

**Katarzyna Kopec**

orcid.org/

0000-0002-2426-0275

# **W kierunku centralnego zarządzania polityką kulturalną. Analiza dyskursu programów wyborczych Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości**

## **Wstęp**

Decentralizacja stała się jednym ze strategicznych celów transformacji ustrojowej w Polsce po upadku reżimu komunistycznego w 1989 r. Proces przemian objął również decentralizację sektora kultury. Pojawiają się jednak opinie, że ten kierunek zmian został obecnie zahamowany lub też w wielu sferach odwrócony.

We współczesnej demokracji kwesta narzucenia pól sporu oraz dominujących narracji staje się kluczowa. W obszarze polityki kulturalnej tymi polami sporu, osią dyskursu politycznego, staje się właśnie kwestia centralizacji oraz decentralizacji, zarówno w obszarze podejścia do zarządzania w kulturze, jak i w zakresie wartości, jakie wspierać ma sankcjonowana przez państwo kultura.

Celem artykułu jest analiza dyskursu w obszarze procesu centralizacji/decentralizacji polityki kulturalnej na podstawie zapisów deklaracyjnych zawartych w programach partii politycznych Platformy Obywatelskiej ogłoszonych przed wyborami w 2007 i 2011 r. oraz Prawa i Sprawiedliwości przed wyborami w 2014 r.

## **Centralizacja versus decentralizacja w polskiej polityce kulturalnej**

Przejęcie z zarządzania centralno-rozdzielczego na zarządzanie rynkowe w 1989 r. było wyjątkowym na skalę światową eksperymentem, lecz również fenomenem silnie wpływającym na kształt polityki kulturalnej w Polsce po 1989. Decentralizację polityki kulturalnej, zarówno w sferze metod zarządzania, jak i wspieranych wartości dobrze obrazuje fragment exposé wygłoszonego 12 września 1989 r. przez Tadeusza Mazowieckiego, który powiedział: „We wszystkich dziedzinach kultury i sztuki polityka nasza będzie ta sama: jak najmniej zarządzać. Nie jest rzeczą władz narzucanie instytucjom kulturalnym preferencji ideologicznych, artystycznych czy wyznaniowych. (...) Rząd będzie tworzył takie warunki,

w których wszystkie wartości kultury staną się powszechnie dostępne. Rząd świadom jest zagrożeń, jakie dla kultury stwarza inflacja i będzie usiłował w miarę możliwości im przeciwdziałać. Wspólnie ze związkami twórczymi, strzegąc się arbitralności decyzji, będzie starał się wypracować sprawny system subwencjonowania. Będziemy równocześnie zachęcali – przez zwolnienia od podatków – do tworzenia fundacji i różnych form mecenatu”<sup>1</sup>.

Samo pojęcie polityka kulturalna budziło wówczas sporo kontrowersji, był to bowiem termin, któremu trzeba było przypisać zupełnie nową funkcję i znaczenie. Stąd prawdopodobnie wynika trudność w formułowaniu polityki kulturalnej zrywającej z hasłami komunistycznej ideologii. Polityka kulturalna w czasach komunistycznych w latach 1945–1989 była zgodna z ideologią marksistowsko-leninowską, w której pełniła rolę jako niezbywalna część rewolucji politycznej<sup>2</sup>. Sformułowanie polityka kulturalna miało nabrać nowego znaczenia po przemianach w 1989 r. Bariery w sformułowaniu kierunków polityki kulturalnej wynikały zarówno z braku nadających się do zaadaptowania wzorców, jak i z przekonania o tym, że adaptacja skrajnie liberalnego podejścia w zarządzaniu kulturą przyniesie w Polsce najlepsze rezultaty. Kultura potraktowana została jako fragment szeroko pojętej polityki społecznej<sup>3</sup>. Wyraźnie deklarowano wycofanie się rządu i administracji z zarządzania instytucjami kultury i zajęcie się walką z inflacją, która destruowała budżety instytucji kultury<sup>4</sup>. Lata 90. XX w. zaowocowały także intensywnym poszukiwaniem polskiego modelu polityki kulturalnej, w którym dużą rolę odgrywały inspiracje zachodnimi modelami polityki kulturalnej w duchu neoliberalnym<sup>5</sup>.

Kierunek tych poszukiwań długo pozostawał jednak bardzo ostrożny, rozwijano bowiem głównie dokumenty o charakterze strategicznym (np. strategie), rzadko zwracając uwagę na zadania w zakresie ewaluacji działań finansowanych z budżetu państwa czy formułowania klarownych wytycznych w ramach spójnej wizji polityki kulturalnej. Asekuranckość tej polityki wpisuje się w szerszy kontekst polityk kulturalnych w Europie Wschodniej, które Peter Inkei określa jako reaktywne, gdyż to nie świadoma polityka kulturalna wywiera trwały, strategiczny wpływ na inne obszary życia społecznego, raczej to inne obszary trwale warunkują

<sup>1</sup> Oświadczenie Premiera Tadeusza Mazowieckiego, <http://polishfreedom.pl/dokument/oswiadczenie-premiera-tadeusza-mazowieckiego-wygloszone-w-sejmie> [dostęp: 29.08.2019].

<sup>2</sup> S. Ligarski, *Polityka władz komunistycznych wobec twórców kultury w latach 1945–1989*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2014, nr 24 (2), s. 51.

<sup>3</sup> K.M. Ujazdowski, *Polityka kulturalna Polski niepodległej. Historia i perspektywy*, <http://ujazdowski.pl/wp-content/uploads/2017/12/Polityka-kulturalna-Polski-niepodleg%C5%82ej.pdf> [dostęp: 1.07.2019].

<sup>4</sup> Tamże.

