

Opinia zespołu ds. Strategii KDO na temat dokumentu  
**Strategia Rozwoju Kultury Krakowa na lata 2010 - 2014**  
oraz stanu jego realizacji

Zgodnie z uchwałą Komisji Dialogu Obywatelskiego nr 5/2012 powołano zespół ds. Strategii Kulturalnej Miasta, który rozpoczął prace 2 kwietnia 2012. Celem pracy zespołu było bliższe przyjrzenie się dokumentowi **Strategia Rozwoju Kultury Krakowa na lata 2010 - 2014**, dokonanie jego analizy oraz zbadanie stanu jego realizacji. Łącznie odbyło się 8 spotkań w terminie do 20 listopada 2012, w tym jedno z przedstawicielem Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMK p. Joanną Szulborską - Łukaszewicz. Poza uzyskanymi na spotkaniu informacjami nie udało się pozyskać z Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMK żadnych materiałów dotyczących aktualnego stanu realizacji zapisów Strategii ani jego ewaluacji. Stąd poniższa analiza opiera się na pracy własnej Zespołu oraz na informacjach dostępnych na stronie UMK (sprawozdania zamieszczone w BIP-ie).

Poniżej prezentujemy główne zagadnienia poruszane podczas prac zespołu:

### I. Dokument

Przeanalizowano szczegółowo strukturę i treść Strategii opatrując je własnymi uwagami.

#### Wstęp

Wstęp jest dość rozbudowanym wprowadzeniem w genezę i trudności tworzenia Strategii. Wynika zeń, że:

- 1) Strategia jest pierwszą próbą kompleksowego opisu i systematyzacji sektora kultury w mieście
- 2) Wstęp uwidacznia też swego rodzaju metodologiczną bezradność w definiowaniu Celów Strategicznych: „Podczas prac Konwentu do spraw Strategii Rozwoju Kultury w Krakowie ani razu nie udało się też uzyskać wyraźnej odpowiedzi na pytanie, jakie trzy zasadnicze priorytety w kulturze powinny być przedmiotem strategii” (s.6)

#### Powiązania Strategii Rozwoju Kultury w Krakowie z innymi dokumentami strategicznymi

- 1) Rozdział ten ukazuje konieczność powiązania tworzonego dokumentu z wcześniej przyjętymi dokumentami wyższej rangi.

2) Wskazuje na główne powiązanie z celem strategicznym miasta Krakowa III-4 (Tworzenie materialnych i instytucjonalnych warunków dla rozwoju kultury), którego uszczegółowieniem powinna być Strategia Rozwoju Kultury.

3) Ukazuje możliwość formułowania celów strategicznych według pewnego logicznego wzorca, zawartego chociażby w strategii dla Małopolski, czy w Strategii Rozwoju Krakowa.

#### Analiza SWOT

1) Jest bardzo rozbudowanym zestawieniem opisów poszczególnych sektorów w obszarze kultury miasta, zwracającym uwagę na wiele zalet, wad, szans, bolączek i dolegliwości. Widać duży wysiłek systematyzacyjny i dążność do logicznego uszeregowania poszczególnych problemów, który jednak nie zakończył się pełnym powodzeniem. Brak w nim czytelnych kryteriów i hierarchii wniosków.

2) Uwidacznia trudność, wynikającą po części z terminologii (brak rozdzielenia pojęć artystyczny-kulturalny-kulturowy), a po części z zakresu kompetencji, w którym działalność artystyczna rozpatrywana jest razem z dziedzictwem kulturowym i to nawet w wymiarze ochrony zabytków budownictwa miejskiego.

