 1: Budżet Biura Kultury oraz m.st. Warszawy w latach 2012-2017 (wykonanie) – kwoty**



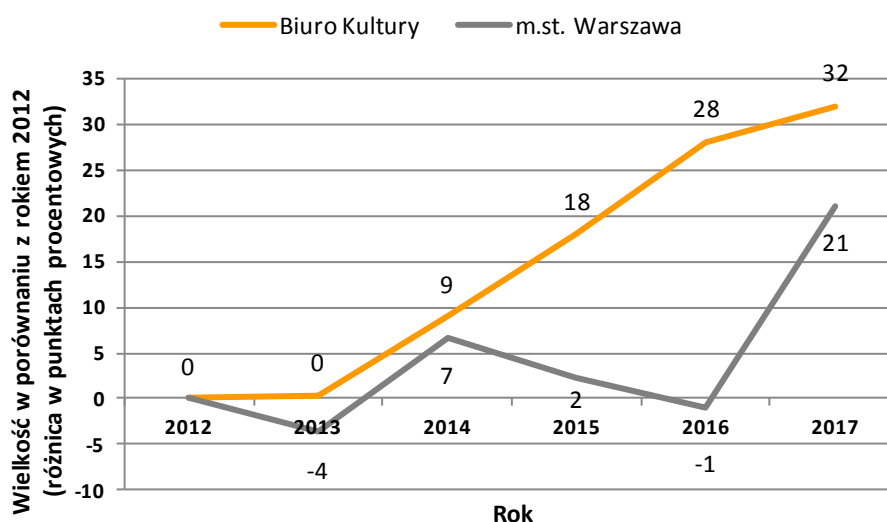
Informacje uzyskane w wywiadach pozwalają uznać, że przyczyniło się do tego między innymi aktywne zabieganie przez Biuro Kultury o fundusze na realizację PRK oraz uznawanie istotnego znaczenia tego dokumentu przez Radę m.st. Warszawy oraz Zespół Koordynujący.

<sup>61</sup> Uchwałą nr XXXIII/809/2016 Rady m.st. Warszawy z 25.08.2016 r.

- PRK jest nam pomocne ze względu na to, że (...) łatwiej jest nam negocjować czy zwiększenie budżetu na pewne kwestie, czy nawet zachowanie go na tym samym poziomie, (...) ze skarbnikiem i ze wszystkimi decydentami w mieście. (...) Jeżeli umawiamy się w mieście, że mamy taką politykę i dążymy do realizacji tych celów, które są zawarte w PRK, to musimy mieć odpowiednie narzędzia, również finansowe, żeby do tego dążyć. To jest pomocne. (...) Jak patrzę na te ostatnie lata, kiedy już działamy z PRK, łatwiej jest nam zdobywać dużo wyższy budżet niż pierwotnie zakłada dla nas (...) Skarbnik [Naczelniczy BK]

Na rzecz wniosku, że do znacznego wzrostu budżetu Biura Kultury przyczyniło się realizowanie przez nie PRK – a zatem, że nie był to wyłącznie efekt poprawy sytuacji finansowej Miasta – przemawia również fakt, że procentowy wzrost budżetu Biura Kultury pomiędzy rokiem 2012 a rokiem 2017 był wyższy do procentowego wzrostu całego budżetu m.st. Warszawy (wzrost, odpowiednio, o: 32% i 21%).

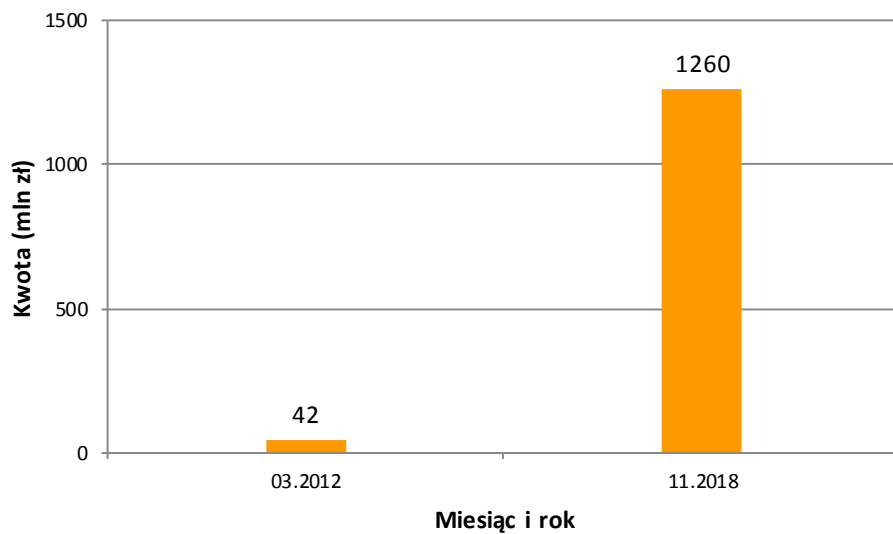
**Wykres 2: Budżet Biura Kultury oraz m.st. Warszawy w latach 2012-2017 (wykonanie) – zmiany w porównaniu z rokiem 2012**



Jeszcze bardziej dynamicznie wzrosła kwota dotacji inwestycyjnych Biura Kultury. O ile w marcu 2012 roku (tj. W momencie uchwalenia PRK) łączna wartość dotacji na zadania inwestycyjne w trakcie realizacji<sup>62</sup> wynosiła około 42 mln złotych, o tyle w listopadzie 2018 roku osiągnęła wysokość 1 260 mln złotych (a zatem wzrosła w przybliżeniu 30-krotnie).

<sup>62</sup> Tj. kwota obejmująca zarówno środki już przyznane, jak i planowane na realizację tych zadań.

**Wykres 3: Łączna wartość dotacji (przyznanych i planowanych) Biura Kultury na realizację zadań inwestycyjnych**





## 4 Instytucjonalna gotowość Urzędu Miasta do realizacji PRK

### 4.1 Biuro Kultury

#### 4.1.1 Budżet

Biuro Kultury finansuje przedsięwzięcia przewidziane w dokumentach programowych służących uszczegółowieniu PRK<sup>63</sup>, jak również inwestycje w infrastrukturę kulturalną, działalność instytucji kultury oraz realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe.

Przy tym w PRK nie określono budżetu na jego realizację, wskazując, że ustalenie jego wysokości należy do najpilniejszych zadań (PRK: 41). Budżet „na wdrażanie PRK” nie został formalnie wyodrębniony, natomiast wraz ze wzrostem budżetu<sup>64</sup>, Biuro Kultury uzyskało stosowne fundusze na realizację poszczególnych przedsięwzięć z tego zakresu.

W diagnozie (Hausner i in. 2015), która poprzedziła przygotowanie dokumentu programowego dotyczącego realizacji PRK w obszarze zarządzania<sup>65</sup> jako istotne ograniczenie realizacji polityki kulturalnej przez Biuro Kultury wskazano, że:

„Aktualne uwarunkowania pozostawiają (...) bardzo mało miejsca na proaktywną politykę i sprowadzają BK do roli organizmu ‘przesuwającego’ środki. Aktualnie BK próbuje aktywnie złamać tę zależność historyczną” (Hausner i in. 2015: 15).

Środków przekazywanych w formie dotacji instytucjom kultury oraz organizacjom pozarządowym nie należy jednak kwalifikować jako funduszy, które nie służą realizacji PRK. Celem przedsięwzięć służących bezpośrednio wdrażaniu PRK (takich jak choćby zmiany statutów teatrów i konkursów na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe czy szkolenia i warsztaty dla pracowników instytucji kultury) jest bowiem właśnie ukierunkowanie działalności finansowanej poprzez dotacje na realizację PRK<sup>66</sup>.

#### 4.1.2 Organizacja, zarządzanie i kadry

W sierpniu 2013 roku miała miejsce pierwsza, od czasu uchwalenia PRK, zmiana na stanowisku dyrektora Biura Kultury. Sposób wyboru był zgodny z promowaną w PRK zasadą przejrzystości – dyrektor został wybrany w konkursie, z udziałem przedstawicieli strony społecznej w komisji konkursowej. We wrześniu 2014 roku dyrektor został powołany na stanowisko Pełnomocnika Prezydenta m.st. Warszawy ds. PRK<sup>67</sup> (poprzedni Pełnomocnik<sup>68</sup> pełnił tę funkcję od grudnia 2012 roku).

---

<sup>63</sup> Dokumenty te wymieniono w rozdziale # 3.1.2 „Tworzenie dokumentów programowych PRK”.

<sup>64</sup> Zmiany wielkości budżetu Biura Kultury w latach 2012-2017 zostały przedstawione w rozdziale # 3.2 „Finansowanie kultury”.

<sup>65</sup> „Mianowanie dyrektora instytucji powinno odbywać się okazjonalnie i powinno być każdorazowo uzasadniane, jak miało to miejsce do tej pory. (...) Uważamy jednak, iż możliwość prowadzenia danej instytucji przez jedną osobę należy ograniczyć do dwóch kadencji.” (Hausner i in. 2016: 18)

<sup>66</sup> Porównaj: rozdział 6.2 „Instytucje kultury i organizacje pozarządowe.”

<sup>67</sup> Zarządzeniem nr 6571/2014 Prezydenta m.st. Warszawy z 12.09.2014.

<sup>68</sup> Powołany Zarządzeniem nr 3648/2012 Prezydenta m.st. Warszawy z 12.12.2012.

Po zmianie dyrektora, struktura Biura została przekształcona w bardziej dogodną z perspektywy realizacji PRK. Oprócz przyporządkowania dotychczasowych zadań do nowych wydziałów, wzmocniona została funkcja komunikacyjna (poprzez utworzenie Zespołu Komunikacji i Promocji) oraz badawcza (poprzez utworzenie Działu Badań, Analiz i Rozwoju w Wydziale Projektów Kulturalnych) i zwiększona została liczba etatów.

W partycypacyjnym procesie, z udziałem pracowników Biura, sformułowane zostały misja i cele Biura Kultury. Misja biura, którą jest zapewnienie kulturze kluczowej pozycji w rozwoju Warszawy, odzwierciedla bezpośrednio założenie PRK zgodnie z którym głównym zadaniem polityki kulturalnej miasta jest „podniesienie rangi i roli kultury w rozwoju Warszawy” (PRK: 4). Wprowadzono również procedurę rocznego planowania zadań, za których realizację odpowiadają naczelnicy poszczególnych wydziałów. Wprowadzone rozwiązania (ostatnie z wymienionych najsilniej) związały zadania pracowników z PRK.

Natomiast część respondentów, zarówno z Biura Kultury, jak i obserwujących jego funkcjonowanie z zewnątrz, wskazało, że jeżeli uwzględni się stopień zaabsorbowania kadry Biura bieżącymi zadaniami, to zasoby kadrowe potrzebne do tworzenia i realizowania programów wynikających z PRK są wciąż niewystarczające.

*- Nie wygospodarowaliśmy takich zasobów ludzkich, które by mogły usiąść, przygotować program i dać go później do wykonania (...) PRK być może nie widział naszych obowiązków wynikających z ustaw, tego, że my musimy pełnić funkcję organizatora dla instytucji, że my musimy przekazywać dotacje (...). Przestrzeganie procedur i formalności, przepisów, to jest absolutna konieczność, (...) ale mówiąc szczerze to, ile u nas jest różnych kłopotów z dopełnianiem tych formalności, to ja bym powiedział/powiedziała, że powinniśmy dwa lata jako urząd poświęcić na to, żeby wypracować najpierw funkcjonujące procedury. Bo one (...) tak często się zacinają, że nie mamy tyle czasu, żeby poświęcić go na myślenie o planowaniu sensownym przyszłości. To taka gorzka konstatacja. [Naczelnicy BK]*

*- Jednak nie nastąpiło takie przestrojenie biura, która by umożliwiło rzeczywiście skupienie na tym, po części to oczywiście wynika z tego, że praca Biura Kultury jest gaszeniem pożarów i cały czas dzieją się kolejne rzeczy, problemy w różnych instytucjach i jest mnóstwo rzeczy codziennych i po prostu zabrakło takiego skupienia na tym. [ZS PRK]*

Z podobnych względów część respondentów proponowała rozdzielenie funkcji dyrektora Biura Kultury oraz Pełnomocnika Prezydenta ds. realizacji PRK.