<sup>5</sup> P. Inkei, *Culture and Development 20 Years After the Fall of Communism in Europe*, Background Paper to the Conference, Kraków 4–6.07.2009, [http://www.budobs.org/pdf/Cracow\\_background\\_paper.pdf](http://www.budobs.org/pdf/Cracow_background_paper.pdf), s. 11 [dostęp: 29.08.2019]; D.E. Ratiu, *Cultural Policy and Values: Intrinsic Versus Instrumental? The Case of Romania*, „Journal of Arts Management, Law and Society” 2009, No 39 (1), s. 24–44.

kształt polityki kulturalnej<sup>6</sup>. Polska jest też zatem przykładem pokazującym typowe problemy państw posocjalistycznych w zakresie budowania spójnej polityki kulturalnej od lat 90. XX w., takie jak anachroniczna infrastruktura kulturalna, nieefektywne struktury organizacyjne czy finansowanie bazujące głównie na publicznych subsydiach<sup>7</sup>. Ta specyfika pozwala określić politykę kulturalną w Polsce jako model potransformacyjny czy – inaczej – mało efektywny model etatystyczno-dotacyjno-grantowy<sup>8</sup>. Jednak kluczową kwestią wynikającą z transformacji była sama decentralizacja, ponieważ wraz z reformą administracyjną i przeniesieniem wielu kompetencji zarządczych ze szczebla centralnego na lokalny samorządy zostały obciążone większością obowiązków w zakresie finansowania kultury<sup>9</sup>. Status państwowych instytucji kultury zachowały tylko wybrane jednostki, których organizatorem pozostał minister właściwy do spraw kultury. Właściwie od 1999 r. finansowanie powiatowych i wojewódzkich instytucji kultury odbywa się za pomocą dotacji celowych z budżetu państwa<sup>10</sup>. Samorządy dysponują blisko 80% środków publicznych przeznaczanych na kulturę ogółem. Przyglądając się jednak tym tendencjom, wyraźnie widać, że mimo wyższych nakładów na kulturę ze strony samorządów sektor kultury w Polsce w sposób nadmierny wciąż zależy od władz centralnych – zarówno jeśli chodzi o zarządzanie, jak i o publiczne wsparcie finansowe. Trend ten widoczny jest w dominującym udziale subwencji publicznych przeznaczanych na utrzymanie funkcjonowania instytucji kultury (wraz z wynagrodzeniami). Spuścizną po czasach komunistycznych jest też nadmierna koncentracja sektora publicznego na ochronie kultury, a nie na promowaniu nowych wartości kulturalnych<sup>11</sup>.

Zatem można stwierdzić, że zdecentralizowany po 1989 r. system zarządzania polityką kulturalną w Polsce był wciąż w swoim charakterze scentralizowany. Stąd wymieniane przywary systemu – brak umiejętności rozpoznawania i wspierania potencjału sektora prywatnego i pozarządowego<sup>12</sup> czy też uzależnienie funkcjonowania sektora kultury od krótkoterminowych dotacji i grantów (tzw. grantoz), co skutkuje brakiem stabilizacji i możliwości planowania długoterminowego<sup>13</sup>.

Monika Murzyn-Kupisz zwraca uwagę na fasadowość działań decentralizacyjnych w Polsce w zakresie polityki kulturalnej, co jest widoczne właśnie m.in. w kierunkach i sposobach finansowania kultury. „Zrezygnowano ze scentralizowanego zarządzania kulturą, co pociągnęło za sobą brak kontroli państwa ideologicznego

<sup>6</sup> P. Inkei, dz. cyt., s. 18.

<sup>7</sup> M. Murzyn-Kupisz, *Cultural Policy at the Regional Level: a Decade of Experiences of New Regions in Poland*, „Cultural Trends” 2010, No 19 (1–2), s. 66.

<sup>8</sup> D. Ilczuk, *Reforma sektora kultury w Polsce*, Warszawa 2017, s. 5.

<sup>9</sup> Tamże, s. 6.

<sup>10</sup> S. Madej, M. Madej, *Finansowanie dziedzictwa kulturowego z funduszy z UE*, „Ekonomia – Wrocław Economic Review” 2015, nr 21 (4), s. 45.

<sup>11</sup> P. Inkei, dz. cyt., s. 19.

<sup>12</sup> D. Ilczuk, *Reforma sektora...*, s. 5.

<sup>13</sup> K. Jagodzińska, *Charakterystyka działalności kulturalnej w Polsce po transformacji ustrojowej*, w: *Kultura a rozwój*, red. J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla, Warszawa 2013, s. 113–121.

i możliwość demokratycznego wyboru władz na różnych szczeblach samorządu, co zastąpiło poprzedni system autokratyczny. Alokacja i dystrybucja środków publicznych stały się bardziej transparentne, jednak proces decentralizacji był oparty na istniejącym modelu kultury, gdzie dominowało finansowanie publicznych instytucji kultury ze środków publicznych. Różnica pomiędzy nowym zdecentralizowanym a poprzednim scentralizowanym systemem była więc bardziej formalna niż zasadnicza”<sup>14</sup>.

### Decentralizacja – istota pojęcia

Zagadnienie decentralizacji zajmuje ważną pozycję nie tylko w naukach o zarządzaniu, lecz także w innych dyscyplinach naukowych (socjologii czy ekonomii politycznej), które pokazują szerszy obraz tego zjawiska. Problematyka decentralizacji wynika w zasadzie z nierozstrzygalnego sporu o rolę państwa w gospodarce znanego pod hasłem „Ile państwa w państwie?”. Z jednej strony w Polsce bardzo silne jest dążenie do zachowania sterowania centralnego, umożliwia ono bowiem jednolitość wizji państwa i standaryzację rozwiązań systemowych, stwarza również szansę na ewolucyjne wyrównywanie różnic między regionami. Z drugiej zaś strony uważa się, że pożądane byłoby stopniowe powiększenie zakresu decentralizacji i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, za czym przemawia możliwość lepszego zaspokajania potrzeb lokalnych i większa elastyczność i innowacyjność<sup>15</sup>. Zrozumienie tych przeciwstawnych tendencji jest ważne, ponieważ ilustrują one naprzemienne akcentowanie którejś z opcji przez rządzącą w danym okresie partię polityczną. Ścieranie się tych tendencji warunkuje ponadto hybrydowy kształt polityki kulturalnej w Polsce: formalnie zdecentralizowany, jednak w praktyce wykazujący mechanizmy zarządzania scentralizowanego (jak np. uzależnienie od finansowania publicznego). Mając świadomość, że centralizacja czy decentralizacja w czystej postaci nie występują<sup>16</sup>, przy ocenie każdego modelu decentralizacji pojawiają się pytania o efektywność wypracowanego poziomu decentralizacji polityki kulturalnej, m.in. o racjonalność podejmowanych w danym modelu decyzji, o optymalne proporcje między tym, o czym powinno stanowić centrum, a tym, czym powinny zajmować się jednostki niższego szczebla.

