DIAGNOZY W KULTURZE

Badania i analizy w projektowaniu i wdrażaniu samorządowych polityk kulturalnych

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej 1989 r.

MISTiA od 1991

MISTiA NA SZLAKU

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Publikacja wydana przez **FRDL Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji** działający na zlecenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w ramach projektu „*Czy polityki kulturalne oparte są na dowodach? – wpływ diagnoz na projektowanie samorządowych polityk sektora kultury*".

Koordynacja projektu i redakcja publikacji: Bożena Pietras - Goc

Współpraca: Maria Piątkowska, Anna Frączek-Bielówka

Zespół projektowy: Krzysztof Malczyk, Piotr Knaś, Maria Piątkowska, Bartosz Kożuch, Dawid Hoinkis

Realizacja badań terenowych i analiz: Dawid Hoinkis, Krzysztof Malczyk, Piotr Knaś, Maria Piątkowska, Bartosz Kożuch, Adrian Dudziak

Współpraca: Małopolski Instytut Kultury w Krakowie

Doradcy: Wojciech Kłosowski, Aleksander Noworól, Janusz Sepioł

Autorzy publikacji: Piotr Knaś, Maria Piątkowska, Dawid Hoinkis

Recenzent: dr Joanna Szulborska-Łukaszewicz

Redakcja stylistyczna i korekty: Agnieszka Cudek

Projekt graficzny i skład: Katarzyna Ociepka-Miąsik

Dofinansowano ze środków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

ISBN 978-83-61450-05-4

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

1989 r.

MISTiA od 1991

MISTiA NA SZLAKU

SPIS TREŚCI

WSTĘP I NAJWAŻNIEJSZE WYNIKI 5
METODOLOGIA 17
1. Polityka a polityka publiczna. Polityka publiczna oparta na dowodach. 18
2. Polityka kulturalna jako szczególny element polityk publicznych 21
3. Teoretyczne modele procesów decyzyjnych 23
4. Teren badawczy i zakres analiz 25
OPIS STUDIÓW PRZYPADKU 28
1. Województwo Lubelskie i Lublin 28
2. Województwo Małopolskie i Kraków 33
3. Województwo Śląskie i Katowice 38
KSZTAŁTOWANIE I ROZWÓJ SAMORZĄDOWYCH POLITYK KULTURALNYCH 42
POWSTAWANIE DIAGNOZ I ANALIZ NA RZECZ PROGRAMOWANIA POLITYK KULTURALNYCH 46
1. Samorząd jako organizacja diagnostyczna 47
2. Zakresy współpracy diagnostycznej 52
KONSULTACJE I USPOŁECZNIANIE POLITYK W OPARCIU O BADANIA I DIAGNOZY 56
PRZEBIEG PROCESÓW DECYZYJNYCH W SAMORZĄDACH 66
1. Fazy procesu decyzyjnego 68
2. Partycypacja i interesariusze 72
3. Rola diagnoz i partycypacji w przebiegu procesów decyzyjnych 74
WNIOSKI I REKOMENDACJE 77
1. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego 77
Wnioski 77
Rekomendacje 78
2. Samorządy 79
Wnioski 79
Rekomendacje 80
3. Eksperci i Badacze 81
Wnioski 81
Rekomendacje 82
PODSUMOWANIE 84
1. Zamówienie diagnozy 84
2. Wykorzystanie diagnozy w procesie decyzyjnym 87
BIBLIOGRAFIA 90

WSTĘP I NAJWAŻNIEJSZE WYNIKI

Celem niniejszego raportu jest przedstawienie analizy tego, **jak diagnozy, działania ewaluacyjne, badania społeczne i działalność ekspertów wpływają na konstruowanie samorządowych polityk kulturalnych**, a w szczególności w jakim zakresie szeroko pojęta działalność diagnostyczna jest częścią procesów decyzyjnych związanych z programowaniem i wdrażaniem przedsięwzięć w obszarze kultury. Czy wiedza taka powstaje? Jak diagnozy są realizowane? Czy wiedza wynikająca z diagnoz ma wpływ na działania decydentów? Czy wiedzą tą menadżerowie, urzędnicy i decydenci dzielą się z innymi interesariuszami przedsięwzięć kulturalnych w trakcie działań partycypacyjnych i konsultacyjnych (przy założeniu że takie działania są prowadzone)?

Realizacja świadomej, trafnej, przynoszącej planowane rezultaty samorządowej polityki kulturalnej jest zależna od trzech kluczowych procesów: • trafnych i uzgodnionych z interesariuszami decyzji; • skutecznych i efektywnych mechanizmów ich wdrażania i koordynacji przedsięwzięć rozwojowych; • kierowania się stale aktualizowaną strategią działania porządkującą decyzje i programy rozwojowe. POLITYKI KULTURALNE SĄ UZGADNIANE I ADAPTOWANE DO ZMIAN, MINIMALIZUJE SIĘ ICH DORAŹNOŚĆ I CHAOTYCZNOŚĆ.	(1) Trafne decyzje mogą być wynikiem dobrze rozpoznanej sytuacji w zakresie potrzeb rozwojowych i wyzwań, z którymi należy się zmierzyć. DIAGNOZA JEST DOSTĘPNA (2) Przy założeniu, że diagnozy zostaną wykorzystane przez decydentów i innych interesariuszy. DIAGNOZA UŻYTA W DZIAŁANIU

Tab. 1 Model zależności polityk od diagnoz

Niniejsza analiza oparta jest o **badania terenowe polegające na rozpoznaniu 12 studiów przypadku**. Były to różnego rodzaju długofalowe przedsięwzięcia i programy realizowane przez samorządy regionalne i metropolitalne w obszarze kultury (ich opisy znajdują się w kolejnym rozdziale). Przeprowadziliśmy wizyty studyjne, analizowaliśmy dokumentację (w tym dokumenty związane z prowadzoną działalnością diagnostyczną) oraz prowadziliśmy wywiady z decydentami, urzędnikami, menadżerami, badaczami i ekspertami zaangażowanymi w te przedsięwzięcia.

Dla potrzeb realizacji tego projektu rozpoznaliśmy trzy kluczowe kategorie analityczne: procesy decyzyjne, samorządowe (publiczne) polityki kulturalne oraz diagnozy.

Modelowy **proces decyzyjny** w naszym ujęciu to aktywność, która rozpoczyna się w momencie zdefiniowania sytuacji, która wymaga podjęcia lub zaniechania jakiejś interwencji publicznej, a kończy się na wyborze konkretnego rozwiązania, które zostanie wdrożone (ma ono doprowadzić do dokonania projektowanej zmiany). Proces taki realizowany jest w dynamicznej strukturze decyzyjnej obejmującej decydentów, interesariuszy, doradców, inicjatorów, itp. Sama struktura może być analizowana przede wszystkim w kontekście jej zgodności/ niezgodności z ustalonym formalnym systemem (to pytanie, czy dla postronnych obserwatorów będzie łatwo zidentyfikować realny przebieg procesu decyzyjnego na podstawie jego „formalnych" śladów). Przykładem takiego procesu decyzyjnego może być powołanie nowej instytucji kultury, przyjęcie strategii rozwoju kultury, opracowanie programu wsparcia dla konkretnego sektora, zaniechanie lub wdrożenie reformy w jakimś obszarze kultury, itp.

Politykę publiczną (kulturalną) można zdefiniować jako „zracjonalizowane działania i programy publiczne, które oparte są na zgromadzonej, względnie zobiektywizowanej wiedzy i usystematyzowanym procesie projektowania i wykonywania tych działań" (Zybała, 2012a). Obejmują one tym samym sferę rozmaitych działań (lub braku działań) podejmowanych w sferze publicznej, ukierunkowanych na osiągnięcie - założonych przez administrację publiczną - celów. Tego typu działania można rozpatrywać wstecz (rekonstrukcja polityki na podstawie zrealizowanych

działań), bądź jako mechanizm programowania działań (formalne i nieformalne plany rozwoju porządkujące sferę zamierzeń i strategii).

Diagnozowanie można z kolei zdefiniować jako uporządkowaną praktykę (badawczą, analityczną, ekspercką, partycypacyjną), w ramach której można przeobrażać świat społeczny poprzez jego rozpoznanie oraz podejmowanie działań na podstawie zdobytej w ten sposób wiedzy (Krajewski, Skórzyńska, 2017).

Pierwszym etapem diagnozy jest (1) wiedzieć/ rozpoznać jak jest, następnie (2) jak należy zareagować aby (3) wywołać pożądaną zmianę lub ją powstrzymywać. W tym znaczeniu diagnoza nie powinna być (choć często się tak zdarza) praktyką osobną/ oderwaną od prowadzonej działalności kulturalnej, realizowaną obok tego, co można nazwać programowaniem, koordynacją, wdrażaniem. Należy zatem wskazać na pomocnicze/ wspomagające właściwości diagnozy i tworzenie tzw. rekomendacji/ zaleceń, które są w założeniu wskazaniem najtrafniejszych metod/ kierunków działania wobec wyciągniętych z diagnozy wniosków. To wiedza, która ma wspomagać działanie, pełnić służebną rolę dla osób, które z tej wiedzy mają korzystać, która ma praktycznie stosowana. Więcej informacji na ten temat znajduje się w rozdziale metodologicznym.

Model I	Model II
Odrębne zadanie o charakterze powiązanego z przedsięwzięciem projektu diagnostycznego polegające na realizacji różnego typu działań diagnostycznych zakończone raportem, prezentacją, zestawem rezultatów diagnostycznych. Efekty sygnowane są przez niezależnych badaczy, (co do zasady) mających zachować obiektywność i krytyczność.	Ciąg aktywności realizowanych w ramach przedsięwzięcia związany z gromadzeniem wiedzy, refleksją strategiczną, analizą scenariuszy działań, dyskusją wewnątrz zespołu i w gronie interesariuszy, którego efektem (co do zasady) ma być podjęcie najbardziej trafnych decyzji związanych z rozwojem przedsięwzięcia. Działania autodiagnostyczne z fakultatywnym uczestnictwem zewnętrznych ekspertów.

Tab. 2 Dwa modele diagnostyczne w ramach programu/ przedsięwzięcia

Każda z analizowanych kategorii jest powiązana z pozostałymi elementami, które można określić, działaniem, interwencją, praktyką, aktywnością. Proces decyzyjny ma doprowadzić do wyboru najtrafniejszej metody postępowania (w myśl przyjętych założeń). Polityki publiczne to sposób postępowania wymagający informacji zwrotnej (jakie cele wyznaczyć, co się udaje, co nie przynosi

efektów, co jest potrzebne). Diagnozy są w szerokim ujęciu badaniem w działaniu, są rodzajem interwencji (w myśl przyjętych założeń) w rzeczywistość społeczno-kulturową.

W takim ujęciu teoretycznym wiedza jest wywoływana, instrumentalizowana i dystrybuowana w obrębie określonych grup interesariuszy, którzy są zaangażowani w procesy decyzyjne i diagnostyczne. Procesy te są z kolei jednym z kluczowych elementów dynamicznego systemu polityki kulturalnej. Jest to wybór postępowania (podparty DIAGNOZĄ, wiedzą i konsultacjami), po którym następuje faza wdrożenia podjętej decyzji (ewaluowanej i poddawanej ocenie).

Procesy diagnostyczne są realizowane przez aktorów, których można określić jako badaczy, ekspertów, analityków, specjalistów (szeroko pojęte instytucje badawcze), a procesy decyzyjne są realizowane przez polityków, decydentów, samorządowców, menadżerów, animatorów (samorządy i ich agendy kulturalne). Część aktorów ma kompetencje, aby występować w obu rolach. W obu procesach mogą brać udział inni interesariusze np. uczestnicy kultury, przedstawiciele społeczności lokalnej, aktywiści itp., jeśli realizowane są również działania o charakterze konsultacji i partycypacji obywatelskiej.

To właśnie wielość podmiotów i aktorów oraz konieczność prowadzenia debaty (np. z uczestnikami kultury) sprawia, że decyzje polityczne w zdecydowanej większości nie są wynikiem racjonalnych wyborów (np. rekomendacji diagnostycznych), lecz konsekwencją złożonych i wielofazowych przetargów, gdzie występują koalicje, współzawodnictwo i kompromisy (Hausner, 2007). Obecność grup interesu w politycznym procesie decyzyjnym ujawnia się m.in. poprzez wyznaczanie kręgu uczestników procesu, kształtowanie obrazu sytuacji decyzyjnej, czy formułowanie kryteriów oceny możliwych rozwiązań dla zdefiniowanych problemów. Kształtowanie polityk publicznych jest zatem pewnego typu grą, w ramach której racjonalne przesłanki i cele (wynikające z diagnozy) są „zakładnikiem" gier interesów, trafności i przystępności wiedzy eksperckiej/ diagnostycznej, ale też metod (jakości) zarządzania publicznego oraz horyzontów myślenia i ideologii towarzyszących zaangażowanym aktorom. **Stąd najwięcej diagnoz pozostaje niewykorzystana, mała część staje się źródłem refleksji/ debaty, a jeszcze mniej podstawą dla wyboru konkretnych metod postępowania.** W tym aspekcie należy zwrócić uwagę na decydentów, którzy diagnozom przypisują raczej znaczenie wsparcia niż podstawy dla decyzji i konkretnych polityk:

[…] zarysowała się taka teza, że zwłaszcza w obszarze kultury diagnozy i twarda wiedza nie jest jedyną przesłanką, że element wizji, intuicji, pewnego programu politycznego jest równie ważny i ja bym powiedział tak: Gdyby eksperci mieli ową wizję i siłę to byliby politykami, a nie ekspertami.

Zostaliby wybrani bo ta ich wizja by uwiodła wyborców. Każdy decydent jest przekonany, że wie czego chce. Bez tego pewnie nie byłby w stanie startować w wyborach, rządzić, wydawać polecenia. W nim ten „power" i wizja na pewno jest. Jeżeli pyta ekspertów to wtedy kiedy ma jakieś ściśle zdefiniowane wątpliwości. Kiedy wie, czego nie wie. Rzadko zatrudnia ekspertów żeby wiedzieć jaką powinien mieć wizję - a jeśli tak to w ciszy. Jeśli już wydaje pieniądze na ekspertyzy to wtedy kiedy chce się dowiedzieć czegoś konkretnego. [wypowiedź Janusza Sepioła - decydenta, polityka - na panelu metodologicznym.]

Model I	Model II
Decydenci (liderzy rozwoju lokalnego) realizują wizje i programy polityczne na podstawie intuicji i autorytetu fakultatywnie posiłkując się wiedzą diagnostyczną w zakresie bezpośrednio dotyczącym metod wdrażania i konkretnych rozwiązań	Decydenci (koordynatorzy rozwoju lokalnego) odpowiadają za tworzenie środowiska/ sieci podmiotów i aktorów podejmujących działania w oparciu o diagnozy, korzystając z metod współdecydowania i konsultacji eksperckich

Tab. 3 Modele przywództwa politycznego w kontekście podejmowania decyzji

W modelowym ujęciu działania diagnostyczne powinny być wplecione w procesy decyzyjne (zgodnie z przyjętymi standardami). Badanie stanu istniejącego oraz identyfikacja przyczyn niesprawności w systemie są bowiem w stanie nadać racjonalne ramy dla procesu projektowania polityk publicznych. Tymczasem, jak zauważa A. Zybała w warunkach polskich „dominują (…) działania przypadkowe, doraźne, oparte jedynie na intuicyjnych i niemerytorycznych przesłankach decydentów" (2012b). Decyzje polityczne powinny natomiast być, w myśl tego cytatu, efektem badań, analiz i konsultacji eksperckich. To stwierdzenie jest poniekąd przeciwstawne wypowiedzi eksperta zacytowanej powyżej. Jak jest w świetle naszych badań? Przedstawiamy poniżej główne ustalenia i wnioski.

1. Samorządy i ich agendy zamawiają diagnozy, najczęściej poprzez zlecanie usług wyspecjalizowanym jednostkom badawczym. Tego typu zlecenia można podzielić na dwa główne typy diagnoz: (1) o charakterze operacyjnym, związanym z wdrażaniem albo ewaluacją konkretnych przedsięwzięć lub (2) strategiczne powiązane z projektowaniem polityk kulturalnych/ opracowywaniem dokumentów strategicznych.
2. W zdecydowanej większości powstają diagnozy eksperckie oparte o zamknięty katalog działań badawczych i konsultacyjnych, z góry określonym harmonogramem, budżetem

i zakresem badań, metod i narzędzi, zakończone tzw. raportem. Działania procesualne, otwarte na dialog z interesariuszami, z wykorzystaniem metod partycypacyjnych, badań w działaniu, realnie stosowanych zasad teorii ugruntowanej praktycznie nie występują.

3. Jeśli samorządy posiadają własne wyspecjalizowane instytucje zajmujące się diagnozami (np. obserwatoria regionalne/ miejskie kultury), to prowadzą one własny „autorski" program badań ukierunkowany ze względu na źródła finansowania badań, bez ścisłego powiązania z politykami kulturalnymi, bez oparcia o ustalony z samorządem program badań (zazwyczaj ich specjalizacja i zasoby kadrowe uniemożliwiają realizację projektów diagnostycznych w wielu różnorodnych obszarach kultury). Zadanie ewaluacji samorządowych polityk kultury jest im przypisane, na zasadzie powiązania tematycznego, jednak nie przybiera ono kształtu ukonkretnionego programu badawczego. Żaden z analizowanych samorządów nie ma zadania budżetowego powiązanego z ewaluacją/ diagnozą, rozdysponowywanego stale na tego typu działania.
4. W opinii decydentów, urzędników, menadżerów kultury znaczna większość raportów (które sami zamówili) jest „nieodkrywcza" lub po prostu „słaba" w stosunku do tego, jakie było zamierzenie diagnostyczne. Często przypisują oni analizom rolę polegającą na potwierdzeniu intuicji i własnych refleksji. Z kolei rekomendacje i zalecenia są rozpatrywane jako generalnie słuszne/ właściwe, ale w ich opinii, ich mankamentem jest brak związku z całym skompilowanym (matrycowym) układem relacji rządzących konkretnymi politykami publicznymi. Obejmuje on kwestie polityczne, wskaźniki projektów unijnych, potrzeby infrastrukturalne, obowiązki prawne, itp. W pierwszym rzędzie wiele kwestii musi się ze sobą zgadzać oraz trzeba mieć pewność, że wszelkie wymogi prawno-formalne są pod kontrolą. „To co zostaje" jest polem manewru. Nie można zatem łatwo „przesterować" polityk, stąd ciekawe wnioski badaczy „wkłada się między bajki". Co ciekawe, im mniejsza skala diagnozy, tym opinie były lepsze, a praktyczność raportu wyżej oceniana.
5. Po stronie odbiorców diagnoz można wyróżnić kilka kluczowych grup: decydentów - polityków, decydentów - urzędników wysokiego szczebla, urzędników niższego szczebla, menadżerów i animatorów kultury, dokooptowanych partnerów oraz uczestników kultury. Każda z grup może mieć odmienne interesy wobec diagnozy (od oczekiwania trafnych rekomendacji, przez bezproblemową ich realizację, po funkcje kontrolne, naświetlanie złych praktyk). Raporty diagnostyczne równie często mogą być źródłem napięć i eskalacji konfliktów, co źródłem deliberacji i refleksji. Jest to duża obawa zlecających badania – jak uzyskać inspirujące, ważne efekty przy jednoczesnym ubezpieczaniu się przed

np. zanegowaniem własnych polityk kulturalnych czy strategii działania. Jednak najwięcej diagnoz mija bez echa, są znane wąskiemu gronu osób - bezpośrednich odbiorców.

6. Na 12 analizowanych studiów przypadku tylko w dwóch można stwierdzić, że zlecający diagnozy zaplanowali je w charakterze przedsięwzięć inicjujących poważną zmianę polityk/ wdrożenie nowej interwencji z wykorzystaniem kluczowych wniosków diagnostycznych. Czyli, że potraktowali badaczy/ ekspertów jako współdecydentów z jasno i klarownie przypisaną im taką funkcją. W pozostałych przypadkach diagnozy były traktowane raczej jako dodatkowe źródło refleksji bądź materiał o charakterze generalnej oceny.
7. Diagnozy realizowane przez samorządy są ze sobą niepowiązane (w tym sensie, że nie tworzą wzajemnie powiązanej całości, nie rozwijają wspólnych wątków), realizowane są częściej w sytuacji (nagłej) zidentyfikowanej potrzeby, bądź w sytuacji pojawienia się środków możliwych do pozyskania na ten cel. Można wskazać, że w sposób bardziej zaprogramowany realizowane są badania dotyczące spraw marketingu, zarządzania, diagnozy ewaluacyjne i te o charakterze audytów, jak również analizy w kontekście opracowywania strategii i planów rozwoju, z kolei badania dotyczące stanu/rozwoju kultury, uczestnictwa w kulturze, zmian i przemian społeczno-kulturowych powstają raczej fakultatywnie i głównie z funduszy pozyskanych „na zewnątrz" przez „zaprzyjaźnione" lub niezależne organizacje (finanse zapewniają: MKiDN, Fundusze Norweskie, granty NCN, itp.). Tego typu badań samorządy raczej nie zlecają, choć realizują je np. obserwatoria funkcjonujące w podległym samorządom instytucjach kultury.
8. Wewnątrz urzędu analizy pozyskanych badań nie są zazwyczaj realizowane w racjonalny i zinstytucjonalizowany sposób, w oparciu o stałe procedury maksymalizujące zaangażowanie różnego typu potencjalnych odbiorców w urzędzie i w jego otoczeniu. Autorzy diagnoz zwykle mają okazję wyniki badań zaprezentować raz na spotkaniu z wykorzystaniem prezentacji multimedialnej i krótkiej dyskusji. Raport następnie jest dystrybuowany wśród określonej grupy odbiorców oraz umieszczany w witrynie internetowej (chyba że otrzyma status „dokumentu wewnętrznego", co jest często praktykowane). Wnioski i rekomendacje nie stają się zazwyczaj częścią agendy urzędu samorządowego, ich wykorzystanie zależy od poszczególnych decydentów, urzędników i menadżerów – stopnia ich zainteresowania tematem i zbieżności z ich sposobem myślenia o danym temacie/ problemie.
9. W kontekście samorządów i ich agend (np. instytucji kultury) o wiele częściej niż o racjonalnym, rozwijanym systemie diagnoz i analiz można mówić o funkcjonowaniu stałych i doraźnych nieformalnych grup ekspertów, którzy są odpłatnie zaangażowani do wybranych

przedsięwzięć z zakresu wdrażania i projektowania polityk kulturalnych. To oni kumulują różnorodną wiedzę (również z ustrukturyzowanych diagnoz), upowszechniają ją wśród interesariuszy, są angażowani do konkretnych działań diagnostycznych i strategicznych. Ich status wynika z pielęgnowania osobistych relacji z decydentami i urzędnikami oraz funkcjonowania w pewnej zwartej „wspólnocie samorządowej" – są oni ekspertami, którzy nie wykraczają poza kontekst zwyczajów i poglądów decydentów, którym służą swoją wiedzą. Zazwyczaj są to pracownicy uniwersyteccy, o wiele rzadziej przedstawiciele sektora firm konsultingowych i badawczych bądź organizacji społecznych. Funkcja takiego grona ekspertów jest bardzo istotna. To oni dokonują selekcji wyników diagnoz, jak również konsultują możliwe rozwiązania. Ponieważ są zaufanymi bezpośrednimi rozmówcami, ich rekomendacje mają wyższy status niż zapisana zawartość raportów i publikacji (jak w innych dziedzinach czytelnictwo tego typu literatury nie jest powszechnym zjawiskiem). Bardzo rzadko tego typu grona osób funkcjonują w sformalizowany sposób (rady, panele, ciała doradcze). Ich wpływ na polityki kultury nie jest nigdzie formalnie odnotowywany.

10. Diagnozy o wiele częściej powstają aby uzasadnić już przyjętą politykę kulturalną (też w dobrym znaczeniu, aby ją doskonalić lub rozwijać) niż żeby wypracować coś nowego lub by stać się zapleczem dla otwartej debaty nad jakimś rozwiązaniem/ problemem/ kierunkiem zmian. Dlatego wyniki diagnoz nie inicjują szerszych form dialogu (stając się tym samym ważnym elementem procesów politycznych) tylko są „podkładką" dla działań, których uzasadnienie jest wywiedzione z innych źródeł. To wiąże się również ze słabością konsultacji społecznych, które są realizowane, kiedy główna część agendy jest już przyjęta (można ją tylko poprawić). Zatem diagnoza „wystawiona" do konsultacji nie zawiera zazwyczaj alternatywnych scenariuszy działań.
11. Urzędnicy często tonują wydźwięk raportów diagnostycznych skłaniając zespół diagnostyczny do usunięcia bardziej kontrowersyjnych fragmentów czy rekomendacji. Jest to częsta praktyka podczas „odbioru dzieła" w ramach którego toczą się negocjacje odnoszące się do ostatecznego kształtu dokumentu/ raportu.
12. Samorządy w znikomym stopniu partycypują w kosztach niezależnych diagnoz odnoszących się do sektora kultury/ polityk kulturalnych, prowadzonych w trybie pełnej niezależności badawczej (tzw. diagnozy społeczne). Dominują zlecenia odnoszące się do konkretnych problemów zarządczych, nad których efektami można mieć kontrolę. Niezależne badania są analizowane i czytane w urzędach samorządowych, ale ich znaczenie jest marginalizowane.

13. Urzędnicy i menadżerowie nie potrafią się odnaleźć „w powodzi" publikacji, raportów i dokumentów, aby ich zawartość odnieść do specyficznego, konkretnego zagadnienia, nad którym pracują. Poszukując rozwiązań, wniosków badawczych mogą oprzeć się tylko na swoim doświadczeniu, ponieważ brak jest zestawień, rankingów, recenzji, wyspecjalizowanych wyszukiwarek porządkujących zgromadzoną wiedzę. Wiele raportów się tworzy, mało z nich potem żyje w obiegu.
14. Urzędnicy nie współpracują z profesjonalnymi analitykami i brokerami informacji przy wykorzystaniu raportów i efektów diagnoz. Wobec często nieznanej materii oraz braku możliwości analizy rzetelności diagnoz wolą zachować dystans i rolę niezaangażowanego obserwatora. Z tego względu wyniki diagnoz nie są systematyzowane, recenzowane, jak również brak jest ich „rzeczników" wewnątrz instytucji. W tym kontekście wielu urzędników woli diagnozy, których wydźwięk jest niejednoznaczny, a wyniki i wnioski są pozbawione konkretów.
15. Badacze aktywni w sektorze kultury bardzo często w diagnozach odnoszą się do tych samych wątków, ustaleń, tematów, a ich wnioski i rekomendacje są zazwyczaj komentarzem do uprzednich wniosków i rekomendacji. Brakuje zaawansowanych metodologii badawczych (ryzyko nieudanych badań, ryzyko współpracy z badaczami i naukowcami nie mającymi zrozumienia dla „samorządowych praktyk diagnostycznych") i odnoszenia się do diagnoz/ badań w kulturze realizowanych poza polskim „poletkiem" badawczym. Badania chcąc być jak najbardziej aplikacyjnymi często popadają w oczywistość i są nieatrakcyjne dla obiorców „oczytanych" w raportach „o stanie kultury" oraz posiadających własne bogate doświadczenia.
16. Urzędnicy i decydenci – jako odbiorcy badań – mają podejście do diagnoz, które z góry skazuje je na klęskę/ niewykorzystanie. Z jednej strony oczekują klarownych, prostych recept, co i jak należy robić. Nie projektując odpowiednich sytuacji warsztatowych dla analizy i refleksji na temat wniosków badawczych wprost przechodzą do rekomendacji, które z drugiej strony odnoszą do swojego doświadczenia, wiedzy praktycznej, racjonalności działania, zazwyczaj wskazując na ich nieużyteczność. Nie mogąc urefleksyjnić diagnoz ich końcowe wnioski traktują z dużym dystansem.
17. Decydenci, urzędnicy i menadżerowie sektora kultury nie posiadają zbyt wielu szans na zmianę i prowadzenie działań w modelu laboratorium – ich margines błędów jest minimalny. Cenią zatem rozwiązania sprawdzone i nieobarczone ryzykiem. Stąd – z ich punktu widzenia -

trafniejsza jest wiedza wyniesiona z własnego doświadczenia niż „ciekawe i inspirujące" wnioski z diagnoz i badań.