#### Misja Kultury w Krakowie na lata 2010-2014

Te dwa zdania w założeniu mają być syntetyczną definicją działań w obszarze kultury dla miasta Krakowa: „Korzystając z bezcennego i troskliwie chronionego dziedzictwa kultury Krakowa, dbamy o twórcze rozwijanie jego potencjału oraz zasobów, tworząc warunki dla wszelkiej twórczości, nasycania kulturą przestrzeni publicznych miasta, z dbałością o uczestnictwo w kulturze wszystkich pokoleń. Celem tych działań jest utwierdzenie statusu Krakowa, jako ważnego ośrodka europejskiej kultury”. W pierwszym zdaniu zastrzeżenie budzi słowo „dbamy”. Nie bardzo wiadomo, kto jest podmiotem w tym zdaniu. Misja powinna być raczej zobowiązaniem, a nie opisem aktualnego, domniemanego stanu. A więc raczej należałoby zastąpić je słowami „postanawiamy dbać”. Zastanowić się należy także nad określeniem „utwierdzenie statusu Krakowa” użytym w drugim zdaniu. Takie ujęcie odnosi się do budowania wizerunku miasta na mapie Europy, a nie bezpośrednio do odbiorców kultury i jej twórców. Dlatego może raczej mogłoby być misją Strategii Promocji Krakowa, niż Strategii Kultury. Tutaj bardziej na miejscu wydawałoby się na przykład zdanie: „Celem tych działań jest uwrażliwianie obywateli miasta na podstawowe wartości poprzez

kontakt ze sztuką”, lub też za dokumentem ministerialnym: „wzmacnianie więzi społecznych i promowanie aktywnych postaw obywatelskich”<sup>1</sup>.

### Cele strategiczne

1) Nie wiadomo, jaka droga logiczna doprowadziła do sformułowania takich właśnie celów. Nie jest to opisane w żadnym punkcie Strategii. Po analizie SWOT i Misji, Cele sprawiają wrażenie niedopasowanych.

2) Sformułowania celów strategicznych noszą na sobie piętno problemów opisanych we wstępie. Z pewnością da się powiedzieć tylko jedno: z ich treści nie wynika, że są one celami i trudno byłoby je realizować. Jak można rozliczyć na przykład prezydenta z realizacji celu „Kraków miasto kreatywne”? Jest to określenie całkiem niemierzalne. Co oznacza zdanie „Gmina Miejska Kraków mecenasem kultury i artystów”? Można przecież powiedzieć, że Kraków mecenasem artystów zarówno jest, jak i nie jest, zależnie od tego, co rozumiemy pod słowem mecenat. Patrząc na zjawisko mecenatu oczyma konkursów grantowych, trzeba powiedzieć wprost, że ten cel w ogóle nie da się realizować i w ogóle nie jest realizowany, ponieważ Kraków nie spełnia roli mecenasa w stosunku do żadnego artysty krakowskiego (z wyjątkiem stypendystów), tylko co najwyżej dokłada się do prezentacji działań twórczych wybranych artystów. Jedynym celem, który ma w sobie zawarty jakiś kierunek, jest cel IV: „Rozwijanie partnerstwa Gminy Miejskiej Kraków z innymi podmiotami prowadzącymi działalność w sektorze kultury”. Stawia się tutaj na rozwój współdziałania z podmiotami zewnętrznymi, co cieszy zarówno wszystkie NGO, jak i KDO w szczególności.

3) Wątpliwości budzi także uszeregowanie celów. Jeśli bowiem z analizy SWOT wynika, że dziedzictwo jest największym atutem Krakowa, dlaczego ochrona tego dziedzictwa to dopiero piąty cel? Brak jest finansowych założeń realizacji zapisów Strategii na przykład poprzez procentowe podziały budżetu miasta na realizację poszczególnych celów w opisywanym okresie.

### Tabela celów operacyjnych

Tabela celów operacyjnych jest ambitną próbą uchwycenia całości działań miasta w obszarze kultury i wtłoczenia jej w odpowiednie systematyczne ramy. Dzięki niej, wskazując na jakiś cel operacyjny, możemy umiejscowić dane działanie w całym spektrum zadań miasta. Niestety opisane wyżej wady celów strategicznych ulegają przeniesieniu także w ten obszar, to znaczy nie sposób wywnioskować, dlaczego

---

<sup>1</sup> Polityka kulturalna państwa. Założenia, MKiS, Warszawa, 10 sierpnia 1993, s. 13, cyt. za: Szulborska-Łukaszewicz J., Polityka kulturalna w Krakowie, Attyka, Kraków 2009

wszystkie te działania ujęte zostały w tym a nie innym porządku i czy powinna wynikać z tego porządku jakaś preferencja budżetowa.