Decentralizacja polega na „przeniesieniu części uprawnień władzy centralnej na organy niższych szczebli oraz miejscowych, lokalnych samorządów, urzędów, instytucji”<sup>17</sup> i współcześnie jest powszechnym kierunkiem reform państw urzeczywistniających postulaty zasady subsydiarności<sup>18</sup>. Decentralizacja w polityce kul-

<sup>14</sup> M. Murzyn-Kupisz, dz. cyt., s. 77.

<sup>15</sup> S. Flejterski, M. Ziolo, *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 33 (3), s. 78.

<sup>16</sup> Tamże.

<sup>17</sup> W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2008, s. 112.

<sup>18</sup> J. Sługocki, *Zasada subsydiarności poziomej w teorii i praktyce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2006, nr 426, s. 195–196.

turalnej jest jednym z najczęściej wymienianych celów jej prowadzenia w wielu państwach<sup>19</sup>. Nobuko Kawashima definiuje decentralizację kulturalną jako sprawiedliwą dystrybucję dóbr kultury wśród obywateli przez stwarzanie równych szans w konsumpcji kultury dla każdego obywatela bez względu na płeć, rasę, przekonania czy dochody<sup>20</sup>.

Literatura podaje kilka rodzajów decentralizacji (np. Bank Światowy: decentralizacja finansów publicznych, administracji publicznej, ustrojowa, rynkowa<sup>21</sup>), jednak w odniesieniu do polityki kulturalnej można wyróżnić trzy następujące rodzaje decentralizacji:

- decentralizację fiskalną (finansów publicznych), która dotyczy dystrybucji publicznych wydatków na kulturę z zachowaniem takich proporcji między wydatkami z poziomu centralnego i samorządowego, które zapewniają równoważenie poziomu wydatków publicznych w regionie na kulturę. Chodzi tu szczególnie o transfer publicznych zasobów finansowych ze szczebla rządowego na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w celu zapewnienia finansowania zadań realizowanych przez samorząd terytorialny i samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego;
- decentralizację administracyjną, która polega na zdefiniowaniu zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli oraz wyposażeniu tych jednostek w narzędzia administracyjne umożliwiające realizację powierzonych im zadań). Decentralizację administracyjną można podzielić na: dekoncentrację (najniższy poziom decentralizacji), delegację i dewolucję (najwyższy poziom decentralizacji);
- decentralizację polityczną (ustrojową), która zakłada, że podmioty niższego szczebla działają przez wybrane demokratycznie organy wykonawcze i decyzyjne. Najwyższy stopień decentralizacji ustrojowej wyraża się w niezależności ustrojowej samorządu terytorialnego od rządu centralnego<sup>22</sup>.

Dużą trudnością w analizie procesu decentralizacji/centralizacji jest przede wszystkim pomiar jej stopnia. Badania pokazują, że różne sektory usług publicznych są w różnym stopniu podatne na decentralizację<sup>23</sup>, jednak w tych badaniach nie podjęto analizy sektora kultury. Zakres uprawnień legislacyjnych oraz kompetencje decyzyjne regionów w poszczególnych krajach europejskich determinowane są ustrojem terytorialnym państwa<sup>24</sup>. Polskę jako kraj unitarny zdecentralizowany charakteryzuje ograniczona na poziomie regionu władza legislacyjna i podległość

<sup>19</sup> M.C. Cummings, R.S. Katz, *Government and the Arts in the Modern World: Trends and Prospects*, w: *The Patron State*, red. M.C. Cummings, R.S. Katz, Oxford 1987, s. 367.

<sup>20</sup> N. Kawashima, *Planning for Equality? Decentralisation in Cultural Policy*, Centre for Cultural Policy Studies, University of Warwick, "Research Papers" 2004, No 1, s. 5–6.

<sup>21</sup> P. Crucq, H.J. Hemminga, *Decentralization and Economic Growth Per Capita in Europe*, Groningen 2007, s. 3.

<sup>22</sup> S. Flejterski, M. Ziolo, dz. cyt., s. 81; N. Kawashima, dz. cyt., s. 5–16.

<sup>23</sup> R. Prud'homme, *The Dangers of Decentralization*, "World Bank Research Observer" 1995, No 10(2), s. 28.

<sup>24</sup> S. Flejterski, M. Ziolo, dz. cyt., s. 83.

kontroli państwa<sup>25</sup>. Można więc określić decentralizację administracyjną w Polsce jako mieszaną dekoncentrację i delegację. Dekoncentracja jest tu rozumiana jako transfer zadań, któremu nie towarzyszy przekazanie kompetencji decyzyjnych i legislacyjnych. Władza państwowa przekazuje realizację zadań jednostkom biernym decyzyjnie o ograniczonej autonomii. Z kolei delegacja jako bardziej zaawansowany stopień decentralizacji polega na przekazaniu zadań publicznych i części uprawnień decyzyjnych ze szczebla rządowego na szczebel samorządowy<sup>26</sup>.

### Analiza dyskursu

W artykule zastosowano elementy analizy dyskursu rozumianego jako „przekazywanie idei i oddziaływanie na ludzi za pomocą języka”<sup>27</sup>. Pojęcie to odnosi się do procesu analizowania tekstu jako formy dyskursywnej<sup>28</sup>. Do analizy wybrano programy wyborcze partii, które wygrały następujące po nich wybory – w 2007, 2011 i 2015 r. Programy te są tekstem postrzeganym jako proces konstruujący jakość doświadczania słów i praktyk. Ponieważ dyskurs jest kategorią plastyczną, wpisującą się często w wielokontekstowość materiału badawczego, pozwala na obserwację instrumentalizacji języka, jak i efektu poznawczego, wymykającego się badaniu ilościowemu. Zaletą takiego podejścia badawczego jest możliwość odsłonięcia podejścia do zarządzania w kulturze oraz hierarchii wartości w zakresie polityki kulturalnej komunikowanych w badanym materiale. Interesująca jest dynamika dyskursu odbijająca nie tylko i wyłącznie sposób myślenia o świecie, ale także sposób myślenia o odbiorcy.