18. Porażki diagnostyczne są zapominane. Diagnozy, które stały się „półkownikami", których walory były słabe lub całkowicie niewykorzystane nie stają się analizowanymi studiami przypadków, porażkami, z których można wyciągnąć wnioski. Jako że zostały odebrane i zapłacone nie mogą w znacznym stopniu zostać oficjalnie podważone. Brakuje refleksji wstecz, jakie diagnozy powstały i jaka była ich użyteczność.
19. Diagnozy są często krytykowane za kosztowność (np. poprzez sformułowanie: 250 tys. zł i 80 stron raportu) oraz za wnioski/ rekomendacje, do których można przecież dojść „bez tych badań". Wielu decydentów, polityków, interesariuszy nie posiadających zdolności oceny ich wartości w kontekście nakładów/ efektów odrzuca je jako niepotrzebne wymysły, na które szkoda czasu.
20. Ponieważ profesjonalne diagnozy są stosunkowo nieczęste, jeśli decyzja o realizacji takiego zlecenia zostaje podjęta, urząd zazwyczaj stara się zawrzeć w takim projekcie jak najwięcej obszarów badawczych, pytań do sprawdzenia, narzędzi do zastosowania. Firma chcąc otrzymać zlecenie zazwyczaj nie cofa się przed naporem i rozrostem działań. W efekcie powstaje przeładowany informacjami, wielostronicowy raport, naskórkowo analizujący wszystkie zadane kwestie, którego użyteczność będzie nikła.
21. Decydenci, urzędnicy i menadżerowie kultury są bardzo często ekspertami w swoich dziedzinach, tworzą własne analizy, prowadzą stałą autodiagnozę prowadzonej działalności. Niestety zarządzanie wiedzą w organizacji nie jest wciąż istotnym zagadnieniem w urzędach i agendach związanych z samorządowym sektorem kultury. Brakuje ram i narzędzi dla tworzenia środowiska, którym chętnie dzieli się swoją wiedzą, a jej zasoby się kumulują i są wykorzystywane. Szczególnie słabe są kanały komunikacji odnoszące się do wiedzy, funkcjonujące pomiędzy decydentami średniego i wysokiego szczebla a szeregowymi urzędnikami, animatorami i menadżerami kultury. Są to dwa odrębne światy, pomiędzy którymi nie ustanowiono klarownych ścieżek przepływu wiedzy, jak i budowania partnerskich relacji. Informacje są „przesyłane w górę", a z powrotem nie wraca już żaden komunikat.
22. W procesach konsultacyjnych i partycypacyjnych diagnozy są wykorzystywane jako dokumenty o konotacjach wiążących je z działalnością audytorską, wystawianiem ocen, procesami kontroli. Nie przywiązuje się wagi do odpowiedniej prezentacji wyników i tworzenia przestrzeni do refleksji, otwartej komunikacji i analizy skierowanej na wyzwania. Wielu uczestników działań partycypacyjnych i konsultacyjnych nie traktuje diagnozy jak

opracowania wynikającego z jakichś przyjętych założeń i modelu badawczego, a jako urzędowy dokument kontrolny bądź fikcję niezgodną z ich zapatrywaniami. Tego typu głosy torują drogę do obniżania rangi niezależnych prac diagnostycznych.

W podsumowaniu należy stwierdzić, w kontekście analizowanych 12 studiów przypadku, że różnego typu działalność diagnostyczna (od autodiagnozy/ autoewaluacji, przez zlecone projekty badawcze, po eksperckie i partycypacyjne prace warsztatowo-diagnostyczne) jest częścią analizowanych konkretnych samorządowych polityk kulturalnych. Nie da się wyszczególnić modeli takiej działalności diagnostycznej poza najczęstszymi rozwiązaniami czyli (1) - klarownie zdefiniowanego modelu opartego o systematyczne gromadzenie wiedzy i ustalone metody jej wykorzystania przez (2) - model oparty na nieusystematyzowanej współpracy z ekspertami, których zaangażowanie jest niezależnym wyborem urzędu po (3) - model oparty o nie do końca sprecyzowaną autodiagnozę i własne działania w gronie osób zaangażowanych w przedsięwzięcia. Wszystkie te przypadki łączy to, że w kluczowych procesach decyzyjnych (rozwój programów, finansowanie programów, zarządzanie zmianą w programach, cykl ewaluacyjny programu) diagnozy nie znajdują trwałego miejsca zależąc od „wpisywania się" w bieżące procesy polityczne. Dodatkowo programy te nie mają klarownej wizji tego, jak należy uspołeczniać, upowszechniać wyniki diagnoz w kontekście otwartości na zewnętrznych interesariuszy. Tego typu działania rozpatrywane są bardziej jako ryzyko i zagrożenie niż jako działania z zakresu budowania społeczności/ polityk otwartości/rozwoju zarządzania partycypacyjnego. O wiele częściej uspołecznianie polega na budowaniu relacji z interesariuszami wewnętrznymi (urząd, radni, dyrektorzy instytucji) niż z zewnętrznymi.

Zmiana w zakresie wykorzystania diagnoz w konstruowaniu samorządowych polityk kulturalnych jest zależna od rozwoju potencjału i otwartości systemów samorządowych:

- gotowości do rozwoju zarządzania partycypacyjnego,
- doskonalenia metod zarządzania wiedzą w organizacji,
- otwartości na bardziej ryzykowne diagnozy z wykorzystaniem szerszego spektrum metod.

To z kolei jest powiązane z kierunkiem rozwoju samorządów jako ośrodków budowania strategii rozwoju, koordynowania lokalnych polityk, tworzenia ośrodka debaty. Należy wskazać, że decydenci, urzędnicy, menadżerowie są generalnie nastawieni na sprawczość (posuwanie spraw do przodu), a nie na refleksyjność (rozpoznawanie pełnego spektrum możliwych scenariuszy, analizowanie ich wad i zalet), dlatego stosują strategie i taktyki, w ramach których diagnoza musi zejść na plan dalszy

w sytuacji potrzeby podjęcia szybkiej decyzji, w obliczu wielości otwartych frontów, konfliktów czy „zaprzątających głowę" niuansów:

Na tej komisji te sprawy są w zasadzie przedstawiane nie na etapie planowania, ale już krystalizowania się na końcu opinii czy rozwiązania. Rzadko są nam przedstawiane jakieś warianty. Z drugiej strony każdy radny, który ma mniejszą wiedzę to by rozjechał każdy projekt, więc lepiej doprowadzić go do jakiegoś finalnego kształtu i wtedy albo się uda, albo nie, niż zrobić cztery. Ja uważam, że to jest dobra droga i tak powinno to wyglądać. [urzędnik; wyw. 7]

On zawsze szybko mówi, jest w jakichś chmurach, w których się jednak odnajduje opowiadając. Mówi o osobach, z którymi rozmawia, o jakichś ekspertach. Ja nie mogę tego zweryfikować bo nie mam takiej wiedzy i tych osób nawet nie znam z imienia i nazwiska. Musiał bym bardzo chcieć włączyć się w taką analizę żeby móc poddać to pod jakiś osąd. [urzędnik; wyw. 7]

Są to przykłady strategii skierowanych na możliwe szybkie zamknięcie etapu diagnozy (etapu otwartych możliwości i dyskusji) z wykorzystaniem dostępnych strategii działania. Przyjęty system wzorów myślenia i działania, który jest obecny w środowisku społecznym organizacji samorządowych narzuca tego typu strategie nagminnie z powodu braku czasu, niechęci do wyjaśniania motywów działań, analiz potencjalnych scenariuszy działań, nieumiejętności zarządzania procesami grupowymi, niemożności ujawnienia „ukrytej" niefasadowej diagnozy itp.

Dotyczy to również nieumiejętności rzecznictwa z wykorzystaniem diagnoz. Diagnozy zazwyczaj nie posiadają swoistych „ambasadorów" promujących ich wykorzystanie. Samorządowe polityki kultury funkcjonują w ciągłym „niedoczasie" (większość działań trzeba zrealizować „na wczoraj") i bardzo zmiennym środowisku, wymagającym szybkich interwencji oraz „łapania szans rozwojowych". Nie należy jednak przerzucać słabości systemowych związanych z wykorzystaniem diagnoz i wiedzy ekspertów w projektowaniu polityk kulturalnych jedynie na samorządy i ich agendy. One raczej dynamicznie przystosowują się do kontekstu społecznego, politycznego, w którym funkcjonują (rozdrobnienia opinii, braku sensownego nadzoru społecznego, małej siły przebicia aktorów związanych z obszarem kultury, spersonalizowanych konfliktów, małej aktywności innych aktorów i podmiotów kultury w pracach koncepcyjno-diagnostycznych itp.). Dlatego zmiana w samorządzie może przyjść zarówno z wewnątrz, jak i z zewnątrz.

METODOLOGIA

Głównym celem projektu jest analiza wpływu diagnoz na programowanie samorządowych polityk kulturalnych. Tak przedstawionemu celowi przyporządkowane zostały następujące pytania badawcze:

1. Na czym polegają diagnozy i jak są przygotowywane? Czy i jak funkcjonują modele prowadzenia analiz? Jakie są preferowane modele prowadzenia diagnoz (własne wyspecjalizowane komórki, zewnętrzne zamawianie diagnoz, współpraca sieciowa, rady eksperckie i ciała konsultacyjne, itp.)?
2. Czy istnieją i jak funkcjonują samorządowe instytucje, organizacje, wydziały odpowiedzialne za badania w wymiarze regionalnym lub lokalnym (np. obserwatoria kultury)? Jeśli tak, jakie są ich zadania i efekty prac?
3. Czy modele prowadzenia badań mają charakter adaptacyjny (uwzględniają wnioski z wcześniejszych analiz)? Czy dokonuje się systemowej ewaluacji publicznych polityk kulturalnych?
4. W jaki sposób wnioski z prowadzonych badań wpływają na podejmowanie konkretnych decyzji? Jaka jest rola zamawianych badań, a jaka konsultacji w gronie ekspertów? Czy funkcjonują formalne ciała konsultacyjne na poziomie urzędów? Jaka jest relacja między wynikami diagnoz eksperckich a konsultacjami społecznymi?
5. Czy konsultacje społeczne są elementem procesu decyzyjnego (mają na niego wpływ), czy są tylko działaniem fasadowym następującym ex post, po faktycznym podjęciu decyzji?
6. Czy prowadzone badania i działania diagnostyczne wpływają na podniesienie kompetencji kadr kultury na poziomie urzędniczym (także na szczeblu decyzyjnym)? Czy następuje rozwój kompetencji w zakresie pozyskiwania/ wykorzystywania diagnoz, dzięki jakim narzędziom i działaniom?

1. Polityka a polityka publiczna. Polityka publiczna oparta na dowodach.

W języku polskim pojęcie „polityka” cechuje się wielością znaczeń i konotacji. Nieostrość terminu sprawia, że warunkiem koniecznym prowadzenia dalszych rozważań jest jego doprecyzowanie. Jak słusznie zwraca uwagę J. Hausner (2007), pojęcie polityka zawiera w sobie co najmniej cztery znaczenia:

1. **polityka jako jeden z trzech** (obok gospodarki i kultury) **wymiarów funkcjonowania społeczeństwa** – rodzaj podsystemu i dyskursu w systemie społecznym,
2. **polityka jako system polityczny**, czyli całokształt organizacji politycznych, z których najważniejsze jest państwo,
3. **polityka jako celowe działanie podmiotów politycznych** (prowadzenie „polityki”),
4. **polityka jako określona dziedzina działania władzy publicznej** (np. polityka oświatowa, polityka kulturalna).

Pierwsze trzy ujęcia tego terminu korespondują tym samym z angielskim określeniem politics i odnoszą się do aspektów związanych z funkcjonowaniem państwa, ładem konstytucyjnym i normatywnym, a także sferą dyskursów, ideologii i reprezentacji interesów. Obszar ten związany jest więc nierozłącznie z procesem walki o władzę, a także dochodzenia do decyzji, na które składają się negocjacje i konflikty, prowadzące do konkretnych uzgodnień (Górniak, Mazur, 2011). Z kolei ostatnie ujęcie terminu „polityka” odnosi się do angielskiego pojęcia policy i oznacza pewien uporządkowany zestaw działań, prowadzony w określonych obszarach życia społecznego. Ze względu na fakt, że podmiotami prowadzącymi te procesy są organizacje publiczne (władza rządowa i samorząd), a odbiorcami jest ogół społeczeństwa, polityki tego typu określa się mianem polityk publicznych. Ich celem jest:

1. realizacja postanowień zawartych w aktach prawnych uchwalanych na różnych szczeblach,
2. rozpoznawanie i diagnozowanie potrzeb, których zaspokojenie wymaga współudziału organów administracji publicznej,
3. definiowanie zadań dla poszczególnych instytucji państwowych i samorządowych,

4. świadome kształtowanie postaw lokalnych społeczności,
5. wykorzystanie kapitału i potencjału społecznego.

W tak rozumianej i projektowanej polityce publicznej, wyróżnia się trzy podstawowe poziomy (Peters, 2004; Zybała, 2012a):

1. wybory programowe (ang. policy choices) – dokonywane przez decydentów, obejmują programy, projekty i pomysły, które można wykorzystać w działaniu,
2. wykonywanie programów politycznych (ang. policy output) – działania podejmowane przez administrację publiczną i jej współpracowników (w tym np. organizacje pozarządowe, akademickie, zawodowe), poziom ten obejmuje produkty (obserwowalne efekty) polityki publicznej,
3. rezultaty działań publicznych (policy impact) – oraz ich wpływ na życie obywateli.

Podsumowując, głównymi etapami polityk publicznych są: dokonywanie wyboru (podjęcie decyzji) co do kierunków i zakresu działania, realizacja działań publicznych oraz rezultaty podjętych wyborów. W literaturze przedmiotu zwraca się jednakże uwagę na wieloaspektowość i cykliczność polityk publicznych, rozszerzając tym samym liczbę wyróżnianych w jej ramach etapów. Wśród faz cyklu politycznego wyróżnia się przede wszystkim: ustanawianie agendy, formułowanie polityk, podejmowanie decyzji, wdrażanie polityk oraz dokonywanie ich ewaluacji (Howlett, Ramesh, Perl, 2009). W toku całego procesu opracowywania i wdrażania polityk publicznych zaangażowanych jest wielu aktorów, reprezentujących rozmaite elity, grupy nacisku lub grupy interesów.

Nurtem naukowym wspierającym włączanie efektów analiz w proces decyzyjny jest **koncepcja polityki publicznej opartej na dowodach (ang. evidence-based policy)**. Termin ten jest „efektem zapożyczenia z medycyny, na gruncie której oznacza postępowanie medyczne oparte na najlepszych dostępnych dowodach naukowych dostarczanych przez badania eksperymentalne i obserwacyjne" (Górniak, Mazur, 2011). Istotą tak rozumianej polityki publicznej jest jej silne osadzenie w empirycznej weryfikacji hipotez i odrzucenie badań niskiej jakości, opierających się na spekulacjach lub odwołujących się do ideologii (Davies, 2004). Nie chodzi tu jednakże o mechaniczne zastosowanie wyników badań ani usilne zobiektywizowanie procesu decyzyjnego, lecz o zbudowanie lepszej bazy dla „mądrości" urzędniczej, w postaci solidniejszej wiedzy.

Wiedza w tym podejściu nie sprowadza się wyłącznie do wiedzy czysto merytorycznej, lecz także do umiejętności kooperowania, formułowania rekomendacji i zaleceń językiem zrozumiałym

i akceptowanym przez urzędników (Józefowski, 2012). Koncepcja evidence-based policy nie wyklucza tym samym wpływu intuicji społecznej oraz obowiązujących norm i wartości na kształt polityk publicznych, kładzie jednakże nacisk na wykorzystywanie przede wszystkim najlepszej dostępnej ekspertyzy naukowej. Dostarczać może jej z kolei szerokie spektrum dowodów, do których zaliczyć należy przede wszystkim: wiedzę ekspercką, publikacje i analizy naukowe, raporty statystyczne i ewaluacyjne, czy wyniki konsultacji społecznych. Źródłem wiedzy dla politycznych decydentów mogą być tym samym zarówno urzędnicy (z odpowiednim przygotowaniem merytorycznym), ciała doradcze działające przy organach administracji publicznej i samorządowej oraz organizowane przez administrację instytucje badawcze (właściwe dla danej polityki publicznej), jak również organizacje pozarządowe, podmioty komercyjne oraz uczelnie wyższe lub jednostki naukowe.

Jak słusznie zauważają J. Górniak i S. Mazur (2011), polityka publiczna oparta na dowodach jest procesem wieloaspektowym, na który składają się przede wszystkim:

1. **aspekt diagnostyczny** - gromadzenie informacji i danych oraz ich konwersja na wiedzę użyteczną w procesie tworzenia i wdrażania polityk publicznych,
2. **aspekt projekcyjny** - tworzenie scenariuszy rozwiązań alternatywach oraz szacowanie konsekwencji społeczno-ekonomicznych ich realizacji,
3. **aspekt koncyliacyjny** - budowanie porozumienia z kluczowymi aktorami oraz interesariuszami określonej polityki publicznej, celem pozyskania ich przychylności dla proponowanych rozwiązań,
4. **aspekt decyzyjny** - podejmowanie decyzji dotyczących kształtu polityk publicznych,
5. **aspekt koordynacyjny** - koordynacja działań publicznych, publiczno-społecznych oraz publiczno-prywatnych na rzecz rozwiązania problemów społecznych,
6. **aspekt refleksyjny** - weryfikacja efektów realizowanych lub zrealizowanych polityk publicznych celem dokonania ich korekty, jak również rewizji założeń programowych polityk i programów publicznych.

Istotą evidence-based policy jest więc położenie szczególnego nacisku na możliwie jak najpełniejsze zdiagnozowanie sytuacji decyzyjnej. Według tej koncepcji odpowiednio zgromadzona wiedza, bazująca na naukowych dowodach, pozwala zrozumieć zmieniające się dynamicznie otoczenie polityczne, a także oszacować efekty poszczególnych wariantów, które są rozważane przez decydentów. W konsekwencji wdrażane polityki publicznej cechuje wysoka jakość i efektywność,

przejawiające się w spójności wytyczonych kierunków i celów strategicznych z zamierzonymi rezultatami.

2. Polityka kulturalna jako szczególny element polityk publicznych

Pod pojęciem **polityk kulturalnych** rozumieć będziemy ogół aktywności twórców samorządowych polityk kulturalnych (teoretycznie umieszczonych na osi „od diagnozy do strategii"), których rezultatem jest przyjęcie określonych planów działania (wyrażonych implicite lub explicite; oficjalnych lub nieoficjalnych; rytualnych lub rzeczywistych) w szeroko pojętym obszarze kultury, rozumianym jako element polityki rozwoju. Plany te z kolei warunkują opracowywanie i wdrażanie konkretnych „programów operacyjnych" w dziedzinie kultury, przyjmujących charakter interwencji publicznych lub programów usług publicznych.

Jak definiuje G. Prawelska-Skrzypek (2003), polityka kulturalna ma za zadanie wpływać na procesy kulturowe w celu pobudzenia uczestnictwa w kulturze i jej demokratyzacji, tworzenia korzystnych warunków dla twórczości, zachowania duchowego i materialnego dorobku pokoleń, przygotowania (poprzez edukację nowych pokoleń) do dziedziczenia tego dorobku oraz przekazywania kanonu kultury danej społeczności. Jako element polityki publicznej ma na celu zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej, z założeniem, że wszyscy aktorzy społeczności winni mieć równy dostęp i móc korzystać z dóbr kultury. Zbliżoną znaczeniowo definicję proponuje UNESCO, według której to organizacji polityka kulturalna to nie tylko szeroko rozumiana działalność na rzecz rozwoju sztuki, ale także wszelkie działania budujące tożsamość kulturową i społeczną narodu. Celem polityki kulturalnej jest zatem zaspokojenie potrzeb kulturalnych społeczeństwa poprzez maksymalne wykorzystanie środków i dóbr którymi społeczeństwo dysponuje w danym okresie, co oznacza zachowanie tożsamości kulturowej narodu, zapewnienie równego dostępu do kultury oraz promocję twórczości i wysokiej jakości dóbr i usług kulturalnych.

Politykę kulturalną charakteryzuje jednak szczególny wymiar, odróżniający ją od ogółu polityk publicznych. Zdaniem W. Kłosowskiego - jednego z ekspertów uczestniczących w seminarium poświęconym omówieniu założeń niniejszego projektu badawczego - polityka kulturalna jest

szczególnym elementem polityki publicznej, dlatego, że sama kultura jest specyficzna wobec innych dziedzin życia. W mniejszym stopniu daje się ona zaplanować, zoperacjonalizować i ewaluować. Dużo trudniej jest ująć ją w samorządowe procedury i zaklasyfikować w ramach urzędniczej biurokracji. Z uwagi na wysoki poziom nieprzewidywalności, konstruowanie polityk kulturalnych stanowi wyzwanie, polegające na potrzebie skonstruowania i zdefiniowania celów i działań, pozostawiając jednocześnie pokaźny margines możliwości ich realizacji, często bez szans na zdefiniowanie jednego słusznego sposobu na realizację tych celów.

Na istotną zmianę perspektywy postrzegania kultury w kontekście projektowania i realizowania polityk publicznych miały w ostatnich latach wpływ trzy czynniki (Kłosowski, 2012):

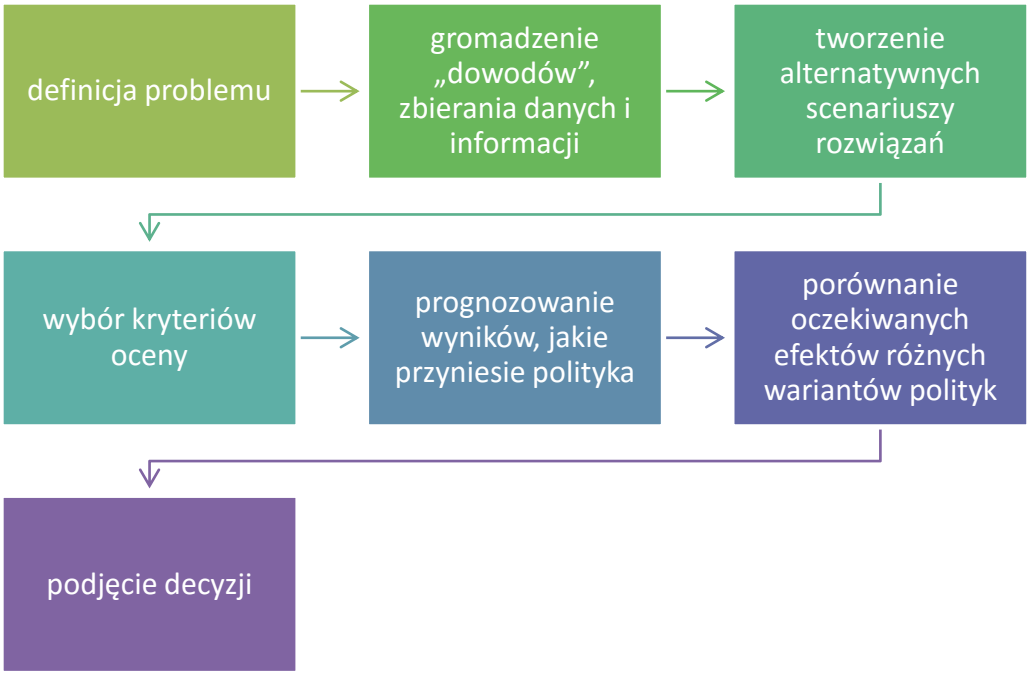
1. oddolna aktywizacja środowiska kultury związana z Kongresem Kultury Polskiej w Krakowie (2009), Kongresem Obywateli Kultury (2011) i podpisanym w jego wyniku „Paktem dla Kultury" (który zagwarantował m.in. wzrost wydatków budżetu państwa na kulturę do 1%);
2. ogłoszony w 2009 roku konkurs na Europejską Stolicę Kultury, który zainicjował dyskusję środowisk bezpośrednio i pośrednio związanych z kulturą w jedenastu polskich miastach pretendujących do tego tytułu, co pozwoliło pogłębić refleksję nad rolą kultury w polityce publicznej;
3. opublikowanie wielu opracowań, prezentujących nowe idee dotyczące kultury jako kluczowego czynnika rozwoju.

Polityka kulturalna w znaczącym stopniu realizowana jest przez organizacje pozarządowe i instytucje prywatne. Otwierając kulturę, jako sektor, na te podmioty i udostępniając im finansowanie publiczne możliwe jest kreowanie nowych, oddolnych promotorów zmian. Stanem pożądanym jest istnienie w polityce kulturalnej całego wachlarza inicjatyw oddolnych i odgórnych oraz pochodzących z boku. Aby projektowanie i realizowanie tak rozumianej polityki było możliwe potrzebni są „politycy, urzędnicy, eksperci i twórcy, którzy na co dzień decydują się być menadżerami zmiany, głębokiej instytucjonalnej reformy, którzy zajmą się nie tylko swoim podwórkiem, swoją organizacją czy grupą zawodową, ale kulturą jako przestrzenią komunikacji społecznej i rozwoju. W przeciwnym razie kultura będzie wprawdzie trwać i nawet jakoś się rozwijać, ale będzie to rozwój zdegenerowany" (Hausner, 2013).

3. Teoretyczne modele procesów decyzyjnych

W niniejszym badaniu wychodzimy z założenia, że realizacja każdej polityki kulturalnej jest efektem procesu, który doprowadził do podjęcia określonej decyzji. W ogólnym ujęciu proces ten w każdym przypadku rozpoczyna się w momencie zdefiniowania sytuacji problemowej (czy też po prostu stanu, który chcemy zmienić), a kończy na wyborze konkretnego rozwiązania, które danemu problemowi ma przeciwdziałać (doprowadzić do dokonania zmiany).

Zakładamy, że każdy proces decyzyjny może składać się z następujących elementów:



Przedstawiona procedura stanowi dość ogólny, wzorcowy schemat postępowania decyzyjnego. Można jednak założyć, że ze względu na swój szczególny charakter, polityki kulturalne mogą podlegać mniejszym lub większym odchyleniom od tego schematu. Mimo to zakładamy, że w procesie programowania polityk kulturalnych zawsze można wyróżnić następujące fazy decyzyjne:

1. wstępne planowanie propozycji (z wyróżnieniem źródła inicjatywy planu/ programu),
2. wstępne procedowanie wybranych propozycji (wstępna decyzja o kształcie planu/programu),
3. programowanie wybranej propozycji, faza konsultacji i partycypacji (decyzja o podjęciu projektu),

4. faza decyzji politycznych (decyzja o realizacji).

W zależności od sposobu podejmowania decyzji wyróżnić możemy różne teoretyczne modele procesów decyzyjnych, które można pogrupować ze względu na różne typologie. Dla naszych potrzeb, mając na uwadze cel badania służący sprawdzeniu na ile realizowane polityki kulturalne są projektowane w modelu polityki opartej na dowodach, posłużymy się typologią różnicująca procesy decyzyjne ze względu na potencjalny udział w procesie podejmowania decyzji wiedzy eksperckiej.

Racjonalny model procesu decyzyjnego. W tym opracowanym przez H.A. Simona (1957) podejściu zakładamy, że podjęta decyzja jest najlepszym możliwym wariantem spośród kilku porównywanych ze sobą scenariuszy, a decydenci dysponują pełną obiektywną wiedzą na temat skutków każdego z rozwiązań. Uwzględnia się wszystkie alternatywne strategie rozwiązania sytuacji problemowej, a następnie opierając się na rzetelnej selekcji celów i wartości oraz środków i narzędzi mających zapewnić racjonalność, dokonuje wyboru obiektywnie optymalnego rozwiązania. Model ten opisuje rzeczywistość idealną, zapewne nigdy nie spotykaną w praktyce. Niemniej jednak wskazuje on na pewien sposób postępowania i stanowi ważną wytyczną w zakresie oceny rzeczywistych działań decydentów. W praktyce optymalne rozwiązanie jest często zastępowane rozwiązaniem prowadzącym do osiągnięcia zakładanego celu w sposób jedynie satysfakcjonujący (możliwy do realizacji w oparciu o posiadane zasoby).