*- Teraz myślę, że jednak być może to połączenie pełnomocnika i dyrektora, to wcale nie było takie dobre. (...) Jak widziałem/widziałam dyrektora, że on pójdzie na spotkanie o czymś tam, tu o czymś, do premiera, tu gasi pożar, a tu ma się zajmować Hausnerem [tj. dokumentem programowym opracowanym przez zespół kierowany przez prof. Jerzego Hausnera] , to po prostu nikt by tego nie zniósł. [ZS PRK]*

*- Myślę, że jednak funkcja dyrektora i pełnomocnika do spraw wdrażania programu powinna być rozdzielona. I że ten pełnomocnik, to powinien być ktoś, kto ma konkretne uprawienia, które trzeba by ustalić i spisać, i kto ma niewielki, może kilkosobowy, zespół osób, które po prostu realizują to co zastanie wymyślone i zdecydowane przez zespół sterujący. Czyli kontaktują się, wymyślają i spisują strategię, którą przedstawiają później Biuru Kultury, żeby mogło ją wdrożyć, a nie, żeby jacyś urzędnicy musieli się miotać i to wymyśleć, którzy mają pełny zakres własnych obowiązków. [ZS PRK]*

Zarazem w wywiadzie z respondentem z Rady m.st. Warszawy zwiększenie liczby pracowników Urzędu m.st. Warszawy (zwłaszcza kadry zarządzającej) zostało wskazane jako kwestia, która niejednokrotnie budzi wątpliwości radnych należących do opozycji.

## 4.2 Integracja działań komórek organizacyjnych

Wdrażanie PRK wymagało współpracy Biura Kultury z innymi komórkami organizacyjnymi Urzędu. Jednak ZS PRK w szerokim składzie, obejmującym m.in. przedstawicieli 8 Biur<sup>69</sup>, okazał się nieefektywny (m.in. ze względu na częstą nieobecność osób decyzyjnych). Do pełniejszego udziału innych Biur w realizacji PRK nie doprowadziło również wyodrębnienie funkcji Pełnomocnika ds. PRK. Mogło się do tego przyczynić połączenie sprawowania tej funkcji z funkcją naczelnika wydziału, a następnie dyrektora Biura Kultury – taka sytuacja prawdopodobnie nie sprzyja koordynacji współpracy różnych komórek (prawdopodobnie z tego względu regulamin organizacyjny Urzędu zakłada, że Pełnomocnik „nie wchodzi w skład podstawowych komórek organizacyjnych”). Niezależnie od tego, Biuro Kultury współpracuje blisko z częścią Biur istotnych z perspektywy wdrażania PRK.

W PRK jedynym wskazanym z nazwy Biurem, któremu przypisano konkretne zadania, było Biuro Kultury. Do innych Biur dokument odnosi się zbiorczo jako do „współpracujących w realizacji Programu” (PRK: 43)<sup>70</sup>. Biorąc pod uwagę szerokie spektrum celów PRK – obejmujących między innymi wspieranie rozwoju sektora kreatywnego, poprawę stanu i dostępności infrastruktury kulturalnej i poprawę jakości przestrzeni publicznej oraz kształtowanie wizerunku miasta – a także skład pierwszego ZS PRK, należy założyć, że konkretne decyzje dotyczące zaangażowania poszczególnych Biur miały zostać podjęte na etapie tworzenia programów operacyjnych.

Ścisłsza integracja działań różnych Biur, związanych z wdrażaniem PRK, nastąpiła w węższym zakresie, tj. na poziomie programu (WPEK), za którego koordynację odpowiada Pełnomocnik Prezydenta ds. edukacji kulturalnej (przy czym dotyczy to przede wszystkim dwóch Biur: Kultury i Edukacji). Systemowymi rozwiązaniami wspierającymi koordynację przedsięwzięć, które wymagały zaangażowania różnych Biur, były ponadto Komitet Rewitalizacji<sup>71</sup>, uczestniczący we wdrażaniu ZPR oraz komitety sterujące powoływane w związku z realizacją poszczególnych inwestycji.

---

<sup>69</sup> Biurami, które miały swoich przedstawicieli w pierwszym ZS PRK, były: Biuro Kultury, Biuro Edukacji, Biuro Stołecznego Konserwatora Zabytków, Biuro Funduszy Europejskich i Rozwoju Gospodarczego, Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego, Biuro Polityki Lokalowej, Biuro Promocji Miasta oraz Centrum Komunikacji Społecznej.

<sup>70</sup> Wyjątkiem jest Biuro Edukacji, wymienione z nazwy jako przykładowe Biuro współpracujące przy realizacji PRK, finansujące edukację kulturalną. Być może wynika to z istnienia, w momencie tworzenia PRK, jego pierwszego programu operacyjnego: WPEK.

<sup>71</sup> W skład Komitetu Rewitalizacji weszli przedstawiciele Biura Polityki Lokalowej i Rewitalizacji, Biura Kultury, Biura Pomocy i Projektów Społecznych i Centrum Komunikacji Społecznej, a także dzielnic Praga-Południe, Praga-Północ i Targówek.

Z perspektywy zakresu PRK rozwiązania te są jednak zaledwie fragmentaryczne. Najistotniejszym problemem pozostaje brak mechanizmu, który w wystarczającym stopniu włączyłby w realizację PRK Dzielnic (kwestię udziału Dzielnic w realizacji PRK omawiamy w dalszym rozdziale<sup>72</sup>). Realizacja *Strategii #Warszawa2030* będzie wymagała ustanowienia mechanizmów współpracy Biur wiodących oraz Kluczowych Partnerów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych celów. Zarządzenie dotyczące systemu zarządzania strategią (obecnie w fazie międzybiurowych uzgodnień) przewiduje utworzenie m.in. rad odpowiedzialnych za opracowanie, a następnie wdrażanie poszczególnych programów. Rady mają się składać z przedstawicieli realizatorów danego programu (w tym odpowiednich Biur oraz – w przypadku części programów – Dzielnic). Zarządzenie nie precyzuje natomiast sposobu podejmowania decyzji przez te gremia. Biuro Kultury zgłosiło potrzebę wprowadzenia takich rozstrzygnięć.

---

<sup>72</sup> Porównaj: rozdział 6.1 „Dzielnice”.

## 5 Uspołecznienie, przejrzystość i oparcie polityki kulturalnej na wiedzy

### 5.1 Wkład PRK w uspołecznienie polityki kulturalnej

Rozwiązania wprowadzane w związku z realizacją PRK, służące uspołecznieniu polityki kulturalnej, stanowiły część szerszego procesu<sup>73</sup>. PRK nie stanowił wyłącznie jego odzwierciedlenia, lecz wniósł w ten proces istotny wkład. Do przejawów uspołecznienia polityki kulturalnej, wynikających bezpośrednio z PRK, należy powołanie gremiów współodpowiedzialnych za jej kształtowanie (SRK i ZS PRK), z udziałem m.in. przedstawicieli strony społecznej oraz ekspertów z trzeciego sektora, a także wyłonienie dyrektora Biura Kultury w konkursie przeprowadzonym<sup>74</sup> z udziałem komisji, w skład której weszły m.in. ekspertki z organizacji pozarządowych.

### 5.2 Społeczna Rada Kultury

Jednym ze skutków uchwalenia PRK było powołanie Społecznej Rady Kultury (SRK), jako organu doradczego Prezydenta. Zadania SRK miały obejmować konsultowanie założeń polityki kulturalnej, opiniowanie programów operacyjnych oraz promowanie działań podejmowanych w ramach PRK (PRK: 37). SRK dotychczas miała dwie kadencje. W zarządzeniach powołujących SRK został wprowadzicie określony zakres jej pracy, jednak w praktyce, w przypadku pierwszej SRK, zakres ten budził kontrowersje.

W raporcie z ewaluacji dotyczącej współpracy Biura Kultury z ciałami dialogu obywatelskiego, przeprowadzonej wkrótce po wprowadzeniu tych zmian, wskazano między innymi, że:

„(...) do mankamentów struktury dialogu w Warszawie należy zaliczyć przypadki niejednoznacznego podziału kompetencji pomiędzy różnymi ciałami. Problem ten dotyczył w szczególności SRK I kadencji: część zadań Rady nie różniła się wyraźnie od niektórych zadań innych ciał, przede wszystkim od zadań ZS PRK oraz KDS. Skorygowanie zakresu zadań SRK oraz ZS PRK znacząco poprawiło sytuację pod tym względem. Obecnie<sup>75</sup> pewna niejasność dotycząca funkcji Rady może wynikać z faktu, że SRK jest po części ciałem eksperckim, a po części społecznym (reprezentatywnym). Te dwoistość odzwierciedla sposób powoływania Rady, której część jest wybierana spośród kandydatów wskazanych przez KDS działające przy Biurze Kultury (...).

[Kontrowersje] wiązały się z określeniem zadań Rady zbyt szeroko, a niektórych niejasno, oraz ze zróżnicowanymi wizjami funkcji tego gremium wśród jego członków. Różnice zdań dotyczyły m.in. tego: 1) czy Rada powinna z własnej inicjatywy podejmować kwestie wykraczające poza zakres pytań kierowanych do niej przez Prezydenta, Radę Miasta lub Biuro Kultury, 2) czy poza funkcją opiniująco-doradczą ma pełnić wobec samorządu również funkcję kontrolną, oraz 3) czy oprócz długookresowego kształtowania polityki kulturalnej powinna zajmować się interweniowaniem w sprawach bieżących. Niejasność roli, którą miała pełnić SRK I kadencji, przyczyniła się do tego, że efekty jej pracy okazały się

---

<sup>73</sup> Porównaj: rozdział # 2.3 „Uwarunkowania niezależne”,

<sup>74</sup> Konkurs został rozstrzygnięty w 2013 roku.

<sup>75</sup> Tj. w 2016 roku, wkrótce po powołaniu SRK II kadencji.

niewielkie. Przed powołaniem SRK II kadencji lista zadań została skrócona, a same zadania ujęte bardziej jednoznacznie.” (Centrum Wyzwań Społecznych 2016: 7-8).

SRK drugiej kadencji została powołana w czerwcu 2016 roku. W regulaminie jej główne zadania określono jako:

- „1) opiniowanie rocznego sprawozdania merytorycznego Biura Kultury Urzędu m.st. Warszawy i wskazanie propozycji do planu budżetu na następny rok
- 2) opiniowanie zagadnień wyznaczających kierunki polityki kulturalnej Miasta st. Warszawy przedstawionych przez Prezydenta m.st. Warszawy lub Przewodniczącego Rady
- 3) przedstawianie tematów, które ze względu na znaczenie dla polityki kulturalnej Miasta st. Warszawy winny stać się przedmiotem posiedzeń Rady.” (Regulamin SRK).

Podczas spotkania inauguracyjnego pracę SRK drugiej kadencji:

„Członkowie prezydium Społecznej Rady Kultury pierwszej kadencji zwrócili uwagę, że główne trudności z jakimi się spotkali podczas prac w Radzie wynikały z nieprecyzyjnego, zbyt ogólnego określenia jej kompetencji i odpowiedzialności. Przewodnicząca Rady pierwszej kadencji rekomendowała ustalenie obszaru prac Rady jako priorytetowego zadania.” (Notatka z posiedzenia SRK 09.2016).