### Monitoring i ewaluacja

Dokument zamyka szczegółowe objaśnienie, co rozumie się pod pojęciami monitoringu i ewaluacji. Daje ono możliwość i w pewnym sensie zapowiada takie praktyki, jednocześnie nie wskazując wprost organów, instytucji ani ciał, które byłyby do tego wytypowane, zobligowane bądź zachęcane. Wydaje się, że zagadnienie monitoringu i ewaluacji pozostaje całkowicie w sferze życzeniowej.

### Podsumowanie

Z dokonanej analizy wynika, że w zamyśle twórców Strategia miała być komplementarnym, szczegółowym opisem działań miasta w sferze kultury i ich systematyzacją. I to się w dużej mierze udało. Natomiast z pewnością nie jest ona zapisem deklaracji priorytetów i hierarchii celów, nawet jeśli niektóre sformułowania zdają się sugerować precyzyjny kierunek działań. Nie da się bowiem rozwijać wszystkiego w równej mierze, szczególnie w sytuacji permanentnego deficytu. Zawsze dokonywać należy wyborów i są one dokonywane (na szczeblu prezydenckim, na szczeblu Rady Miasta), ale w Strategii nie znajdują odzwierciedlenia. Każde działanie i każdą decyzję budżetową można podpiąć pod jakiś punkt strategii i ją w ten sposób usprawiedliwić, de facto realizując całkiem inną hierarchię celów, niż ta zapisana w dokumencie.

### **Przy pracy nad kolejną strategią wnioskujemy o:**

1. Czytelne i jasne określenie priorytetów dla kolejnych celów strategicznych oraz wskazanie w jaki sposób będą one mieć odzwierciedlenie w decyzjach budżetowych. Pozwoli to na realizację w pierwszej kolejności zadań w ramach najważniejszych priorytetów i tym samym uniemożliwi realizację pobocznych celów przy pomocy nieadekwatnie wysokich środków.
2. Zwrócenie uwagi na zmianę sformułowań służących do opisu celów strategicznych i operacyjnych tak, aby mogły być mierzalne.
3. Rewizję treści celu nadrzędnego określonego w ostatnim zdaniu Misji.
4. Opracowywanie, zgodnie z zapowiedzią, planów operacyjnych „z udziałem różnych środowisk twórczych i ludzi kultury w Krakowie w okresach rocznych i co najwyżej dwu letnich”.

5. Zmianę struktury opisu, tak, by podzielić bardziej czytelnie zakres opisywanej rzeczywistości (Zespół pokusił się o dokonanie takiej próby w punkcie II niniejszego dokumentu).

6. Zapewnienie, zgodne z zapisem we wprowadzeniu do strategii (str.4) „równych możliwości rozwoju instytucjom kultury, jak i indywidualnym twórcom, organizacjom pozarządowym i przedsiębiorcom działającym w sektorze kultury”, mając na uwadze dotychczasowe proporcje wspierania wyżej wymienionych podmiotów oraz ich potencjał twórczy i rozwojowy.

7. Utworzenie bardziej reprezentatywnego parytetu miejsc w Konwencji Strategicznej, uwzględniającego:

- uczestnictwo przedstawicieli KDO;
- uczestnictwo przedstawicieli lokalne oddziały organizacji twórczych o charakterze ogólnopolskim: pisarzy, architektów, plastyków, muzyków, artystów scenicznych itp. Organizacje te mają olbrzymią wiedzę na temat funkcjonowania kultury w różnych środowiskach lokalnych w całej Polsce.
- uczestnictwo przedstawicieli wielkich instytucji wojewódzkich znajdujących się na terenie Krakowa, ludzi o wielkim doświadczeniu i pomysłach na to jak harmonizować współdziałanie wszystkich podmiotów w mieście,
- uczestnictwo przedstawicieli młodszego pokolenia twórców i managerów kultury.

8. Ponieważ rolą metropolii jest poszukiwanie, aktywizacja, zachęcanie, pozyskiwanie i skupianie działań wszystkich podmiotów działających na jej obszarze (i dzięki temu zwielokrotnienie działań i spodziewanych efektów), zwracamy uwagę na nieuwzględnienie podmiotów kultury, które można by określić, jako „instytucje cudze”. Należałoby stworzyć kompletną listę takich podmiotów oraz nakreślić plan pozyskiwania ich do współpracy z Miastem.