Celem artykułu jest analiza dyskursu w obszarze procesu centralizacji-decentralizacji polityki kulturalnej na podstawie zapisów deklaracyjnych zawartych w programach partii politycznych Platformy Obywatelskiej w 2007 i 2011 r. oraz Prawa i Sprawiedliwości w 2015 r. W zakresie centralizacji i decentralizacji polityki kulturalnej analiza dyskursu politycznego odnosi się do jednego z grupy wskaźników mierzących stopień decentralizacji opracowanych przez Roberta Ebela i Serdara Yilmaza<sup>29</sup>. W ramach trzech grup wskaźników, które dotyczą całości zagadnień administracyjnych, znajduje się wskaźnik decentralizacji politycznej, który mierzy stopień partycypacji władz centralnych w procesie podejmowania decyzji, m.in. w zakresie interwencjonizmu państwa, co znajduje przełożenie w zakresie narzucania kwestii repertuarowych oraz treści i wartości odzwierciedlanych w twórczości kulturalnej. Sama analiza dyskursu na bazie programów wyborczych, czyli zapisów deklaracyjnych, nie odnosi się do rzeczywistych działań w tej dziedzinie, ale do próby narzucenia narracji, która takimi działaniami, w przypadku wygrania wyborów, ma kierować.

<sup>25</sup> Tamże, s. 83.

<sup>26</sup> P. Crucq, H.J. Hemminga, dz. cyt., s. 5.

<sup>27</sup> M. Lisowska-Magdziarz, *Analiza tekstu w dyskursie medialnym*, Kraków 2006, s. 9.

<sup>28</sup> D. Howarth, *Dyskurs*, Warszawa 2008, s. 25.

<sup>29</sup> R. Ebel, S. Yilmaz, *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*, “Policy Research Working Paper” 2002, s. 2–5.

Analiza centralizacji/decentralizacji uchodzi w naukach społecznych za nie-poddającą się pomiarom ilościowym<sup>30</sup>. Dlatego, by uchwycić ten przekaz, wykorzystana zostanie podejście deskryptywne w ramach analizy dyskursu<sup>31</sup>. Metoda ta pozwoli pokazać dwa główne badane pola znaczeń w obszarze decentralizacji, które odnoszą się do wizji zarządzania w kulturze, jak i postrzegania wartości. Na potrzeby badania dokonano wąskiego wyboru programów partii PO i PiS, które w latach 2007, 2011 i 2015 wygrały wybory.

W badaniu przyjęto następujący schemat kroków w analizie dyskursu obejmującej dwa poziomy: poziom ramy formalnej oraz poziom ramy konceptualnej. Rama formalna pozwala na syntetyczne ujęcie strony formalnej badanego materiału. Ważne jest tu pierwsze wrażenie, konstrukcja konwencji przyjętej w programie. Poziom ramy konceptualnej sonduje przede wszystkim deklarowane przez partie podejście do zarządzania w kulturze oraz postulowaną hierarchię wartości. Aspekty te bowiem wyraźnie korelują z rzeczywistymi działaniami w sferze polityki kulturalnej, gdzie priorytet np. w zakresie wsparcia finansowego znajdują organizacje czy projekty odwołujące się do preferowanych wartości.

## Centralizacja/decentralizacja w kulturze – tropiąc sens narracji

### Program wyborczy Platformy Obywatelskiej 2007. Poziom ramy formalnej

Program PO przygotowany przed wyborami w 2007 r. pod znamienym tytułem *Polska zasługuje na cud gospodarczy* zawierał nieco ponad pięciostronicowy rozdział poświęcony kulturze. W rozdziale *Polska w Europie. Kultura narodowa, dziedzictwo, polityka kulturalna*<sup>32</sup> podkreślono najważniejsze kierunki rozwoju polityki kulturalnej w Polsce. Sam tytuł wprowadza czytelnika w błąd, gdyż podkreśla rangę kultury narodowej, która zgodnie z intencją programu *de facto* ma ulec deetatyzacji i przekierowaniu na poziom odpowiedzialności samorządów. Jedynie pierwszy człon tytułu pokazuje kosmopolityczną orientację programu wyborczego. Struktura rozdziału została podzielona na sześć sekcji mówiących o:

- nowym kanonie kultury polskiej (podkreślenie istoty łączenia tradycji i nowoczesności rozumianej jako otwarcie na różnorodność praktyk kulturalnych, podmiotów kulturalnych, mechanizmów finansowania i zarządzania podmiotami kultury),
- tendencjach w polityce kulturalnej w Europie [kierunek myślenia o kulturze jako podstawie rozwoju nie tylko społecznego, ale także gospodarczego, deetatyzacja kultury, włączanie instytucji typu przedłużonego ramienia (*arm's length principle*)<sup>33</sup> do systemu zarządzania w kulturze],
- sytuacji sektora kultury w Polsce (docenienie roli procesu decentralizacji, wskazanie słabości systemu organizacji i finansowania kultury),

<sup>30</sup> J. Manor, *Perspectives on Decentralization*, "Working Paper" 2011, No 3, s. 1.

<sup>31</sup> J.P. Gee, *An Introduction to Discourse Analysis. Theory and Method*, New York 2011, s. 5–6.

<sup>32</sup> Program wyborczy Platformy Obywatelskiej. *Polska zasługuje na cud gospodarczy*, Warszawa 2007, s. 69–74.

<sup>33</sup> D. Ilczuk, *Ekonomika kultury*, Warszawa 2012, s. 48–49.