W drugiej kadencji do wyborów samorządowych w listopadzie 2018 roku SRK została zwołana zaledwie pięciokrotnie, czyli średnio co około pół roku. Najdłuższa przerwa w posiedzeniach Rady trwała od stycznia 2017 roku do maja 2018 roku, prawie 16 miesięcy – podczas gdy zgodnie z regulaminem posiedzenia Rady powinny odbywać się nie rzadziej niż dwa razy w roku.

W omawianym okresie SRK nie została w wystarczający sposób wykorzystana w procesie wdrażania PRK. Jej najbardziej wymiernym działaniem było zarekomendowanie podwyższenia budżetu Biura Kultury i zwiększenia wynagrodzeń najgorzej zarabiających pracowników instytucji kultury z działów administracji i obsługi technicznej. Ponadto SRK przedyskutowała scenariusze dalszego rozwoju edukacji kulturalnej w Warszawie (formułując rekomendacje dotyczące wdrażania WPEK), omówiła kryzysową sytuację w jednym z warszawskich teatrów oraz zapoznała się z przedstawionymi przez Biuro Kultury informacjami o powstaniu nowych instytucji kultury, stanie zaawansowania i budżecie największych inwestycji w infrastrukturę kulturalną, wybranymi wynikami badania segmentacyjnego dotyczącego uczestnictwa w kulturze oraz z kampanią społeczną promującą uczestnictwo, przygotowaną na zamówienie Urzędu m.st. Warszawy.

Wśród respondentów przeważały negatywne oceny funkcjonowania SRK. W przypadku SRK drugiej kadencji przyczyną takiej sytuacji respondenci upatrywali przeważnie w niewystarczającym zainteresowaniu włączaniem SRK w kształtowanie polityki kulturalnej ze strony Urzędu Miasta. Zastrzeżenia części osób wchodzących w skład SRK budziło niewłączanie ich w konsultowanie zagadnień, o których byli informowani już po zapadnięciu rozstrzygnięć (dotyczących na przykład założeń badania uczestnictwa w kulturze oraz kampanii zachęcającej do korzystania z kultury).

System realizacji PRK nie jest wystarczająco znany części osób wchodzących w skład podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie Programu, a pomiędzy niektórymi spośród tych podmiotów brakuje współpracy. W drugiej kadencji SRK oraz ZS PRK gremia te nie miały ze sobą kontaktu – pomimo, że zgodnie z regulaminem ZS PRK „Zespół Sterujący koordynuje współpracę ze Społeczną Radą Kultury oraz zespołami/grupami ekspertów”.

Przeprowadzone wywiady wskazują także, że SRK nie jest wystarczająco znana wśród kadry zarządzającej warszawskimi instytucjami kultury i organizacjami pozarządowymi działającymi w tym obszarze.

### 5.3 Zespół Sterujący PRK

Drugim kolegiatnym ciałem powołanym w związku z przyjęciem PRK jest ZS PRK. Zgodnie z PRK Zespół ma charakter ekspercki, a do jego zadań należy „opracowanie projektów programów operacyjnych oraz przedstawianie Prezydentowi Miasta propozycji rozstrzygnięć w strategicznych sprawach związanych z realizacją PRK” (PRK: 38). Również to gremium funkcjonowało dotychczas w dwóch kadencjach (przy czym dwie uczestniczki ZS PRK drugiej kadencji w 2018 roku zrezygnowały z udziału, natomiast do Zespołu dołączyła nowa członkini).

Podobnie jak SRK, również ZS PRK pierwszej kadencji okazał się mało efektywny. Ewaluatorzy badający współpracę Biura Kultury ze stroną społeczną ustalili, że:

„Na zrealizowanie 23 zadań, w tym bardzo absorbujących (na przykład takich jak „wypracowanie projektów programów operacyjnych”) Zespół miał zaledwie około 6 godzin miesięcznie, poświęconych na spotkania. (...) nie zaskakuje fakt, że pierwszy ZS PRK wykonał powierzone mu zadania w niewielkim stopniu. Zmniejszenie zakresu zadań ZS PRK w 2015 roku było zatem właściwe. Obecnie zakres ten wydaje się realistyczny, przy założeniu, że ZS PRK będzie wspierany przez zespół Biura Kultury i przez ewentualnych dodatkowych ekspertów” (Centrum Wyzwań Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego 2016: 7).

W celu poprawienia tej sytuacji, przed powołaniem ZS PRK drugiej kadencji liczebność Zespołu oraz zakres powierzonych mu zadań zostały istotnie zmniejszone. W ewaluacji współpracy Biura Kultury ze stroną społeczną wprowadzone zmiany zostały ocenione pozytywnie:

„W opinii Ewaluatorów realny wpływ ZS PRK w pierwszej formule okazał się zdecydowanie mniejszy niż można było oczekiwać. Dlatego decyzję o ograniczeniu zakresu zadań Zespołu i zmniejszenie jego składu należy uznać za słuszne.” (Centrum Wyzwań Społecznych 2016: 12).

W drugiej kadencji ZS PRK był aktywny i wykonał szereg zadań. O kwietnia 2015 roku do listopada 2018 spotkał się 30 razy, dyskutując i dokonując uzgodnień dotyczących szeregu kwestii z zakresu warszawskiej polityki kulturalnej. Spośród wielu tematów, którymi zajmował się ZS PRK, najwięcej uwagi poświęcił programom operacyjnym (między innymi odpowiadając na uwagi zgłoszone podczas konsultacji społecznych dotyczących dokumentów programowych odnoszących się do obszarów „Twórczość” i „Zarządzanie” oraz formułując wskazówki dotyczące planu rozwoju bibliotek. ZS PRK miał również udział w tworzeniu założeń badania publiczności warszawskich instytucji kultury oraz ustalił ramową koncepcję ewaluacji, której wyniki przedstawia niniejszy raport.

Wśród członków ZS PRK drugiej kadencji przeważają zdecydowanie pozytywne opinie dotyczące przebiegu i efektów jego prac, jednak część osób wchodzących w skład Zespołu jest odmiennego zdania. Formułowane zastrzeżenia dotyczyły dwóch kwestii. Po pierwsze, zbyt wąskiego, zdaniem niektórych respondentów, zakresu decyzji omawianych z Zespołem przed ich podjęciem przez Miasto. Podobną uwagę zgłosił jeden z respondentów należących do SRK, odnosząc się do kwestii utworzenia nowych instytucji kultury.

- (...) *Ja się dowiadywałem/dowiadywałam o tym z gazet i ktoś do mnie mówił: 'słuchaj, co wy w tym [nazwa gremium] robicie? Dlaczego tak?'. A ja nie wiem.* [ZS PRK / SRK]

Z drugiej strony, inni uczestnicy ZS PRK zwracali uwagę na dostępność informacji:

- *Praktycznie na każdym spotkaniu była osoba, [pracująca] w jakimś dziale Biura Kultury, bądź doproszona z jakichś zupełnie innych jednostek urzędu. Opowiadała o tym, w jaki sposób jest coś wdrażane. Czasem wywoływaliśmy to sami, prosiliśmy o jakieś informacje na ten temat i po prostu przygotowywano dla nas specjalnie taką informację.* [ZS PRK]

W celu ograniczenia takich kontrowersji w przyszłości, przydatne byłoby przedstawianie (na przykład co pół roku) przez Prezydenta lub Biuro Kultury planów dotyczących polityki kulturalnej i realizacji PRK oraz uzgadnianie z SRK i ZS PRK zakresu i terminu, w jakim będą omawiane. Zarazem istotne, i w świetle regulaminów obu ciał uzasadnione, jest aktywne kształtowanie agendy SRK oraz ZS PRK przez wszystkie osoby należące do tych gremiów.

Po drugie, niektóre spośród osób należących do ZS PRK oceniały zdecydowanie negatywnie fakt, że prace nad programami, w które zaangażowany był Zespół, nie zakończyły się stworzeniem programów, które zostałyby wprowadzone zarządzeniem Prezydenta. Przebieg i efekty prac w tym zakresie zostały przedstawione we wcześniejszym rozdziale<sup>76</sup>.

## **5.4 Konkursy na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe**

Realizacji zawartej w PRK zasady przejrzystości polityki kulturalnej służył szereg działań. W konkursach na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe wprowadzono szczegółowe kryteria, za pomocą których członkowie komisji – w skład których wchodzi również przedstawiciele trzeciego sektora – indywidualnie oceniają wnioski o dotacje. Jest to istotne zarówno z perspektywy transparentności finansowania, jak i zapewniania efektywnego wykorzystywania funduszy na realizację zadań publicznych.

Zmiana systemu konkursowego wprowadzona na poziomie wszystkich Biur dotujących projekty organizacji pozarządowych nie wynika z opracowania i uchwalenia PRK (jest natomiast częścią tego samego, postępującego procesu uspołeczniania polityk publicznych). Natomiast z PRK wynika zaangażowanie Biura Kultury we wprowadzanie tej zmiany, w tym praca nad usystematyzowaniem zakresu zadań konkursowych (dla której punkt wyjścia stanowił PRK) oraz stworzeniem adekwatnych i czytelnych kryteriów oceny wniosków w poszczególnych konkursach (poprzedzona oceną dotychczasowych kryteriów). W formułowanie zadań i kryteriów zostali włączeni przedstawiciele strony społecznej.

- *My mamy na pewno większą jasność, czego oczekujemy w poszczególnych konkursach. Że jak mówimy „kreacja” to liczymy na to, że to są jakieś działania twórcze. Jak mówimy „debiuty”, że to są jakieś nowe prace, nowe projekty. Że jest mapa miejsc. (...) No i kalendarium, czyli takie z kolei cykliczne wydarzenie. Łatwiej jest oceniać nam te [projekty]. I mam wrażenie, że być może łatwiej jest organizacjom myśleć o tym, co robią i jak przedstawiają swoją ofertę* [Urząd Miasta]

---

<sup>76</sup> Porównaj: rozdział # 3.1.2 Tworzenie dokumentów programowych PRK.



Przez respondentów należących do kadry zarządzającej organizacji pozarządowych obecny system konkursów, zmodyfikowany z udziałem zarówno Biura Kultury, jak i strony społecznej, jest generalnie oceniany pozytywnie. W wywiadach jako kwestię wymagającą rozwiązania wskazywano brak wynagradzania przedstawicieli strony społecznej za udział w pracach komisji konkursowych. Część respondentów postulowała również wprowadzenie, wymienionego w PRK, eksperckiego systemu oceny wniosków.

Organizatorzy największych warszawskich festiwali, wspieranych w ramach konkursów na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe, zostali zobowiązani do zamówienia ewaluacji (zgodnie z wytycznymi opracowanymi przez Biuro Kultury) oraz wykorzystania jej wyników.

Przejawem poszukiwania nowych formuł prowadzenia i wspierania działalności kulturalnej było ogłoszenie (z inicjatywy strony społecznej) i rozstrzygnięcie konkursu, na podstawie którego powołano pierwsze w Warszawie społeczne instytucje kultury.

## 5.5 Obsadzanie stanowisk dyrektorów instytucji kultury

Zwiększeniu przejrzystości procesu podejmowania decyzji w dziedzinie warszawskiej polityki kulturalnej służyło również częstsze stosowanie konkursów jako sposobu wyłaniania dyrektorów instytucji kultury. Ponadto w ogłoszeniach konkursowych formułowano oczekiwanie, by koncepcje prezentowane przez kandydatki lub kandydatów wpisywały się w PRK. Biuro Kultury ustaliło również jednolity wzór załączników programowych do umów z dyrektorami instytucji, co znacząco zwiększa ich porównywalność i przejrzystość.