Inkrementalny model procesu decyzyjnego. Model inkrementalny zdefiniowany w literaturze przez Ch. Lindbloma (1959) stanowi urealnienie przedstawionego powyżej podejścia idealnego. Zakłada on, że decydenci nie posiadają pełnej wiedzy o konsekwencjach podejmowanych przez siebie decyzji. Decyzje są zatem wielokrotnie modyfikowane, bez spójnego racjonalnego planu działania, ale w oparciu o równoważenie interesów różnych grup zainteresowanych podejmowanymi decyzjami. W podejściu tym decydentom zależy na unikaniu ryzyka, w tym ryzyka politycznego, dlatego też celów i wartości nie definiuje się w sposób jednoznaczny. Większą wagę przykłada się do działań konsultacyjnych i negocjacji różnych stron procesu. Model ten może być bardzo charakterystyczny dla niektórych działań z zakresu polityki kulturalnej, w której definiowanie a priori obiektywnie właściwych celów wydaje się być nie zawsze możliwe.

Biurokratyczny model procesu decyzyjnego. Model biurokratyczny, zwany również organizacyjnym stanowi koncepcję, w której skuteczność rozwiązań zależy od struktury procesu decyzyjnego. Dlatego też największą dbałość przykłada się tutaj do reguł postępowania administracji, w ramach której dokonuje się proces decyzyjny, niż do celowości i sensu podejmowanych działań.

Najważniejsza jest dbałość o przestrzeganie procedur, których celem jest zobiektywizowanie uznaniowości polityków.

Decyzje oparte na wspólnocie programowej. W ramach tego podejścia przyjmuje się założenie, że posiadane dane i informacje podlegają selekcji z punktu widzenia systemu wartości decydenta. Proces decyzyjny jest silnie podporządkowany poglądom i wartościom wspólnoty, w ramach której podejmowana jest decyzja. Innymi słowy, decydenci przede wszystkim skupiają się na realizacji własnego programu politycznego, a poszukiwanie zobiektywizowanych wariantów rozwiązań ma dla nich mniejsze znaczenie. Nie oznacza to jednak, że procesy decyzyjne są upolitycznione. Naturalną ich cechą jest bowiem to, że decyzje zawsze wynikają z systemu wartości podzielanego przez decydenta. W kontekście niniejszego badania warto zauważyć, że zapewnienie decydentom maksymalnej informacji o konsekwencjach projektowanej polityki jest w stanie uczynić proces decyzyjny możliwie obiektywnym.

W wyniku konsultacji przeprowadzonych w ramach panelu eksperckiego należy dodać jeszcze jeden możliwy podział procesów decyzyjnych na **model oficjalny i nieoficjalny**. W takim podziale znaczenie ma współistnienie tego co można nazwać politycznym targowaniem się, docieraniem kompromisów pomiędzy oficjalnymi decydentami i nieoficjalnymi środowiskami zaplecza a przyjętym oficjalnie modelem decyzyjnym akcentującym przebieg procedury w oparciu o ustalony model wraz konsultacjami społecznymi czy pracami diagnostycznymi i eksperckimi. Oba obiegi decyzyjne mogą na siebie wpływać, interferować. Nie można zatem stwierdzić, że decyzje zapadają nieoficjalnie, a oficjalny przebieg spraw jest tylko przykrywką dla realnych procesów decyzyjnych. Należy raczej mówić o koegzystencji tych dwóch procesów decyzyjnych, w ramach których wiedza obiektywna ujawniona przez badania, analizy i konsultacje może mieć znaczenie, ale będzie ona funkcjonować inaczej. W tym zakresie eksperci zwrócili uwagę na środowiskowe zależności i półprywatne sieci kontaktów eksperckich oraz na „mody" rządzące zakresem i metodologią diagnoz.

4. Teren badawczy i zakres analiz

Badania zostały przeprowadzone w dwóch typach instytucji publicznych (samorządowych). Są to urzędy marszałkowskie oraz urzędy miejskie (stolice regionów). Dodatkowo w badaniu wzięły udział placówki podległe obu urzędom, współrealizujące przedsięwzięcia (studia przypadków).

W ten sposób obrazujemy znaczenie diagnoz w politykach kulturalnych samorządów regionalnych i metropolitalnych w Polsce. Do analizy zostały wybrane dwa obszary funkcjonowania tych jednostek związane z działalnością diagnostyczną. Po pierwsze jest to urząd potraktowany jako organizacja zarządzająca wiedzą diagnostyczną, po drugie jest to wybrany program (projekt) związany z wdrażaniem polityki kulturalnej, rozumiany jako studium przypadku wykorzystania wiedzy diagnostycznej. W pierwszym można poznać znaczenie diagnoz dla wybranej organizacji rozumianej jako sieć aktorów i struktura decyzyjna, w drugim przypadku ich znaczenie w procesach, w ramach których wiedza diagnostyczna może być wykorzystana do programowania, zarządzania zmianą, ewaluacji, itp.

W efekcie tak przyjętych założeń **badanie objęło 6 samorządów i 12 przedsięwzięć** realizowanych w obszarze kultury. Ich opis znajduje się dalej w niniejszym rozdziale.

W ramach realizacji badań, **w pierwszej fazie** zostały zgromadzone i zakodowane dokumenty i materiały związane z:

1. strukturą organizacyjną urzędu;
2. zarządzaniem strategicznym;
3. zarządzaniem jakością i metodyką zarządzania;
4. zarządzaniem procesami;
5. zarządzaniem wybranymi zadaniami (studia przypadku);
6. ewaluacją;
7. zamawianiem diagnoz, obiegiem wiedzy diagnostycznej;
8. konsultacjami, partycypacją, współpracą z interesariuszami;
9. przebiegiem wewnętrznych procesów decyzyjnych.

Gromadzenie dokumentów było połączone z realizacją krótkich wizyt studyjnych, swobodnymi wywiadami z osobami nadzorującymi i realizującymi wybrane do analizy przedsięwzięcia.

W drugiej fazie realizacji badań przeprowadzone zostały wywiady pogłębione, których celem było rozpoznanie procesów diagnostycznych, decyzyjnych, partycypacyjnych i konsultacyjnych, z punktu widzenia czterech grup aktorów zaangażowanych w powstawanie i wykorzystywanie diagnoz. Są to decydenci, koordynatorzy, eksperci/badacze, interesariusze. Wywiady posłużyły oświetleniu relacji pomiędzy oficjalnym obiegiem wynikającym z analizy dokumentów, modeli i schematów postępowania, a nieformalną siecią relacji i decyzji wynikających z przebiegu rzeczywistych procesów.

W ten sposób rozpoznane zostały modele decyzyjne i realne znaczenie diagnoz i wiedzy eksperckiej.

Każdy urząd oraz dwa związane z nim studia przypadków zostały przeanalizowane jako całość z zastosowaniem programu do analizy jakościowej. W jednym pakiecie zostały zgromadzone wszystkie materiały badawcze (materiały zastane, wywiady, notatniki z obserwacji). Klucz kodowy dotyczył przede wszystkim:

1. procesu decyzyjnego (aktorzy i role);
2. obiegów diagnostycznych (zamawianie/wykorzystanie diagnoz);
3. funkcji i roli ekspertów (konsultacje eksperckie);
4. zarządzania zmianą (ewaluacja) i programowania (projektowanie działań);
5. udziału interesariuszy i partycypacji (konsultacje społeczne).

OPIS STUDIÓW PRZYPADKU

1. Województwo Lubelskie i Lublin

Tytuł programu/projektu

Współpraca Samorządu Województwa Lubelskiego z organizacjami pozarządowymi (otwarty konkurs ofert na wspieranie realizacji zadań publicznych w zakresie kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego)

Opis działania

Współpraca Województwa Lubelskiego z organizacjami pozarządowymi ma charakter stały (cykliczny), a jej ramy wyznaczone są przez następujące działania oraz dokumenty:

- Roczne Programy współpracy Samorządu Województwa Lubelskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego;
- Konsultacje społeczne Programów współpracy;
- Roczne sprawozdania z realizacji Programów współpracy;
- Współpraca finansowa, polegająca przede wszystkim na przyznawaniu środków publicznych na realizację zadań publicznych (wspieranie lub powierzanie zadań publicznych);
- Rada Pożytku Publicznego Województwa Lubelskiego.

Główni organizatorzy i realizatorzy

Departament Kultury, Edukacji i Sportu Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego

Procesy decyzyjne i struktura organizacyjna

Podstawowym formalnym decydentem w zakresie projektowania i realizacji procedury konkursowej jest Zarząd Województwa (podejmuje uchwały w zakresie ogłoszenia konkursu, powołania Komisji Konkursowej, jak również wyboru ofert), niemniej jednak procedurę konkursową należy osadzić w szerszym kontekście współpracy z organizacjami pozarządowymi, jak również programowania budżetowego, za które odpowiada Sejmik Województwa.

Zidentyfikowane działania diagnostyczne (eksperckie, badawcze, ewaluacyjne)

Organizacja otwartych konkursów ofert nie zawiera w sobie elementów zewnętrznych prac diagnostycznych. Podstawowy wpływ na kształt konkursów mają władze i pracownicy merytoryczni Departamentu Edukacji, Kultury i Sportu.
Kluczowym ciałem doradczo-opiniującym działania samorządu w sferze współpracy z organizacjami pozarządowymi jest Rada Działalności Pożytku Publicznego Województwa Lubelskiego. Ponadto, zgodnie z zapisami Programu, Zarząd może powoływać inne zespoły doradcze, opiniujące lub inicjatywne z udziałem przedstawicieli podmiotów Programu oraz ekspertów przede wszystkim w celu diagnozowania problemów i potrzeb społecznych, jak również opiniowania aktów prawa miejscowego. Inicjatywę powołania takich zespołów mają również organizacje pozarządowe, które powinny zgłosić ją do Zarządu.

Rozpoznane procesy konsultacji i partycypacji

Konsultacje Programu współpracy Województwa Lubelskiego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego prowadzone są przez Kancelarię Marszałka Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego. W opiniowaniu dokumentu biorą udział organizacje pozarządowe oraz Rada Działalności Pożytku Publicznego Województwa Lubelskiego. Zgodnie z założeniami Programu, zebrane opinie i uwagi przekazywane są właściwym merytorycznie departamentom i jednostkom, a następnie publikowane na stronie internetowej urzędu marszałkowskiego, wraz z uzasadnieniem ewentualnego nieuwzględnienia.

Tytuł programu/projektu

Ogólnopolski Festiwal Kapel i Śpiewaków Ludowych w Kazimierzu Dolnym

Opis działania

Ogólnopolski Festiwal Kapel i Śpiewaków Ludowych w Kazimierzu Dolnym jest cykliczną imprezą organizowaną przez Wojewódzki Ośrodek Kultury w Lublinie - instytucję kultury województwa małopolskiego. W roku 2016 odbyła się 50-ta, jubileuszowa edycja festiwalu. Głównym celem Festiwalu jest ochrona tradycyjnego repertuaru oraz tradycyjnego stylu muzykowania i śpiewu, niemniej jednak organizatorzy wydarzenia wciąż poszukują nowych atrakcyjnych form prezentacji dziedzictwa, tak aby obok realizacji głównego celu również propagować ten rodzaj sztuki ludowej i rozszerzać grono jej odbiorców. Trzon festiwalu tworzy konkurs festiwalowy. Obok konkursu, w ramach festiwalu funkcjonuje klub festiwalowy, w ramach którego organizowane są m.in. prezentacje, spotkania, dyskusje warsztaty sztuki ludowej, a także Targi Sztuki Ludowej oraz Seminarium Folklorystyczne, podejmujące w sposób naukowy problematykę polskiego folkloru.

Główni organizatorzy i realizatorzy

Wojewódzki Ośrodek Kultury w Lublinie
Burmistrz Miasta Kazimierz Dolny, Zarząd Główny Stowarzyszenia Twórców Ludowych, Centrum Spotkania Kultur w Lublinie, Muzeum Nadwiślańskie w Kazimierzu Dolnym, Kazimierski Ośrodek Kultury, Promocji i Turystyki

Procesy decyzyjne i struktura organizacyjna

Koordynacją organizacji Festiwalu z ramienia WOK zajmuje się pracownik WOK oraz Dyrektor WOK. Głównym grantodawcą jest Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Festiwal otrzymał wsparcie w programie wieloletnim MKiDN „Dziedzictwo kulturowe - Kultura ludowa i tradycyjna". Pieczę nad warstwą konkursową festiwalu sprawuje rada artystyczna, skupiająca muzykologów, etnomuzykologów, lingwistów i naukowców. tworzą ją prof. dr hab. Jan Adamowski, mgr Maria Baliszewska, prof. dr hab. Jerzy Bartmiński, mgr Aleksandra Bogucka, mgr Marian Chyżyński, prof. dr hab. Piotr Dahlig, mgr Jacek Jackowski, Remigiusz Mazur-Hanaj, prof. dr hab. Bożena Muszkalska, dr Janina Biegalska.

Zidentyfikowane działania diagnostyczne (eksperckie, badawcze, ewaluacyjne)

Podstawowym działaniem eksperckim w ramach organizacji festiwalu jest funkcjonowanie rady artystycznej, dbającej o realizację głównego celu festiwalu, jakim jest ochrona tradycyjnego repertuaru oraz tradycyjnego stylu muzykowania i śpiewu.
Organizatorzy dokonują ewaluacji działań festiwalowych, brak jest opublikowanych wyników ewaluacji. Obecnie trwają prace badawcze nad Strategią Rozwoju Kultury Województwa Lubelskiego, w celu poznania potrzeb i oczekiwań odbiorców kultury (koordynacją prac zajmuje się Dyrektor WOK Artur Sępoch). Festiwal może stać się strategicznym działaniem Samorządu promującym Województwo Lubelskie.

Rozpoznane procesy konsultacji i partycypacji

Proces organizowania festiwalu odbywa się na zasadzie konsultacji środowiskowej. Najbliższym środowiskiem konsultacyjnym dla Wojewódzkiego Ośrodka Kultury jest Departament Edukacji, Kultury i Sportu UMWL oraz Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Departament Narodowych Instytucji Kultury). Decyzje podjęte w tym gronie podlegają dalszym konsultacjom wśród ekspertów, współorganizatorów i innych interesariuszy (Rada Artystyczna, jurorzy).

Tytuł programu/projektu

Program „Dzielnice Kultury”

Opis działania

„Dzielnice Kultury” to wieloletni, interdyscyplinarny program, którego celem jest zwiększenie potencjału kulturalnego dwudziestu siedmiu dzielnic Lublina. Jest kontynuacją procesu rozpoczętego w ramach starań o tytuł Europejskiej Stolicy Kultury 2016. Celem strategicznym programu jest zwiększenie aktywnego uczestnictwa w kulturze mieszkańców Lublina i podniesienie kompetencji kulturowych lublinian.

Główni organizatorzy i realizatorzy

Wydział Kultury Urzędu Miasta Lublin
Dzielnicowy Dom Kultury „Bronowice” (operator Programu),
Dzielnicowy Dom Kultury „Węglin” (operator Programu),
Warsztaty Kultury (operator Programu).

Procesy decyzyjne i struktura organizacyjna

Kluczowe osoby wpływające na proces decyzyjny to pracownicy Wydziału Kultury Urzędu Miasta Lublin tj. dyrektor oraz jego zastępca. Ponadto, w strukturę i organizacyjną wchodzą kierownicy i dyrektorzy instytucji kultury: Domu Kultury „Skarpa”, Dzielnicowego Domu Kultury „Węglin”, Warsztatów Kultury, Dzielnicowego Domu Kultury „Bronowice” oraz Miejskiej Biblioteki Publicznej im. H. Łopacińskiego.

Zidentyfikowane działania diagnostyczne (eksperckie, badawcze, ewaluacyjne)

- Projekt badawczy: KULTURA W DZIELNICACH 2017
- Przez cały czas trwania programu zakładane jest prowadzenie ewaluacji, rozumianej jako systematyczne monitorowanie przebiegu prac, kontrola rezultatów oraz wprowadzanie modyfikacji mających na celu maksymalizację efektywności prowadzonych działań (zgodnie z cyklem: diagnoza – wzmacnianie – rozwój – diagnoza, …). Dodatkowo, po zakończeniu każdego roku, zespół pracujący nad realizacją programu, będzie przeprowadzał analizę rocznej działalności.

Rozpoznane procesy konsultacji i partycypacji

Należy w tym miejscu uwzględnić działania związane z przygotowywaniem przez Miasto Lublin aplikacji do konkursu Europejska Stolica Kultury 2016, podczas której były prowadzone liczne działania o charakterze konsultacji i partycypacji.

Tytuł programu/projektu

Miejski Program Stypendialny

Opis działania

Program stypendialny został uruchomiony w 2013 roku jako przejaw polityki kulturalnej miasta związanej z „rozwojem umiejętności artystycznych oraz upowszechnianie kultury" (Uchwała Nr 746/XXX/2013 Rady Miasta Lublin z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania stypendiów dla osób zajmujących się twórczością artystyczną i upowszechnianiem kultury oraz ich wysokości).
Stypendium na realizację projektu może zostać przyznane osobie, która mieszka lub przebywa na terenie Lublina przez okres realizacji programu stypendialnego albo przedmiot jej programu stypendialnego jest związany z Lublinem oraz zajmuje się twórczością artystyczną, w szczególności w takich dziedzinach sztuki jak: film, literatura, muzyka, sztuki wizualne, w tym m.in.: malarstwo, rzeźba, grafika, rysunek, fotografia, multimedia, instalacja, taniec, teatr.

Główni organizatorzy i realizatorzy

Wydział Kultury Urzędu Miasta Lublina

Procesy decyzyjne i struktura organizacyjna

Kluczowe osoby wpływające na proces decyzyjny to pracownik referatu ds. budżetu i mecenatu kultury Wydziału Kultury Urzędu Miasta Lublin oraz Zastępca Dyrektora Wydziału Kultury Urzędu Miasta Lublin.

Zidentyfikowane działania diagnostyczne (eksperckie, badawcze, ewaluacyjne)

brak

Rozpoznane procesy konsultacji i partycypacji

Konsultacje społeczne projektu Uchwały w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania stypendiów dla osób zajmujących się twórczością artystyczną i upowszechnianiem kultury oraz ich wysokości.

2. Województwo Małopolskie i Kraków

Tytuł programu/projektu

Bon Kultury

Opis działania

Projekt polega na stworzeniu przez wybrane regionalne instytucje kultury programów edukacyjnych i wydarzeń kulturalnych, stanowiących rozszerzenie podstawowej oferty instytucji i realizowanych pod szyldem „Bonu Kultury". Uczestnicy wydarzeń (oferta kierowana jest do dzieci, młodzieży i dorosłych, rodzin, uczestników indywidualnych i grup zorganizowanych) korzystają z dofinansowania działań edukacyjnych (do 75% zniżki).

Główni organizatorzy i realizatorzy

Zarząd Województwa Małopolskiego
Departament Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMWM
Instytucje Kultury dla których organizatorem jest Województwo Małopolskie (16 instytucji)

Procesy decyzyjne i struktura organizacyjna

W pierwszych latach realizacji programu osobami odpowiedzialnymi za reprezentowanie województwa byli właściwi merytorycznie Członkowie Zarządu Województwa Małopolskiego oraz Dyrektor Departamentu właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego, który jednocześnie wskazywany jest jako główny pomysłodawca przedsięwzięcia. Jako głównych formalnych decydentów należy wymienić Zarząd Województwa (określenie podstawy prawnej realizacji działań) i Sejmik (zabezpieczenie środków finansowych w budżecie). Merytoryczna ocena programów dokonywana jest w Departamencie Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMWM przez Zespół ds. wspierania uczestnictwa w kulturze.

Zidentyfikowane działania diagnostyczne (eksperckie, badawcze, ewaluacyjne)

„Bon Kultury" wskazywany jest jako działanie realizujące cele Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020. W 2011 r. przez Departament Edukacji, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Wydział Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMWM opracowana została „Informacja dla Zarządu Województwa" przedstawiająca ideę nowego projektu oraz analizę opartą o dane gromadzone przez instytucje, bieżącą sprawozdawczość finansową instytucji, własne prace badawcze (ankieta), jak również zewnętrzne opracowania (np. „Raporty o stanie kultury" MKiDN), wskazująca na zasadność podjęcia tak skonstruowanej interwencji. Realizowany w 2012 r. pilotaż projektu zakładał bieżącą ewaluację działań i systematyczne raportowanie efektów działań merytorycznych. Plan, metody i harmonogram ewaluacji przedstawiały instytucje do Departamentu Edukacji, Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMWM. Efektem realizowanej sprawozdawczości były publicznie dostępne raporty podsumowujące działania projektowe, stanowiące przedmiot dalszej debaty środowiskowej.

Rozpoznane procesy konsultacji i partycypacji

brak

Tytuł programu/projektu

Wojewódzki Program Opieki nad Zabytkami

Opis działania

WPOZ stanowi realizację art. 87 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tym samym jest działanie, do którego Zarząd Województwa jest zobowiązany z mocy prawa. Dokument stanowi element strategii zarządzania dziedzictwem kulturowym na obszarze województwa małopolskiego, określa priorytety, cele i kierunki działań, warunki organizacyjne i ramy finansowe zadań z zakresu ochrony i opieki nad dziedzictwem kulturowym. Opracowanie Programu ma wzmacniać prowadzenie spójnej i zintegrowanej polityki ochrony dziedzictwa kulturowego, włączającej samorządy terytorialne wszystkich szczebli, instytucje rządowe, organizacje pozarządowe, placówki badawcze, środowiska naukowe, podmioty gospodarcze, właścicieli i użytkowników obiektów zabytkowych.

Główni organizatorzy i realizatorzy

Program opracowany został w Departamencie Kultury i Dziedzictwa Narodowego UMWM. Inicjatorem działania był Zarząd Województwa Małopolskiego, który określił harmonogram prac i działania, które mają poprzedzać uchwalenie Programu, a także powołał Zespół zadaniowy ds. przygotowania programu. W skład zespołu weszli przedstawiciele środowiska naukowego służb konserwatorskich, instytucji kultury oraz reprezentanci władzy samorządowej.

Procesy decyzyjne i struktura organizacyjna

Dokument został zaopiniowany przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, a następnie – po przeprowadzeniu konsultacji społecznych – przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Małopolskiego.

Zidentyfikowane działania diagnostyczne (eksperckie, badawcze, ewaluacyjne)

Prace nad WPOZ oparte były o szeroki komponent prac eksperckich. Działania opisane w Programie odnajdują odzwierciedlenie w *Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020*, w szczególności w obszarze 2 *Dziedzictwo i przemysły czasu wolnego.* Program odwołuje się również do *Programu Strategicznego Dziedzictwo i Przemysły Czasu Wolnego,* realizuje zapisy *Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego* oraz odnosił się do projektu Krajowego *Programu Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami na lata 2013-2016*. Obszernym elementem WPOZ jest diagnoza zasobów dziedzictwa kulturowego województwa małopolskiego, oparta przede wszystkim na analizie danych zastanych. W dalszej kolejności przeprowadzono analizę SWOT – członkowie Zespołu zadaniowego dokonali krytycznej oceny czynników SWOT z poprzedniej edycji programu, następnie dokonali analizy wyspecyfikowanych obszarów i wypracowali stanowisko podczas prac warsztatowych prowadzonych przez zewnętrznego moderatora (Zofię Noworól), materiał został poddany konsultacjom eksperckim. W dalszej kolejności dokonano ewaluacji ex ante projektu programu.

Rozpoznane procesy konsultacji i partycypacji

Przeprowadzono fakultatywne konsultacje społeczne Programu (zgodnie z uchwałą Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 08.04.2014 r.)

Tytuł programu/projektu

Współpraca miasta Krakowa z organizacjami pozarządowymi - dotacje dla organizacji pozarządowych

Opis działania

Współpraca Urzędu Miasta Krakowa z organizacjami pozarządowymi ma charakter stały, a jej ramy wyznaczone są przez następujące działania oraz dokumenty:
Program współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi; Wieloletni program współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi na lata 2015-2018; Konsultowanie programów, dokumentów oraz polityk publicznych; Roczne sprawozdania z realizacji programów współpracy; Współpraca finansowa, polegająca przede wszystkim na przyznawaniu środków publicznych na realizację zadań publicznych (wspieranie lub powierzanie zadań publicznych); Krakowska Rada Działalności Pożytku Publicznego; Miejski Ośrodek Wsparcia Inicjatyw Społecznych; Komisje Dialogu Obywatelskiego.

Główni organizatorzy i realizatorzy

Urząd Miasta Krakowa – Wydział Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Procesy decyzyjne i struktura organizacyjna

Organizacja otwartych konkursów ofert pozostaje w gestii poszczególnych wydziałów UM Krakowa, w tym Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Podobnie, każdy z wydziałów prowadzi kontrolę i nadzór finansowy i merytoryczny realizowanych zadań. Dotacje udzielane są w ramach otwartych konkursów ofert, ogłaszanych przez Prezydenta Miasta Krakowa, organizowanych przez wydziały UM Krakowa (w tym Wydział Kultury i Dziedzictwa Narodowego).

Zidentyfikowane działania diagnostyczne (eksperckie, badawcze, ewaluacyjne)

W opracowaniu Programu współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi udział biorą ponadto organizacje pozarządowe, a także wydziały merytoryczne UM Krakowa (w tym Wydział Kultury i Dziedzictwa Narodowego), Krakowska Rada Działalności Pożytku Publicznego oraz Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych. Istotny wpływ na charakter konkursów – oprócz decyzji władz i pracowników merytorycznych Wydziału – mają także uwagi i propozycje zgłaszane podczas spotkań Komisji Dialogu Obywatelskiego ds. Kultury oraz sugestie zgłaszane ustnie przez przedstawicieli organizacji pozarządowych i artystów Dyrektorowi Wydziału. Decyzje o kształcie danej polityki podejmowane są na podstawie wiedzy eksperckiej urzędników oraz propozycji przedstawicieli trzeciego sektora i artystów. Jedynym źródłem informacji o charakterze analitycznym dot. przebiegu konkursów i poziomu realizacji zadań publicznych jest nieoficjalna statystyka prowadzona przez pracowników

urzędu. W tym roku ukazał się także raport pt. "Analiza konsultacji Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi" w 2015 roku, zawierający opinię i uwagi odnośnie sposobu i jakości prowadzonych przez Miasto Kraków konsultacji społecznych, a także wnioski i rekomendacje dotyczące przyszłego sposobu konsultowania dokumentów z organizacjami pozarządowymi.

Rozpoznane procesy konsultacji i partycypacji

Projekt treści dokumentu przygotowany przez Urząd Miasta Krakowa, poddawany jest konsultacjom z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego, w myśl Uchwały nr XII/135/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2011 r. Wyniki konsultacji podawane są do wiadomości publicznej. Konsultacje Programu współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi prowadzone są przez Wydział Spraw Społecznych Urzędu Miasta Krakowa.