- reformie organizacji i finansowania kultury (autonomizacja podmiotów kultury, wprowadzenie wieloletniego planowania, nacisk na większą rolę samorządów w prowadzeniu podmiotów kultury),
- finansowanie kultury ze środków pozabudżetowych, w tym unijnych (podkreślenie istoty innych niż publiczny strumień finansowania<sup>34</sup>),
- w stronę nowego ustroju kultury (zaznaczenie korzyści ze zmian w zakresie zarządzania kulturą w Polsce).

Kolorystyka rozdziału utrzymana jest w barwach niebieskiej (font) i pomarańczowej (elementy punktatorów, podkreśleń), nawiązujących do tonów tej formacji politycznej. Strona wizualna tekstu nie jest przygotowana z uwzględnieniem klasycznych zasad typografii tekstu: tekst łączy różne rozmiary fontów, kapitaliki i wersaliki, kursywę obok tekstu bez kursywy. Wprowadza to nastrój banalności, pośpiechu przygotowania i braku staranności. W stopce nie ma informacji o autorze tekstu i składzie. Tekst nie jest skierowany do czytelnika wymagającego, raczej do grupy nieprzywiązującej wagi do strony wizualnej tekstu.

### **Program wyborczy Platformy Obywatelskiej 2007. Poziom ramy koncepcyjnej**

Kulturę postrzega się w programie jako nośnik pluralizmu, indywidualności i dialogu, jednocześnie jednak wskazuje się na kulturę jako element rozwoju gospodarczego. Co ciekawe, w dokumencie tym wymienia się nie tylko państwo jako organ odpowiadający za kulturę w Polsce. Równie ważne są tu także samorządy i organizacje pozarządowe, którym przypisana zostaje ważna rola w zakresie rozwijania kultury. Kultura rozumiana jest tu bardzo szeroko i odnosi się do historycznego dziedzictwa kulturowego, lecz również dbałość o twórców i sztukę współczesną. „Zadaniem państwa, samorządów i organizacji pozarządowych jest pomoc w poszukiwaniu i realizacji takiej koncepcji kultury, która uwzględniając powyższe cechy, nie zapomni o pielęgnowaniu tradycji, a równocześnie będzie współczesna i rozwojowa”<sup>35</sup>.

W dokumencie programowym znajdują się ponadto odniesienia do tendencji w zakresie realizowania polityk kulturalnych w Europie, co jest dowodem na dążenie do standardów przyjętych w państwach członkowskich UE i otwartość na rozwiązania stosowane w tych państwach. Polityka PO oceniana była jako proeuropejska<sup>36</sup>.

Akcent w programie został położony także na edukację kulturalną młodzieży oraz zwiększanie kompetencji kulturalnych wszystkich Polaków, przede wszystkim przez równy dostęp do dóbr kultury. Nowoczesny sznyt programowi nadaje

<sup>34</sup> Należy jednak podkreślić, że finansowanie ze środków unijnych (zarówno fundusze strukturalne, jak i wspólnotowe) należy również do strumienia finansowania publicznego. D. Ilczuk, *Ekonomia kultury...*, s. 182–191; K. Kopec, *Finansowanie kultury w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu*, Kraków 2014, s. 57–58.

<sup>35</sup> *Program wyborczy Platformy Obywatelskiej 2007...*, s. 69.

<sup>36</sup> A. Bieczyk-Missala, *Poland's Foreign and Security Policy: Main Directions*, „Revista UNISCI” 2016, No 40, s. 101–117.



odwołanie do istoty w zakresie tworzenia dogodnych warunków do rozwoju przemysłu kultury i umacniania społeczeństwa obywatelskiego<sup>37</sup>.

Program PO wymienia także elementy składające się na reformę organizacji i finansowania kultury: włączanie ciał pośredniczących, znanych zwłaszcza z systemu anglosaskiego do procesu dystrybucji pieniędzy publicznych na kulturę. To kolejny dowód na dużą atrakcyjność rozwiązań anglosaskich w polskim modelu, które mają być krokiem do wzmocnienia autonomii podmiotów prowadzonych działalność kulturalną i deetatyzacji instytucji kultury<sup>38</sup>. Kolejnym reformatorskim krokiem ma być podkreślenie strategicznej, a nie zarządczej roli ministra kultury jako organu odpowiedzialnego za kształtowanie polityki kulturalnej państwa. PO podkreśla też istotę w dywersyfikacji źródeł finansowania kultury, w tym poszukiwanie nowych rozwiązań w tym zakresie. W pierwszej kolejności podkreślono istotę finansowania z funduszy UE przyczyniające się przede wszystkim do rozbudowy i modernizacji infrastruktury kultury. Dostrzeżono też rolę pozabudżetowych źródeł finansowania: samorządowych loterii lub gier liczbowych, wprowadzenia śladem rozwiązań francuskich „procenta na kulturę” polegającego na zobligowaniu podmiotów zaangażowanych w budowę, renowację lub rozbudowę obiektów publicznych do przeznaczania 1% kosztów na sztukę współczesną. Niezbędne jest też stworzenie nowych mechanizmów zachęcających do finansowania kultury.

Urzeczywistnieniem deklaracji zawartych w dokumentach programowych było exposé premiera Donalda Tuska wygłoszone w 2007 r.<sup>39</sup>, które uchodzi za najdłuższe i najbardziej szczegółowe w historii Polski. Zawierało odniesienie do kultury, co również było dowodem na uwzględnienie w polityce obszaru kultury i nadanie mu ważnego charakteru. W tekście podkreślono wolę wprowadzenia zmiany systemu organizacji sektora kultury, której głównym celem ma być systemowa stabilizacja finansowania sektora kultury, która przez nowe źródła finansowania doprowadzi do zwiększenia puli środków publicznych na ten cel. Tusk podkreślał, że: „Trzeba zakończyć etap myślenia o kulturze jako obszarze, który jest jedynie biorcą środków z budżetu państwa. Aktywność twórców to także potencjalne źródło sukcesów naszego państwa”. Wśród priorytetowych obszarów wsparcia w kulturze wymienił: dziedzictwo kulturowe, sztukę współczesną, opiekę nad młodymi twórcami, rozwój przemysłów kultury i sektora kreatywnego, tworzenie równego dostępu do kultury i jej dóbr przez upowszechnianie i unowocześnianie edukacji kulturalnej oraz budowę nowoczesnej infrastruktury kulturalnej i wzmocnienie dyplomacji kulturalnej<sup>40</sup>.