*- Wychodzimy z założenia, że konkursy są najlepszą formą wyboru dyrektora, aczkolwiek zdarza się, że instytucja jest w takim a nie innym momencie, gdzie przedłużamy kontrakt dyrektorski z różnych względów. Na przykład jeżeli jest prowadzona wieloletnia inwestycja w instytucji przy danym dyrektorsie, trudno nagle w trakcie dużego projektu wymieniać dyrektora. To wpisuje się absolutnie w to, co jest w PRK, ta większa przejrzystość w bardzo istotnym procesie jakim jest obsadzanie stanowisk dyrektorów, bo za dyrektorem idzie program (...). Dopracowaliśmy czego oczekujemy od kandydata, co ma w tym programie się znaleźć, jakie punkty nas interesują. I piszemy o tym w ogłoszeniu konkursowym. Dostajemy dobrze przygotowane programy, które mogą być załącznikami do umów z dyrektorami. Bo na przestrzeni lat te załączniki bywały różne. [Urząd Miasta]*

Od 2016 roku, w którym stosowanie konkursów przy obsadzaniu stanowisk dyrektorów instytucji kultury zostało zarekomendowane w dokumencie programowym dotyczącym realizacji PRK w obszarze zarządzania, rozstrzygnięto 5 takich konkursów na 21 obsadzonych stanowisk dyrektorskich. Dla porównania, spośród takiej samej liczby stanowisk w latach 2012-2015 w wyniku konkursu obsadzone zostało jedno. W ciągu ostatnich trzech lat konkursy były zatem stosowane zdecydowanie częściej, niż we wcześniejszym okresie, jakkolwiek w dalszym ciągu zdecydowanie rzadziej, niż powołania bez konkursów.

W wywiadach z przedstawicielami władz miasta oraz kadry zarządzającej Urzędu Miasta pojawiają się dwie okoliczności<sup>77</sup>, które przeciwdziałały zastosowaniu na większą skalę konkursowego trybu obsadzania stanowisk dyrektorów instytucji kultury: 1) merytoryczne wątpliwości dotyczące zasadności ogłoszenia konkursu w przypadku niektórych instytucji 2) czynniki określane przez

---

<sup>77</sup> Przy czym nie każdy respondent wypowiadający się na ten temat wymienił obie okoliczności.

respondentów jako „polityczne” – przy czym ten drugi wątek nie został przez żadnego z respondentów rozwinięty.

Propozycja przyjęta przez ZS PRK po rozpatrzeniu uwag zgłoszonych w ramach konsultacji tzw. „programu Hausnera” jest próbą znalezienia kompromisu pomiędzy sprzecznymi racjami merytorycznymi:

*- Bardzo łatwo jest ogłosić konkurs i stracić widownię albo właśnie jakiś potencjał, który jest w instytucji. Buduje się długo i trudno, przekreśla się łatwo. [To wymaga czasu, żeby stworzyć] dobrą instytucję, która realizuje swoją misję, wykształciła sobie język, którym się komunikuje ze swoją publicznością, sprawnie działa. Ja oczywiście rozumiem rację z drugiej strony, że [w przypadku instytucji] w których dyrektor długo pracuje, istnieje większe ryzyko jakichś negatywnych zjawisk wewnątrz organizacji, że one się otorbijają siłą rzeczy, i że istnieje ryzyko, że staną się bezwładne.*  
[Urząd Miasta]

## 5.6 Zdobywanie i wykorzystywanie wiedzy

Biuro Kultury zamówiło lub przeprowadziło szereg diagnoz, badań i ewaluacji dotyczących poszczególnych obszarów polityki kulturalnej. Oprócz<sup>78</sup> analiz służących bezpośrednio przygotowaniu poszczególnych dokumentów programowych, należały do nich:

- badanie publiczności 30 warszawskich instytucji kultury
- badanie uczestnictwa mieszkańców Warszawy w kulturze (segmentacyjne)
- ewaluację Nagrody Literackiej m.st. Warszawy
- ewaluację współpracy Biura Kultury ze stroną społeczną w postaci formalnie powołanych ciał dialogu obywatelskiego
- ewaluacja WPEK
- ewaluacja działania szkolnych i dzielnicowych koordynatorów edukacji kulturalnej.

Wyzwaniem pozostaje wykorzystanie wyników badań oraz wdrażanie formułowanych przez ewaluatorów rekomendacji (dotychczas zostały wykorzystane i wdrożone częściowo). Wzorcowy przykład sekwencji *diagnoza* → *zaplanowanie działań* → *realizacja* stanowi opracowanie stworzenie i rozpoczęcie realizacji planu dotyczącego rozwoju warszawskich bibliotek.

## 5.7 Dostępność informacji o polityce kulturalnej i dyskusje na jej temat

Wraz z utworzeniem i rozwojem Zespołu ds. Komunikacji i Promocji, aktywność komunikacyjna Biura znacząco wzrosła. Wszystkim projektom realizowanym przez Biuro towarzyszą działania promocyjne.

Realizując postulat przejrzystości polityki kulturalnej Biuro Kultury sporządza coroczne raporty ze swojej działalności, w przystępnej formie językowej i graficznej oraz sprawozdania z realizacji PRK, przekazywane Radzie m.st. Warszawy. Raporty roczne, notatki i protokoły ze spotkań SRK i ZS PRK,

---

<sup>78</sup> Wymienionych w rozdziale # 3.1.2 „Tworzenie dokumentów programowych PRK”.

informacje o działaniach prowadzonych w zakresie PRK oraz wyniki zamawianych diagnoz i analiz są publikowane na stronie internetowej<sup>79</sup>.

Opinie części uczestników wdrażania PRK (należących do ZS PRK lub SRK) oraz obserwatorów dotyczące stopnia przejrzystości warszawskiej polityki kulturalnej są jednak krytyczne. Wśród zgłoszonych w wywiadach zastrzeżeń zdarzały się nietrafne<sup>80</sup>, jak i takie, które wskazują na faktycznie występujący problem.

Problemem tym jest niejasność co do tego, jaki status mają dokumenty programowe opracowywane przez Biuro Kultury, które nie zostały przyjęte uchwałą Rady Miasta ani zarządzeniem Prezydenta (tj. czy dokumenty te są obowiązujące dla Biura Kultury oraz w jakim brzmieniu). Prowadzi to do sytuacji, w której Biuro Kultury prowadzi przedsięwzięcia wchodzące w zakres opracowanych dokumentów, natomiast część członków ZS PRK oraz SRK i obserwatorów warszawskiej polityki kulturalnej uznaje, że proces pracy nad programami wciąż nie został zakończony i że w związku z tym nie są one wdrażane. Rozdźwięk pomiędzy silnym uspołecznieniem pierwszej fazy pracy nad programami (w których przeprowadzono szeroko zakrojone konsultacje tzw. programów Bendyka i Hausnera), a niezakończeniem ich formalnym przyjęciem, skutkuje poważnymi zastrzeżeniami ze strony części osób, które były zaangażowane w ten proces.

PRK funkcjonuje między innymi jako podstawa krytycznej dyskusji dotyczącej warszawskiej polityki kulturalnej. Dyskusja ta koncentruje się na kwestiach tworzenia programów operacyjnych do PRK oraz obsadzania stanowisk dyrektorów instytucji kultury (porównaj rozdziały „PRK jako plan działań” oraz „Oddziaływanie PRK jako zobowiązania”). Wydaje się, że kwestie te przesłaniają niekiedy szereg innych działań, prowadzonych przez Biuro Kultury w ramach PRK.

Refleksja nad znaczeniem działań kulturalnych dla rozwoju społecznego była prowadzona m.in. na organizowanych, przy wsparciu Biura Kultury, Kongresie Kultury, Forum Przyszłości Kultury oraz The Warsaw Forum, Kulturalnych EduAkcjach Warszawy.

---

<sup>79</sup> <http://kulturalna.um.warszawa.pl/prk.html> (dostęp 30.11.2018)

<sup>80</sup> Porównaj: rozdział # 2.2.1 „Oddziaływanie PRK jako zobowiązania”.

## 6 Udział Dzielnic, instytucji kultury i organizacji pozarządowych w realizacji PRK

### 6.1 Dzielnice

Okolicznością, które osłabia moc sprawczą PRK, jest uznawanie tego dokumentu przez kadrę zarządzającą części dzielnic za zestaw (zbędnych w ich działalności) ogólników lub postrzeganie go jako ramy, w którą w razie potrzeby można *ex post* wpisać wszelkie działania.

Istotny kontekst stanowi napięcie w strukturze Urzędu pomiędzy „Ratuszem” a Dzielnicami, związane przede wszystkim z podziałem zasobów i obowiązków, a przynajmniej w części przypadków również z odmiennym charakterem pracy. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że część kadry zarządzającej Dzielnic przypisuje wartość wyłącznie zadaniom związanym z „bezpośrednim zaspokajaniem” potrzeb mieszkańców, natomiast nie ceni działań służących programowaniu polityk publicznych.

*- Są Biura, (...) w których urzędnicy w ogóle nie obsługują mieszkańców, nie spotykają się z nimi, nie ma takiej potrzeby, bo oni nie pracują na rzecz mieszkańców. To oni tworzą nam takie dokumenty. Tworzą, myślą, siedzą, debatują, dyskutują i wytwarzają piękny dokument. A ten dokument się nie przekłada w sposób realny, namacalny na rzeczywistość dzielnicy, bo dzielnica jest nastawiona na obsługę mieszkańca. Nawet działalność domu kultury czy biblioteki, to jest obsługa. Przychodzi klient do biblioteki i chce książkę wymienić, albo sobie film wypożyczyć. Przychodzi do domu kultury na zajęcia tańca, czy malowania (...) My jesteśmy interfejsem ze zwykłym, realnym, fizycznym obywatelem, a Biuro Kultury... do nich nie przychodzi nikt z mieszkańców, bo po co? [Dzielnica]*

Fakt, że wśród Dzielnic są i takie, które łączą swoje plany rozwoju kultury z PRK, nie wynika z rozwiązań systemowych. Zestaw dostępnych dla Biura Kultury, Pełnomocnika ds. PRK oraz Pełnomocnika ds. edukacji kulturalnej sposobów wpływania na realizowanie polityki kulturalnej w Dzielnicach składa się głównie z mechanizmów pozafinansowych. Należą do nich:

- tworzenie możliwości podnoszenia kompetencji przez kadry dzielnicowych instytucji kultury (działania edukacyjne prowadzone w ramach Laboratorium Edukacji Kulturalnej)
- udostępnianie wiedzy (pochodzącej z badań)
- promowanie przedsięwzięć zgodnych z PRK (poprzez Nagrodę Edukacji Kulturalnej)
- spotkania z kadrą zarządzającą Dzielnic odpowiedzialną za kulturę – przy czym spotkania takie są organizowane rzadziej, niż oczekują tego niektóre Dzielnice).

Mechanizm dotacyjny jest wykorzystywany tylko w niewielkim zakresie (w ramach Funduszu Animacji Kultury). Natomiast kierownictwo części Dzielnic uznaje mechanizm dotacyjny za najbardziej pożądany lub wręcz jedyny, który może wywrzeć faktyczny wpływ na ich udział w realizacji ogólnomiejskiej polityki kulturalnej.

ZS PRK w raporcie z konsultacji społecznych dotyczących dokumentów programowych dotyczących obszarów PRK „Zarządzanie” i „Twórczość”<sup>81</sup> zwrócił uwagę na ograniczone możliwości oddziaływania przez Biuro Kultury na instytucje kultury działające na szczeblu dzielnic.