Oprócz wymienionych (marszałkowskie, zagraniczne) są obecne na terytorium Miasta: media publiczne i prywatne (komercyjne) tj. TVP regionalna, TVN, Radio Kraków, RMF, inne stacje radiowe, redakcje dzienników, periodyków, znane i szacowne wydawnictwa (Literackie, Znak, Muzyczne i in), media elektroniczne (portal Onet.pl, Interia) i wiele innych. Pozyskiwanie ich dla rozwoju i korzyści dóbr kulturalnych miasta, w którym mają siedzibę, powinno być jednym z ważnych punktów wyjścia dla tworzenia kolejnej Strategii.

9. Postulujemy także bardziej konsekwentne uwzględnienie postanowień polskich i europejskich regulacji prawnych w tym zakresie, jak te cytowane poniżej:

„Polityka kulturalna władz publicznych wszelkich szczebli - przy zachowaniu pełnej swobody wyborów indywidualnych - winna wspierać te działania obywateli i

stowarzyszeń, które odpowiadają tradycji, potrzebom oraz oczekiwaniom danych wspólnot lokalnych, i które uzyskały społeczną wiarygodność”.<sup>2</sup>

Europejskie dokumenty także dość jednoznacznie definiują zadania polityki kulturalnej:

- Ponoszenie odpowiedzialności za tworzenie warunków rozwoju działalności kulturalnej i ekspresji twórczej z korzyścią dla publiczności, uczestników kultury
- Wypracowanie środków ochrony i tworzenia miejsc pracy w sektorze kultury
- Wspieranie rozwoju działalności kulturalnej z zachowaniem prawa do swobody twórczej artysty
- Poprawa systemów finansowania kultury
- Poprawa współdziałania i finansowania przez różne podmioty (publiczne, prywatne, społeczne)<sup>3</sup>
- Wyrównanie dysproporcji ekonomicznych wpływających na możliwość zaspokajania potrzeb kulturalnych i uczestnictwa w kulturze wewnątrz społeczności lokalnych
- Wsparcie innowacji i eksperymentów w sferze kultury
- Badanie, analizowanie, obserwacja zjawisk w kulturze oraz efektów podejmowanych działań
- Bezpośrednia współpraca i wymiana doświadczeń pomiędzy reprezentantami społeczności lokalnych i wewnątrz nich.<sup>4</sup>

Postulujemy o uwzględnienie tych przesłanek przy opracowywaniu kolejnego dokumentu, warunkującego działania kulturalne na kolejne lata w Krakowie. Tym samym zgłaszamy swoją gotowość do włączenia się w prace w tym zakresie.

---

<sup>2</sup> Polityka kulturalna państwa. Założenia, MKiS, Warszawa, 10 sierpnia 1993, s. 13, cyt. za: Szulborska-Łukaszewicz J., Polityka kulturalna w Krakowie, Attyka, Kraków 2009

<sup>3</sup> Rekomendacja nr 1509 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, 1.07.1987r.

<sup>4</sup> Deklaracja Bremeńska przyjęta przez Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w dniu 27.05.1983r

## II. Propozycje klasyfikacji celów dla nowej strategii

Realizując zapisy uchwały nr 5/2012 pkt. 2, Zespół dokonał logicznej analizy struktury Strategii i podjął próbę nakreślenia zmian w klasyfikacji celów strategicznych. Może być to punkt wyjścia dla opracowania następnego dokumentu.

**Proponujemy wprowadzić podział obszaru kultury opisywanego przez dokument strategii na trzy Działy:**

1. Dziedzictwo kulturowe
2. Działalność artystyczna
3. Edukacja kulturalna

**Następnie proponujemy wyróżnienie podmiotów kultury, których dotyczyć będą cele strategiczne.**

1. Instytucje miejskie
2. Instytucje cudze (nie podlegające i nie finansowane z budżetu miasta)
3. NGO
4. Twórcy
5. Odbiorcy

**I dopiero w ramach tego podziału sugerujemy wyznaczanie celów strategicznych Gminy Miejskiej Kraków w obszarze Kultury dla kolejnych podmiotów:**

1. Optymalizacja działań instytucji miejskich
2. Optymalizacja współpracy z instytucjami „cudzymi” (nie miejskimi)
3. Zwiększanie obecności NGO
4. Wzrost nakładów na promocję i wsparcie twórców krakowskich
5. Aktywizacja odbiorców

Tak określone cele można szeregować, to znaczy układać pod względem wagi.