Tytuł programu/projektu

Kraków – Miasto Literatury UNESCO

Opis działania

Sieć Miast Kreatywnych UNESCO jest projektem ONZ ds. Oświaty, Nauki i Kultury, powołanym w 2004 roku w celu wspierania rozwoju przemysłów kreatywnych poprzez współdziałanie miast posiadających duży potencjał w 7 dziedzinach kreatywnych. W momencie przyjęcia aplikacji (2013 r.), Kraków był siódmym miastem na świecie noszącym tytuł Miasta Literatury UNESCO.
Mając na uwadze przyznany tytuł Miasta Literatury UNESCO oraz potrzebę stworzenia programu wspierającego różnorodność i bogactwo krakowskich inicjatyw literackich, Rada Miasta Krakowa podjęła w dniu 6 listopada 2013 r. uchwałę Nr LXXXVIII/1319/13 w sprawie opracowania programu „Kraków Miasto Literatury". Program „Kraków – Miasto Literatury UNESCO" został przyjęty uchwałą Nr XXXVII/632/16 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 lutego 2016 r. Dokument wpisuje się w wytyczne prowadzonego przez UNESCO Programu Miast Kreatywnych, stworzonego w celu promowania zrównoważonego rozwoju kulturalnego, społecznego i ekonomicznego ośrodków miejskich zrzeszonych w Sieci Miast Kreatywnych UNESCO.

Główni organizatorzy i realizatorzy

Krakowskie Biuro Festiwalowe – Dział Literacki

Procesy decyzyjne i struktura organizacyjna

Krakowskie Biuro Festiwalowe – Dział Literacki

Zidentyfikowane działania diagnostyczne (eksperckie, badawcze, ewaluacyjne)

Jedynym dokumentem zawierającym elementy diagnostyczne jest wniosek aplikacyjny Miasta Krakowa do tytułu Miasta Literatury UNESCO. Informacje analityczne zawarte zostały w rozdziałach:

- Portret miasta – zawiera on podstawowe informacje demograficzne, a także dotyczące usług edukacyjnych, gospodarczych i kulturalnych. Szczególnie duży nacisk położony został na zarządzanie w obszarze kultury (m.in. informacje o domach, centrach i ośrodkach kultury, muzeach, teatrach, finansach na kulturę);
- Kraków literacki – zawierający zagadnienia związane z historią i rozwojem krakowskiej literatury, mediów lokalnych oraz festiwali i wydarzeń z tego obszaru.

Wdrożeniowy program „Kraków – Miasto Literatury UNESCO" przyjęty został w 2016 roku. Ewaluacja prowadzonych w ramach tego tytułu przedsięwzięć prowadzona jest na bieżąco przez pracowników Działu Literackiego Krakowskiego Biura Festiwalowego. Nie istnieją one jednakże jako pełnoprawne i oficjalne raporty podsumowujące realizację konkretnych działań.

Rozpoznane procesy konsultacji i partycypacji

Brak szerszych działań konsultacyjnych poza działaniami związanymi z przygotowywaniem aplikacji (w gronie głównych interesariuszy programu). Można wskazać działania konsultacyjne związane z innymi programami uruchomionymi jako skutek działania tego programu (w ramach Mecenatu Miasta Krakowa – stypendia i wsparcie działalności w księgarniach, powołanie Biblioteki Kraków).

3. Województwo Śląskie i Katowice

Tytuł programu/projektu

Industriada / Szlak Zabytków Techniki

Opis działania

Industriada/ Szlak Zabytków Techniki to Program Samorządu Województwa Śląskiego obejmujący zarządzanie i rozwój dwoma produktami turystyki kulturowej: Szlakiem Zabytków Techniki i regionalnym wydarzeniem Industriadą organizowaną co roku w czerwcu na terenie całego województwa.

Główni organizatorzy i realizatorzy

Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego (Wydział Kultury ; Referat promocji dziedzictwa industrialnego),
Gospodarze obiektów industrialnych,
Samorządy Lokalne

Procesy decyzyjne i struktura organizacyjna

Program realizowany jest bezpośrednio przez Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego. W Departamencie Kultury znajduje się Referat promocji dziedzictwa industrialnego. W procesie udział biorą również organizatorzy, właściciele i koordynatorzy obiektów na SZT, a w przypadku Industriady również samorządy lokalne i partnerzy imprezy – w tym obiekty stowarzyszone, nie znajdujące się na szlaku. Ważną instytucję jest też Śląska Organizacja Turystyczna – realizująca badania i działania promocyjne dla SZT/ Industriady. Jako głównych decydentów należy wskazać Zarząd (sprawy strategii) i Sejmik (sprawy finansowania).

Zidentyfikowane działania diagnostyczne (eksperckie, badawcze, ewaluacyjne)

Dwukrotne opracowanie planów marketingowych dla rozwoju SZT/ Industriady; audyty realizowane w obiektach SZT, wielowymiarowe projekty ewaluacyjne dotyczące Industriady i SZT (badania medialne, sondaże ankietowe, warsztaty i seminaria) benchmarking z innymi produktami tego typu (ExtraSchicht) oraz wsparcie ze strony doradców i trenerów (warsztaty rozwojowe). Należy wskazać Kongres Kultury Województwa Śląskiego (2012) oraz bardzo rozbudowaną sprawozdawczość obiektów na rzecz koordynatora produktu – dane są zbierane sposób ciągły w wielu zakresach.

Program ten charakteryzuje się dużą ilością działań badawczych i diagnostycznych, w tym działań związanych z wciąganiem osób związanych z poszczególnymi obiektami partnerskimi w rozwój/ ewaluację/ partycypację.

Rozpoznane procesy konsultacji i partycypacji

Organizacja spotkań warsztatowych o charakterze ewaluacji ze wszystkimi partnerami w programie, głównie gospodarzami obiektów industrialnych (m. in. po każdej Industriadzie, przy okazji zmian i projektów rozwojowych realizowanych na Szlaku Zabytków Techniki).

Tytuł programu/projektu

EDUŚ (dawniej Podręcznik Edukacji Regionalnej)

Opis działania

Program realizowany w Bibliotece Śląskiej (Instytucji Kultury Województwa Śląskiego), w ramach wydzielonej jednostki organizacyjnej – Instytutu Badań Regionalnych. Jest to program skierowany do nauczycieli i uczniów z terenów Województwa Śląskiego, zainteresowanych tematyką regionalną. Eduś ma formę strony internetowej na której znajdują się specjalnie opracowane materiały zakresu geografii, biologii, języka polskiego, historii, religii i wiedzy o społeczeństwie przygotowane dla nauczycieli chcących wprowadzić zagadnienia regionalne, związane z województwem śląskim i jego historycznymi regionami, do własnych planów nauczania.

Główni organizatorzy i realizatorzy

Biblioteka Śląska (Instytucja Kultury Województwa Śląskiego), wydzielona jednostka organizacyjna – Instytut Badań Regionalnych,
Uniwersytet Śląski, Związek Górnośląski, Regionalny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli "WOM" w Katowicach.

Procesy decyzyjne i struktura organizacyjna

Projekt realizowany jest w Bibliotece Śląskiej (Instytucji Kultury Województwa Śląskiego), w ramach wydzielonej jednostki organizacyjnej – Instytutu Badań Regionalnych. Ważną jednostką partnerską jest Uniwersytet Śląski oraz Związek Górnośląski (sekcje zajmujące się edukację regionalną) oraz Regionalny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli "WOM" w Katowicach. Jako głównych decydentów należy wskazać Zarząd (sprawy strategii) i Sejmik (sprawy finansowania) oraz radę naukową IBR. Prof. dr hab. Dariusz Rott – przewodniczący rady; Henryk Mercik – członek Zarządu; Przemysław Smyczek – dyrektor Departamentu kultury; Z-ca Dyrektora Biblioteki Śląskiej ds. Instytutu Badań Regionalnych - Prof. zw. dr hab. Ryszard Kaczmarek.

Zidentyfikowane działania diagnostyczne (eksperckie, badawcze, ewaluacyjne)

Działania Instytutu Badań Regionalnych o charakterze konsultacji specjalistycznych z naukowcami w zakresie wyboru tematów i metod projektowania materiałów pomocniczych oraz specjalnie opracowany system recenzencki dla poszczególnych tematów opracowanych do platformy.

Rozpoznane procesy konsultacji i partycypacji

Konsultacje środowiskowe (konferencje i seminaria z nauczycielami) oraz projektowany dopiero system do ewaluacji funkcjonowania platformy (kto, jak, w jakim zakresie korzysta z jej zasobów).

Tytuł programu/projektu

Współpraca miasta Katowice z organizacjami pozarządowymi - dotacje dla organizacji pozarządowych

Opis działania

Miasto Katowice prowadzi stałą współpracę z organizacjami pozarządowymi, w tym działającymi w obszarze kultury. Obejmuje ona w szczególności: programy współpracy miasta Katowice z organizacjami pozarządowymi; dotacje udzielane w ramach otwartych konkursów ofert; wspólne zespoły o charakterze inicjatywno-doradczym, działające w poszczególnych obszarach działalności pożytku publicznego; międzysektorowe zespoły eksperckie, działające w różnych sferach pożytku publicznego; Powiatowa Rada Działalności Pożytku Publicznego w Katowicach; Centrum Organizacji Pozarządowych; Festiwal organizacji pozarządowych.

Główni organizatorzy i realizatorzy

Urząd Miasta Katowice: Wydział Polityki Społecznej, Wydział Sportu i Turystyki, Wydział Kultury
Centrum Organizacji Pozarządowych.

Procesy decyzyjne i struktura organizacyjna

- Za współpracę z organizacjami pozarządowymi w mieście Katowice odpowiada w szczególności Pełnomocnik Prezydenta ds. Organizacji Pozarządowych.
- Prace związane z tworzeniem, konsultacjami i podsumowaniem Programów współpracy z organizacjami pozarządowymi realizuje i koordynuje Wydział Polityki Społecznej UM Katowice.
- Organizacja otwartych konkursów ofert pozostaje w gestii poszczególnych wydziałów UM Katowice: Wydział Polityki Społecznej, Wydział Sportu i Turystyki, Wydział Kultury.
- W skład Komisji konkursowej z ramienia miasta Katowice wchodzą zazwyczaj:
  Wiceprezydent Miasta Katowice - jako przewodniczący komisji, Naczelnik Wydziału Kultury UM Katowice - jako wiceprzewodniczący komisji, kierownik Referatu Merytorycznego Wydziału Kultury UM Katowice, Kierownik Referatu Finansowo-Kontrolnego Wydziału Kultury UM Katowice.

Zidentyfikowane działania diagnostyczne (eksperckie, badawcze, ewaluacyjne)

Organizacja otwartych konkursów ofert pozostaje w gestii poszczególnych wydziałów UM Katowice, w tym Wydziału Kultury. Wydział Kultury UM Katowice, organizuje (dobrowolnie/dodatkowo) 2 razy w ciągu roku spotkania z organizacjami pozarządowymi działającymi w obszarze kulturze (Wydział Kultury UM Katowice czynnie współpracuje z około 80 organizacjami) - na koniec roku (przed ogłoszeniem konkursów: podsumowujące + wnoszenie uwag do warunków konkursowych, uwagi te konsultowane są następnie z działem prawnym), a także przed kolejną turą konkursu (tematyka: nowe błędy, problemy, rozliczenia).
W porozumieniu i na zlecenie Urzędu Miasta Katowice zrealizowano badanie DNA Miasta. Punktem wyjścia katowickiej edycji badań DNA Miasta była „Strategia Rozwoju Kultury Katowice 2020+" (uchwalona w 2011 roku; jakie znacznie miał ten dokument dla katowickiej kultury i w jakim stopniu udało się spełnić jego zapisy; przygotowanie rekomendacji).

Rozpoznane procesy konsultacji i partycypacji

Propozycje do Programu Współpracy można wnosić za pośrednictwem Platformy Konsultacji Społecznych, a także na spotkaniach konsultacyjnych (w Centrum Organizacji Pozarządowych). Realizowane są konsultacje z komórkami organizacyjnymi UM Katowice – realizatorami programów współpracy. W połowie roku odbywa się spotkanie wiceprezydenta Miasta Katowice z organizacjami pozarządowymi, podsumowujące I etap konsultacji.

Tytuł programu/projektu

Katowice - Kreatywne Miasto UNESCO w dziedzinie Muzyki

Opis działania

Sieć Miast Kreatywnych UNESCO jest projektem ONZ ds. Oświaty, Nauki i Kultury, powołanym w celu wspierania rozwoju przemysłów kreatywnych poprzez współdziałanie miast posiadających duży potencjał w 7 dziedzinach kreatywnych: muzyka, literatura, film, gastronomia, rzemiosło artystyczne i sztuka ludowa, wzornictwo oraz sztuka mediów. W 2015 roku Katowice zostały Kreatywnym Miastem UNESCO w dziedzinie Muzyki.

Główni organizatorzy i realizatorzy

Wiceprezydent Miasta Katowice, Katowice Miasto Ogrodów

Procesy decyzyjne i struktura organizacyjna

Działania związane z UNESCO nadzoruje bezpośrednio Wiceprezydent Miasta Katowice.
W związku z otrzymaniem przez Katowice tytułu Miasta Muzyki UNESCO, 1 lutego 2016 roku powstała nowa instytucja: Katowice Miasto Ogrodów – Instytucja Kultury im. Krystyny Bochenek. Zastępcy dyrektora podlega Sekcja ds. UNESCO, do zadań której należy m.in. realizacja programu Katowice Miasto Kreatywne UNESCO.
Sprawozdania z działalności instytucji Katowice Miasto Ogrodów przedkładane są Pani Wiceprezydent.

Zidentyfikowane działania diagnostyczne (eksperckie, badawcze, ewaluacyjne)

Istnieją jedynie zarchiwizowane bazy danych i informacji na potrzeby pisania wniosku aplikacyjnego. Wykorzystywane były wcześniej zgromadzone materiały, a także na bieżąco pozyskiwane od instytucji i organizacji działających w obszarze kultury, w szczególności muzyki. Zestawienia przygotowywał m.in. Wydział Kultury UMWŚ. Podjęto również współpracę z firmą Sound Diplomacy z Londynu, która wspomagała zespól w pisaniu wniosku (zlecone jej też później opracowanie diagnozy, badania w punkcie wyjścia - już po złożeniu wniosku aplikacyjnego przez Katowice). Wsparcia udzielało również Miasto Kraków, będące w Sieci Miast Literatury UNESCO (Miasto Literatury UNESCO).

Miasto Katowice nie realizowało do tej pory większych badań wizerunkowych. Wydział Promocji UM Katowice z Uniwersytetem Śląskim robił badania postrzegania ulicy Mariackiej. Miasto nie realizowało do tej pory badań turystycznych, np. nie zbierało informacji od organizatorów festiwali na temat efektów ekonomicznych.

Rozpoznane procesy konsultacji i partycypacji

brak

Tab. 4-16. Studia przypadków

KSZTAŁTOWANIE I ROZWÓJ SAMORZĄDOWYCH POLITYK KULTURALNYCH

Rozwój samorządowych polityk kulturalnych jest powiązany z rozwojem samorządów jako organizacji związanych z zarządzaniem publicznym w sektorze kultury. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na początek aktywności samorządów w obszarze kultury związany z reformą administracyjną kraju w 1999 roku. Samorządy stały się wtedy organizatorami licznych instytucji kultury, jak również stały się niezależnymi podmiotami kształtującymi własne publiczne polityki kulturalne.

Kolejnym krokiem milowym było uruchomienie (około 2002 roku) funduszy unijnych na inwestycje w obszarze kultury. Od tego momentu wydatkowanie środków europejskich wraz z przyjętymi mechanizmami zarządzania stało się głównym poligonem zarządzania publicznego i inwestowania w rozwój w sektorze kultury. Stąd zaczęła się rozprzestrzeniać kultura diagnoz/ ewaluacji, jak również budowania długofalowych planów rozwoju, wzrost potencjału samorządów dotyczący koordynacji działań rozwojowych.

Po 2002 roku (po unormowaniu sytuacji w związku z reformą samorządową) nastąpiła I faza tworzenia miejskich i regionalnych strategii rozwoju, akcentujących nową wizję i moc samorządów w dziedzinie wykorzystania kultury jako dźwigni rozwoju. Dla wielu samorządów była to pierwsza próba usystematyzowania i uporządkowania polityk kulturalnych, również w obliczu potrzeby wielu zmian instytucjonalnych i pojawienia się szans na nowe inwestycje infrastrukturalne.

W 2009 roku wystartował program Obserwatorium Kultury (najpierw w strukturach Narodowego Centrum Kultury, potem bezpośrednio w MKiDN). Od tego momentu zaczęły być coraz liczniej realizowane projekty badawcze i diagnozy w dziedzinie kultury. Planowano utworzyć w miarę jednorodną sieć regionalnych obserwatoriów kultury jako strukturę kooperująca z NCK/ MKiDN przy tworzeniu diagnoz dotyczących rozwoju kultury w Polsce. Plany te nie zostały zrealizowane. Powstało jednak duże środowisko badaczy i organizacji badawczych stale wykorzystujących program Obserwatorium Kultury do finansowania projektów badawczych.

Rok 2009 to również Kongres Kultury Polskiej w Krakowie, który dał początek licznym regionalnym, miejskim, społecznym, tematycznym kongresom w obszarze kultury. One z kolei dały asumpt do kształtowania się ogólnopolskiej debaty o znaczeniu kultury w rozwoju, upowszechniania

i uspołeczniania diagnoz i prac eksperckich wyjaśniających znaczenie kultury dla gospodarki czy rozwoju społecznego. Była to też przestrzeń do zaistnienia ruchów miejskich, aktywistów, którzy zaczęli się domagać swojego miejsca z systemie samorządowego zarządzania w kulturze.

W tym samym roku rozpoczął się również konkurs o tytuł Europejskiej Stolicy Kultury 2016. Chęć wystartowania wyraziły: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Lublin, Łódź, Poznań, Szczecin, Toruń, Warszawa i Wrocław. Przygotowywanie aplikacji stało się we wszystkich miastach okazją do przeprowadzenia społecznej diagnozy kultury oraz przestrzenią aktywizacji niezależnych środowisk kultury, które poniekąd na tych działaniach wypracowały nowy model współuczestnictwa w tworzeniu miejskich polityk kulturalnych. „Efekt ESK" jest wciąż analizowanym fenomenem kształtującym przestrzeń rozwoju debaty o kulturze w Polsce. Zaistnienie nowego szerokiego środowiska niezależnych od samorządów organizacji i podmiotów było też początkiem prowadzenia niezależnych społecznych diagnoz kultury (np. z wykorzystaniem Funduszy Norweskich i innych grantów dostępnych dla organizacji społecznych zajmujących się rozwojem społeczeństwa obywatelskiego).

Od 2010 roku można mówić o drugiej fazie budowania samorządowych strategii rozwoju kultury. To one stały za efektem „kultury w budowie", czyli boomu inwestycyjnego związanego z wieloma inwestycjami w nowe przestrzenie kultury.

Obecnie procesy inwestycyjne są powoli „normalizowane", a samorządy szukają dróg dla zdyskontowania przeogromnych w swej skali inwestycji w celu uruchomienia działań przyczyniających się do wzrostu uczestnictwa w kulturze. W dalszej perspektywie ma to mieć przełożenie na budowę przemysłów kreatywnych i przemysłów czasu wolnego, wzrost konkurencyjności gospodarki jako całości, rewitalizację społeczną, rozwój wspólnot samorządowych itp.

Dziś panuje przekonanie, że niejako skończył się etap budowania wizji oraz inwestowania w twardą infrastrukturę. Obecnie kluczowy mechanizm zarządzania publicznego jest związany z dylematem „zbyt krótkiej kołdry" – zwiększanie środków przeznaczanych na kulturę nie pokrywa w pełni potrzeb różnych grup podmiotów oraz środowisk kultury zależnych of finansowania publicznego. Zainicjowane wcześniej różnego typu laboratoria współpracy samorządów z miejskimi aktywistami, budowania rozwiązań partycypacyjnych, nie spełniają wszystkich oczekiwań. Bilans przemian jest zatem nieoczywisty, a ilość zgromadzonej wiedzy diagnostycznej ogromna. To wciąż jest potencjał niewykorzystany.

Proces przemian samorządowych polityk kulturalnych (2000 – 2016)
1. Uruchomienie procesów strategicznych (miejskie/ metropolitalne i regionalne strategie kultury) 2. Rozwój programu Obserwatorium Kultury NCK/ MKiDN wraz z rozwojem sieci instytucji badawczych w obszarze kultury 3. Organizacja szeregu kongresów związanych z sektorem kultury (spotkania miejskie, regionalne, branżowe, tematyczne) 4. Rozwój aktywności obywatelskiej, rozwój ruchów miejskich, profesjonalizacja organizacji zajmujących się kontrolą/wspieraniem działań samorządów 5. Wykorzystanie środków europejskich wraz mechanizmem wdrażania - nowe przestrzenie kultury 6. Konkurs na Europejską Stolicę Kultury 2016 oraz Program Miasta Kreatywne UNESCO

Tab. 17 Proces przemian samorządowych polityk kulturalnych (2000 – 2016)

Z punktu widzenia rozwoju samorządowych polityk kulturalnych można obecnie wskazać dwa kluczowe procesy diagnostyczne, które toczą się w regionach i metropoliach. Po pierwsze szeroka (choć problematyczna i nieustrukturyzowana) **ewaluacja i aktualizacja przyjętych strategii rozwoju**:

Procesy w kulturze możemy zaobserwować najszybciej w perspektywie dziesięciu lat. Efekt działań, które podejmujemy teraz - poza inwestycyjnymi - w sensie społecznym, miękkim będą odczuwalne za lat około dziesięć. Nasza strategia rozwoju kultury w [nazwa województwa] powstawała w roku dwa tysiące szóstym, teraz dopiero możemy stwierdzić czy ona odniosła jakiś efekt. Ja uważam, że tak i to po stronie samorządu województwa jak i innych samorządów - vide dziedzictwo kulturowe. (urzędnik; wyw. 21)

Drugi proces to **diagnoza metod i kierunków przemian w zarządzaniu obszarem kultury** – otwierania się na uczestnictwo zewnętrznych interesariuszy i inicjatywy oddolne, kreowania sieciowych metod budowania programów rozwoju, kształtowania się profesjonalnych systemów koordynacji miejskich i regionalnych polityk kulturalnych:

Nie udało się, ale efekt ESK funkcjonował bardzo dobrze do roku 2015. To rozruszało struktury, środowiska, ludzi i o [nazwa miasta] w zakresie życia kulturalnego zaczęło się mówić coraz lepiej.

To był dla nas istotny krok do zmiany wizerunkowej i promocyjnej miasta. Oczywiście najważniejszym asumptem do działania było to, żeby kultura rzeczywiście zyskała takie miano bardzo ważnej w życiu miasta - na tym nam bardzo zależało. Uważam, że przez te lata udało się to bardzo dobrze zrealizować, w moim przekonaniu wyzyskaliśmy z tej przegranej wszystko co się dało, ale wszystko ma swój początek, środek i koniec. (urzędnik; wyw. 5).

Kierunek rozwoju obu procesów jest wciąż otwarty.

POWSTAWANIE DIAGNOZ I ANALIZ NA RZECZ PROGRAMOWANIA POLITYK KULTURALNYCH

Analizowanie tego, jak samorządy (1) zamawiają i opracowują diagnozy z zaangażowaniem wsparcia z zewnątrz oraz jak (2) przeprowadzają autodiagnozy wewnątrzorganizacyjne, należy rozpocząć od przedstawienia specyfiki sektora kultury jako obszaru realizacji samorządowej (publicznej) polityki:

Kultura sama unika mierzenia i porównywań. To nie jest tylko kwestia podejścia władzy, ale też podejścia samej kultury. Zauważcie, że instytucje kultury nienawidzą się porównywać między sobą i bardzo często mówią, że są unikalną instytucją kultury, bo działają zupełnie inaczej mimo działania na podstawie tego samego prawa. Znowu się okazuje, że różnie, bo jedna ma kino, inna ma teatr, trzecia ma galerię i okazuje się, że to jest niemożliwe do porównania i uniemożliwia im to prowadzenie jakichkolwiek działań, z których powinni być oceniani, bo ciągle myślą, że to jest działalność artystyczna i ona nie podlega ocenie. (badacz; wyw. 3)

Bardzo trudne jest zbudowanie klarownego modelu „dostarczania usług publicznych w dziedzinie kultury", jako schematu porządkującego politykę kulturalną - potrzeby mieszkańców, priorytety rozwoju, potencjały do wykorzystania są poniekąd nieograniczone i nie dają się uporządkować do prostych wzorców. Również wyzwania społeczne, potrzeby rozwojowe można interpretować na różne sposoby. Jeśli celem jest budowanie kapitału społecznego i kulturowego, rozwój uczestnictwa w kulturze, rozwój kompetencji kulturowych, budowanie spójności społecznej, budowanie wizerunku miasta jako ośrodka kultury, to wszystko zależy od konceptualizacji i operacjonalizacji tychże kategorii.

Jednocześnie samorządy mają trzy główne możliwości realizacji bezpośrednich działań „w kulturze": finansowanie działalności publicznych instytucji (nie tylko instytucje kultury, ale też szkoły, ośrodki pomocy społecznej, itp.); finansowanie działalności organizacji pozarządowych; tworzenie programów porządkujących/ rozwijających wybrane dziedziny kulturalne (ochrona zabytków, sektory kreatywne, itp.). Dlatego diagnozowanie w obszarze kultury jest wielowymiarowe i wielowątkowe, podatne na presje ideologiczne, świadomościowe, polityczne, przy jednoczesnej zależności od instytucjonalno-systemowego pejzażu sektora kultury. Pomiędzy kulturą jako „dźwignią rozwoju", a kulturą jako dobrem narodowym, a „żywą kulturą" – aby wymienić kilka możliwych koncepcji

prowadzenia polityk kulturalnych – istnieje wielkie napięcie, przekładające się na znaczenie diagnoz w tym obszarze.

1. Samorząd jako organizacja diagnostyczna

Sposób powstawania diagnoz można przedstawić z wykorzystaniem trzystopniowego schematu porządkującego to zagadnienie jako praktykę w samorządzie.

SAMORZĄD JAKO ORGANIZACJA KONTEKSTOWA DLA DIAGNOZY Samorząd jest strukturą powiązanych ze sobą agend, jednostek, wydziałów charakteryzujących się własnym środowiskiem organizacyjnym, w którym działalność diagnostyczna jest funkcją tego, jakie jest podejście do zarządzania publicznego (np. otwarte i partycypacyjne/ biurokratyczne i upolitycznione), jakie jest podejście do zarządzania wiedzą w organizacji (np. zorganizowane lub nieuporządkowane), jaka jest kultura organizacyjna (np. hierarchiczna, partnerska, procesualna, statyczna) .
SAMORZĄD JAKO ORGANIZACJA KOOPERUJĄCA Z ZEWNĘTRZNYMI „ŹRÓDŁAMI" DIAGNOZY Samorząd prowadzi działania diagnostyczne, które polegają na zawiązaniu partnerstwa (współpraca, zlecenie usług, itp.) z zewnętrznymi podmiotami i aktorami, wykorzystując ich kompetencje, wiedzę, doświadczenia: • Diagnoz – projekty/ zadania zlecone • Diagnozy – współpraca ekspercka • Diagnozy – partycypacja obywatelska i konsultacje eksperckie • Diagnozy – relacje z innymi samorządami (dzielnie się wiedzą, benchmarking) • Diagnozy – rady i ciała opiniodawcze
SAMORZĄD JAKO PRZESTRZEŃ ORGANIZACJI I KOORDYNACJI PROJEKTÓW WYMAGAJĄCYCH WIEDZY DIAGNOSTYCZNEJ Samorząd zajmując się programowaniem nowych przedsięwzięć jak i bezpośrednią realizacją zadań/ projektów tworzy pewne modele procedowania (postępowania zgodnie z określoną procedurą), do których „wpasowuje się" zewnętrzne działania diagnostyczne oraz autodiagnostyczne. Powstawanie diagnoz jest związane z tym, jak „rok po kroku" tworzy się i rozwija zadanie/ projekt kulturalny i jaką rolę przewiduje się dla wytworzonej w toku procesów analitycznych wiedzy.

Tab. 18. Schemat praktyki diagnostycznej w samorządzie

W kontekście zaproponowanego schematu istotne są trzy powiązane ze sobą kwestie:

- Czy urząd samorządowy jest organizacją „podatną" na powstawanie i wykorzystywanie wiedzy diagnostycznej?
- Jakie formaty związane z realizacją diagnoz stosuje w swojej praktyce?
- Czy diagnozowanie sytuacji jest częścią cyklu zarządzania projektami/ zadaniami w urzędzie?