„Mimo, że dokument *Miasto kultury i obywateli. Program rozwoju kultury w Warszawie do roku 2020* był tworzony dla całej Warszawy i jego przesłanie obejmuje również dzielnice, to możliwości bezpośredniego oddziaływania Biura Kultury na dzielnicowe instytucje kultury są ograniczone. Z tego względu działania dotyczące instytucji skierowane są przede wszystkim do podmiotów bezpośrednio podlegającym Biuru Kultury. Jednocześnie, w miarę możliwości prawnych i formalnych, staramy się wspierać wdrażanie Programu Rozwoju Kultury na wszystkich szczeblach funkcjonowania Miasta.”  
(Raport z konsultacji...: 15 )

Zgodnie z *Uchwałą w sprawie przekazania dzielnicom m.st. Warszawy do wykonywania niektórych zadań i kompetencji m.st. Warszawy* do zadań dzielnic należy między innymi „wykonywanie zadań organizatora względem instytucji kultury, których organizatorem jest m.st. Warszawa, położonych na obszarze dzielnicy i niezaliczonych do instytucji kultury o znaczeniu ponaddzielnicowym”.

- *Statut domu kultury (...) określa, że jest to placówka dzielnicowa, to jest nasza placówka. (...) Żaden dyrektor [biura] kultury nie będzie mi mówił, mnie i mojemu dyrektorowi instytucji kultury, co on ma robić w tym domu kultury, bo nie po to to jest placówka dzielnicowa, żeby miasto nią sterowało.*  
[Dzielnica]

Z tego względu szczególnie istotnym przedsięwzięciem jest koordynowany przez Biuro Kultury projekt *Opracowanie i wdrożenie jednolitych zasad dotyczących organizowania i prowadzenia instytucji kultury przez m.st. Warszawa z zachowaniem transparentnych relacji pomiędzy instytucjami a organizatorem*, prowadzony we współpracy z Sekretarzem m.st. Warszawy oraz wybranymi biurami Urzędu m.st. Warszawy i Dzielnicami. O ile Biuro Kultury sprawuje obecnie nadzór nad 30 instytucjami, o tyle Dzielnice wykonują analogiczne zadania wobec w sumie 42 instytucji kultury.

Brak wystarczających mechanizmów służących włączaniu Dzielnic w realizowanie (ale także współtworzenie) politykę kulturalnej Miasta stwarza istotne ryzyko dla jej realizacji<sup>82</sup>.

## 6.2 Instytucje kultury i organizacje pozarządowe

PRK wpływa na część **warszawskich instytucji kultury** poprzez działania inicjowane w ramach wdrażania PRK przez Biuro Kultury. Działania te polegają przede wszystkim na wspieraniu rozwoju infrastruktury oraz podnoszeniu kompetencji kadr, dostarczanie wiedzy i upowszechnianie idei.

Jakościowy charakter naszego badania nie pozwala na sformułowanie wniosków dotyczących skali efektów tych działań, umożliwia natomiast formułowanie wniosków „z małym kwantyfikatorem”, to jest ustalenie, czy można rozpatrywać je jako mechanizmy oddziaływania PRK.

Największymi **inwestycjami** finansowanymi w okresie obowiązywania PRK, które zostały już udostępnione publiczności, są modernizacja i wyposażenie Muzeum Warszawy oraz budowa Międzynarodowego Centrum Kultury Nowy Teatr.

---

<sup>81</sup> Tzw. „programu Hausnera” i „programu Bendyka”.

<sup>82</sup> Porównaj: rozdział 3.1.1.1 Kultura w Strategii # Warszawa 2030.

- Dobrze wygląda teraz sprawa z Nowym Teatrem, który wreszcie ma tę swoją siedzibę po iluś tam latach i, który zaczął działać właśnie już w ramach takiej filozofii, o której rozmawialiśmy, opisywaliśmy ją w PRK i która jest też u Hausnera, czyli że on ma własną charakterystykę i wdraża, że jednocześnie jest teatrem, ma taką gałąź działania międzynarodowego, ale też jest lokalnym centrum kultury i to połączenie się tam niesamowicie udaje. [ZS PRK]

Oprócz tego realizowane są zadania inwestycyjne służące niwelowaniu związanych z niepełnosprawnością barier w korzystaniu z instytucji kultury.

W zakresie **podnoszeniu kompetencji kadr, dostarczania** wiedzy i upowszechniania idei najważniejszą rolę odegrały dotychczas projekty *Adeste* i *Connect* (prowadzone w ramach działań z zakresu rozwoju publiczności) oraz Laboratorium Edukacji Kulturalnej (prowadzone w ramach WPEK).

Znaczny potencjał, lecz dotychczas w niewielkim stopniu wykorzystany w pracy instytucji, mają ogólnomiejskie badania uczestnictwa w kulturze. Instytucje korzystają również z innych analiz, przekazywanych przez Biuro.

- *Biuro Kultury dużo poświęca czasu na diagnozy i ewaluacje i właśnie korzystamy z ich wiedzy. Nawet dzisiaj dostałem/dostałam taki raport, dotyczy akurat płac w instytucjach [kultury] podległych Warszawie, no i to są akurat rzeczy, nad którymi później siedzimy wspólnie.* [IK]

Biuro Kultury rozpoczęło ponadto proces zmiany statutów teatrów (prowadzony we współpracy z ich pracownikami oraz otoczeniem społecznym) oraz wprowadziło, przy obsadzaniu stanowisk dyrektorów instytucji, wymóg odnoszenia przedkładanych przez nich koncepcji programowych do PRK (porównaj: rozdział „Obsadzanie stanowisk dyrektorów instytucji kultury”). Do końca okresu objętego ewaluacją Rada m.st. Warszawy uchwaliła trzy zmienione statuty.

- *Wspólnie z Biurem Kultury postanowiliśmy zmienić ten statut i zastanowić się, czym jest ta instytucja dzisiaj (...). Do tego zadania została zaproszona grupa (...) socjologów i przeprowadzili z nami rozmowy, wywiady, robiliśmy burze mózgów. Na początku, (...) nie do końca rozumieliśmy, o co im chodzi tak naprawdę, co to są za naiwne pytania. Ale właściwie bardzo szybko doszliśmy do takiego wniosku, że to jest (...) ciekawe, ponieważ rzeczywiście pracowaliśmy nad różnymi zagadnieniami, które właściwie są odpowiedzią na założenia PRK, że te założenia nie mogą wyłącznie na papierze, że trzeba sprawdzić dogłębnie i się zastanowić, czy one funkcjonują i jak funkcjonują(...) Taka klarowna myśl naprawdę dobrze robi. I takie powiedzenie sobie właściwie, dlaczego tu jesteśmy, dla kogo jesteśmy i co mamy do zaproponowania, było bardzo dobrym doświadczeniem.* [IK]

Istotnym mechanizmem włączania w realizację PRK **organizacji pozarządowych** są natomiast konkursy, w których zadania i kryteria oceny zostały opracowane wspólnie przez urzędników oraz przedstawicieli strony społecznej<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Porównaj: rozdział # 5.4, „Konkursy na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe”.

## 7 Wnioski i rekomendacje

Układ poniższej tabeli wynika z faktu, że przesłankami do rekomendacji dotyczących przyszłych działań w zakresie warszawskiej polityki kulturalnej, są zarówno wnioski z dotychczasowej realizacji PRK, jak i nowy kontekst, wynikający z wdrażania Strategii #Warszawa2030. Ostateczne rozstrzygnięcia dotyczące realizacji rekomendacji należą od Prezydenta m.st. Warszawy, jako podmiotu podejmującego decyzje w sprawie wdrażania PRK (PRK: 37, 39).

	WNIOSKI Z DOTYCHCZASOWEJ REALIZACJI PRK	KONTEKST WDRAŻANIA STRATEGII #WARSZAWA2030	REKOMENDACJE
	<b>I. Programowanie dalszej roli kultury w rozwoju m.st. Warszawy</b>		
<b>A. Polityka</b>	<p>PRK jest dokumentem niejednorodnym: najbliższy <i>polityce</i><sup>84</sup>, posiada również elementy wymagane w przypadku <i>programu</i>, ale tylko niektóre z nich.</p> <p>Zawiera cele, część działań, które mają służyć ich realizacji, harmonogram oraz elementy diagnozy.</p> <p>Nie zawiera natomiast budżetu<sup>85</sup> ani nie precyzuje zakresu odpowiedzialności poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie.</p>	<p>W systemie zarządzania rozwojem m.st. Warszawy rozróżniono m.in. <i>polityki</i> i <i>programy</i>. <i>Polityki</i> są dokumentami określającymi zasady, wartości oraz „sposób myślenia o danej dziedzinie czy aspekcie funkcjonowania miasta”. Z perspektywy rozwoju kultury <i>polityka</i> jest istotna z dwóch względów.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Powiązanie z <i>polityką</i> może zwiększać spójność pomiędzy różnymi programami, stworzonymi w ramach <i>Strategii #Warszawa2030</i>, w skład których wchodzi przedsięwzięcia z dziedziny kultury.</li> <li>2) Uwzględnienie <i>polityki</i> zwiększa szanse pełnego wykorzystania potencjału kultury do rozwoju miasta, dzięki uwzględnieniu również tych aspektów oddziaływania kultury, które nie są łatwe do skwantyfikowania i przez to mogą nie zostać odzwierciedlone w systemie wskaźników<sup>86</sup>.</li> </ol>	<p>W procesie tworzenia dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy należy zapewnić taką sekwencję prac nad poszczególnymi dokumentami, żeby <i>polityka</i>, dzięki opracowaniu jej przed programami, mogła faktycznie wpłynąć na ich treść<sup>87</sup>. Dzięki temu poszczególne <i>programy</i> wynikałyby zarówno ze strategii i diagnoz, jak i z <i>polityki</i>.</p> <p>Zgodnie ze <i>Standardami dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy</i>, <i>polityka</i> oprócz uzasadnienia jej wprowadzenia oraz deklaracji zasad, wartości lub koncepcji rozwoju w danej dziedzinie będzie określała odpowiedzialność za jej uwzględnianie w programach i procesach prowadzonych przez Urząd m.st. Warszawy.</p>

<sup>84</sup> *Polityce* rozumianej, zgodnie z zarządzeniem ws. *Standardów dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy*, jako deklaracja zasad i wartości, dokument wyrażający „sposób myślenia o danej dziedzinie czy aspekcie funkcjonowania miasta”.

<sup>85</sup> W PRK „określenie wysokości budżetu m.st. Warszawy, który będzie wykorzystana do realizacji PRK” wskazano jako „jedno z najpilniejszych działań do realizacji”, a opracowanie szczegółowych założeń systemu zostało wskazane wśród zadań na rok 2012.

<sup>86</sup> Porównaj: Diefenbach 2009.

<sup>87</sup> Kwestia ta jest obecnie przedmiotem ustaleń pomiędzy BK a BFEiPR.