W wyniku nałożenia siatki tak utworzonych celów strategicznych na siatkę działań otrzymamy hierarchię celów operacyjnych dla konkretnych działań.

	Optymalizacja działań instytucji miejskich	Optymalizacja współpracy z instytucjami i obcymi	Zwiększenie obecności NGO	Promocja i wsparcie twórców	Aktywizacja odbiorców
Dziedzictwo kulturowe	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5
Działalność artystyczna	B 1	B 2	B 3	B 4	B 5
Edukacja kulturalna	C 1	C 2	C 3	C 4	C 5

### III. Ewaluacja

#### **A.**

Chociaż w Strategii zawarto cały rozdział na temat ewaluacji, nie została ona do tej pory rozpoczęta. Jedynym ciałem, które bez ponoszenia kosztów mogło do tej pory podjąć się zadania ewaluacji zewnętrznej, jest Konwent Strategiczny. Stwierdzono, że pomimo, iż w Konwencie Strategicznym biorą udział między innymi przedstawiciele organizacji pozarządowych, brak nam wiedzy na temat prac samego Konwentu. W tej sytuacji za szczególnie ważne uznajemy:

1. Szersze włączenie przedstawicieli organizacji zrzeszonych w Komisji Dialogu Obywatelskiego w prace Konwentu nad przyszłą strategią i ewaluacją oraz zaktywizowanie jego działań.
2. Dokonanie ewaluacji częściowej strategii i uwzględnienie jej wyników na kolejne dwa lata obowiązywania istniejącego dokumentu.
3. Systematyczne dokonywanie ewaluacji zarówno adekwatności założeń istniejącej strategii, jak i realizacji celów operacyjnych, określonych na podstawie celów strategicznych.

#### **B.**

W związku z powyższym, Zespół ds. Strategii powołany przez KDO podjął próbę dokonania wycinkowej ewaluacji dokumentu w zakresie pierwszego celu strategicznego. Uznano bowiem, zgodnie ze zdroworozsądkową logiką, że organ uchwalający Strategię uważał ten cel za najważniejszy i dlatego wysunął go na pierwszy plan. Przypomnijmy jego treść: „Gmina Miejska Kraków mecenasem kultury i artystów”. Można ująć go też bardziej celowo, jako zadanie: „Zwiększenie roli Gminy Miejskiej jako mecenasa sztuki i artystów Krakowa”.

#### Treść analizy

Jak wynika z naszej analizy, wskaźniki dotyczące budżetów kultury w mieście i określonych działów budżetowych są dosyć stabilne. Wiele instytucji i organizacji straciło jednak sporo środków w 2011 roku w stosunku do 2010. W latach 2008 -2011 wzrosły nakłady na teatry, muzea i biblioteki a także tzw. pozostałe instytucje kultury (w którym to dziale zawiera się budżet Krakowskiego Biura Festiwalowego). W gorszej sytuacji znajdują się orkiestry, domy i ośrodki kultury, galerie i ochrona zabytków. Wobec widocznych efektów inflacji być może niewielki nominalny wzrost wielu budżetów nie pokrywał się z realnym wzrostem nakładów. Niektóre wydatki miały też