Komórki samorządów regionalnych i metropolitalnych odpowiedzialne za zarządzanie w kulturze to (na tle innych wydziałów/ departamentów) jednostki małe, stale otwarte na współpracę z instytucjami kultury oraz organizacjami pozarządowymi, będące w ciągłym procesie debaty i dyskusji o kulturze. Warto w tym zakresie wskazać na specyfikę samorządowego zarządzania w kulturze, bardzo często związanego ze stałą debatą z zewnętrznymi interesariuszami, przy okazji ogromnej liczby wydarzeń kulturalnych, spotkań i konferencji branżowych:

Moja wiedza ekspercka jest znikoma, to raczej powiedziałbym świadomość procesów, które zachodzą, czy bycia uważnym obserwatorem różnych zjawisk i ta obserwacja ma kilka pól, które zwykle się penetruje. Raz, że się samemu gdzieś bywa, dwa, że się z kimś spotyka, trzy, że się człowiek cały czas czegoś dowiaduje czytając, cztery, że dochodzi do wniosków, wtedy, kiedy to co czyta pobudza do refleksji, a ostatni element to taki, kiedy przychodzi moment, kiedy trzeba jednak co jakiś czas zweryfikować to, czym się zajmujemy, kiedy się czuje taką zupełnie poważną odpowiedzialność. [urzędnik; wyw. 17]

My cały czas współpracujemy z [nazwa uniwesytetu], [nazwa uniwersytetu]. Robimy bardzo dużo konferencji wiązanych z dziedzictwem niematerialnym. Nasz partner strategiczny to [nazwa organizacji społecznej], gdzie [nazwa instytucji] był jej założycielem, a teraz jest partnerem. [menadżer kultury; wyw.12]

Urzędnicy odpowiedzialni za pole kultury utrzymują bardzo wiele kontaktów z osobami i podmiotami spoza urzędu. Jest to wypełnianie ważnego pola w generowaniu i wykorzystywaniu wiedzy diagnostycznej – bycie w ciągłej relacji z partnerami i podmiotami/ beneficjentami. Jest to ważne źródło refleksji i autodiagnozy. Diagnozy i analizy, jako projekty ze wsparciem zewnętrznym, są decydentom i urzędnikom potrzebne zazwyczaj jako dowód, że warto podjąć się konkretnego działania, jako dobrze uporządkowana informacja wskazująca na wagę i trafność wybranych kierunków rozwoju:

Sądzę, że wiele wniosków czy zaleceń zawartych w tym raporcie są takimi, które mogły się pojawić w głowach osób, które myślą o tym, co się dzieje w [nazwa miasta], natomiast ubranie ich w jeden system, sformułowanie we wnioski od razu połączone z rekomendacjami to jest potrzebne. Mamy pierwszy raz potwierdzenie, jakiś dowód. Dopóki coś jest w mojej głowie to jest moim przypuszczeniem, odkąd jest przybita przysłowiowa pieczątka na papierze jest dowodem na to, że coś takiego jest. Z tego choćby względu każdy raport jest swego rodzaju dowodem jakkolwiek ogólne wnioski by on nie formułował każda decyzja podjęta na podstawie raportu jest podjęta na podstawie dowodu, a nie własnych przemyśleń - nawet, jeśli są tożsame. Chociażby po to są potrzebne raporty. [interesariusz zewnętrzny; wyw. 4]

Preferowany model diagnostyczny w samorządzie	
Autodiagnoza i autorefleksja jako czynność związana z utrzymywaniem bliskich relacji i kontaktów z partnerami oraz interesariuszami zewnętrznymi, z którymi podtrzymywana jest stała łączność. **Zagrożenie:** tworzenie bańki informacyjnej, budowanie relacji w obrębie stałej grupy osób, brak relacji „na zewnątrz".	Projekty diagnostyczne jako niezależne, niepowiązane ze sobą zadania związane ze wskazaniem dowodów/ nadaniem wagi i znaczenia wybranym priorytetowym przedsięwzięciom. **Zagrożenie: zamawianie diagnoz ze z góry upatrzoną tezą; brak działań skierowanych w miejsca, w których aktywność samorządowa w zakresie polityk kultury jest nieobecna (a może być potrzebna).**

Tab. 19. Preferowany model diagnostyczny w samorządzie

W wypowiedziach urzędników i decydentów pojawia się jednak sporo uwag związanych z funkcjonowaniem w urzędzie wiedzy opracowanej i sprowadzonej do raportów/ dokumentów i analiz:

Wie Pan co, ja powiem coś szczerze. Ja jestem praktykiem i oczywiście przyjmuję pewne informacje, natomiast często te raporty, strategie, analizy, polityki są napisane tak bełkotliwym językiem, że tego się nie da czytać. Nie to, że nigdy nie próbowałam niczego przeczytać. Poza tym nie oddają stanu faktycznego. Często się z jakimiś zapisami nie zgadzam, z czymś, co jest ujęte. [urzędnik; wyw. 16]

Ja się cieszę z tego badania, bo ono podkreśliło siłę tego, co robimy, choć mam liczne zastrzeżenia do metodologii i niektóre wyniki nie wydają mi się zbadane. Tak czy inaczej był to pierwszy przykład, kiedy miasto w coś takiego zainwestowało…[menadżer kultury; wyw. 10]

To wynika trochę z naszego doświadczenia. Kilka lat temu zleciliśmy na zewnątrz zrobienie sprawozdania, czyli ewaluacji z dwóch lat funkcjonowania programu i był to tak niedobry materiał, napisany przez jeden z poważnych instytutów zajmujących się tą działka, że robili kilkanaście razy poprawki żebyśmy to mogli przyjąć. Doszliśmy do wniosku, że jeśli my mamy większą wiedzę niż eksperci to, po co wydawać pieniądze z budżetu województwa. [urzędnik; wyw. 27]

Tego typu uwagi nie dotyczą tylko zewnętrznych opracowań Wątek słabości dokumentów, jako czegoś co do końca nie oddaje specyfiki, zamiarów, celów realizowanych w kulturze jest stały. Urzędnicy i decydenci o wiele bardziej cenią sobie relacje interpersonalne i ucieranie się opinii, od „spisanych" przyjętych analiz i raportów. Bardzo często większe znaczenie dla decydentów i urzędników ma praca nad założeniami diagnoz i analiz, dyskusje z badaczami i ekspertami, niż wyniki (które określają często jako „przewidywalne"):

Powiem tak, że jak powstawały narzędzia do tych badań, które teraz realizujemy, to one były konsultowane właśnie z urzędnikami i oni wnieśli bardzo dużo do ostatecznego kształtu tych narzędzi i trochę moje idealistyczno-animacyjne podejście do rzeczywistości obalili. [badacz; wyw. 1]

Natomiast, z osobistego doświadczenia, pamiętam dwa bardzo proste raporty czy analizy, które zlecaliśmy i, nie ukrywam, nie były one w mojej ocenie zbyt udane. Powody były dwa. Definiowanie tego, co chcielibyśmy osiągnąć, zajęło bardzo dużo czasu, to po pierwsze. W tych długich rozmowach z wykonawca, kiedy usłyszeliśmy, „ale Państwo wszystko wiecie tak naprawdę, bo wiecie, jesteście bardziej świadomi niż my, którzy mamy to dopiero zbadać", to uświadomiłem sobie, że może czasem i tak być. Więc tutaj też taka ostrożność, żeby nie wyważać otwartych drzwi, a wymagać więcej od siebie. Nie mówię tego na usprawiedliwienie, tylko autentycznie taka sytuacja miała miejsce. [urzędnik; wyw. 17]

Może to mieć związek z tym, że w zarządzaniu w kulturze nie ma możliwości prezentacji jednoznacznych wniosków i prostych rekomendacji co i jak należy zrobić. Cel diagnozowania jest w tym obszarze inaczej umiejscawiany:

Diagnoza czy badanie pozwala na zapoznanie się z różnego rodzaju problemami, zagadnieniami, które nurtują na przykład różne środowiska, z którymi współpracujemy. Musimy wiedzieć, jakie są

oczekiwania, jakie widzą problemy, zagrożenia i pozytywne strony we współpracy, bo jeśli to nie jest w formie badania i diagnozy to nie zawsze te kwestie się ujawniają. [urzędnik; wyw. 5]

Inną przyczyną może być kwestia kontekstu, w którym powstają diagnozy. Są one zazwyczaj wystawiane na najtrudniejsze starcia, kiedy mają być zabezpieczeniem, formą udowodnienia, że jakieś działania mają sens. Pełnią zatem funkcje bezpiecznika, zestawienia informacji uzasadniających jakieś działania, ale już nie wytyczających wprost jakiś kierunek zmian/ rozwoju:

Raport w [nazwa miasta] zrodził się tak, że urząd miasta świadomy był faktu, że jego strategia jest przestarzała, że wymaga aktualizacji i chciał ten proces rozpocząć. Był też zmuszony przez wcześniej istniejącą strategię do raportowania. Urząd uważał to za bezsensowne, ponieważ strategia jest trudna do ewaluacji, a istnieje niebezpieczeństwo, że kiedyś, ktoś o to zapyta. W związku z tym pojawiła się potrzeba, żeby taką finalną ewaluację przeprowadzić, dać odpowiedź na pytanie czy strategia wymaga kompletnej zmiany, czy możliwa jest tylko aktualizacja w niektórych aspektach. [badacz; wyw. 3]

Takie podejście często wzmaga fakt, że zamawianie diagnoz odbywa się z zastosowaniem procedur zamówień publicznych i często decyduje najprostsze kryterium ceny:

Jak robiliśmy strategię było to normalnie na drodze zamówienia publicznego, więc tutaj nie ma zmiłuj się i nie zależy jakie ja mam preferencje. Muszę się normalnie poddać przepisom. Kiedy rozmawialiśmy z [nazwa firmy] to było poniżej progu, więc sytuacja była czysta. [urzędnik; wyw. 21]

Innym ważnym aspektem funkcjonowania diagnoz w praktyce samorządowej związanej z projektowaniem i wdrażaniem polityk kulturalnych jest niewystarczające przygotowanie działań diagnostycznych z powodu kosztów z tym związanych i metod organizacji prac. Realizacja diagnoz i analiz jest działalnością ryzykowną z tego względu, że są to procesy podatne na zmiany i wymagające częstych zmian i aktualizacji. Na co często nie ma czasu i zabezpieczenia logistyczno-finansowego:

Po pierwsze trudno zebrać ekspertów, po drugie nie mamy na to pieniędzy. Nie ma wynagradzania, wszystko jest społecznie i oni wtedy się zgodzili robić to społecznie. Ranking wyglądał dziwnie. Muzycy nie znali literatury, literaturoznawcy nie znali muzyki. Powiem Panu, że byli bardzo surowi. Z tego rankingu wyszło, że jest beznadziejnie. [urzędnik; wyw. 8]

Tak, bo dobre badania wymagają czasu, pieniędzy i jasnej współpracy między decydentami. Urzędy bardzo długo procesują decyzje, po drugie nie ma pieniędzy, wszystkie działania są, ale tak na prawdę

ich nie ma. W tym biznesie krąży mnóstwo firm-wydmuszek, które robią wszystkie badania. [badacz; wyw. 3]

Kolejnym trudnym obszarem nie pomagającym wzmacnianiu znaczenia diagnoz jest często recenzowanie diagnoz jako niepotrzebnych kosztów. Pytanie wtedy brzmi, czy urzędnicy i decydenci nie znają się na swoim obszarze odpowiedzialności i muszą jeszcze dodatkowo opłacać ekspertów i diagnozy? Samorządy również nie potrafią temu zjawisku przeciwdziałać i raczej tonują informacje o diagnozach jako źródle refleksji skupiając się tylko na (pozytywnych) ocenach wystawianych ich działaniom. To jeszcze bardziej irytuje zewnętrznych interesariuszy, ponieważ oceniają to działanie jako „*bardzo drogą laurkę*". Dlatego można wskazać, że brakuje sprawnego rzecznictwa wskazującego na znaczenie diagnoz w rozwoju:

Zwykle wydział promocji zajmuje się drukowaniem ulotek, stawianiem roll-upów i organizacją konferencji prasowych, ale z taką prawdziwą komunikacją z mieszkańcem miasta to niekoniecznie ma wiele wspólnego. Według mnie skoro miasto było w stanie wydać tyle pieniędzy na raport, to było też w stanie wydać pieniądze na agencję PR, która by się w jasny sposób zajęła komunikacją z mieszkańcami przez okres dwóch - trzech lat. Może się to wydawać wyrzucaniem pieniędzy w błoto. Nie wiem czy coś takiego się dzieje. Zazwyczaj agencje są wynajmowane do promocji miasta na zewnątrz, a nie wewnątrz. [interesariusz zewnętrzny; wyw. 4]

2. Zakresy współpracy diagnostycznej

Urzędnicy i decydenci w większości trafnie potrafią rozgraniczyć jakie kompetencje i możliwości działania ma współpraca z ekspertami w ramach ciał doradczych, jakie są różnice w pracy z badaczami uniwersyteckimi bądź komercyjnymi firmami badawczymi, czy też jakie korzyści i możliwości daje budowanie własnego zaplecza diagnostycznego:

Należy korzystać z obu grup [ekspertów i badaczy], tylko jest jedna podstawowa różnica. Firmy komercyjne dostają zadanie i mają mieć efekt. W przypadku środowisk naukowych oni mogą tylko badać, cały czas badać. Czasem jest dobrze, kiedy ktoś stawia ci diagnozę, ale nie podaje rozwiązań, bo zna się tylko na badaniach. Od firmy komercyjnej oczekujesz rozwiązania. Mają zdiagnozować problem, opisać, zasugerować sposób wyjścia, oraz zasugerować model ewaluacyjny, którym będziesz

mógł sprawdzić, czy to działa. Bardzo często osoby, które badają na tym kończą - badanie nie jest podawaniem rozwiązań. [urzędnik; wyw. 21]

Urzędy samorządowe wskazują również na wagę współpracy z własnymi instytucjami kultury. Tam znajdują (obok reprezentantów innych samorządów) osoby do dyskusji o kierunkach rozwoju polityk kulturalnych. Instytucje te, wobec słabości społecznych ciał przedstawicielskich, partycypacji obywatelskiej, są najistotniejszymi partnerami w refleksji i dyskusji rozwojowej:

Więc tutaj model związany z tym, że prowadzimy także w obszarze kultury wyspecjalizowaną jednostkę, jaką jest [nazwa instytucji], to był właśnie pomysł na to, żeby mieć nie tyle narzędzie, bo to źle brzmi, ale mieć świadomość tego, że warto wiedzieć i warto też pomagać komuś. Kiedy przekształcaliśmy, kiedy zaoraliśmy dawny [nazwa instytucji] po to, żeby stał się jednostką bardziej wyspecjalizowaną, składającą się z osób kompetentnych, potrafią pojmować co się dzieje, prowadzącą tego typu działalność badawczą, potrafiącą też doradzać i być ekspertem, to wiedziałem, że to się po prostu przyda nie tylko nam jako urzędowi, nie tylko im, żeby mieli zajęcie, ale przyda się wielu, którzy tego potrzebowali. Tę świadomość mamy na samym początku, kiedy samorząd województwa powstał, widząc z jakimi problemami i z jakimi banalnymi wręcz kłopotami nie radzą sobie ludzie w różnych środowiskach, zwłaszcza w tych małych, oddalonych od centrów, od większych miejscowości. [urzędnik; wyw. 17]

Cytat powyżej ilustruje długofalową strategię budowania agend, autonomicznych choć bliskich samorządowi, których celem jest poniekąd „badanie w działaniu", zatem posiadanie kompetencji do jednoczesnej pracy praktycznej i dzielenia się refleksją z innymi. Takie praktyczne podejście jest najbardziej cenioną formą wiedzy (najlepiej jeszcze, jeśli podparta jest długoletnim doświadczeniem). Współpraca z profesjonalnymi ekspertami-badaczami to z kolei forma wyjątkowa, którą dobrze jest zastosować dla niecodziennych, kluczowych działań:

Bardzo ważne jest wsparcie badaczy-ekspertów, którzy pokazują nam, jakie obszary muszą podlegać analizie, co z tego wynika, z czego możemy skorzystać żeby ta strategia była i czytelna i miała niezbędną perspektywę. Bardziej to jest współpraca przy okazji - tak jak właśnie [nazwa konkursu]. To są okazjonalne działania związane z konkretnym celem, który chcemy osiągnąć i wtedy taka współpraca jest nam potrzebna, bo my tych ekspertów potrzebujemy [urzędnik; wyw. 5]

Codzienne praktyki badawcze mogą być inne, ich sensowność w dużym stopniu zależy po prostu od zaangażowania i współpracy pomiędzy urzędnikami i menadżerami kultury. Zazwyczaj są

nieuporządkowaną refleksją. Decydenci zdobywają „jakąś wiedzę", ale respondenci niekoniecznie dowiadują się, na co przełożyło się ich zaangażowanie:

No nam się badania przełożyły. My po prostu otwierając [nazwa instytucji], otwierając filię zapytaliśmy mieszkańców na ile mogliśmy. Ankiety internetowe, ankiety ręczne, rozmowy, notatki, spotkania z grupami. Tak zaprogramowaliśmy program i mówiąc uczciwie on działa i jest modyfikowany, bo przychodzą i mówią. Choćbyśmy teraz chcieli się czymś zainspirować i wprowadzić coś nowego, to nie mamy na to pieniędzy. [menadżer kultury; wyw. 22]

Bardzo trudnym zagadnieniem jest zdobywanie rzetelnej wiedzy diagnostycznej (mówiącej też o słabościach systemowych i potrzebach zmian) przy jednoczesnym niepodważaniu osiągnięć/ nie wskazywaniu na problemy, które podważą pracę menadżerów, decydentów i urzędników:

My staramy się zawsze żeby te raporty były publikowane. Jeśli ktoś współpracuje z radą miasta to musi się liczyć z tym, że to jest przejrzyste, transparentne i publicznie dostępne. Oczywiście staramy się współpracować z zamawiającym żeby uniknąć takich sformułowań, bądź spraw, które są zbyt... Często jest tak, że z zarzutów, które pojawiają się w wywiadach pod adresem konkretnych osób, albo można zrobić użytek bardzo ogólny, albo by trzeba zawiadomić w tej sprawie prokuratora, bo często to są na takim etapie rzeczy. W związku z tym my konsultujemy rzeczy, których w ogóle nie jesteśmy pewni czy umieszczamy jako konkret czy jako ogólny przykład danej sytuacji. [badacz; wyw. 3]

Najciekawszy jest kierunek zmian w tworzeniu środowiska samorządowego przygotowanego na partycypacyjne i partnerskie metody pracy diagnostycznej i strategicznej. Jeszcze w wielu przypadkach urzędnicy starają się zachować status pełnego zleceniodawcy odbierającego efekty pracy „z zewnątrz", jednak pojawiają się coraz liczniej projekty polegające na działalności opartej o nowe podejście, akcentujące rozwiązania o charakterze doradztwa metodycznego, konsultingu, mentoringu. To w przyszłości może przełożyć się na otwarcie wobec partycypacji obywatelskiej, dotąd raczej nieobecnej w rzeczywistych procesach diagnostycznych i strategicznych:

Jestem po rozmowach z instytucją, która takie strategie przygotowuje i bardzo mi się spodobała formuła, ponieważ sięga ona do zespołowych narad i do wykorzystania i zaangażowania potencjału będącego w zespole i te strategie się pisze całym zespołem, ona jest formułowana oczywiście ostatecznie przez daną instytucje, nie przez nas, tylko przez tą, której zlecam przygotowanie stricte całego dokumentu, natomiast praca rzeczywiście nad założeniami jest pracą zespołową i to jest formuła jedyna do przyjęcia. [menadżer kultury; wyw. 25]

Kluczowe problemy dla rozwoju znaczenia diagnoz w programowaniu polityk kulturalnych
1. Prawo zamówień publicznych „skazujące” na współpracę z instytucjami tańszymi, niekoniecznie jakościowymi. 2. Rzetelna wiedza z diagnoz jest w konflikcie z brakiem przestrzeni na otwartą refleksję o stanie miejskich i regionalnych polityk kulturalnych. 3. Brak rzecznictwa związanego z diagnozami i ewaluacją. Społeczny odbiór prac eksperckich i analitycznych jako nieuzasadnionego kosztu. 4. Małe kompetencje w zakresie zarządzania wiedzą i budowania otwartego środowiska organizacji uczącej się. Diagnozowanie wymaga podejścia nastawionego na relacje partnerskie i partycypacyjne.

Tab. 20 Kluczowe problemy dla rozwoju znaczenia diagnoz w programowaniu polityk kulturalnych

KONSULTACJE I USPOŁECZNIANIE POLITYK W OPARCIU O BADANIA I DIAGNOZY

Ważną kwestią dla wzmacniania roli diagnoz w projektowaniu samorządowych polityk kulturalnych jest ich wykorzystanie w procesach związanych z konsultacjami społecznymi, partycypacją obywatelską, czy szerzej w upowszechnianiu i uspołecznianiu tychże polityk. Poprzez kategorię uspołeczniania odwołujemy się do szeroko pojętej idei „współzarządzania publicznego" polegającego na uczestnictwie interesariuszy w podejmowaniu decyzji oraz mechanizmach implementacji tychże polityk zakładającej sieciową, upodmiotowioną współpracę i kooperację obejmującą różnorodnych aktorów aktywnych w obszarze kultury. Zatem pytanie brzmi, kto wie o diagnozach i ich wynikach, kogo samorządy i ich agendy zapraszają do współpracy w procesach decyzyjnych, jaka jest skuteczność realizacji idei współdecydowania, jeśli są podejmowane takie próby?

W modelowym ujęciu uspołecznianie samorządowych polityk kulturalnych jest czynnikiem pozytywnym wzmacniającym przejrzystość zarządzania dzięki możliwości sprawowania kontroli społecznej, rozwijającym skuteczność jej realizacji dzięki zwiększeniu zaangażowania obywatelskiego oraz zwiększającym trafność priorytetów/ kierunków działania poprzez wybór tego, co istotne społecznie.

Należy zauważyć, że samorządy przeprowadzają „z musu" konsultacje społeczne w wypadkach przewidzianych ustawami (obligatoryjnie) lub fakultatywnie w innych sprawach ważnych dla wspólnot samorządowych (ich zakres zależy od ustaleń przyjętych przez konkretny samorząd). Konsultacje, co do zasady, odnoszą się do przedstawienia przez samorządy swoich zamierzeń (projektów planów), wysłuchania opinii interesariuszy, ich ewentualnej modyfikacji oraz zaprezentowania ostatecznego kształtu polityki (planów przewidzianych do realizacji). Jest to obowiązek (np. przy inwestycjach) wynikający z ustawy bądź lokalnie stanowionego prawa.

Partycypacja obywatelska jest już szerszym zagadnieniem związanym z wyborem otwartego na interesariuszy modelu zarządzania publicznego, w ramach którego w sposób zinstytucjonalizowany obywatele są współuczestnikami i partnerami w projektowaniu i wdrażaniu przedsięwzięć publicznych. Można to realizować poprzez między innymi rady obywatelskie, panele społeczne, sondaże deliberatywne.

Uspołecznianie może być rozumiane jeszcze szerzej, jako zdolność samorządu do angażowania innych partnerów (obywateli jaki i instytucji/ organizacji) do sieciowego, wielopodmiotowego, niehierarchicznego, uspołecznionego zarządzania w obszarze kultury.

Przeciwieństwem tego typu praktyk będzie tworzenie nieprzejrzystych, zamkniętych na debatę/dyskusję, skoncentrowanych na hierarchicznym sprawowaniu władzy systemów związanych z projektowaniem i wdrażaniem polityk kultury. Jak również takich, w których diagnozy, konsultacje i partycypacja mają charakter gry pozorów lub sceny, na której przedstawia się jedno, a realne decyzje podejmuje w kulisach:

Bo w Polsce się ostatnio nie rozwiązuje problemów, tylko się nimi zarządza. Zamówienie sobie badania, które nie odpowie ci na nic i nie da żadnych konkretnych wniosków jest elementem zarządzania problemem. [badacz; wyw. 3]

Prowadzenie diagnoz, czyli wywoływanie uporządkowanej wiedzy odnoszącej się do wybranego obszaru, w którym publiczne instytucje są aktywne (lub będą aktywne) może mieć istotne znaczenie dla uspołeczniania polityk kulturalnych. Po pierwsze dostępność lub niedostępność informacji diagnostycznej wpływa na przyjmowaną przez aktorów definicję sytuacji, np. w zakresie tego, jakie procesy zachodzą w kulturze. Ważne w tym aspekcie jest również znaczenie relacji władzy samorządu wobec interesariuszy (np. poprzez dawkowanie udostępnianej wiedzy) oraz animowanie zaangażowania społecznego (znajomość stanu faktycznego może wpływać na aktywność/ bierność wobec wprowadzanych zmian). Zatem zamawiający diagnozy mogą sterować działaniami innych aktorów. Po drugie diagnozowanie jest czynnością wpływającą na kontekst społeczny, prowadzącą do przeobrażeń, zatem czynnością społecznie znaczącą. Procesy diagnostyczne mogą być pozytywnie waloryzowaną operacją spajającą społeczność wokół priorytetów w kulturze lub całkowicie odwrotnie, manipulacją, źródłem konfliktów i przemocy symbolicznej. Wreszcie uspołecznianie polityk kulturalnych może być w miarę klarownym, uporządkowanym procesem przynoszącym stronom profity, bądź męczącą, nieuporządkowaną, wymuszaną, utrudniającą działanie aktywnością. Samorządy jak i inni wewnętrzni interesariusze, poprzez przyjęte strategie działania, mogą dążyć do usprawnienia udziału strony społecznej w zarządzaniu politykami publicznymi, bądź odwrotnie mogą dążyć do „odcięcia" się od aktywnego zaangażowania obywatelskiego. Zewnętrzni interesariusze mogą z kolei okazać się biernymi i mało kompetentnymi graczami w tym polu, przez co ich udział nie będzie znaczący lub też mogą stanowić istotny kapitał przy zawiadywaniu sprawami kultury.

Dla zrozumienia tego obszaru analizy będą zatem istotne kwestie takie jak:

1. Formy diagnoz, w tym ich otwartość na metody partycypacyjne oraz ich polityczność/ apolityczność (zaangażowanie, kontestacja porządku, itp.)
2. Prowadzenie działań upowszechniających, metody pracy z interesariuszami
3. Kształtowanie środowiska dla zarządzania publicznego, w którym wyniki diagnoz i partycypacji obywatelskiej stają się istotnym składnikiem rozwoju polityk kulturalnych
4. Prowadzenie rzecznictwa na rzecz rozwoju polityk kulturalnych, jako aktywności opartej o partycypację/ wiedzę diagnostyczną (nadawania znaczenia diagnozom lub przeciwnie obniżanie ich rangi lub wpływu na polityki).