	WNIOSKI Z DOTYCHCZASOWEJ REALIZACJI PRK	KONTEKST WDRAŻANIA STRATEGII #WARSZAWA2030	REKOMENDACJE
B. Zasoby i rozwiązania organizacyjne	<p>Pozytywnym skutkiem uspołecznienia procesu tworzenia PRK jest identyfikowanie się z tym dokumentem przez szerokie grono osób biorących udział w jego tworzeniu i konsultowaniu. Część osób z tego grona uczestniczyła w realizacji PRK lub była rzecznikami jego realizacji.</p> <p>Istotnym wyzwaniem w procesach partycypacyjnych jest zapewnienie, że będą w nich reprezentowane perspektywy wszystkich istotnych interesariuszy.</p> <p>Zadanie kierowania pracami nad przygotowaniem dokumentów operacjonalizujących PRK było dotychczas wykonywane najsprawniej przez kilkusobowy zespół<sup>88</sup>, skoncentrowany na konkretnych zadaniach, pracujący przy wsparciu zewnętrznych wykonawców oraz pracowników Biura Kultury.</p>	<p><i>Standardy dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy</i> wymagają przygotowywania tych dokumentów w sposób partycypacyjny (a także poddawania projektów dokumentów konsultacjom społecznym).</p> <p>Rola kultury w rozwoju m.st. Warszawy na (co najmniej 3<sup>89</sup>) kolejne lata powinna zostać zaprogramowana do końca 2019 lub najdalej do połowy 2020 roku<sup>90</sup>. Wynika to zarówno ze zbliżającego się końca okresu obowiązywania PRK, jak i z przyjętego w Urzędzie m.st. Warszawy harmonogramu prac nad programami operacyjnymi do Strategii #Warszawa2030.</p> <p>Opracowanie programów, za które odpowiada Biuro Kultury, należy poprzedzić przyjęciem <i>polityki</i>, w związku czym jej opracowanie jest zadaniem do wykonania w ciągu kilku najbliższych miesięcy (a zatem w bardzo krótkim okresie).</p>	<p>Należy zaprojektować mechanizmy, które pozwolą na realne włączenie interesariuszy (w tym przedstawicieli wszystkich sektorów, działających w sferze kultury: publicznego, prywatnego i pozarządowego oraz zarówno Biur Urzędu m.st. Warszawy, jak i Dzielnic) w proces tworzenia dokumentów programowych określających rolę kultury w rozwoju Warszawy.</p> <p>Potrzebne jest także zapewnienie, że partycypacyjny proces tworzenia polityki będzie efektywny. Przemawia to za utworzeniem zespołu zadaniowego, odpowiedzialnego za:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zaprojektowanie procesu tworzenia polityki, w sposób zapewniający jego szerokie uspołecznienie</li> <li>• monitorowanie przebiegu tego procesu</li> <li>• opracowanie projektu <i>polityki</i>.</li> </ul> <p>Wskazane jest, żeby w skład zespołu weszli zarówno pracownicy Urzędu m.st. Warszawy, jak i eksperci zewnętrzni (w tym praktycy), przede wszystkim w zakresie: miejskiej polityki kulturalnej, prowadzenia analiz na jej użytek oraz funkcjonowania podmiotów kultury<sup>91</sup>.</p>

<sup>88</sup> ZS PRK drugiej kadencji, w okresie 2015-2017.

<sup>89</sup> W *Standardach dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy* horyzonty czasowy programów operacyjnych przyporządkowanych do celów Strategii #Warszawa2030 wyznaczono na 3-7 lat, w przypadku polityki nie wskazano okresu obowiązywania.

<sup>90</sup> W zależności od harmonogramu uzgodnionego pomiędzy BK a BFEiPR.

<sup>91</sup> Do „podmiotów kultury” zaliczane są zarówno instytucje i organizacje, jak i grupy oraz pojedyncze osoby, które w sposób zamierzony i względnie trwałe tworzą kulturę (Kłosowski 2012: 10).



	WNIOSKI Z DOTYCHCZASOWEJ REALIZACJI PRK	KONTEKST WDRAŻANIA STRATEGII #WARSZAWA2030	REKOMENDACJE
B. Zasoby i rozwiązania organizacyjne	<p>Prace nad tworzeniem dokumentów programowych uszczegóławiających PRK zakończyły się przyjęciem żadnego programu zarządzeniem Prezydenta ani uchwałą Rady<sup>92</sup>, natomiast ich wynikiem są:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>dwa gotowe dokumenty programowe, dotyczące zarządzania polityką kulturalną i rozwoju bibliotek<sup>93</sup> (oba wdrażane przez Biuro Kultury od 2018 roku),</li> <li>robocza wersja programu dotyczącego rozwoju publiczności<sup>94</sup>,</li> <li>zestawienie działań na rzecz wsparcia twórczości oraz wyniki analiz i badań dotyczących zarządzania polityką kulturalną, wsparcia twórców oraz uczestnictwa w kulturze.</li> </ul>		<p>Dotychczasowe efekty (dokumenty programujące oraz wyniki analiz i badań) należy wykorzystać w dalszych pracach, z uwzględnieniem propozycji ZS PRK, który odpowiadał m.in. za określanie zakresu i nadzorowanie prac wykonywanych przez zewnętrznych ekspertów oraz za weryfikowanie przygotowanych przez nich materiałów.</p>
	<p>Do niesprzyjający uwarunkowań procesu tworzenia dokumentów programowych uszczegóławiających PRK należały między innymi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>początkowy brak wytycznych dotyczących zawartości i struktury dokumentów programowych oraz brak doświadczeń Biura Kultury oraz ZS PRK w sporządzaniu takich dokumentów</li> <li>brak wyodrębnionego budżetu na finansowanie prac związanych z programowaniem (ich rozpoczęcie musiało zostać poprzedzone uzyskaniem funduszy) i niewystarczające zasoby kadrowe Biura Kultury.</li> </ul>	<p><i>Standardy dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy</i> określają strukturę i zawartość poszczególnych rodzajów dokumentów. Prawdopodobnie ułatwi to przygotowanie <i>polityki</i> dotyczącej kultury oraz <i>programów</i> służących realizacji celów operacyjnych Strategii #Warszawa 2030.</p> <p>Zgodnie ze <i>Standardami...</i> w momencie rozpoczęcia prac nad tworzeniem danego dokumentu określany jest budżet potrzebny do przeprowadzenia tego procesu. Zapobiega to wystąpieniu sytuacji, jaka miała miejsce w przypadku PRK: przypisania odpowiedzialności za sporządzenie dokumentów bez określenia jakich funduszy będą wymagały związane z tym prace. Sprzyjającym uwarunkowaniem jest ponadto możliwość korzystania w procesie tworzenia dokumentów programujących z merytorycznego wsparcia BFEiPR.</p>	<p>Przeprowadzenie prac wymaga zapewnienia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>budżetu umożliwiającego finansowanie prac zamawianych u zewnętrznych Wykonawców<sup>95</sup> oraz wynagradzanie członków Zespołu</li> <li>odpowiednich zasobów kadrowych Biura Kultury.</li> </ul> <p>Należy również korzystać ze wsparcia w zakresie programowania, udzielanego przez BFEiPR.</p>

<sup>92</sup> W PRK nie określono w jaki sposób mają zostać przyjęte programy, natomiast wskazano, że decyzje w sprawie ich realizacji podejmuje Prezydent (PRK: 37). Obecnie przyjmowania programów uchwałą Rady m.st. Warszawy lub zarządzeniem Prezydenta wymagają *Standardy dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy*, wprowadzone Zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy nr 1868/2017 z 5.12.2017 r.

<sup>93</sup> Program „Zarządzanie polityką kulturalną przez Biuro Kultury m.st. Warszawy w latach 2018-2020” oraz Plan wykonawczy rozwoju bibliotek m.st. Warszawy.

<sup>94</sup> *Warszawski plan rozwoju publiczności 2019-2021*.

<sup>95</sup> Koszty opracowania programów, za które odpowiada Biuro Kultury, zostały określone w kartach inicjujących pracę na tych programami. Koszt opracowania polityki wymaga oszacowania.

	<b>WNIOSKI Z DOTYCHCZASOWEJ REALIZACJI PRK</b>	<b>KONTEKST WDRAŻANIA STRATEGII #WARSZAWA2030</b>	<b>REKOMENDACJE</b>
<b>C. Transparentność</b>	<p>Status dokumentów operacjonalizujących PRK, nad którymi prowadzone były prace w ostatnich latach (szeroko nagłośnione w fazie konsultacji dokumentów programowych dotyczących obszarów „Zarządzanie” i „Twórczość”<sup>96</sup>), i w związku z tym aktualnych zobowiązań Biura Kultury w zakresie realizowania PRK, dla części uczestników i obserwatorów warszawskiej polityki kulturalnej nie jest jasny.</p> <p>Biuro Kultury prowadzi przedsięwzięcia wchodzące w zakres opracowanych dokumentów<sup>97</sup>, natomiast część członków ZS PRK oraz SRK i obserwatorów uznaje, że proces pracy nad programami wciąż nie został zakończony (ponieważ nie zostały przyjęte zarządzeniem ani uchwałą) i że w związku z tym nie są wdrażane.</p>	<p>Dokumenty programujące rolę kultury w rozwoju m.st. Warszawy na (co najmniej 3<sup>98</sup>) kolejne lata powinna zostać sporządzone najdalej do połowy 2020 roku. Wynika to zarówno ze zbliżającego się końca okresu obowiązywania PRK, jak i z przyjętego w Urzędzie m.st. Warszawy harmonogramu prac nad programami operacyjnymi do Strategii #Warszawa2030.</p>	<p>Wskazane jest przygotowanie i opublikowanie przez Biuro Kultury (w ciągu najbliższych trzech miesięcy) planu kluczowych działań, które zamierza zrealizować do momentu przyjęcia programów, za które odpowiada w ramach prac nad operacjonalizacją Strategii #Warszawa2030 (ponieważ dalsze plany będą wynikały z tych programów).</p>

<sup>96</sup> Tj. tzw. programów Hausnera i Bendyka.

<sup>97</sup> Tj. programu „Zarządzanie polityką kulturalną przez Biuro Kultury m.st. Warszawy w latach 2018-2020” oraz Planu wykonawczego rozwoju bibliotek m.st. Warszawy.

<sup>98</sup> W Standardach dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy horyzonty czasowy programów operacyjnych przyporządkowanych do celów Strategii #Warszawa2030 wyznaczono na 3-7 lat, w przypadku polityki nie wskazano okresu obowiązywania.

	WNIOSKI Z DOTYCHCZASOWEJ REALIZACJI PRK	KONTEKST WDRAŻANIA STRATEGII #WARSZAWA2030	REKOMENDACJE
C. Transparentność	<p>Niespełnione oczekiwania części interesariuszy dotyczące realizacji PRK dotyczą przede wszystkim:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) utworzenia mapy warszawskiej kultury<sup>99</sup></li> <li>2) wprowadzenia standardu dotyczącego sposobu powoływania dyrektorów instytucji kultury</li> <li>3) eksperckiego systemu oceny wniosków składanych przez organizacje pozarządowe na realizację zadań publicznych w dziedzinie kultury<sup>100</sup>.</li> </ol> <p>(Przy czym działaniem jednoznacznie zaplanowanym w PRK jest tylko pierwsze z wymienionych przedsięwzięć).</p>		<p>Należy w możliwie krótkim czasie podjąć i zakomunikować decyzje dotyczące podjęcia prac nad:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) mapą warszawskiej kultury<sup>101</sup></li> <li>2) wprowadzeniem standardu dotyczącego sposobu powoływania dyrektorów instytucji kultury<sup>102</sup></li> <li>3) eksperckim systemem oceny wniosków składanych przez organizacje pozarządowe na realizację zadań publicznych w dziedzinie kultury.</li> </ol>

<sup>99</sup> Zapowiedzianej w PRK jako „obraz tego, co się w kulturze dzieje, jakie są zasoby, gdzie istnieją największe deficyty” (PRK: 8).

<sup>100</sup> Biuro Kultury we współpracy z organizacjami pozarządowymi rozpoczęło prace nad koncepcją takiego systemu. Kierunek dalszych prac zależy od zmian dotyczących procedury konkursowej, które zaczną obowiązywać od 01.03.2019.

<sup>101</sup> Funkcje przypisane mapie były częściowo realizowane w ramach innych przedsięwzięć, tj. spółdzielnię kultury (<http://spoldzielniakultury.waw.pl/>) oraz projekty badawcze <sup>101</sup>, natomiast prace nad samą mapą nie wykroczyły poza fazę koncepcyjną).

<sup>102</sup> W Programie „Zarządzanie polityką kulturalną przez Biuro Kultury m.st. Warszawy w latach 2018-2020” przyjęto, że „co do zasady konkurs będzie przeprowadzany po dwóch kadencjach, z możliwością powołania dyrektora bez konkursu w szczególnych przypadkach” i zaplanowano minimalną liczbę konkursów w kolejnych latach (określono także schemat oferty kandydata i schemat działań związanych z przeprowadzeniem konkursu). Założenie dotyczące liczby konkursów w 2018 roku nie zostało jednak spełnione – wiąże się to z faktem, że dokument nie został przyjęty zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy, który podejmuje decyzje dotyczące obsadzania stanowisk dyrektorów instytucji kultury.