charakter jednorazowy i związane były zapewne z tworzeniem nowych instytucji kultury. Ten sposób finansowania stabilizuje strukturę wydatków z 2008 roku z określonymi preferencjami gminy, głównie w zakresie wysokich nakładów na festiwale, realizowane przez KBF. W tej strukturze gorsze miejsce zajmują instytucje upowszechniania kultury takie jak domy i ośrodki kultury, których budżety w 2011 roku zmniejszyły się nominalnie w stosunku do 2008 roku. Natomiast niewątpliwie w najgorszej sytuacji znalazły się organizacje pozarządowe tworzące tak zwaną artystyczną codzienność miasta: oddziały stowarzyszeń twórczych o ogólnopolskim zasięgu, fundacje zajmujące się wydawaniem pism, produkcją spektakli, widowisk muzycznych, wystaw i innych nie festiwalowych przedsięwzięć artystycznych. Taki stan rzeczy wynika głównie z dwóch czynników. Po pierwsze środki przeznaczone na kulturę dystrybuowane są wciąż w sposób niezgodny z duchem Strategii. Przeważająca część budżetu przyznawana jest miejskim instytucjom kultury. Szczególnie uprzywilejowane jest tutaj Krakowskie Biuro Festiwalowe. W strukturze konkursów dla organizacji pozarządowych znalazła się ponadto w 2012 roku formuła konkursu trzyletniego, która z założenia dofinansowuje wyłącznie największe festiwale. I dopiero w dalszej kolejności ogłoszono konkursy dla organizacji pozarządowych na ich własną działalność, w których rozdysponowano środki wielokrotnie mniejsze. Zachwianiu uległa struktura przedsięwzięć artystycznych. W mieście tworzy się coraz mniej dofinansowywanych produkcji artystycznych, natomiast zaprasza się artystów zagranicznych z gotowymi produkcjami, głównie w ramach różnego rodzaju festiwali, których liczba i chłonność finansowa budzą już od wielu lat słuszne protesty środowisk twórczych. Wydaje się, że obecna polityka festiwalowa jest w sposób rażący niezgodna z pierwszym celem strategicznym, chociaż pozostaje w zgodzie z trzecim. Dlatego powstaje pytanie, czy możliwe jest, by trzeci cel był ważniejszy od pierwszego?

Co więcej, na 2013 rok, zgodnie z projektem rocznego Programu Współpracy Gminy Miejskiej Kraków z Organizacjami Pozarządowymi na rok 2013, planuje się przeznaczenie 800.000 złotych (w pierwotnych planach tylko 400.000). Gwoli porównania należy dodać, iż w roku 2012 Gmina Kraków przeznaczyła w ramach otwartego konkursu ofert na tego typu działania kwotę 2 284 405 zł - czyli w roku 2013 planuje się blisko trzykrotne zmniejszenie tego typu dofinansowania. W tym zestawieniu nie uwzględnia się dofinansowania "wydarzeń cyklicznych o międzynarodowym znaczeniu i istotnej roli w budowaniu wizerunku Krakowa, festiwali, przeglądów oraz programów tworzących stałą ofertę kulturalną Krakowa", gdyż kwota 3 390 000 (dla 11 podmiotów, średnio po 308 180 zł na podmiot) została utrzymana w planie na rok 2013. Niezależnie od kwoty mamy tu do czynienia z rażącą dysproporcją

pomiędzy dofinansowaniem działań twórców krakowskich, a dużymi festiwalami, na których występują głównie wykonawcy z zewnątrz i które w żaden sposób nie przyczyniają się do wzmocnienia roli Krakowa, jako mecenasa krakowskiej kultury i krakowskich artystów.

### Wnioski

Wynik tej wycinkowej ewaluacji nie pozostawia żadnych wątpliwości, że pierwszy cel strategiczny na lata 2010-2014 nie jest w ogóle realizowany. Przeciwnie, że dokonuje się coś, co można by określić jako „Degradacja roli Gminy Miejskiej Kraków jako mecenasa kultury i artystów”. Jest to tym dziwniejsze, że z analizy SWOT Strategii wynika, iż jednym z najważniejszych atutów Krakowa jest wielka ilość własnych inicjatyw artystycznych. I to właśnie te elementy i atuty nie są ani wykorzystywane, ani tym bardziej wspomagane. Na taką politykę kulturalną może sobie pozwolić jakaś mała, nieznaną gmina, której brak atutów, ale nie Kraków, z wielowiekową tradycją i ogromnym potencjałem aktualnych twórców. Należy także zadać pytanie, jak to jest w ogóle możliwe, żeby prowadzona w mieście od wielu lat polityka festiwalowa, sprzeczna z najważniejszym, pierwszym celem uchwalonej przez miasto Strategii, nie zmieniła się ani na jotę po wprowadzeniu dokumentu. W odpowiedzi należy raz jeszcze powtórzyć, że aktualne sformułowania Strategii są jedynie mapą działań, w którą można wstawić wszystko. Nie ustanawiają natomiast żadnej hierarchii celów, nadającej sens wieloletniej polityce kulturalnej i dającej się mierzyć i rozliczać finansowo.