Na podstawie 12 przeanalizowanych studiów przypadku przyjęliśmy, że diagnozy są realizowane w dwóch generalnych modelach w kontekście ich uspołeczniania. Pierwszy typ polega na prowadzeniu działań o charakterze debat, dyskusji, paneli dyskusyjnych, których efekty pogłębiają i wyjaśniają wnioski badawcze lub podnoszone tezy. Taka formuła jest coraz częściej stosowana. Jednakże tego typu działania partycypacyjne i konsultacyjne w ramach poszczególnych projektów są po prostu włączane do raportu końcowego/ podsumowania (a i to nie zawsze ma miejsce). Ich wykorzystanie jest pochodną wykorzystania samego raportu w projektowaniu polityk kultury. Drugi typ diagnozy - rzadszy – polega na realizacji działań warsztatowo-partycypacyjnych, których efekty są częścią agendy związanej bezpośrednio z projektowaniem polityk kulturalnych, gdzie odbywa się realne współdecydowanie, a nie tylko gromadzenie opinii. Oba modele różnią się np. opinią uczestników, co do ich wpływu na realnie tworzone programy działań:

W myśl obowiązującej definicji konsultacje to informowanie o zamierzeniach. Oczekiwanie strony społecznej jest takie, że będzie miała wpływ na podejmowane decyzje. W wyniku prowadzonych konsultacji wpływu nie mają. Mogą się, co najwyżej zapoznać. Stąd największe rozgoryczenie, że przecież oni proponowali, a nikt nie wziął pod uwagę. Przedefiniowania wymaga proces konsultacji i proces ich prowadzenia, tak żeby faktycznie dopuścić do interakcji między głosami społeczeństwa, a opiniami wnioskami i tym, co jest prezentowane finalnie. [decydent uchwałodawczy; wyw. 11]

... Potem się dzielimy tymi spostrzeżeniami i niestety wychodzi na to, że z większości tych spotkań wynika, że nic z nich nie wynika. Z naszej obecności tam. Powiedzmy, że z obecności w Komisji Kultury nie wynika nic. Można powiedzieć, że w ogóle z Komisji Kultury niewiele wynika. To są ciała mam wrażenie w większości powoływane z powodów biurokratycznych dla zaspokojenia statystyk,

z wymogów formalnych. Szybko się zorientowaliśmy, że jesteśmy tutaj mięsem armatnim, liczbami na papierku i tyle. [interesariusz zewnętrzny, wyw. 9]

Trudniej będzie się dogadać, dłużej to będzie trwało. Oni będą na pewno dłużej dyskutować. Na koniec może wyjść fajna rzecz, ale ona na pewno będzie dłużej trwała i nie zawsze przyniesie pożądany skutek. Pamiętam, że tak było przy projektach [nazwa przedsięwzięcia]. To były wielkie spotkania, najpierw [nazwa miejsca] później w innych instytucjach. Na tych spotkaniach ludzie się kłócili, sprzeczali i to do niczego nie prowadziło. Jeden projekt, drugi, trzeci i to tak szło jak krew z nosa. [urzędnik; wyw. 7]

Doświadczenia polegające na braku wpływu szczególnie mocno dotykają zewnętrznych interesariuszy (np. mieszkańców, aktywistów i społeczników), którzy uczestniczą w otwartych spotkaniach. O wiele więcej do zaoferowania uczestnikom mają spotkania, w których uczestniczą wewnętrzni interesariusze (np. zarząd województwa i dyrektorzy instytucji kultury):

Są takie spotkania plenarne, gdzie są wszyscy dyrektorzy, wszystkich instytucji. […]Dyrektorzy przyjeżdżają i mamy całe popołudnie i wieczór ze sobą i na drugi dzień jeszcze pracujemy i to jest rzeczywiście praca. To nie jest spotkanie towarzyskie tylko pracujemy od godziny piętnastej do dwudziestej intensywnie, idziemy razem na kolację i później znów pracujemy tylko już bardziej swobodnie. Oni mają wtedy możliwość dostępu do mnie. To nie jest tak, że każdy w każdej chwili ma do mnie dostęp. Wiadomo, że kalendarze i tak dalej. Tutaj wiedza, że jak przyjadą każdy będzie mógł pogadać o swoich problemach, sytuacji, swoich oczekiwaniach, nadziejach, kłopotach i pomysłach. Takie plenarne spotkania się odbywają i wszyscy dyrektorzy instytucji w nich uczestniczą. [decydent wykonawczy; wyw 26]

Tego typu moderowane grupy służą budowaniu wizji rozwoju, uzgadnianiu wspólnych działań, ucieraniu się priorytetów, ale co znaczące w bardzo jednorodnej, uprzywilejowanej grupie uczestników. Co do zasady takie spotkania konstruuje się w gronie zaufanych osób, które mogą tam posługiwać się wiedzą nieoficjalną. Tego typu działania są przez decydentów i urzędników waloryzowane bardzo pozytywnie.

Inaczej mają się sprawy z tworzeniem ciał i grup doradczych, rad eksperckich, paneli społecznych, których rolą byłoby „wspieranie" działań rozwojowych:

Ja jestem przeciwnikiem w dużej mierze zinstytucjonalizowanych ciał doradczych, jeżeli chodzi o kulturę. To zawsze - prędzej czy później - się wyrodzi. […] W związku z powyższym to działanie

powoduje, że - paradoksalnie - zaufanie społeczne do administracji może zmaleć. Jeżeli chcesz mieć na coś wpływ, to musisz się znaleźć w orbicie swoich, jak jesteś w orbicie swoich, to odcinasz kupony, a administracja jest dalej niewiarygodna, bo się otacza klakierami, którym w jakiś sposób robi dobrze, a oni mówią - jaka cudowna administracja. [urzędnik; wyw. 21]

Nie było chyba takiej potrzeby, aby wyłaniać ekspercką [radę], dlatego, że już na etapie wypisywania nazwisk osób, które w tej radzie powinny brać udział w pewnym momencie zatrzymaliśmy się przy trzydziestej osobie i mówimy, że ta trzydziesta pierwsza też musi być. Zatrzymaliśmy się na etapie pytania jak to w ogóle zrobić? Potem się okazało, że nie ma takiej potrzeby. [menadżer kultury; wyw 10]

Funkcjonowanie tego typu rad wiąże się z dwojakim zagrożeniem. Po pierwsze, jeśli rada ma być niezależna i mieć wpływ na decyzje, staje się niesterowalna z punktu widzenia samorządu, co grozi potencjalnym konfliktem. Po drugie (i na drugim biegunie) jeśli dobór jej uczestników jest formą współpracy z ekspertami lub partnerami, wedle ustalonego, jednorodnego klucza (np. klucza uznania środowiskowego), ich udział staje się formą teatru zaangażowania. Powstaje instytucja o charakterze honorowym i reprezentacyjnym (lub co gorsza miejscem załatwiania interesów dla członków rady) bez istotnych funkcji diagnostycznych i eksperckich.

Samorządy (decydenci i urzędnicy) najbardziej komfortowo odbierają takie działania konsultacyjne, w których mogą być „uważnymi obserwatorami", a z agendy spotkań, warsztatów, debat mogą wybierać rekomendacje lub pomysły wpasowujące się w ich idee rozwoju polityki kulturalnej:

To się wiąże też z tym, w jaki sposób prowadzimy, czy co jakiś czas próbujemy organizować spotkania, debaty, dyskusje. Absolutnie już od lat nie prowadzimy konferencji po to tylko, żeby wypowiedzieli się eksperci, bo ten potok słów nawet najlepszej wiedzy podanej ex cathedra, nie jest już dzisiaj aż tak potrzebny tym, którzy chcą współuczestniczyć, być w dialogu, być w interakcji. Zdecydowanie bardziej szukamy osób, które mają swoją wiedzę praktyczną. To oni występują w formie ekspertów, ale bardziej pokazują pewne zasady, sposoby działania i większą część tych spotkań czy tych konferencji, to są jednak metody warsztatowe rozmów, wspólnej pracy, kreślenia czegoś itd. [urzędnik; wyw. 17]

Tak. Jeśli chodzi o współpracę z organizacjami pozarządowymi dwa razy w roku odbywają się konsultacje branżowe, czyli spotkania poświęcone tylko i wyłącznie współpracy z organizacjami prowadzącymi działalność kulturalną i to jest niezbędne, bo też mówimy o zagrożeniach wynikających choćby ze zmiany przepisów, żeby zwrócić na to uwagę podmiotom, które często skupiają się bardziej

na tej stronie praktycznej, a troszeczkę odstępują od analizy działań formalnych, co niestety wtedy nie spotka się z realizacją. [urzędnik; wyw. 5]

Zatem spotkania o charakterze konferencji, w ramach których realizowane są panele dyskusyjne i warsztaty w podgrupach, są dla samorządów idealną formułą uspołecznia zamierzeń. Równie często są to spotkania informacyjno-diagnostyczne i ich agenda jest bezpośrednio powiązana z rozwiązywaniem problemów formalno-prawnych, a nie współdecydowaniem o strategii rozwoju. Właściwie nie ma otwartych spotkań, których celem jest podjęcie decyzji w mieszanej grupie interesariuszy. Ich udział jest zawsze dzielony. Inni mają prawo do opinii, inni do zgłaszania rozwiązań, a jeszcze inni do podjęcia kluczowych decyzji. Wielu decydentów i menadżerów unika organizowania spotkań gromadzących wiele osób. Związane jest to z ich roszczeniowością, tendencją do rozliczania z poprzednich działań, ujawnianiem się stałych konfliktów personalnych:

Żebyśmy się dobrze zrozumieli. Ja skończyłem organizować międzysektorowe spotkania, bo one nie miały sensu. [..] Były takie aroganckie. To niczemu nie służyło, a z drugiej strony siedzieli przedstawiciele turystyki, uniwersytetów. Oni nie mieli za bardzo niczego do powiedzenia więcej poza obszar, w którym się poruszają. Wtedy zdecydowaliśmy nie, że nie konsultujemy tylko, że robimy to indywidualnie, bo w tej rozmowie indywidualnej więcej się można dowiedzieć, bo ta rozmowa jest fair. Gdy podczas takiego spotkania ktoś powie coś aroganckiego, można to zbić argumentem niekoniecznie upokarzając tę osobę na forum. To bardziej w tym kierunku poszliśmy żeby to było bardziej efektywne, żeby więcej z tego wycisnąć, ale wszystkim zadać te same pytania, żeby to można było wystandaryzować i mieć jakiś materiał badawczy. [menadżer kultury; wyw 10]

Postawę decydentów i samorządowców może charakteryzować następujący cytat:

Tak, ale wie Pan, mnie tego nauczyło życie tak naprawdę, bo praca tutaj w samorządzie, który jest pewną wspólnotą mieszkańców, różnych środowisk, wymaga tego, żeby być cały czas w dialogu, nasłuchu, uważności. Na tym polega istota samorządu: być potrzebnym, być użytecznym, a nie być obok spraw i narzucać. Można narzucać pewne tempo ale w momencie, kiedy wiemy, że ktoś w tym tempie będzie mógł nadążać, jeżeli damy mu też warunki i do czegoś go przygotujemy. Ale też nie można zakładać, że jest się alfą i omegą do wszystkiego. [urzędnik; wyw. 17]

Poza pozytywnym przesłaniem związanym z taką postawą (nastawienie na dialog i kooperację) należy jednak zauważyć inną postawę związaną z niewiązaniem się żadnymi twardymi ramami instytucjonalnymi dla partycypacji i współdecydowania. Jest to chęć zachowania pełnej niezależności i możliwości decydowania o poszczególnych działaniach, tak żeby „dopraszać" do współpracy te

osoby i instytucje, które akceptują status quo. Które będą wspierać obrany kierunek, a nie – niezależnie – go zmieniać. Jest to zgodne np. z ustaleniami raportu DNA Miejskie Polityki Kultury 2016 (Celiński, 2016) wskazującego że „polityka kulturalna tworzona jest w ich miastach przy udziale różnych stron. Konsultują ją mieszkańcy, a w jej opracowaniu uczestniczą NGO-sy i instytucje kultury. W procesie jej powstawania analizuje się dotychczasowe skutki działań we własnym mieście i w innych ośrodkach. Nie ulega jednak wątpliwości, że kluczowa jest rola prezydenta (burmistrza) i od jego zaangażowania w sprawy kultury, jego wrażliwości, poglądów i priorytetów zależy kierunek działań w tej sferze". Uspołecznianie polityk jest bardzo żywym procesem i tego typu działania są podejmowane bardzo szeroko, jednak są one limitowane, jeśli głos doradczy, wsparcie koncepcyjne chce się przerodzić w dopuszczenie do współdecydowania. Ponieważ decyzje są podejmowane zazwyczaj tak:

W zasadzie wszelkie kwestie, o których mówimy będą się działy - i tutaj znowu niestety - na styku kilku osób. Prezydent, Wiceprezydent do Spraw Kultury, [nazwisko dyrektora miejskiej instytucji kultury] i [nazwisko wicedyrektora miejskiej instytucji kultury]. Mamy cztery osoby, między którymi dzieją się w zasadzie strategiczne rzeczy dla [nazwa miasta] Nie wiem czy to jest źle? [interesariusz zewnętrzny; wyw. 4]

Kolejną kluczową kwestią jest dostępność wiedzy diagnostycznej (raportów, opracowań, dokumentów) dla wszystkich interesariuszy polityk kulturalnych, jak i ogółu społeczności:

Muszę powiedzieć w ten sposób. To też się obija o działkę promocyjną. Moim zdaniem skoro wydajemy duże pieniądze powinno się szeroko poinformować o efektach, pozytywnych skutkach uzyskania [nazwa programu] i na co te pieniążki przy danym raporcie poszły. Druga strona to jest to czy lepiej o tym mówić, bo ludzie powiedzą, że dobrze wydali te pieniądze, ale znów pojawi się druga grupa ludzi, która powie, że tyle pieniędzy poszło. Wtedy się zastanawiamy, po co się w ogóle odzywać, lepiej tego nie upubliczniać aż tak? [urzędnik; wyw. 7]

Zdecydowana większość diagnoz jest w pełni dostępna publicznie, ponieważ są one publikowane na stronach internetowych samorządów. Zazwyczaj są przygotowane specjalne zakładki poświęcone kulturze lub raportom „o stanie miasta". Archiwa badawcze, narzędzia badawcze, opracowania metodologiczne są już dużą rzadkością, zatem inni profesjonalni badacze nie mają dostępu do danych źródłowych i nie mogą rzetelnie sprawdzić jakości prac diagnostycznych. Raporty i dokumenty będące opracowaniami dotyczącymi procesów wewnętrznych, związane z audytami, strategiami działania, planami wykonawczymi bardzo często są niepublikowane i mają status dokumentów roboczych/

wewnętrznych. Nie ma problemu (zazwyczaj) z ich uzyskaniem ale trzeba wiedzieć, o jaki dokument pytać oraz to, że on w ogóle istnieje. Zdarza się, że wybrane opracowania są w pewnym zakresie tajne (ma do nich dostęp wybrana grupa instytucji/ osób/ ekspertów), a samorządy uzasadniają to np. wymogami ochrony praw autorskich i danych osobowych bądź kwestiami zastosowanej licencji. Jest to wygodne uzasadnienie dla niechęci publikacji jakiegoś raportu. W jednym analizowanym przypadku pojawiło się takie zdarzenie - otrzymaliśmy informację, że raport zawiera wskazania odnoszące się do działań w dalszej przyszłości, dlatego ktoś mógłby „ukraść" pomysł instytucji zamawiającej raport.

O metodach wykorzystania diagnoz decyduje też moment/ sytuacja, w której diagnoza jest zamawiana lub opracowywana. Diagnozy w obszarze kultury w praktyce wytwarzane są w trzech modelowych sytuacjach. Pierwszy związany jest np. tworzeniem planów rozwoju i strategii działania. Diagnoza jest tu zazwyczaj wstępem do prac warsztatowych lub eksperckich nad zagadnieniami strategicznymi, ale zwyczajowo ma ona charakter kompilacji z różnych dostępnych źródeł. Polega na ich przetworzeniu w zestaw danych ilustrujących daną tematykę. Znaczenie takiej diagnozy (opracowanej przez urzędnika bądź eksperta w roli redaktora) zazwyczaj jest nikłe dla rozwoju form partycypacji (tego typu diagnozy są wyłącznie formą wymaganego prawem obowiązku) ponieważ jest typowa „podkładka" bądź praca wykonana przez stale tych samych ekspertów/ badaczy:

Jest taka grupa zamknięta w [nazwa miasta], jeżeli chodzi o sferę kultury. Doradza i dostaje pieniądze na projekty. Nie wiem, 10 takich osób, które gdzieś się pojawiają stale. I takie poczucie mamy, że jednak trochę ciężko się przebić przez tą grupę i dostać do takich działań, które mogą przynieść realne korzyści. [menadżer kultury; wyw. 1]

Drugi model jest związany z diagnozami o charakterze szeroko pojętej ewaluacji prowadzonej w związku oceną realizacji wybranych polityk, bądź funkcjonowaniem projektów, programów i instytucji. Tego typu diagnozy zamawiane są w trybie zleceń skierowanych do wyspecjalizowanych organizacji badawczych. Ich wyniki są omawiane w bardzo wąskim gronie interesariuszy wewnętrznych, którzy omawiają zazwyczaj wnioski „ukryte", ponieważ powszechnie dostępne raporty (jeśli takie powstają) są bardzo rozbudowane i najbardziej znaczące kwestie są w nich rozmyte, nienazwane wprost. Są to diagnozy słabo upowszechniane i niewykorzystywane podczas prowadzenia spotkań, debat, konsultacji. Ich znaczenie może być duże, jeśli zostaną zmienione zasady opracowywania raportów. Zamiast posągowych PDF-ów mogą to być zestawy małych raportów odnoszące się do poszczególnych wybranych tematów, uporządkowane wedle kluczowych grup interesariuszy. Tego typu działań jest dużo, są wykorzystywane przez krąg decydentów,

realizatorów przedsięwzięć, wewnętrznych interesariuszy, ale zazwyczaj brak już zaangażowania w szersze upowszechnianie efektów tego typu diagnoz. Co poniekąd skutkuje generalną opinią w środowisku kultury, że „istotnych lokalnie badań robi się mało". A one są, tylko krąg odbiorów jest bardzo limitowany:

My powinniśmy robić te wszystkie diagnozy dla samorządu. To by było idealnie, ale niestety nie ma tak dobrze. Problem z tym jest taki, że każda diagnoza odkrywa pewne niedociągnięcia. To sprawia, że miasta, które je zamówiły zaczynają się zastanawiać, czy na pewno dobrze zrobiły, bo to, czego nikt nie lubi w kulturze, czy w polityce kulturalnej w polskich miastach to problem. Najlepiej, jeśli problemów nie ma... [badacz; wyw. 3]

Trzeci model wiąże się z diagnozami odnoszącymi się do samorządowych polityk kulturalnych, ale realizowanymi przez podmioty niezależne, w trybie badań naukowych, aktywności o charakterze kontroli społecznej bądź prac niezależnych grup eksperckich i obywatelskich. One stają się często inspiracją do spotkań, debat, dyskusji realizowanych, w których samorząd jest tylko jednym z uczestników i dyskutantów. Samorządy bardzo rzadko współfinansują lub wspierają tego typu działania. A w największym stopniu brakuje tego typu przedsięwzięć, jako stałej metody kontroli kierunków działań samorządów w kulturze. Dlaczego takie badania są dla samorządów problematyczne może pokazać ten cytat z wypowiedzi badacza:

Mam wrażenie, że potem się okazało, że nasza diagnoza o tyle nie jest potrzebna, bo poddaje pod wątpliwości wszystkie procesy, które tam miały miejsce i że to nie jest takie automatyczne. Okazało się tutaj, że oni już obrali pewien kierunek. Myśmy zobaczyli w tym programie pewną konsekwencję działań i realizacji pewnych działań, ale mimo wszystko to już straciło dla nich na ważności. Oni już mieli zupełnie inny obszar zainteresowań i stracili zainteresowanie na przykład rozwiązywaniem innych problemów, które zauważyliśmy. [badacz; wyw. 3]

DZIAŁANIA REALIZOWANE	DZIAŁANIA NIEREALIZOWANE, BĄDŹ RZADKO SPOTYKANE
1. Konsultacje wymagane ustawami lub uchwałami (gromadzenia opinii) z zewnętrznymi interesariuszami. 2. Limitowana partycypacja w gronie wewnętrznych interesariuszy, podmiotów zaangażowanych w ich realizację. 3. Upowszechnianie efektów diagnoz przez publikowanie wybranych raportów i opracowań, choć działanie to bywa pozorne, ponieważ nie tworzy się klarownej struktury dla ich dostępności.	1. Niezależne (niezlecane przez samorządy) ekspertyzy i diagnozy będące przestrzenią otwartej dyskusji o kierunkach rozwoju samorządowych polityk kulturalnych. 2. Włączanie do zarządzania działaniami niezależnych rad eksperckich/ społecznych, które pełniłyby funkcję niezależnych rad nadzorczych. 3. Otwartość głównych decydentów samorządowych na innowacyjne, eksperymentalne metody współzarządzania publicznego.

Tab. 21 Uspołecznianie i upowszechnianie diagnoz

PRZEBIEG PROCESÓW DECYZYJNYCH W SAMORZĄDACH

Aby opisać znaczenie diagnoz w procesach decyzyjnych należy przedstawić kontekst samorządowy, w jakim podejmowane są decyzje, formalne i nieformalne metody rozstrzygania decyzji, role zaangażowanych aktorów i podmiotów, mechanizmy przekładania decyzji na realnie wdrażane programy w dziedzinie kultury.

Należy na początku wyjaśnić, że diagnozowanie jest jednocześnie kategorią związaną z metodologią prowadzenia uporządkowanych, usystematyzowanych badań wedle przyjętych założeń, jak i procesualną, niezinstytucjonalizowaną praktyką uzgadniania, konfrontowania opinii w gronie aktorów związanych z procesem decyzyjnym. Dlatego ważnym założeniem analizy tego problemu jest posiadanie świadomości nakładania się na siebie tych dwóch powiązanych ze sobą praktyk diagnostycznych. Pierwsza z nich to kompetencje decydentów w zakresie diagnozy (ogólna wiedza diagnostyczna, posiadane informacje, przeczytane raporty, przedyskutowane wnioski, umiejętności wykorzystania wcześniej zdobytych informacji z procesach decyzyjnych). Jest to to wszystko, co służy zwiększeniu refleksji decydentów poprzez ich (niezwiązaną bezpośrednio z danym procesem decyzyjnym) aktywność w obszarze diagnozy. Decydentów w tym zakresie można podzielić na skali: od osób bazujących na intuicji, opierających się na ideologiach, zamkniętych na wymianę myśli, po osoby analizujące różne scenariusze działań, podchodzące do zagadnień w sposób maksymalnie otwarty i refleksyjny, gotowe do dyskusji i zmiany zdania. Druga praktyka jest związana z implementacją do procesów decyzyjnych rozwiązań wspomagających decydentów wiedzą diagnostyczną, w sposób uporządkowany i przyczyniający się tworzenia pewnej intersubiektywnej, zorganizowanej wiedzy w gronie uczestniczących interesariuszy. To może być moderowany warsztat, zatrudnienie doradcy, przygotowanie raportu diagnostycznego, powołanie rady eksperckiej, zatrudnienie firmy konsultingowej. A działania te mogą być rozmieszczone na skali: od udzielania opinii, po współdecydowanie.

Procesy podejmowania decyzji dotyczące zmian, nowych programów są bardzo złożone w publicznych systemach samorządowych. Decydenci, urzędnicy, menadżerowie w swoich działaniach - co do zasady - dążą do tworzenia najbardziej optymalnych (z ich perspektywy oraz z perspektywy obowiązującej polityki kulturalnej) systemów organizacji działalności kulturalnej, przy

czym muszą brać pod uwagę polityczne, ekonomiczne i społeczne konsekwencje swych działań. Zatem wszelkie rewolucyjne i eksperymentalne programy są nieczęstym zjawiskiem w większej grupie przedsięwzięć funkcjonujących na zasadzie historycznej, których efektywność i skuteczność nie jest analizowana. Jest to powiązane z tym, że w dziedzinie kultury nie ma prostych miar dla oceny prowadzenia działań, a wszystkie rzetelnie prowadzone działania diagnostyczne są niezwykle wielowymiarowe, otwarte na krytykę. Dlatego bardzo często dominuje historyczna zasada kreowania decyzji, czyli duży automatyzm w przyjmowaniu rozwiązań rok po roku, na zasadzie czegoś co się „sprawdziło", co weszło w nawyk i można to cyklicznie powtarzać. Każdy nowy program wymaga wielu uzgodnień i decyzji, jak również ustanawia nową definicję sytuacji – zmienia kontekst dla innych dotychczasowych programów i przedsięwzięć.

Widać to dobrze po analizowanych studiach przypadku. Niektóre z nich nie posiadają rozwiniętych diagnoz, nie mogą pochwalić się analizami efektywności i skuteczności ale nie są poddawane krytyce, nie stanowią obszaru konfliktu wokół celów czy osiągnięć. Inne programy (często nowe, szukające swojego miejsca w dotychczasowym systemie) posiadają diagnozy i klarownie przedstawione uzasadnienie dla ich realizacji, mimo to są bardzo mocno poddawane krytyce, a wyniki diagnoz bywają negowane lub wskazuje się na ich „niereprezentatywność" (w sytuacji, kiedy opierały się o zrealizowane badania opinii, badania społeczne).

Analizę tego tematu można rozpocząć od wyznaczenia głównych grup decydentów. Przede wszystkim będzie to zarząd województwa lub prezydent miasta wraz ze swoimi głównymi partnerami z najbliższego otoczenia. Ich uwaga jest skupina na nowych przedsięwzięciach powoływanych do życia lub na naprawianiu czegoś, co nie działa, tak jak powinno. Następnie istotny jest sejmik i rada miasta (wraz komisją kultury). Tu do czynienia mamy przede wszystkim z procedowaniem wszystkich niezbędnych wymaganych prawem decyzji, jak również z analizą zysków i strat w kontekście funkcjonowania programów kulturalnych dla różnych obszarów (dzielnic i regionów) związanych z istnieniem obwodów wyborczych radnych. Kolejnym ogniwem jest odpowiedni wydział/ departament do spraw kultury, z podziałem na urzędników wyższego i niższego szczebla. Tu w dużym stopniu kreowane są nowe przedsięwzięcia, które zostały wprowadzone do agendy konceptualizowanych projektów rozwiązań. Należy dodać dyrektorów samorządowych instytucji kultury, którzy bardzo często również inicjują, realizują lub współrealizują badane przez nas przedsięwzięcia w obszarze kultury. Przy wielu samorządach istnieją komisje dialogu społecznego związane z obszarem kultury oraz rady pożytku publicznego, a przy niektórych instytucjach rady programowe. W analizowanych przypadkach do grupy tej dochodzą jeszcze inni partnerzy związani

bezpośrednio z realizacją poszczególnych przedsięwzięć: firmy, organizacje pozarządowe, osoby prywatne, itp. Tak przedstawia się szeroki krąg decydentów współuczestniczących w procesach decyzyjnych.

Przedstawmy teraz kolejne fazy procesu decyzyjnego, od jego inicjacji, poprzez analizy projektu wraz procesami partycypacji, po przyjęcie decyzji i jej wdrożenie.

1. Fazy procesu decyzyjnego

Początkiem procesu decyzyjnego jest zazwyczaj inicjatywa/ pomysł w gronie osób z (potencjalnym) dostępem do środowiska samorządowego, który jest następnie wychwytywany w gronie kluczowych decydentów (np. prezydent miasta) jako trafny, odpowiadający potrzebom miasta/ regionu. Zazwyczaj potrzebnych jest wiele przesłanek, które wspólnie mogą stanowić o przewadze danego projektu nad innymi. W sektorze kultury są to w kolejności sprawy prestiżu i wizerunku; rozwoju potencjału sektora kultury; powiązania z istotnymi grupami interesariuszy – grupami nacisku, z którymi trzeba się liczyć:

Nie. Na pewno pomysł przyszedł do prezydenta [nazwa miasta], myśmy wcześniej stworzyli rekomendacje, że tak chcemy i dlaczego [nazwa obszaru interwencji] i były przygotowane takie uzasadnienia. Potem było zielone światło i działaliśmy i mieliśmy przynieść w zębach sukces. Ja też byłem wówczas młodym urzędnikiem, który się dopiero uczył jak to wszystko hula i dopiero wchodziliśmy w tą międzynarodową przestrzeń […] można powiedzieć, że jednym z wniosków w ogóle na tamtym etapie to było bardzo słabe usieciowienie miasta. W ogóle w sieciach kultury, kreatywnych, think-tankach międzynarodowych. [menadżer kultury; wyw. 10]

Szczerze? Oni [tj. urząd marszałkowski] napisali króciutki opis tego programu, może 10 linijek i dyrektor do mnie zadzwonił czy napisał i powiedział, że jest taki program i będziemy go rozwijać. Więc trzeba było te założenia jakoś zapowiedzieć, one były w tych 10 zdaniach jakoś wyartykułowane, ale dla urzędnika 10 zdań o programie to troszeczkę mało. [menadżer kultury; wyw. 1]

Instytucja [nazwa miejskiej instytucji kultury], poprzedni i obecny Prezydent i Wiceprezydent resortowy. Była tutaj taka burza mózgów i [nazwa instytucji] zaproponowano, że następnym tematem może być [nazwa programu]. W związku z tym, w ubiegłym roku rozpoczęliśmy starania.