	WNIOSKI Z DOTYCHCZASOWEJ REALIZACJI PRK	KONTEKST WDRAŻANIA STRATEGII #WARSZAWA2030	REKOMENDACJE
<b>II. Koordynacja jako warunek podejścia międzysektorowego</b>			
<b>A. Włączenie Biur i Dzielnic</b>	<p>W dotychczasowym okresie realizacji PRK brakowało mechanizmu zapewniającego wystarczające włączenie we wdrażanie PRK Dzielnic (a także innych Biur, niż Biuro Kultury).</p> <p>Pełnomocnik Prezydenta ds. PRK (któremu w tym dokumencie przypisano m.in. zadanie koordynowanie wdrażania PRK i współpracy ze wszystkimi podmiotami zaangażowanymi we wdrażanie PRK) ani Biuro Kultury (zgodnie z PRK odpowiedzialne za proces wdrażania i realizacji założeń PRK i programów operacyjnych) nie mają obecnie wystarczających możliwości zapewniania wdrażania PRK przez inne Biura ani przez Dzielnice.</p> <p>W PRK odpowiedzialność za wdrażanie Programu przypisano zbiorczo wielu podmiotom, w tym m.in. komórkom dzielnicowym (PRK: 40). Jedynym wskazanym z nazwy Biurem, któremu powierzono konkretne zadania, było Biuro Kultury. Do innych Biur dokument odnosi się zbiorczo jako do „współpracujących w realizacji Programu” (PRK: 43)<sup>103</sup>.</p> <p>Biorąc pod uwagę szerokie spektrum celów PRK<sup>104</sup> – a także skład pierwszego ZS PRK – należy założyć, że konkretne decyzje dotyczące zaangażowania poszczególnych Biur miały zostać podjęte na etapie tworzenia programów operacyjnych.</p>	<p>System zarządzania rozwojem m.st. Warszawy, wprowadzony wraz ze Strategią #Warszawa2030, zakłada podejście międzysektorowe. To założenie stanowi uzasadnienie łączenia polityki kulturalnej z innymi politykami publicznymi realizowanymi przez samorząd. Pozwala również na uwzględnianie kultury jako siły wpływającej na różne aspekty rozwoju miasta (zamiast traktowania jej jako wyizolowanej sfery „działalności artystycznej”).</p> <p>W procesie realizacji celów operacyjnych Strategii #Warszawa 2030 – w tym celów, za których realizację odpowiada Biuro Kultury – Urzędom dzielnic m.st. Warszawy przypisano rolę „kluczowych partnerów wewnętrznych”. Poszczególne biura Urzędu m.st. Warszawy, w zależności od celu operacyjnego, mają status „biur odpowiedzialnych za cel” lub, tak jak Dzielnice, „kluczowych partnerów wewnętrznych”.</p> <p>Biura i urzędy Dzielnic należą do grona podmiotów, które powinni uczestniczyć w partycypacyjnym procesie przygotowywania programów (jako ich potencjalni realizatorzy) oraz polityk (o ile działają w zakresie, którego dotyczy dana polityka).</p>	<p>Prace nad programami, których istotnym komponentem są działania na poziomie lokalnym, należy rozpocząć od zaprojektowania rozwiązań zapewniających Biurom odpowiedzialnym za poszczególne programy adekwatnych możliwości wpływu na ich treść i realizację. Spośród programów obejmujących kulturę dotyczy to co najmniej programu służącego operacjonalizacji celu 2.2 <i>Aktywnie spędzamy czas wolny blisko domu</i> Strategii #Warszawa2030. Złożoność tej kwestii stanowi przesłankę za wydłużeniem okresu prac nad programem do 18 miesięcy.</p> <p>Zapewnienie adekwatnych rozwiązań może wymagać wprowadzenia istotnych zmian w regulacjach określających podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Urzędu m.st. Warszawy (Biurom i Dzielnicami).</p> <p>W świetle wyników ewaluacji, wskazujących na ograniczony wpływ mechanizmów pozafinansowych na realizowanie przez część dzielnic celów ogólnomiejskiej polityki kulturalnej, niezbędne wydaje się zaprojektowanie mechanizmu grantowego. W takim systemie Biuro odpowiedzialne za dany program przekazywałoby dzielnicom środki na realizację konkretnych przedsięwzięć.</p>

<sup>103</sup> Wyjątkiem jest Biuro Edukacji, wymienione z nazwy jako przykładowe Biuro współpracujące przy realizacji PRK, finansujące edukację kulturalną. Być może wynika to z istnienia, w momencie tworzenia PRK, jego pierwszego przyszłego programu operacyjnego: WPEK.

<sup>104</sup> Obejmujących między innymi wspieranie rozwoju sektora kreatywnego, poprawę stanu i dostępności infrastruktury kulturalnej i poprawę jakości przestrzeni publicznej oraz kształtowanie wizerunku miasta.

	WNIOSKI Z DOTYCHCZASOWEJ REALIZACJI PRK	KONTEKST WDRAŻANIA STRATEGII #WARSZAWA2030	REKOMENDACJE
A. Włączenie Biur i Dzielnic	<p>Odzwiedzeniem założenia o międzysektorowości PRK był skład pierwszego ZS PRK, do którego należeli m.in. przedstawiciele 8 Biur (do grona członków ZS PRK nie należał natomiast żaden przedstawiciel Dzielnicy). ZS PRK w tak szerokim składzie okazał się jednak nieefektywny.</p> <p>Dokumenty takie jak strategia lub polityka (do której PRK jest najbardziej zbliżone) nie wpływają realnie na sposób realizacji zadań w zakresie działalności kulturalnej przez część Dzielnic, dopóki nie zostaną przełożone na konkretne przedsięwzięcia, z przypisanymi funduszami na ich realizację<sup>105</sup>.</p>	<p>W projektowanym systemie zarządzania strategią rozwoju miasta, istotną rolę pełnią Rady Programów<sup>106</sup>. W skład rad mają wchodzić przedstawiciele realizatorów danego programu, w tym Biur i Dzielnic.</p> <p>Istotnym ryzykiem związanym z obecnym kształtem systemu programowania rozwoju miasta jest natomiast brak rozstrzygnięć dotyczących kwestii, która będzie miała kluczowe znaczenie przy tworzeniu i realizowaniu programów. Nie ustalono sposobu podejmowania decyzji przez rady programowe, którym<sup>107</sup> ma zostać powierzona zadanie przygotowania programów i odpowiedzialność za ich realizację. Tym samym nie zapewniono wystarczającego wpływu Biur odpowiedzialnych za realizację poszczególnych programów na działania prowadzone na poziomie dzielnicowym<sup>108</sup>.</p>	

<sup>105</sup> Zgodnie ze *Standardami dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy* „polityka nie jest dokumentem wykonawczym, zatem nie prowadzi wprost do realizacji konkretnych projektów”.

<sup>106</sup> Rada programu odpowiada m.in. za „osiągnięcie założonych w programie celów, zatwierdza najważniejsze etapy opracowania i wdrażania programu oraz zarządza jego zaakceptowanym przez Prezydenta m.st. Warszawy budżetem.” (Projekt *Zarządzenia ws. systemu zarządzania strategią rozwoju miasta*: 8).

<sup>107</sup> Zgodnie z projektem zarządzenia w sprawie zarządzania rozwojem Miasta.

<sup>108</sup> Alternatywne rozwiązanie, zaproponowane przez Biuro Kultury, tj. powierzenie odpowiedzialności za programy obejmujące takie działania Dzielnicom, przy równoczesnym przyjęciu dokumentu o randze polityki, określającego podejście wspólne dla programów ogólnomiejskich i dzielnicowych, nie zostało zaakceptowane przez BFEiPR.

	WNIOSKI Z DOTYCHCZASOWEJ REALIZACJI PRK	KONTEKST WDRAŻANIA STRATEGII #WARSZAWA2030	REKOMENDACJE
B. SRK i ZS PRK	<p>Funkcjonowanie SRK (przede wszystkim), a także ZS PRK, budziło szereg zastrzeżeń, przede wszystkim ze strony części osób należących do tych gremiów.</p> <p>W pierwszej kadencji tych gremiów ani zakres ich zadań (w przypadku SRK niejednoznaczny, w przypadku ZS PRK zbyt szeroki), ani skład (zbyt liczny) nie sprzyjały wykonywaniu przez nie efektywnej pracy.</p> <p>SRK drugiej kadencji była zwoływana zbyt rzadko i nie została wystarczająco wykorzystana we wdrażaniu PRK. W przypadku ZS PRK drugiej kadencji sytuacja była odmienna: Zespół spotkał się wielokrotnie i zrealizował szereg zadań związanych z tworzeniem dokumentów programujących.</p> <p>W przypadku obu ciał kontrowersje budził zakres spraw, o których były informowane osoby uczestniczące w ich pracach, lub które były z nimi konsultowane (zdaniem części osób: zbyt wąski).</p> <p>W drugiej kadencji SRK oraz ZS PRK gremia te nie miały ze sobą kontaktu. Nie są również (podobnie jak Pełnomocnik Prezydenta ds. PRK) wystarczająco znane wśród pozostałych podmiotów, wskazanych w PRK jako uczestnicy jego wdrażania.</p>	<p>W projektowanym systemie zarządzania strategią rozwoju miasta, istotną rolę pełnią Rady Programów, złożone z przedstawicieli realizatorów danego programu, należących do różnych sektorów.</p> <p><i>Standardy dokumentów programujących rozwój m.st. Warszawy</i> przewidują, że „biura wiodące powinny korzystać z doradztwa w zakresie realizacji programu funkcjonujących gremiów konsultacyjno-doradczych powołanych przez Prezydenta m.st. Warszawy lub Radę m.st. Warszawy”.</p> <p>Kontynuacją deklaracji zasad, wartości i roli kultury w rozwoju miasta, zapisanych obecnie w dokumencie <i>Miasto kultury i obywateli. Program rozwoju kultury w Warszawie do roku 2020. Założenia</i> nie będzie <i>program, lecz politykę</i>, która – jako dokument kierunkowy, a nie wykonawczy, nie może zawierać m.in. systemu realizacji.</p>	<p>Należy przeprojektować dotychczasową strukturę podmiotów odpowiedzialnych za programowanie i opiniowanie warszawskiej polityki kulturalnej. Zaprojektowanie zmian jest zagadnieniem złożonym i może zostać rozwiązane na wiele sposobów.</p> <p>Rozstrzygnięcia wymaga, czy dane ciało ma:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• wykonywać, czy opiniować zadania związane z realizacją polityki kulturalnej</li> <li>• ....a jeżeli opiniować, to czy z perspektywy niezależnych ekspertów, czy z perspektywy realizatorów lub interesariuszy warszawskiej polityki kulturalnej<sup>109</sup> (poszczególne ciała powinny mieć przypisane albo funkcję przedstawicielską, albo ekspercką – funkcje te powinny być rozdzielone).</li> </ul> <p>Do tych rozstrzygnięcia należy dostosować tryb powoływania danego ciała oraz wymagania stawiane kandydatom i kandydatom.</p> <p>W przypadku funkcji przedstawicielskiej szczególnie istotne byłoby zapewnienie powszechnej znajomości danego gremium wśród uczestników oraz interesariuszy warszawskiej polityki kulturalnej.</p>

<sup>109</sup> Jednym z wariantów włączenia szerokiego grona realizatorów oraz interesariuszy warszawskiej polityki kulturalnej w jej kształtowanie byłoby powołanie cyklicznego, otwartego forum, służącego zgłaszaniu propozycji i postulatów oraz dyskusji na ich temat.