### **Program wyborczy Platformy Obywatelskiej 2011. Poziom ramy formalnej**

Program PO z 2011 r. *Następny krok – razem* zawiera ok. czterostronicowy ustęp poświęcony kulturze w rozdziale *Innowacyjność i kapitał społeczny* rozumianym

<sup>37</sup> Program wyborczy Platformy Obywatelskiej 2007..., s. 69.

<sup>38</sup> Tamże, s. 70.

<sup>39</sup> *Exposé Donalda Tuska*, 2007, <https://www.tvn24.pl/raporty/expose-donald-tuska>, 87 [dostęp: 1.07.2019].

<sup>40</sup> Tamże.

jako jedna z czterech płaszczyzn inteligentnego rozwoju<sup>41</sup>. Tytuły programu, jak i rozdziałów są dobrane celowo, by wywołać mocne skojarzenia z przeszłością i nowoczesnością. Struktura tego ustępu podzielona jest na krótkie wprowadzenie oraz na sekcje pokazujące przeszłość (*Czego dokonaliśmy?*) oraz przyszłość (*Co zrobimy?*). W tekście wybrzmiewa mocno neoliberalna inspiracja wpływem sektora kreatywnego (w tym przemysłów kreatywnych) jako jedna z kluczowych strategii rozwoju kraju. Ton ten podkreśla nowoczesność przekonań partii. Tekst jest wizualnie atrakcyjny (zawiera jedno zdjęcie oraz jeden niewielki wykres), jego kompozycja jest staranna, pokazująca dbałość o szczegóły estetyczne (czarny font, prostota dodatków). Organizacja tekstu jest przemyślana, oszczędna, skupiona na najważniejszych szczegółach. Tekst został profesjonalnie złożony przez grafika.

### **Program wyborczy Platformy Obywatelskiej 2011. Poziom ramy koncepcyjnej**

W programie PO z 2011 r.<sup>42</sup> mocno wybrzmiewa rola kultury jako nośnika kreatywności i gospodarki opartej na wiedzy. Dokument podkreśla, że PO rozpoczęła proces digitalizacji zasobów kultury (m.in. przez utworzenie NINA – Narodowego Instytutu Audiowizualnego, przywrócenie do szkół od 2011 r. muzyki i plastyki w ramach edukacji artystycznej dla najmłodszych, wsparcie dla szkolnictwa artystycznego, programy modernizacyjne bibliotek, utworzenie NID – Narodowego Instytutu Dziedzictwa, NIMOZ – Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, budowanie infrastruktury kulturalnej). W programie wybrzmiewają odniesienia do strategii unijnej Strategia 2020, w której znajdują się nawiązania do postulatu, by uwolnić potencjał drzemący w branży kultury i branży twórczej<sup>43</sup>.

Jedną z ważniejszych społecznie deklaracji było zobowiązanie wypełnienia zapisów Paktu dla kultury, tj. osiągnięcia poziomu 1% wydatków z budżetu państwa na kulturę. *Pakt dla kultury* został zawarty w maju 2011 r. między rządem reprezentowanym przez Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska a Obywatelami Kultury, tj. nieformalnym ruchem obywatelskim na rzecz zmiany zasad zarządzania kulturą i finansowania jej. W pakcie rząd zobowiązał się podnieść poziom finansowania kultury z budżetu państwa do co najmniej 1% wszystkich wydatków budżetowych, poczynając od roku 2012, nie później niż w roku 2015 (do wydatków tych nie wlicza się środków europejskich i samorządowych). Zobowiązania te nigdy nie zostały zrealizowane<sup>44</sup>. Kolejnymi deklaracjami partii było przeznaczenie 375 mln zł w latach 2011–2015 na rozbudowę infrastruktury bibliotecznej (współ z samorządami) oraz poprawa warunków przechowywania zbiorów ważnych dla dziedzictwa narodowego (przez dalszą cyfryzację archiwów i zbiorów bibliotecznych). Odwołanie do współdzielenia odpowiedzial-

<sup>41</sup> *Program wyborczy Platformy Obywatelskiej. Następny krok. Razem*, Warszawa 2011, s. 21.

<sup>42</sup> Tamże.

<sup>43</sup> Tamże, s. 57.

<sup>44</sup> *Pakt dla kultury*, [http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2015/20150422\\_Tekst\\_Paktu\\_dla\\_Kultury.pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2015/20150422_Tekst_Paktu_dla_Kultury.pdf) [dostęp: 1.07.2019].

ności z samorządami może być odczytane dwojako – jako przejaw szerokiego włączania samorządów w proces zarządzania kulturą lub jako dyktowanie określonych zadań samorządom, na których ostatecznie spoczywa brzemień odpowiedzialności za powodzenie ich realizacji.

W programie wyczuwa się znaczący dysonans poznawczy między ideologicznym naciskiem na innowacyjność (umiejscowienie kultury w rozdziale nt. jednej z czterech płaszczyzn inteligentnego rozwoju, zastosowane słownictwo zawierające odniesienia do Strategii 2020, przemysł kreatywny) a umiarkowaną innowacyjnością spojrzenia na rolę kultury w państwie. Nowoczesność wyrażana w zwrocie ku przemysłom kreatywnym została w zasadzie sprowadzona do cyfryzacji zbiorów bibliotecznych, bez realnych pomysłów na wsparcie branż kreatywnych. Dodatkowo wyraźnie zaakcentowano dominującą rolę finansowania procesu cyfryzacji z pieniędzy samorządowych, a nie szczebla centralnego, te płaszczyzny często ulegają przemieszananiu w wizjach polityków PO.