Pierwszą rzeczą było złożenie wniosku aplikacyjnego - został złożony [data]. Po rekomendacji wszystkich miast członkowskich uzyskaliśmy tytuł. [urzędnik; wyw. 5]

Pokazuje po prostu jak się rodzą takie rzeczy. Dyskutujesz, spotykasz się, rozmawiasz, ktoś przychodzi do ciebie z fajnym pomysłem. Trzeba się spotykać z ludźmi, przede wszystkim z nimi rozmawiać. Osobiste doświadczenie postawiłbym na pierwszym miejscu, jeśli chodzi o tworzenie polityk kulturalnych, a te narzędzia, o których pan mówi, czyli jakieś organizacje, którym się zleca to są organizacje pomocnicze. Ważne, ale pomocnicze. [decydent wykonawczy; wyw 26]

Pomysły są dyskutowane, a szansa ich wdrożenia jest często zależna od osobistych doświadczeń decydentów i funkcjonowania porównywalnych inicjatyw w innych miastach/ regionach lub też poza krajem. Jest to często kwestia tego, na ile dany format programu można przetransponować na lokalny grunt. Na tym etapie istotne są diagnozy o charakterze benchmarkingu, w zakresie tego co i jak można skopiować i rozwinąć, czy dany projekt warto wpisać w plan rozwoju sektora kultury.

Następnym etapem jest przygotowanie konkretnych rozwiązań i dopracowanie planowanej struktury wdrożeniowej (realizator, budżet, harmonogram). W tym zakresie nieodzowny jest wydział/ departament kultury, który otrzymuje zlecenie doprecyzowania pomysłu (na tym etapie często również uczestniczy wybrana instytucja kultury powiązana z danym projektem przedsięwzięcia). Struktury samorządowe są bardzo często instytucją wsparcia dla konkretnych osób, które otrzymały od zarządu/ prezydenta mandat do zajęcia się tematem:

To wszystko chyba przebiega na zasadzie prywatnych znajomości, a nie klucza merytorycznego. Myślę, że często tak jest. Nie zawsze jest to pewnie źle, bo często się znajdują właściwe osoby na właściwym miejscu. Burmistrz zna kogoś czy tam jakiś prezydent i w związku z tym nie szuka tylko idzie do tego, kogo zna. Może nie zawsze to jest trafnie dobrana osoba? [badacz; wyw. 2]

Aby projekt zainicjować, ważne jest otrzymanie nieformalnego przyzwolenia lub zlecenia od kluczowych decydentów, kolejnym warunkiem powodzenia jest zbudowanie sprawnego zespołu zadaniowego, który będzie w stanie doprowadzić projekt do zestawu działań administracyjnych (np. projekty uchwał, wnioski aplikacyjne, itp.):

Na pewno rozmawialiśmy o tym długo z wicedyrektor wydziału [imię i nazwisko urzędnika] i ona bardzo pomogła i ostatecznie ona przygotowywała zarządzenie i ze znawstwem procedur miejskich bardzo pomogła, ale też była przekonana, że to trzeba zrobić no i mieliśmy życzliwość grupy radnych, która była tym bezpośrednio zainteresowana, bo mamy grupę radnych, która się bardzo identyfikuje

z tymi tematami. Pamiętam, że był tam bardzo zaangażowany [imię i nazwisko radnego]. [menadżer kultury; wyw 10]

Na kolejnym etapie projekty przedsięwzięć mogą być procedowane w kilku różnych formatach. Bardzo często działania prowadzone są w szerszym zespole osób, w kooperacji z kolejnymi grupami interesariuszy np. z radnymi:

Liderem był pan dyrektor [nazwisko dyrektora miejskiej instytucji kultury], który jest ekspertem w obszarze tych zmian, on się bardzo mocno angażował i to będzie najbardziej oddające prawdę. Obaj mamy pewne ograniczenia. Władza wykonawcza i uchwałodawcza. Tu musi nastąpić jakieś połączenie i współpraca, bo przy tak ważnych uchwałach nie da się tego zrobić po prostu w oparciu o intuicję radnego bez dostępu do danych. Z drugiej strony ręka na przycisku za jest w stanie realnie coś zmienić. [decydent uchwałodawczy; wyw. 11]

Kolejny model opiera się o podejmowane przez osoby koordynujące projekt działań o charakterze diagnoz i konsultacji z kluczowymi ekspertami i zewnętrznymi interesariuszami:

Diagnoza polega na pogłębionej analizie, która jest też wywiadem. Ja - żeby zbadać jakiś temat - muszę nie tylko szukać w literaturze czy przepisach, ale przede wszystkim muszę dotrzeć do człowieka, czy do grupy ludzi, która zajmuje się tematem po to żeby z nimi porozmawiać. Po pierwsze, co jest istotą problemu, po drugie, jakie są oczekiwania, jeśli chodzi o rozwinięcie. Czasami te, które mają jakieś wnioski podają rozwiązanie, ale może się okazać, że to rozwiązanie nie jest satysfakcjonujące dla ogółu - będzie satysfakcjonujące dla jednej osoby, lub kilku osób. [urzędnik; wyw. 21]

Jednakże w głównej mierze konsultacje dotyczą różnych komórek struktury samorządowej:

Z drugiej strony zarejestrowanie projektu przez radnych powoduje w urzędzie cała lawinę zdarzeń, w związku z czym wszystkie jednostki miejskie zainteresowane projektem konsultują to, wydają opinie. Ja nawet mogę nie mieć świadomości ile osób było zaangażowanych w przygotowanie projektu dla prezydenta. Jest wybierany wydział wiodący i próbuje zbierać informacje w poszczególnych komórkach miejskich. Czasem radni przygotowujący uchwały nie są świadomi, co się dzieje za kurtyną. [decydent uchwałodawczy; wyw. 11]

Partycypacja i konsultacje zewnętrzne są procesem wymagającym wielu uzgodnień, przygotowań, zaangażowania moderatorów, opracowania zasad realizacji takich działań, wypracowania sobie przestrzeni na wykorzystanie wiedzy/ zaangażowania obywateli:

[nazwa miasta] jest zatomizowanym organizmem. Jest wielu gospodarzy obszarów, spraw i tematów. Jest wielu ważnych dyrektorów i prezesów i każdy tak prowadzi swoją sprawę żeby efekt był najważniejszy, bo z tego jest rozliczany. To nie powoduje, że każda sprawa jest prowadzona wedle tego samego klucza. Owszem mamy dokumenty dotyczące tego, jak powinny być prowadzone konsultacje. Przepyta pan mieszkańców-aktywistów, dowie się pan o zupełnie różnych praktykach, choć sprawa powinna być w zasadzie tak samo prowadzona. [decydent uchwałodawczy; wyw. 11]

Następnie podejmowane są decyzje, które w strukturach samorządowych, dotyczą dwóch najważniejszych spraw. Po pierwsze decydenci tacy, jak zarząd/ prezydent muszą zarekomendować przyjęcie konkretnego projektu, sejmik/ rada przekazać odpowiednie środki na realizację zadania. Przestrzeń negocjacji, targów związanych z połączeniem tych dwóch kwestii jest najbardziej newralgicznym obszarem dotyczącym współpracy władzy wykonawczej i uchwałodawczej, zależnym od relacji kształtujących współpracę/ konflikt tych dwóch stron:

Ja miałem rok temu na polecenie pana marszałka, szczęście uczestniczyć w spotkaniu takim parogodzinnym, burzy mózgów naukowców, którzy wyobrażali sobie różne wizje, to potem dyrektor [nazwa instytucji] sprowadza to na realne poziomy i informuje nas, ile by to kosztowało. Tutaj pan marszałek zachęcał potem radnych, komisje kultury sejmiku, na której pan marszałek spowodował, że sejmik udzielił większej dotacji. [decydent wykonawczy; wyw. 13]

Zawsze najwięcej będzie miał do powiedzenia prezydent, burmistrz, wójt, marszałek, starosta. Jeśli on jest do tego przekonany, to znacznie łatwiej przekonać radę. [decydent wykonawczy; wyw. 13]

W podsumowaniu tej części analizy należy wskazać na wagę modelu podejmowania decyzji w oparciu o tzw. „wspólnotę programową", czyli znaczenie tego, na ile podejmowane decyzje są funkcją utrzymania dynamicznej równowagi w grupie zaangażowanych decydentów, którzy tworzą pewną sieć zależności i relacji. Jest to zazwyczaj grupa osób tworzących trwałe środowisko organizacyjne połączone siecią wspólnych wartości, metod organizacji pracy, nastawieniem na podtrzymywanie trwałości i spoistości „wspólnoty samorządowej". W tego typu środowisku organizacyjnym minimalizuje się znaczenie i wpływ interesariuszy zewnętrznych (obywateli, niezależnych ekspertów, środowisk, organizacji o charakterze społecznych grup nacisku). Decydenci i urzędnicy mogą wobec tego typu grup osób stosować dwie strategie: dokooptować do wewnętrznego grona osoby

aprobujące ich normy, bądź wyłączać tych, którzy reguł nie chcą przestrzegać. Takie grono może wyglądać następująco:

Myślę o [nazwa konferencji]. Tam w różnych panelach brali udział lokalni liderzy opinii w sektorze kultury - przedstawiciele Urzędu Marszałkowskiego, dyrektorzy instytucji kultury znani w mieście, czy na przykład eksperci z Uniwersytetu. [interesariusz zewnętrzny; wyw. 4]

2. Partycypacja i interesariusze

W strukturze organizacyjnej ceniącej podejmowanie decyzji w modelu „wspólnoty programowej" najistotniejsze są kwestie „ucierania" się decyzji podczas nieformalnych targów i negocjacji w gronie wewnętrznych interesariuszy. Ich efekt jest potem opracowywany przez urzędników/ decydentów niższego szczebla – powstają uzasadnienia, diagnozy, przeprowadzane są konsultacje polegające na gromadzeniu opinii w kwestiach formalnych, nie strategicznych:

To jest bardzo ważne. Proces oficjalny i realny. Patrząc na te sześć pól [materiał warsztatowy], w którym miejscu mamy analizę realnego podejmowania decyzji. Ko wychodzi z inicjatywą, jaka jest uchwała zarządu? Ja mogę powiedzieć jak zapadała decyzja w sprawie budowy [nazwa instytucji]. Najpierw wszyscy członkowie zarządu byli przeciw. […] To były takie normalne handle. Ja poprę wniosek o umieszczenie [nazwa instytucji] w programie sesyjnym, ale potrzebujemy tego i tego. Takie „deale" po prostu i uzyskuje się coś za coś. Decyzje bardzo często są pakietowe.[wypowiedź Janusza Sepioła - decydenta, polityka - na panelu metodologicznym]

Według oficjalnego wzorca zachowana jest inna kolejność, formalnie dany projekt przedsięwzięcia jest na końcu uchwalany przez sejmik lub zarząd/ prezydenta i radę miasta:

Najczęściej przychodzą dyrektorzy. Pierwsza obróbka jest w departamencie, pierwsze oni sami tworzą, ustalają to ze swoją radą programową, później idą z tym do departamentu. Później departament daje to do finansów i obrabiane jest to pod kątem budżetu. Później obraduje nad tym zarząd i sejmik województwa - czy w przypadku miast - rada miasta, podejmuje uchwałę. [decydent wykonawczy; wyw. 13]

W nieoficjalnym modelu potrzebne jest zielone światło ze strony głównych decydentów np. zarządu lub prezydenta miasta. Aby pomysł/ idea stał się inicjatywą nowego przedsięwzięcia w kulturze trzeba „wytworzyć przestrzeń" dla jej procedowania:

Przekonałem ich. Chodzi się, chodzi. Rodzi się idea w głowie, później wykorzystuje się odpowiedni moment - na przykład wspólnego wyjazdu, żeby kogoś z decydentów ważnych, kolegów przekonać. Jak oni powiedzą, że to nie jest głupi pomysł to wtedy trzeba zacząć pracować nad klubem radnych, później trzeba trafić do komisji, następnie pokazać środowiska zewnętrzne, czyli na przykład dotrzeć do kardynała [imię i nazwisko] żeby on to poparł, żeby z jego strony było wsparcie dla takiej idei. No i tak się buduje przyczółki. Buduje, buduje i w pewnym momencie wychodzi się na zewnątrz. Oczywiście po drodze jest ileś tam kontestatorów, którzy widzą same zagrożenia. [decydent wykonawczy; wyw 26]

Fraza „wychodzi się na zewnątrz" oznacza zainicjowanie formalnego procesu decyzyjnego, w którego ramach ustala się szczegóły i podejmuje stosowne uchwały. Jednak zazwyczaj dany projekt jest już „klepnięty" do realizacji. Stąd dla szerokiego grona wewnętrznych interesariuszy ważne jest współuczestniczenie w takich nieoficjalnych procesach i posiadanie pozycji skutecznego aktora w tworzeniu „układanek" do negocjacji – trzeba mieć czym się targować z innymi aktorami.

Z tego typu praktyk (jeśli są one jedyną, główną ścieżką rozwoju przedsięwzięć) bierze się słabość rad obywatelskich, ciał eksperckich, komisji konsultacyjnych i partycypacji obywatelskiej. Rozwój znaczenia ich roli, dopuszczenie ich do procesów decyzyjnych naruszyłoby podstawy „wspólnoty programowej", dlatego otwartość urzędu na współdecydowanie jest raczej pozorna:

Zarówno pan dyrektor, jak i urząd jest bardzo otwarty. Powiem tak, pan dyrektor jest przemiły, jak zauważyliście i otwarty na wszystkie inicjatywy i na ludzi generalnie, natomiast potem jest problem z realizacją tych wszystkich obietnic. Wszystkich przyjmie, każdy może przyjść ze swoimi sprawami, Dyrektor powie „o wspaniale, fantastycznie, cudownie" – zawsze używa takich okrągłych słów, które tak jakby są wspaniałe, cudowne i fantastyczne, i na tym się kończy mniej więcej. Np. mamy sytuację konfliktową, i drugiej stronie też obieca, że będzie świetnie. Lecz ponieważ nie da się tego rozstrzygnąć na korzyść jednej czy drugiej strony, sytuacja dalej pozostaje nierozstrzygnięta. Ale wrażenie pozostawił fantastyczne. [menadżer kultury; wyw. 1]

3. Rola diagnoz i partycypacji w przebiegu procesów decyzyjnych

Zgodnie z opisanym wyżej ogólnym modelem decyzyjnym główną rolą diagnoz (w znaczeniu prowadzenia uporządkowanych metodologicznie analiz i działań konsultacyjnych/ partycypacyjnych) jest wzmacnianie i uzasadnianie działań oraz uszczegóławianie wybranych wcześniej metod interwencji. Zazwyczaj w sytuacji, kiedy dany projekt przechodzi z trybu nieformalnych ustaleń w gronie wewnętrznych interesariuszy realizuje się konkretne działania diagnostyczne i konsultacyjno-partycypacyjne. Ich wyniki mogą wspomóc procesy decyzyjne, jeśli możliwa jest implementacja rekomendacji. Jest ona zależna od zaangażowania głównych aktorów w dany proces diagnostyczny (jest to związane bardziej z osobistymi predyspozycjami decydentów, niż mechanizmami zarządzania wiedzą w strukturze samorządowej) oraz gotowości do dopuszczenia wewnętrznych niższego szczebla i zewnętrznych interesariuszy do procesów decyzyjnych.

Mówiąc inaczej, **kluczowe decyzje** (a więc inicjacja dużych przedsięwzięć w dziedzinie kultury) **są w gestii bardzo wąskiego grona; diagnozy i partycypacja na tym etapie są nieuwzględniane** (ważniejsze są negocjacje i targi nieformalne), a w kolejnym etapie, kiedy scenariusz działań jest już właściwie przyjęty, rozpoczynają się działania o charakterze diagnoz i partycypacji. Mają one zatem raczej znaczenie dopełnienia formalności niż współdecydowania i poszerzania zaangażowania społecznego w kształtowanie polityk kulturalnych.

Obok formalnych diagnoz bardziej realne znaczenie dla kluczowych decydentów mają inne działania. Dobrze oddaje je ten cytat:

Czerpiemy doświadczenie zarówno ze wspólnej pracy w gronie podobnych samorządów jak i ze współpracy z podmiotami, które takie badania realizują w innych miastach. To daje nam obraz, jak rozwiązywane są różnego typu problemy w innych miastach o podobnej strukturze. Ja jestem też z ramienia miasta członkiem komisji kultury Unii Metropolii Polskich, więc dla mnie to też jest ważne doświadczenie, że spotykając się i rozmawiając o różnych zagadnieniach jest takie forum wymiany doświadczeń największych miast w Polsce, mających podobne problemy finansowe i strukturalne. Na przykład biblioteka jest i w dużym i w małym mieście, ale jednak struktura miejska ma znaczenie chociażby, co do skali problemów. W obszarze dużych miast jesteśmy w stanie wspólnie diagnozować problemy, analizować je i rozwiązywać lub proponować rozwiązania. [urzędnik; wyw. 5]

Cytat jeszcze raz potwierdza **wagę wspólnoty programowej - pracy warsztatowej w gronie podobnych sobie osób: decydentów, urzędników wyższego szczebla, ekspertów uniwersyteckich**. Jak również istnienie nieformalnego obiegu diagnostycznego związanego ze swoimi doświadczeniami osób decyzyjnych. Dzielenie się tą wiedzą zazwyczaj ogranicza się do wybranej grupy osób, w tego typu pracach szczerość jest dopuszczalna, na zewnątrz obowiązuje już inny komunikat – bardziej poprawny politycznie.

Pozorność znaczenia diagnoz wzmacniana jest pozornością zapisów różnego typu formalnych dokumentów, które co do zasady mają wytyczać kierunek realizacji polityk kulturalnych. W rzeczywistości są one opracowywane tak, aby nie stanowiły zawady w realizacji zmiennych polityk związanych z pojawianiem się i znikaniem szans na ciekawe, ważne dla decydentów, projekty:

Pisaliśmy strategię dla [nazwa miasta]. Brały w tym udział organizacje. Te strategie najczęściej piszą te same osoby, bo to jest tak jak z tymi szkołami. [nazwa miasta] mają strategie napisaną przez iksa, ona jest w miarę okej, on napisał jeszcze dla Ziutka, Krzysi i Stasia to my go też weźmiemy. To jest czasem na zasadzie kopiuj-wklej. Jest jakiś schemat tych strategii. Brakuje mi tego indywidualizmu w strategiach. One są za obszerne - z tym się chyba wszyscy zgodzą. Z tego jest potem taki słowotok. Tak na prawdę nic z tego tak do końca nie wynika. [decydent uchwałodawczy; wyw. 19]

NIEFORMALNY MODEL	FORMALNY MODEL
1. Inicjacja procesu 2. Podjęcie w gronie kluczowych decydentów nieformalnej decyzji o realizacji działania 3. Negocjacje wewnątrz grupy kluczowych decydentów zasad, budżetu, zespołu analizowanego projektu działania, ew. konsultacje eksperckie 4. Podjęcie decyzji o skierowaniu projektu na formalną ścieżkę decyzyjną 5. (Sterowanie procesem formalnym, nieformalne negocjacje z interesariuszami wewnętrznymi i zewnętrznymi) POPRZEDZA FORMALNY MODEL	1. (Inicjacja procesu) 1. (zielone światło dla prac koncepcyjnych ze strony uprawnionej jednostki, osoby) 2. Skierowanie projektu działania do odpowiedniej komórki urzędowej odpowiedzialnej za przygotowanie działania 3. Fakultatywna realizacja diagnozy oraz konsultacji/ partycypacji 4. Sformułowanie i przyjęcie projektu działania (np. projekty odpowiednich uchwał) 5. Debata w sejmiku/ radzie miasta nad zasadnością i kształtem działania, ew. konsultacje, analiza zgodności działania z formalną strategią 6. Przyjęcie działania do realizacji

Tab. 22 Formalny i nieformalny przebieg procesu decyzyjnego

WNIOSKI I REKOMENDACJE

Wnioski wynikające z przeprowadzonych badań i analiz posłużyły do sformułowania rekomendacji, które wypracowano w układzie dla trzech grup odbiorców: Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, jednostek samorządu terytorialnego (samorządów, w tym dla samorządowych jednostek organizacyjnych) oraz badaczy i ekspertów opracowujących diagnozy w zakresie polityk kulturalnych.

1. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Wnioski

1. Raporty i badania realizowane w ramach Programu Obserwatorium Kultury MKiDN nie stanowią zasobu, z którego korzystałyby samorządy. Pracownicy z wydziałów/ departamentów kultury często nie mają świadomości ich istnienia, co w konsekwencji powoduje, że nie stanowią one bazy, na której można by opierać polityki kulturalne oraz nie dają one inspiracji do ich tworzenia.
2. Badania prowadzone w ramach Programu, w opinii samorządów, nie mają charakteru praktycznego, lecz jedynie przyczynkarski i wyrywkowy, co utrudnia ich potencjalne przełożenie na projektowane w samorządach programy i strategie działania w sektorze kultury.
3. Dla MKiDN samorządy, ich związki oraz zrzeszenia, nie są partnerem w gromadzeniu wiedzy o kulturze i projektowaniu działań w tym obszarze. Brakuje działań związanych z pozyskiwaniem zasobów wiedzy i informacji gromadzonych w jednostkach i wydziałach realizujących polityki kulturalne w samorządach (raporty, diagnozy, opracowania). Wielki zasób raportów z dofinansowaniem MKiDN nie był obszarem dyskusji w gronie aktorów działających w polu zarzadzania publicznego w kulturze.
4. W oparciu o Program Obserwatorium Kultury MKiDN powstała sieć organizacji i instytucji badawczych, których wiedza nie zasiliła systemu w sposób stały i systematyczny. Powstały długofalowe projekty i inicjatywy badawcze, które nie otrzymały wsparcia ze strony MKiDN i nie zostały przez nie wzmocnione. Wyniki badań nie zostały upowszechnione wśród

samorządów ani przez MKiDN, ani przez ich twórców (organizacje pozarządowe czy instytucje kultury) – tym samym, wiedza zebrana w ramach tych przedsięwzięć stanowi niewykorzystany zasób i potencjał.

5. Priorytety zdefiniowane w ramach Programu Obserwatorium Kultury są – z perspektywy samorządów – nie powiązane z kluczowymi działaniami strategicznymi w obszarze kultury, co powoduje, że badania prowadzone w jego ramach nie mogą być zapleczem diagnostycznym dla działań samorządów (zarządzanie dziedzictwem kulturowym, ochrona zabytków, funkcje i potencjał instytucji kultury, rozwój przemysłów czasu wolnego, rewitalizacja, nowe technologie, rozwój sektora kreatywnego, zarządzanie publiczne w obszarze kultury).

Rekomendacje

1. Obserwatorium Kultury nie powinno polegać jedynie na dofinansowywaniu badań, ale na wzmacnianiu różnych aktorów działających w polu diagnozowania sektora kultury. Korzystnym byłoby wypracowanie systemu dla Obserwatorium Kultury, w ramach którego MKiDN wzmacniałoby kompetencje aktorów działających w polu diagnoz oraz wspierało samorządy w diagnozie i ewaluacji sektora kultury.
2. W ramach działalności MKiDN należałoby przedsięwziąć wieloletnie programy badawcze poświęcone wybranym tematom z podziałem na badania uniwersyteckie (generowanie wiedzy o kulturze) i aplikacyjne (wspomaganie zarządzania publicznego w obszarze kultury). Programy te mogłyby posiadać ciała eksperckie i rady o stałym instytucjonalnym charakterze, które warunkowałyby wysoką jakość badań, celowość ich prowadzenia i potencjalnie większe zaufanie do ich wyników. Skoncentrowane byłyby zaś wokół tematów, które dla samorządów są ciekawe, ważne i aktualne (np. przemysły kultury czy turystyka kulturowa). Tym samym zasób wiedzy zebrany w ramach Obserwatorium Kultury byłby nadbudowywany.
3. Do stałych działań podejmowanych w ramach Obserwatorium Kultury należeć powinna coroczna konferencja poświęcona diagnozie i ewaluacji w kulturze (na wzór gdańskiej konferencji Marketing w kulturze, czy animacyjnej Giełdy Projektów NCK). W ramach konferencji powinien zostać przewidziany panel dedykowany samorządom – ich politykom kulturalnym i diagnozom w sektorze kultury.
4. MKiDN winno zaangażować się w rozwój systemu gromadzenia danych o kulturze, które mogłyby wykorzystywać samorządy, poprzez sieciowanie, włączanie doń i budowanie pozycji wielorakich aktorów, takich jak Obserwatoria regionalne, Obserwatorium Żywej Kultury czy

program DNA Miasta. System ten powinien zostać wzmocniony wobec samorządów, w taki sposób, aby obserwatoria stały się dla nich partnerem w kontekście projektowanych i realizowanych polityk kulturalnych.

2. Samorządy

Wnioski

1. Diagnozy wykonywane wewnątrz urzędów mają często charakter tworzenia wiedzy utajonej. Urzędnicy w bardzo niskim stopniu dzielą się efektami swoich analiz, zestawień czy autoewaluacji. Brakuje w tym zakresie systemowych rozwiązań, co powoduje, że wiedza gromadzona w samorządach nie istnieje nigdzie poza nimi. Służy jedynie podnoszeniu kompetencji poszczególnych pracowników, rzadziej – całych jednostek. W konsekwencji, urzędnik zmieniając stanowisko bądź opuszczając miejsce pracy, automatycznie pozbawia urząd wypracowanej przez siebie wiedzy.
2. Samorządy zlecają opracowania badawcze sporadycznie, często w sposób nie warunkujący otrzymania rzetelnej diagnozy i wysokiej jakości wniosków i rekomendacji. Rzadkie podejmowanie działań diagnostycznych i ewaluacyjnych skutkuje sytuacją, w której badania prowadzone są w zbyt szerokim zakresie, co skutkuje niskim standardem opracowań oraz fasadowością wyciągniętych wniosków. Wyniki tak prowadzonych badań nie są przydatne w fazie projektowania polityk. Co więcej, o efektach takich badań wiedzą nieliczni – często jedynie Ci, którzy je zlecili.
3. Urzędnicy nie czują się współautorami raportów dotyczących sektora kultury, co wynika z faktu, że zlecane są one w trybie eksperckim i nie mają waloru partycypacyjnego. Brak współodpowiedzialności i wspólnej pracy, skutkuje brakiem identyfikacji i jednoznacznego uznania ich wyników i płynących z nich konsekwencji dla prowadzonej polityki. Raporty i diagnozy nie stanowią obecnie bazy do rozmów, warsztatów, paneli i innych działań strategicznych. Bywają jedynie uzasadnieniem „przepisywanym" do dokumentów. W konsekwencji urzędnicy diagnoz zleconych w trybie eksperckim nie wykorzystują na wielu możliwych polach ich eksploatacji.
4. Urzędnicy nie dążą do konfrontowania wyników analiz i diagnoz w szerokim gronie interesariuszy programów rozwoju kultury. Obowiązuje raczej zasada szczerej rozmowy we

własnym gronie interesariuszy wewnętrznych oraz budowania w pełni pozytywnego, fasadowego wizerunku na zewnątrz. Obawiają się w pełni niezależnych diagnoz i ewaluacji zamawianych przez siebie. Niejednokrotnie poprawiają je, obawiając się (poniekąd słusznie), że zostaną one źle odczytane i nieść będą za sobą niekorzystne polityczne konsekwencje.