	WNIOSKI Z DOTYCHCZASOWEJ REALIZACJI PRK	KONTEKST WDRAŻANIA STRATEGII #WARSZAWA2030	REKOMENDACJE
B. SRK i ZS PRK			<p>W celu zapewnienia możliwości wypowiedzania się przez powołane gremium we wszystkich, uznanych przez nie za istotne, kwestiach zgodnych z jego funkcją, Urząd m.st. Warszawy powinien przedstawiać plany dotyczące kluczowych decyzji i działań, których podjęcie przewiduje w danym okresie (na przykład w ciągu kolejnego półrocza). Agenda powinna być planowana wspólnie, z uwzględnieniem tych informacji.</p> <p>W regulaminach powołanych gremiów warto umieścić zapisy dotyczące ich rozwiązania w przypadku braku spotkań (w ciągu wyznaczonego okresu) oraz utraty statusu członka/członkini w przypadku nieobecności podczas określonej liczby kolejnych spotkań.</p>
C. Pełnomocnik	<p>Jednym z podmiotów powołanych w celu realizacji PRK jest Pełnomocnik Prezydenta ds. PRK. Zgodnie z <i>Regulaminem organizacyjnym Urzędu m.st. Warszawy</i> zadaniem powoływanych przez Prezydenta Pełnomocników jest „koordynacja współpracy komórek organizacyjnych Urzędu, jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy oraz osób prawnych m.st. Warszawy, w celu efektywnego realizowania skomplikowanych i ważnych społecznie zadań”. PRK zalicza do zadań Pełnomocnika współpracę „ze wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w realizację PRK” (PRK: 38).</p> <p>Pełnienie funkcji Pełnomocnika przez Dyrektora Biura Kultury skutkuje zbyt dużą kumulacją zadań, przez co nie sprzyja prowadzeniu szerzej zakrojonych działań na rzecz włączania w realizację PRK innych Biur oraz, przede wszystkim, Dzielnic.</p>	<p>Wprowadzany w związku ze Strategią #Warszawa 2030 system programowania i zarządzania rozwojem miasta nie odnosi się bezpośrednio do funkcji pełnomocników.</p> <p>Opiera się natomiast na podejściu międzysektorowym i przywiązuje duże znaczenie do koordynacji prowadzonych działań.</p> <p>Wydaje się, że rolą, którą mógłby przyjąć w tym systemie Pełnomocnik Prezydenta ds. PRK, jest wspieranie udziału Biur i Dzielnic w realizacji programów, w zakresie, w jakim będą wynikały z przyjętej polityki określającej rolę kultury w rozwoju miasta.</p>	<p>Przypisanie funkcji bieżącego koordynowania i wzmacniania współpracy pomiędzy Biurem Kultury a innymi biurami Urzędu m.st. Warszawy oraz Dzielnicami do innego stanowiska w strukturze organizacyjnej Urzędu m.st. Warszawy, niż Dyrektor Biura Kultury. Kontynuowanie i zwiększanie intensywności pozafinansowych form współpracy z Dzielnicami, takich jak:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• tworzenie możliwości podnoszenia kompetencji przez kadry dzielnicowych instytucji kultury</li> <li>• udostępnianie wiedzy (pochodzącej z badań)</li> <li>• promowanie przedsięwzięć zgodnych z PRK</li> <li>• spotkania z kadrą zarządzającą Dzielnic odpowiedzialną za kulturę</li> </ul> <p>- przy czym takie formy współpracy nie zastąpią wprowadzenia mechanizmu grantowego, którego dotyczy wcześniejsza rekomendacja (II.A). Ważnym zadaniem koordynatora współpracy powinien być udział w kształtowaniu i promowaniu tego systemu.</p>

## 8 Bibliografia<sup>110</sup>

- Barczewska-Dziobek, Agata. 2018. *Wpływ koncepcji good governance na sposób działania administracji publicznej w Polsce – zarys problematyki*, w: *Administracja*, numer 1/2018
- Bendyk, Edwin i in. 2015. *Diagnoza na potrzeby programu operacyjnego Rozwój potencjału twórczego i wsparcia twórców*
- Bendyk, Edwin i in. 2016. *Program operacyjny Rozwój potencjału twórczego i wsparcia twórców*
- Biuro Kultury. 2016. *Raport z konsultacji społecznych projektów dokumentów operacyjnych do programu Miasto kultury i obywateli. Program rozwoju kultury do 2020 roku*
- Centrum Wyzwań Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. 2016. *Skuteczny dialog w warszawskiej kulturze. raport z analizy współpracy Biura Kultury ze stroną społeczną w postaci formalnie powołanych ciał dialogu obywatelskiego*, Warszawa
- Diefenbach, Thomas. 2009. *New Public Management in public sector organizations: the dark side of managerialistic 'enlightenment'*, w: *Public Administration* 87 (4): 892 – 909, July 2009
- Hausner, Jerzy i in. 2015. *Diagnoza potencjału podmiotów kultury w zakresie realizacji Programu Rozwoju Kultury 2020*. Kraków: Fundacja GAP
- Hausner, Jerzy i in. 2016. *Mapa drogowa wdrażania Programu rozwoju kultury m.st. Warszawa*. Kraków: Fundacja GAP
- Kłosowski, Wojciech (red.). 2012. *Kierunek kultura. Uwaga na podmioty!* Warszawa: Mazowieckie Centrum Kultury i Sztuki
- ONZ. 2009. *What is good governance?* <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance> (dostęp 30.11.2028)
- Sienicka, Anna. 2010. *Nowelizacja Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Warszawa: Fundacja inicjatyw społeczno-ekonomicznych

---

<sup>110</sup> Obejmuje wyłącznie raporty i publikacje bezpośrednio przywołane w tekście.



# Aneks I: Pytania w poszczególnych obszarach badawczych

## I. Priorytet kultury w rozwoju Warszawy

**I.1** Czy *Założenia PRK* wpłynęły na zwiększenie znaczenia kultury w strategicznych decyzjach dotyczących rozwoju Warszawy? Jakie są tego przejawy?

## II. Instytucjonalna gotowość Urzędu Miasta do realizacji Założeń PRK

**II.1** W jakim stopniu przyjęcie *Założeń PRK* przełożyło się na zmiany w organizacji i zasadach funkcjonowania oraz w budżecie Urzędu Miasta, potrzebne do realizacji *PRK*?

**II.2** W jakim stopniu przyjęcie *Założeń PRK* przełożyło się na zmiany w organizacji i zasadach funkcjonowania oraz w budżecie Biura Kultury, potrzebne do realizacji *PRK*?

**II.3** Jakie komórki organizacyjne Urzędu Miasta uczestniczyły w realizacji *Założeń PRK*? Jaki był zakres ich zaangażowania? Na ile był wystarczający?

## III. Przejrzystość polityki kulturalnej, jej uspołecznienie i oparcie na faktach

**III.1** W jakim stopniu przyjęcie *Założeń PRK* jako oficjalnego dokumentu wyznaczającego kierunki polityki kulturalnej Miasta pociągnęło za sobą zwiększenie przejrzystości procesu podejmowania decyzji służących realizacji tej polityki?

Uwzględnione zostaną w szczególności działania związane z konkursami, w których wyłaniani są dyrektorzy instytucji kultury oraz z konkursami na realizację zadań publicznych w sferze kultury przez organizacje pozarządowe.

**III.2** Czy przyjęcie *Założeń PRK*, sformułowanych w procesie dialogu obywatelskiego, pociągnęło za sobą zwiększenie udziału strony społecznej w kształtowaniu oraz realizowaniu polityki kulturalnej?

**III.3** W jakim stopniu **a)** Społeczna Rada Kultury **b)** Zespół Sterujący *PRK* uczestniczyły w realizacji *Założeń PRK*?

**III.4** W jakim stopniu *Założenia PRK* są obecne w dyskusjach dotyczących polityki kulturalnej Warszawy?

**III.5** W jakim stopniu przyjęcie *Założeń PRK* przełożyło się na oparcie działań w zakresie polityki kulturalnej na faktach (tj. wynikach analiz, badań, ewaluacji)?

## IV. Udział Dzielnic, instytucji kultury i organizacji pozarządowych w realizacji Założeń PRK

**IV.1** Czy przyjęcie *Założeń PRK* wpłynęło na działania Dzielnic w zakresie polityki kulturalnej? Jeżeli tak, to w jaki sposób?

**IV.2** Czy przyjęcie *Założeń PRK* wpłynęło na działania instytucji kultury m.st. Warszawy? Jeżeli tak, to w jaki sposób?

**IV.3** Czy przyjęcie *Założeń PRK* wpłynęło na działania organizacji pozarządowych działających w sferze kultury? Jeżeli tak, to w jaki sposób?

## **V. Realizacja działań zaplanowanych w PRK**

**V.1** Jak przebiegały przewidziane w *Założeniach PRK* działania w zakresie **a)** tworzenia programów służących realizacji *Założeń PRK* **b)** gromadzenia wiedzy oraz monitorowania i ewaluacji PRK **c)** upowszechniania informacji dotyczących PRK?

## **VI. Rekomendacje**

**VI.1** Jakie działania powinny zostać podjęte w celu zapewnienia skutecznej realizacji Założeń PRK w przyszłości, biorąc pod uwagę odpowiedzi na powyższe pytania badawcze oraz planowane zmiany zasad programowania rozwoju Warszawy, związane ze *Strategią #Warszawa2030*? Kiedy i przez kogo (jakie podmioty) powinny zostać zrealizowane te działania?

## **Aneks II Najważniejsze działania Biura Kultury służące realizacji PRK<sup>111</sup>**

### **Wsparcie twórczości**

1. Stypendia artystyczne
2. Mazowiecki i Warszawski Fundusz Filmowy
3. Dotacje dla instytucji i uczelni państwowych
4. Nagroda Literacka m.st. Warszawy
5. Nagroda im. Ryszarda Kapuścińskiego
6. Powołanie społecznych instytucji kultury
7. Wsparcie sektora kreatywnego (Startup Art., Creative Mixer)
8. Konkursy dotacyjne dla NGO

### **Edukacja kulturalna**

9. Fundusz Animacji Kultury
10. Laboratorium Edukacji Kulturalnej
11. Warszawska Nagroda Edukacji Kulturalnej
12. Cykl konferencji EduAkcja

### **Rozwój publiczności**

13. ADESTE, ADESTE +, CONNECTING AUDIENCES  
(szkolenia i studia dla pracowników instytucji kultury)
14. Kultura bez barier – festiwal oraz dotacje na niwelowanie barier w instytucjach kultury

### **Zarządzanie**

15. Zmiany statutów instytucji kultury
16. Opracowanie sposobu realizacji uprawnień i obowiązków organizatora instytucji kultury
17. Nadzór kadrowy nad dyrektorami instytucji

### **Rozwój bibliotek**

18. Wprowadzanie zmian w warszawskich bibliotekach

### **Inwestycje w infrastrukturę kulturalną**

19. Muzeum Sztuki Nowoczesnej
20. TR Warszawa
21. Orkiestra Symfonia Varsovia
22. Teatr Ateneum
23. Teatr Współczesny
24. Teatr Żydowski

---

<sup>111</sup> Szczegółowe informacje są dostępne w raportach rocznych Biura Kultury.

### **Rewitalizacja**

- 25. Teatr Baj
- 26. Pałac Konopackiego
- 27. Działania animatorów kultury
- 28. Projekty rewitalizacyjne prowadzone przez instytucje kultury

### **Współpraca zagraniczna**

- 29. World Culture Cities Forum
- 30. The Warsaw Forum
- 31. Chopin au Jardin – cykl koncertów

### **Komunikacja i promocja**

- 32. Wsparcie promocyjne działań kulturalnych
- 33. Portal [www.kulturalna.warszawa.pl](http://www.kulturalna.warszawa.pl)
- 34. Kampania społeczna Kultura leczy, promująca uczestnictwo w kulturze

### **Badania**

- 35. Badania uczestnictwa w kulturze
- 36. Ewaluacje i diagnozy służące programowaniu polityki kulturalnej