### **Prawo i Sprawiedliwość. Poziom ramy formalnej**

Prawo i Sprawiedliwość (PiS) w programie wyborczym z 2014 r. pt. *Zdrowie, praca, rodzina* poświęca kulturze nieco ponad czterostronicowy rozdział trzeci: *Kultura, dziedzictwo narodowe, media*, stanowiący element dużej części *Společzeństwo*<sup>45</sup>.

Tytuły programu, jak i rozdziałów są dobrane celowo, by wywołać mocne skojarzenia z kluczowymi wartościami partii: tradycją i patriotyzmem. Struktura sekcji poświęconej kulturze podzielona jest na krótkie wprowadzenie akcentujące wymykanie się kultury kryteriom ekonomicznej efektywności oraz pięć akapitów:

- obowiązki państwa wobec kultury (podkreślenie znaczenia opieki nad kulturą wysoką w warunkach realiów rynkowych dla celów prowadzenia polityki tzw. tożsamościowej i poprawy wizerunku Polski za granicą),
- szeroki dostęp do polskiego dziedzictwa narodowego (wybrzmiewa tu konkretny plan polegający na udostępnianiu ważnych dzieł narodowych w dostępie *online*, rozbudowie sieci konkretnych muzeów sprofilowanych wokół najważniejszych dla partii haseł, wprowadzenie darmowego wstępu uczniów do muzeów),
- polityka historyczno-tożsamościowa (opisana jest rola Instytutu Pamięci Narodowej i propozycje zmian w ustawie o Instytucie Adama Mickiewicza, propozycje powołania konkretnych instytucji),
- dystrybucja kultury w kraju (odbudowa sieci domów kultury w kraju, budowa sal wielofunkcyjnych),
- media (podkreślenie roli mediów w popularyzacji treści dotyczących kultury i sztuki).

Tekst wizualnie jest skomponowany starannie i estetycznie (czarny font, prostota dodatków). Organizacja tekstu jest przemyślana pod kątem intencji przekazu, jednak tekst w poszczególnych sekcjach jest zbyt rozbudowany. Być może jest to zabieg celowy, dla podkreślenia bogactwa pomysłów na prowadzenie poli-

<sup>45</sup> Program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości. *Zdrowie, Praca, Rodzina*, Warszawa 2014, s. 139–143.

tyki kulturalnej. W każdej sekcji otrzymujemy konkretne propozycje rozwiązań, które swoją szczegółowością budzą w czytelniku zaufanie, poczucie profesjonalizmu. Czytelnik otrzymuje pakiet pomysłów na usprawnienie sektora kultury, a jednocześnie argumenty podnoszące poczucie dumy z bycia Polakiem.

### **Prawo i Sprawiedliwość. Poziom ramy konceptualnej**

W rozdziale tym dominuje punkt widzenia państwa jako wyłącznego organu decydującego w sprawach kultury: „Kultura potrzebuje pomocy ze strony państwa i powinna je otrzymać, ponieważ samo państwo nie może przetrwać i rozwijać się bez kultury. Oczywiście, zakres tej pomocy musi iść w parze ze sferą tych wartości, które są promowane przez państwo”<sup>46</sup>.

Polityka kulturalna PiS jest nacechowana ideologicznie i realizuje wizję kultury podporządkowanej państwu. Wyraźnie skupia się na kilku obszarach: polityki historyczno-tożsamościowej, wspierania polskiego dziedzictwa i tradycji, uczestnictwie szerokich grup społecznych w kulturze<sup>47</sup>. Stąd zapewne tak silnie podkreślany w dokumentach wątek kultury promującej wartości chrześcijańskie oraz patriotyczne. Wszystko to wpisuje się w tendencję do wykorzystania przez państwo kultury do budowania etniczno-tożsamościowej aksjologii, widocznej szczególnie w historiografii państwowej<sup>48</sup>, ale i w innych obszarach szeroko rozumianej sfery kultury. Dokument nie zawiera odniesień ani do dokumentów strategicznych UE, ani do szerszego kontekstu, tj. do procesów zachodzących w krajach UE, ani do wartości promowanych przez UE. Takie podejście jednoznacznie instrumentalizuje kulturę jako medium wzbudzające uczucia patriotycznych i przynależność do narodu: „W sferze kultury atak na tradycję i związaną z nią świadomość narodową jest ostentacyjny. Preferencja dla twórczości godzącej w polskie wartości jest wyraźna. Wspierane są lewackie periodyki; w różnego rodzaju finansowanych przez państwo przekazach kulturowych atakuje się patriotyzm i narodowe wartości”<sup>49</sup>.

Prymat państwa w kwestiach kultury wyklucza czy stawia na dalszy plan działalność i znaczenie organizacji pozapublicznych w kulturze. Ciekawym zabiegiem jest wymienienie w dokumencie obowiązków państwa wobec kultury<sup>50</sup>. Państwo w tym przypadku jest przedstawione jako wyłączny opiekun i strażnik kultury wysokiej, w tym instytucji kulturalnych o najwyższej wartości (teatrów, filharmonii, orkiestr, chórów) zasługujących na rangę narodowych, dla których wyzwaniem jest odnalezienie się w rzeczywistości rynkowej.

W jednym miejscu dokumentu przywołani są sponsorzy prywatni jako darczyńcy przyczyniający się do odbudowy całej bazy kulturowej i efektywnej dystrybucji kultury

<sup>46</sup> Tamże, s. 139.

<sup>47</sup> M. Kubecka, *Prawa i sprawiedliwa. Polityka kulturalna PiS*, <http://publica.pl/teksty/prawa-i-sprawiedliwa-polityka-kulturalna-pis-53554.html> [dostęp: 1.07.2019].

<sup>48</sup> M. Mazur, *Trzy źródła współczesnej historiografii państwowej*, „Historia@Teoria” 2017, nr 4 (6), s. 74.

<sup>49</sup> *Program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości. 2014*, s. 26–27.