5. Urzędnicy uznają dużo wyższą efektywność w wymianie informacji wewnątrz tj. w relacji wewnątrz urzędu lub między urzędami. Bardzo mocno cenią współpracę między wydziałami i departamentami kultury z kraju, wobec kwestionowania sensowności tego typu spotkań/ rozmów z lokalnie aktywnymi osobami nie będącymi urzędnikami i menadżerami kultury. Kwestionują zasadność konfrontowania wyników wewnętrznie prowadzonych analiz z wynikami badań prowadzonych niezależnie przez ekspertów czy organizacje badawcze.

Rekomendacje

1. Budżety wydziałów kultury w samorządach powinny posiadać osobny poddział przeznaczony na diagnozę i ewaluację realizowanych polityk kulturalnych. Dzięki temu, możliwe byłoby bieżące monitorowanie wydatków przeznaczonych na ewaluację podejmowanych działań.
2. Model, w którym opracowywane są diagnozy powinien w większym stopniu stawiać na partycypację, która pozwoliłaby urzędnikom włączyć się w ten proces i poczuć się współodpowiedzialnymi za jego wynik.
3. W ramach projektów dofinansowywanych z budżetu samorządu (dotacje dla instytucji, granty dla NGO) powinna odbywać się podstawowa uwspólniona ewaluacja. Dodatkowo, urząd powinien posiadać niezależną wiedzę na temat efektów działań zleconych innym podmiotom, a realizujących zadania prowadzonych polityk kulturalnych. Same sprawozdania z przeprowadzonych konkursów i etapu realizacyjnego projektów wybranych do dofinansowania nie generują przydatnej i ciekawej wiedzy. W związku z powyższym, należałoby zabezpieczyć w ramach postępowań konkursowych pulę środków, które przeznaczone zostaną na ewaluację i diagnozy zlecanych przez samorząd zadań.
4. Należałoby stworzyć model zamawiania i wykorzystywania usług badawczych, powstały we współpracy z radą ekspertów. Dodatkowo, uporządkowaniu rynku usług badawczych sprzyjałby system certyfikowania osób zajmujących się w sposób rzetelny diagnozowaniem sektora kultury. Z drugiej strony – w przygotowaniu programów badawczych, samorządy powinny posiadać zewnętrzne wsparcie eksperckie.

5. Wyniki przeprowadzonych w odniesieniu do danego samorządu diagnoz i ewaluacji powinny być dyskutowane, bądź poddawane pracy warsztatowej wewnątrz urzędu. W ramach obowiązków urzędnika powinien znaleźć się czas (ok. 20% czasu pracy) na zespołowe myślenie strategiczne tj. analizowanie diagnoz, warsztaty na temat działań i projektowanych polityk. Opracowanie diagnostycznie nie może być dokumentem stanowiącym jedynie formalną „podkładkę" pod realizowane w samorządzie zadania.
6. W strukturze urzędu korzystnym byłoby wyznaczenie konkretnego odbiorcy/rzecznika diagnozy, ew. zespołu zadaniowego. Osoba ta odpowiedzialna byłaby za rekomendacje i wdrażanie zmian oraz czuwanie nad spójnością wypracowanych rekomendacji z prowadzonymi na bieżąco w urzędzie działaniami. Wiedza zdobyta w procesie badawczym powinna być dystrybuowana po całym urzędzie (nie zatrzymywać się na poziomie osoby go zlecającej), aby mogła służyć wielorakim celom.
7. Diagnozowanie strategii i programów rozwoju powinno odbywać się przy współudziale interesariuszy badań, bardziej metodami warsztatowymi niż ekspercko. Prowadzone procesy diagnostyczne nie powinny mieć waloru ex cathedra i już w założeniu wyłączać z nich urzędników. Stwarzanie zbyt dużych barier między ekspertem a urzędnikiem, skutkuje sytuacją, w której urzędnik nie czuje się aktorem zmiany, lecz odbiorcą status quo.

3. Eksperci i Badacze

Wnioski

1. Badacze często błędnie ustawiani są w roli audytorów, którzy mają wystawić ocenę, a nie udzielić wsparcia z zewnątrz, którzy mają pozyskać rzetelną wiedzę nt. polityk realizowanych w urzędzie i w następstwie – stanowić pomoc i wsparcie. Niejednokrotnie ekspert zewnętrzny traktowany jest jako osoba stojąca niejako „wyżej" od szeregowego urzędnika, co z kolei powoduje barierę komunikacyjną i sytuację, w której urzędnicy nie czują się współautorami zmiany, a winnymi błędów ustalanych w raportach.
2. Opracowania diagnostyczne są zbyt obszerne i niepodatne na dyskusję/ debatę – tym samym są nieprzyjazne ich użytkownikom. Przeważają badania o charakterze analiz danych kosztem badań, które analizują żywe i ważne procesy np. kulturę organizacyjną.

3. Badacze często nie dostają informacji zwrotnej na temat następstw przeprowadzonych przez siebie diagnoz. Nie mają wiedzy nt. tego czy, a jeżeli tak to w jakim stopniu, ich wnioski i rekomendacje zostały w urzędzie rozpatrzone i wdrożone. Taka sytuacja z kolei, skutkuje brakiem możliwości autoewaluacji badacza w zakresie przydatności i adekwatności prowadzonych analiz oraz realności zaimplementowania zaproponowanych rozwiązań.
4. Brakuje systemu weryfikacji i kontroli jakości pracy badaczy. Nie istnieją powszechnie przyjęte standardy prowadzenia badań, diagnoz i ewaluacji. Rzadko stosowana jest również formuła rekomendacji. Tym samym, środowisko badaczy jest otwarte, co skutkuje obecnością na rynku usług badawczych osób o wątpliwych umiejętnościach i z brakiem doświadczenia. Sytuacja ta wynika również z wielości podejmowanych przez badaczy zleceń. Ten fakt z kolei, wpływa bezpośrednio na jakość opracowywanych raportów. Niejednokrotnie badania są powielane, a wnioski z nich przewidywalne przed rozpoczęciem badania.
5. Badacze powielają schematy myślenia o sektorze kultury, co skutkuje sytuacją w której raporty stają się do siebie bliźniaczo podobne, a wnioski schematyczne. Wielokrotnie przeciążenie czasowe, budżetowe i harmonogramowe oraz wielość podejmowanych jednocześnie zleceń powoduje niemożność opracowania wnikliwej i rzetelnej analizy. W tym zakresie w szczególności brakuje przyjętych przez grono badaczy i zlecających, obowiązujących kosztorysów różnych działań podejmowanych w ramach diagnoz. Nikt do końca nie wie, jaki koszt danego działania (nakład pracy) ma sensowne powiązanie z jakością pracy.

Rekomendacje

1. W metodyce prowadzenia badań dotyczących sektora kultury powinno stawiać się mocniej na metody partycypacyjne. Kluczowe w tym obszarze zdaje się wchodzenie w interakcje z interesariuszami badań i korzystanie z metod otwartych na budowanie z nimi relacji. Badacze powinni wchodzić w interakcję z różnymi stronami procesu badawczego, tworząc z nich jednocześnie współautorów opracowań.
2. Korzystnym i stanowiącym o większej przydatności opracowywanych raportów, jest mocniejsze nastawienia na badanie żywych procesów w kulturze, a nie tylko na analizowanie dokumentów i danych.

3. Należy wypracować rodzaj środowiskowej kontroli jakości – systemu, który z jednej strony stwarzałby warunki do wzajemnej weryfikacji między badaczami i pilnowania jakości opracowań, z drugiej zaś stanowił pole wsparcia w rozwoju, pilnowania standardów diagnoz.
4. Badacze i eksperci winni tworzyć zrzeszenia i stowarzyszenia, które zajmowałyby się promocją diagnoz i badań, monitorowaniem ich jakości oraz przestrzegania wspólnie przyjętych zasad. Organizacje i instytucje działające w sektorze kultury muszą współpracować, aby wspólnie rozwijać i ewaluować metody pracy i współpracy z samorządami jako odbiorcami badań. W ramach takiej sieci możliwe byłoby stworzenie rankingu jakości i wzmacniania systemu recenzji diagnoz i badań.
5. Badacze powinni szukać wsparcia u osób, które zawodowo zajmują się przekazywaniem wiedzy, tak żeby efekty ich prac były dostępne i przystępne dla poszczególnych odbiorców.

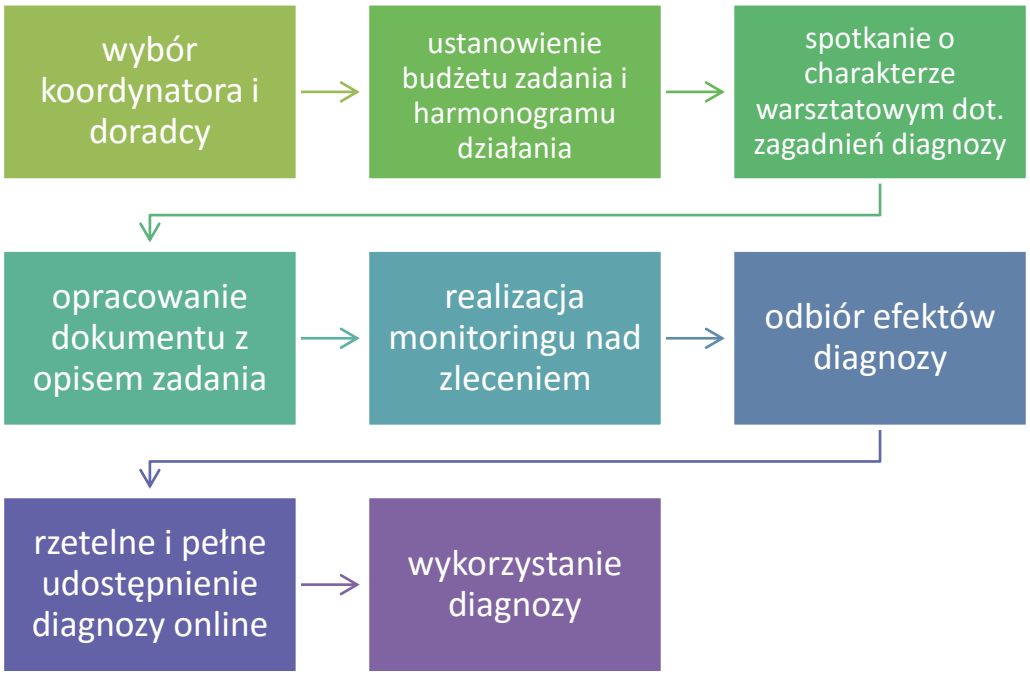
PODSUMOWANIE

W podsumowaniu chcielibyśmy zaproponować dwa proste klucze zagadnień związane z (1) zamawianiem badania/ diagnozy oraz (2) realizacją rozbudowanego programu w obszarze kultury, które mogą stanowić pomoc w efektywnym wykorzystaniu diagnoz w zarządzaniu politykami kultury. Jak wynika z przeprowadzonych badań bardzo trudno jest realizować kadrom kultury działania diagnostyczne metodycznie i w sposób uporządkowany w sytuacji, kiedy jest to fakultatywne i nieobowiązkowe oraz kiedy nie ma opracowanych wewnętrznych procedur porządkujących daną sferę działania urzędu czy instytucji kultury. Zawsze wtedy może pojawić się chęć „pójścia na skróty" lub też zagrożeniem jest przeoczenie jakiegoś istotnego elementu wpływającego na ostateczny kształt diagnozy. W przypadku diagnoz (podobnie jak i w wielu innych) takie podejście skutkuje obniżeniem jakości i sensowności podejmowanych działań. Jednakże źle przeprowadzone diagnozy, funkcjonując poniekąd na obrzeżu bezpośrednich procesów związanych z zarządzaniem i koordynacją przedsięwzięć, nie „demolują" realizacji projektów, można zatem błędy powtarzać wielokrotnie. **Dlatego podstawowym działaniem zwiększającym znaczenie diagnoz w zarządzaniu politykami kulturalnymi jest trzymanie się odpowiednich standardów i procedur gwarantujących ich realne wplecenie w cykl zarządzania** (inicjacja, faza analiz, konsultacji i partycypacji, podjęcie decyzji, realizacja działań, ewaluacja, doskonalenie działania). Oczywiście tego typu uwagi są warunkowane ograniczeniami budżetowymi, czasowymi kompetencyjnymi, dlatego nie zawsze da się postępować metodycznie (bo powodzenie diagnozy w kulturze jest częstokroć uwarunkowane umiejętnościami współpracy zleceniodawcy i zleceniobiorcy w dynamicznie zmieniającym się kontekście).

1. Zamówienie diagnozy

Przedstawiamy model, który może pomóc w utrzymaniu standardów i zwiększaniu jakości i trafności zamawianej zewnętrznie diagnozy. Przy wydatku rzędu kilkudziesięciu lub nawet kilkuset tysięcy na diagnozę należy wydać 5-10% procent tej sumy na (1) przygotowanie zlecenia oraz (2) odbiór i upowszechnianie/uspołecznianie efektów. W tym miejscu nie precyzujemy kwestii prawno-

administracyjnych związanych z przygotowaniem i powierzaniem zlecenia wybranemu podmiotowi zajmującemu się realizacją zadania o charakterze diagnozy.



Zadanie: **Wybór koordynatora (prowadzenie sprawy) i tzw. doradcy (analiza potrzeby diagnostycznej)** odpowiedzialnych za zlecenie i przeprowadzenie zewnętrznej diagnozy

Uwaga: Osoba doradcy nie musi być specjalistą, ma zadanie być modelowym odbiorcą diagnozy, kimś kto zadaje pytanie: po co, dla kogo, czego się wystrzegać, o czym pamiętać?

Dlaczego doradca: przeciwdziałanie zagrożeniu polegającym na obraniu złego kierunku diagnozy w pierwszym kroku, szybka wewnętrzna recenzja i pytania, które mogą być wartościowe dla koordynatora. Praca w tandemie może przełożyć się na przyjęcie lepszego rozwiązania diagnostycznego

Zadanie: **Ustanowienie budżetu zadania i harmonogramu działania**

Zadanie: **Przygotowanie przez doradcę informacji o 4-5 innych diagnozach** dotyczących tego tematu, oraz zrealizowanych przez dany wydział/ urząd wskazujących jakie mogą być relacje i odwołania, co należy zmienić w stosunku do poprzednich działań

Zadanie: **Wstępny wybór obszarów wykorzystania diagnozy** (przez kogo, do czego, w jakim kontekście ma zostać ona wykorzystana)

Dlaczego analiza raportów i analiza pól eksploatacji : przeciwdziałanie ryzyku powtórzenia wcześniejszych błędów i analizy tematów już rozpoznanych; przeciwdziałanie opracowaniu nieużytecznego efektu końcowego.

Zadanie: **Realizacja spotkania o charakterze warsztatowym dotyczącego zagadnień do poruszenia w diagnozie oraz pól eksploatacji diagnozy**. W spotkaniu powinni uczestniczyć kluczowi interesariusze i ew. doradcy, specjaliści w danym temacie/metodzie diagnozy.

Dlaczego spotkanie: przeciwdziałanie zgromadzeniu zbyt wielu wątków w diagnozie, jak się dzieje, jeżeli pisemnie różne osoby przysyłają swoje zapotrzebowanie na informacje diagnostyczne (rola koordynatora i specjalistów aby sformułować trafny, możliwy do osiągnięcia zakres diagnozy); przeciwdziałanie możliwej sytuacji, w której ważni interesariusze odrzucą diagnozę z powodu braku zapytania ich o nią z otwartym na zmiany terminie

Zadanie: **Opracowanie dokumentu z opisem zadania** będącego podstawą dla określenia jak zostanie zrealizowana diagnoza i na czym będzie polegać to zadanie z perspektywy zleceniodawcy.

Uwaga: Możliwa recenzja i wsparcie dla zleceniodawcy ze strony specjalisty, aby dokument był klarowny i gwarantował (1) czytelny/realistyczny plan działania oraz (2) możliwość sprawowania kontroli nad działaniami zleceniobiorcy

Zadanie: **Wybór kompetentnego realizatora diagnozy** (w tym analiza wcześniejszych zrealizowanych przez oferentów zamówień i ewentualnych referencji). Najlepszą formą testów są rozmowy bezpośrednie.

Dlaczego rozmowy: przeciwdziałanie zagrożeniu związanemu z częstą niespójnością tego co można zapisać w ofercie z użyciem fachowego języka, a realnymi kompetencjami i zdolnością do zajęcia się danym tematem (zasoby, sposób organizacji pracy, metodyczne podejście do zlecenia, itp.)

Zadanie: **Realizacja monitoringu nad zleceniem**, reagowanie na sytuację, przygotowanie się na negocjacje (nie tylko kontroling!)

Uwaga: Kluczową kwestią jest podział zadania na etapy i moduły; ustalenie ze zleceniobiorcą sposobów raportowania i aktualizacji działań

Dlaczego kontroling i negocjacje jednocześnie: przeciwdziałanie zagrożeniu polegającym na mechanicznym przeprowadzeniu zadania, podczas gdy efektywne będzie wprowadzenie zmian usprawniających działanie. Bezpośredni realizatorzy diagnozy mogą mieć właściwe rekomendacje zmian.

Zadanie**: Odbiór efektów diagnozy** (obejmuje np. opracowania końcowe, archiwum badawcze, dokumentacja działań) w połączniu z ich natychmiastową recenzją w gronie interesariuszy, własnych doradców i ekspertów. Dopiero w następnym kroku właściwy ostateczny odbiór realizacji zadania

Dlaczego wewnętrzna recenzja: przeciwdziałanie zagrożeniu odbioru diagnozy, która może być w przewidywalnym i przyjętym na poprawki czasie lepsza, bardziej dopracowana.

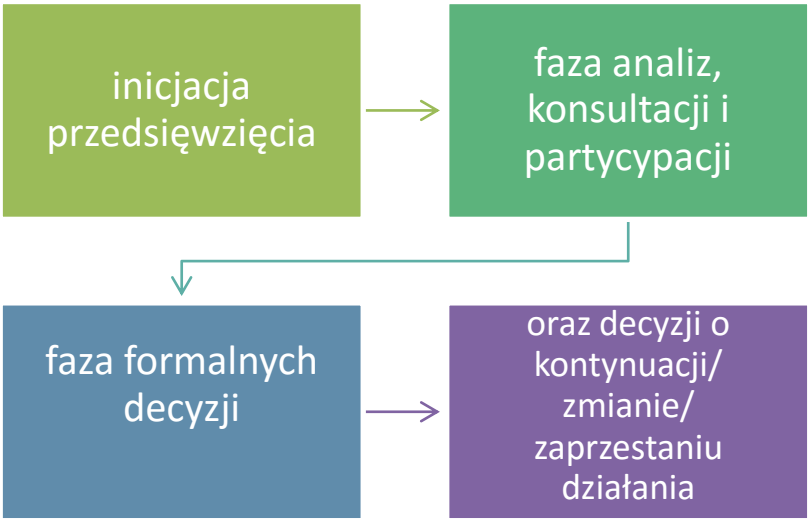
Zadanie: **Rzetelne i pełne udostępnienie diagnozy online** ze wskazaniem osób odpowiedzialnych, zasadami powtórnego wykorzystania, kwestiami licencji. Jeśli diagnoza jest z jakiegoś powodu szczególna (np. nie może być opublikowana od razu po jej wykonaniu) powinno zostać upubliczniona skrócona informacja o badaniu wraz z przewidywaną datą publikacji całości materiałów.

Dlaczego udostępnienie diagnozy: przeciwdziałanie ryzykom związanym z niekontrolowanym „wyciekaniem” elementów diagnozy oraz oskarżeniom o nieuzasadnione wydatki związane z zarządzaniem projektami/ politykami kultury.
Zadanie: **Wykorzystanie diagnozy** (z rekomendowanym dalszym zaangażowaniem zespołu diagnostycznego) do zaprogramowanych wcześniej obszarów wykorzystania diagnozy. Konsumpcja wyników diagnozy Uwaga: Koordynator diagnozy powinien (przez zaprogramowany wcześniej czas) być operatorem diagnozy odpowiedzialnym za jej implementację. Na końcu tego procesu tworzy notatkę o słabych i silnych stronach procesu konsumpcji diagnozy. Ważne jest też stwierdzenie, w jakim zakresie różne obszary wykorzystania diagnozy zostały ze sobą synergicznie powiązane. Uwaga: Rekomendowanym rozwiązaniem jest przeprowadzenie otwartej prezentacji i następnie warsztatów w gronie interesariuszy diagnozy dotyczących implementacji wniosków i rekomendacji w uzgodnionym klarownym obszarze wykorzystania diagnozy. Należy unikać warsztatów, które byłyby poświęcone ogólnie diagnozie bez wskazania konkretnego tematu jej implementacji/ wykorzystania. Dlaczego podsumowanie etapu implementacji: przeciwdziałanie zagrożeniu polegającemu na uznaniu diagnozy za dobrą i trafną na podstawie wyłącznie jej strony „podażowej”,a nie „popytowej”. Analiza trafności i jakości diagnozy dotyczy nie tylko tego co zostało przygotowane, ale również tego na ile jej odbiorcy skorzystali z wyników.

Tab. 23 Model usprawnienia wykorzystania diagnozy w samorządzie

2. Wykorzystanie diagnozy w procesie decyzyjnym

Innym wyzwaniem jest implementacja wiedzy diagnostycznej i eksperckiej do podejmowanych, skonkretyzowanych działań i przedsięwzięć, wynikających z przyjętej polityki kulturalnej w danym obszarze. W sytuacji tworzenia planów rozwoju instytucji, opracowywania strategii rozwoju diagnozy mają uznane i pewne miejsce w programowaniu (oczywiście ich jakość bywa różna). Zupełnie inaczej i nieprzewidywalnie jest w sytuacji wdrażania konkretnych programów przez urzędy samorządowe i ich agendy. Na podstawie dobrych praktyk zidentyfikowanych w trakcie analizy można wskazać pewne modelowe rozwiązania, które mogą być przydatne. Poniżej w tabeli prezentujemy takie rozwiązania w podziale na etapy procesów decyzyjnych.



INICJACJA PRZEDSIĘWZIĘCIA (LUB JEGO KOLEJNEGO CYKLU, ODSŁONY, MODUŁU)

Charakterystyka:
Pomysł, idea wraz z grupą osób lobbujących za pomysłem, które muszą przekonać decydentów do podjęcia tematu. Zlecenie podjęcia tematu ze strony osoby/ organizacji z formalnym (lub mniej sformalizowanym) prawem do tego.

Możliwe znaczenie diagnozy:
Opracowanie możliwych scenariuszy działania oraz diagnoza wpływu interwencji na zmianę w danym obszarze.

FAZA ANALIZ, KONSULTACJI I PARTYCYPACJI

Charakterystyka:
Poszukiwanie poparcia przez interesariuszy dla idei działania; analizowanie ryzyk; minimalizowanie możliwości wytworzenia się sytuacji konfliktowej wokół propozycji działania; pogłębianie refleksji o możliwych skutkach działania; ustalenie określonego projektu przedsięwzięcia (co i jak ma być wdrożone).

Możliwe znaczenie diagnozy:
Wspieranie procesów konsultacyjnych i partycypacyjnych (np. udział w działaniach deliberacyjnych; udostępnianie obiektywnej wiedzy o możliwych skutkach projektu ale też na temat sprzężonych z danym projektem innych działań – np. rozwój danego działania wstrzyma rozwój innego); opracowanie katalogu zysków (i strat) ważnych dla poszczególnych grup interesariuszy współdecydujących o projekcie.

FAZA FORMALNYCH DECYZJI **Charakterystyka:** Przetransponowanie projektu działania na formalne dokumenty, których mocą projekt może zostać uruchomiony (uchwały i zarządzenia); procedowanie decyzji zgodnie z przyjętym systemem decyzyjnym. **Możliwe znaczenie diagnozy:** Przedstawienie treściwego, rzetelnego uzasadnienia dla realizacji/ wstrzymania zadania; przedstawienie porównania danego projektu z innymi rozwiązaniami stosowanymi przez inne samorządy (analiza dobrych praktyk w temacie).
FAZA EWALUACYJNA ORAZ DECYZJI O KONTYNUACJI/ ZMIANIE/ ZAPRZESTANIU DZIAŁANIA **Charakterystyka:** Przegląd osiągnięć, problemów, ujawnionych barier w ustalonym wcześniej terminie (zazwyczaj w powiązaniu z funkcjonowaniem roku budżetowego). Tworzenie wizji trwałości projektu; rozbudowa przedsięwzięcia o nowe moduły (jeśli pozytywne efekty). **Możliwe znaczenie diagnozy:** Przedstawienie analizy efektów ubocznych, i niezamierzonych; przeprowadzanie typowej analizy ewaluacyjnej działania; analiza słabych i silnych stron przedsięwzięcia; ocena zadowolenia kluczowych interesariuszy z funkcjonowania projektu (np. publiczności, odbiorców, uczestników, partnerów).

Tab. 24 Znaczenie i funkcje diagnozy w kolejnych etapach procesu decyzyjnego

Na różnych etapach realizacji przedsięwzięć w obszarze kultury diagnozy mogą służyć różnym celom, a pola ich eksploatacji być odmienne. Jeśli diagnozy mają być przydatne muszą być realizowane z myślą o ich implementacji w cykl zarządzania projektem.

BIBLIOGRAFIA

Błędowski P. (2014): Polityka społeczna jako specjalność nauk o polityce publicznej – próba charakterystyki, „Studia z Polityki Publicznej" nr 3(3), Warszawa.

Celiński A., Burszta J., Penza Z., Sęk M., Wenzel M. (2016): DNA Miasta: Miejskie Polityki Kulturalne, Res Publica im. Henryka Krzeczkowskiego, Warszawa.

Cuellar De Javier Perez (1997): Our creative diversity. Report of the World Commission on Culture and Development, UNESCO Publications, Paryż.

Davies P. (2004): Is Evidence-Based Government Possible?, Jerry Lee Lecture. 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium.

Górniak J, Mazur S. [red.] (2011): Polityki publiczne oparte na dowodach i ich zastosowanie do rynku pracy, Pracodawcy Rzeczpospolitej Polskiej, Warszawa.

Hausner J. (2007): Polityka a polityka publiczna, „Zarządzanie publiczne" nr 1, Małopolska Szkoła Administracji publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.

Hausner J., Karwińska A., Purchla J. [red.] (2013): Kultura a rozwój, NCK, Warszawa.

Hausner J., Jaśińska I., Lewicki M., Stokfiszewski I. [red.] (2016): Kultura i rozwój. Analizy, rekomendacje, studia przypadków, Instytut Studiów Zaawansowanych i Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Warszawa – Kraków.

Howlett M., Ramesh M., Perl A. (2009): Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems, Oxford University Press, Toronto.

Józefowski B. (2012): Evidence-based policy – nowa koncepcja dotykająca starych problemów, „Zarządzanie Publiczne" nr 1(19), Warszawa.

Kłosowski W. (2012): Kultura jako czynnik rozwoju społecznego a polityki kulturalne polskich metropolii.

Komusińska J., Kowalik W., Lubacha-Sember L., i inni (2016): Lokalne centra kultury: działania a diagnozy, Warsztat Innowacji Społecznych, Kraków.

Krajewski M., Skórzyńska A., (2017): Diagnoza w kulturze, NCK, Warszawa.

Krzyżowski Ł., Noworól Z., Kowalik W., Knaś P., (2010): Sceny kulturowe a polityki kultury w Małopolsce, Małopolski Instytut Kultury, Kraków.

Lindblom Ch. (1959), The Science of Muddling Through, "Public Administration Review", vol. 19(1).

Peters B. G. (2004): American Public Policy. Promise and Performance, CQPress, New York.

Prawelska-Skrzypek G. (2003): Polityka kulturalna polskich samorządów. Wybrane zagadnienia, Wydawnictwo UJ, Kraków.

Simon H.A. (1957): Administrative Behaviour, MacMillan, London.

Wysocki A. (2011): Procesy decyzyjne – podejście teoretyczne [w:] Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich, KPRM, Warszawa.

Zybała A. (2012a): Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach, KSAP, Warszawa.

Zybała A. (2012b): O lepszą jakość polityk publicznych, „Analizy i opinie" nr 127, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.