<sup>50</sup> Tamże, s. 139.

w kraju<sup>51</sup>. Nie ma jednak bardziej szczegółowych informacji na temat instrumentów służących zachęcaniu prywatne podmioty do finansowania kultury. To państwo ma również ponosić pełnię odpowiedzialności za ochronę zabytków i finansowanie tego zadania co najmniej na poziomie z roku 2007. Z tej perspektywy państwo ma tworzyć mechanizmy wspomagające równą dystrybucję kultury, by umożliwić szeroki dostęp do polskiego dziedzictwa narodowego (np. postulat, że uczniowie i studenci mają darmowy wstęp do muzeów, Karta Rodzin przyznająca zniżki na udział w kulturze rodzinom).

Ważną rolą państwa jest ponadto prowadzenie polityki tożsamościowej (historycznej), której celem jest krzewienie dobrego i sprawiedliwego wizerunku Polski w odbiorze międzynarodowym (głównie przez działalność czołowych instytucji odpowiadających za krzewienie patriotyzmu i umacnianie narodowej tożsamości IPN – Instytutu Pamięci Narodowej i IAM – Instytutu Adama Mickiewicza<sup>52</sup>). W programie dużo miejsca poświęcono kierunkom działania w zakresie polityki historycznej. Przykładem jest postulat udostępnienia wszystkich książek polskiej literatury klasycznej w wersji cyfrowej na portalu internetowym Biblioteki Narodowej czy wydanie ważnych edycji polskiej literatury, w tym dzieł Zygmunta Krasińskiego i Cypriana Norwida. Co ciekawe, podkreślono też wagę wspierania organizacji społecznych przeciwdziałających zniesławieniom Polski i Polaków, takich jak „Reduta Dobrego Imienia” czy „Instytut Obrony Dobrego Imienia Polski i Polaków”. Budowa Muzeum Historii Polski na 100-lecie odzyskania przez Polskę niepodległości. Kolejne ważne ideologicznie i historycznie projekty to budowa Muzeum Ziemi Zachodnich i Muzeum Kresów, gdzie pokazany będzie dorobek kulturowy polskich kresów oraz wsparcie Muzeum Żołnierzy Wyklętych w Ostrołęce upamiętniające polskie formacje niepodległościowe, które po roku 1944 podjęły walkę z komunizmem, Muzeum Jana Pawła II i Prymasa Wyszyńskiego w Wilanowie. Te działania wyraźnie sprofilowane zostały wokół wątków ideologicznych, religijno-patriotycznych ważnych dla partii rządzącej.

Jeśli chodzi o plany na przyszłość, to wizja rozwoju kultury przedstawiona w dokumencie obejmuje jedynie postulat rozbudowy infrastruktury kulturalnej (budowa sali teatralno-kinowej w każdym mieście powyżej 40 tysięcy mieszkańców, sali operowo-koncertowej w miastach powyżej 100 tysięcy mieszkańców, wielofunkcyjnej sali widowiskowej w miastach powyżej 200 tysięcy mieszkańców). Pomysł ten nie niesie za sobą refleksji co do ewentualnej funkcji tych budynków, sposobów ich finansowania czy też bieżących potrzeb odpowiadających na potrzeby mieszkańców danych miejscowości. Dostrzeżono jedynie istotę stypendialnego wsparcia młodych artystów gwarantującego rozwój młodych talentów.

## Wnioski końcowe

Jednym z wyzwań budowania polityki kulturalnej po 1989 r. było dostosowanie jej ram do przebiegającej równolegle decentralizacji finansów publicznych, decentralizacji administracyjnej i ustrojowej w Polsce. W literaturze przedmiotu

<sup>51</sup> Tamże, s. 142.

<sup>52</sup> Tamże, s. 141.

pojawiają się jednak krytyczne opinie określające decentralizację w sferze kultury jako iluzję. Formalnie zdecentralizowany po 1989 r. system zarządzania polityką kulturalną w Polsce był wciąż w swoim charakterze scentralizowany. Ta „scentralizowana decentralizacja” z łatwością poddaje się transformacjom pod wpływem arbitralnych decyzji partii rządzących, przybierając kształt kontrolowanego systemu polityki kulturalnej w takim wymiarze, jaki jest zgodny z ich przekonaniami.

W artykule podjęto analizę dyskursu w obszarze procesu centralizacji/decentralizacji polityki kulturalnej na podstawie zapisów deklaratywnych zawartych w programach partii politycznych Platformy Obywatelskiej ogłoszonych przed wyborami w 2007 i 2011 r. oraz Prawa i Sprawiedliwości przed wyborami w 2014 r. Szczególną uwagę poświęcono optyce wartości w polityce kulturalnej oraz postrzeganiu mechanizmu zarządzania w kulturze.

Analiza programów wyborczych Platformy Obywatelskiej pozwoliła na obserwację, że ten program cechował się dużą otwartością programową i ideologiczną w zakresie realizacji polityki kulturalnej. W sferze zarządzania deklarowano rozwiązania dywersyfikujące dystrybucję środków na kulturę (1%, włączanie do zarządzania kulturą ciał pośredniczących, tzw. organizacji przedłużonego ramienia), jednak sfera wartości pokazywała pewne tendencje centralizacyjne, szczególnie wokół idei różnorodności. Program nie miał na celu rewolucjonizowania dotychczasowego ładu w polityce kulturalnej, jego przesłanie było wyważone. Potwierdzeniem postulatów zawartych w programach wyborczych tej partii są m.in. wskaźniki finansowe potwierdzające niewielkie zmiany w zakresie poziomu decentralizacji polityki kulturalnej. W latach 2007–2014 wydatki w dziale budżetu państwa 921 *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* w relacji do wydatków w innych działach były niewielkie i stanowiły średnio 0,5% wydatków budżetu państwa<sup>53</sup>. W okresie rządów PO–PSL udział szczebla lokalnego i regionalnego w finansowaniu kultury oscylował wokół 80%, charakteryzując się przy tym niewielką tendencją wzrostową (choć nie był to trend stały). W roku 2014 udział ten wynosił 81,4%<sup>54</sup>. Świadczy to o stopniowym – choć bardzo ewolucyjnym – przenoszeniu punktu ciężkości w zakresie finansowania kultury na poziom samorządowy. Okres rządów PO–PSL cechował się nieznacznymi zmianami w zakresie powoływania nowych państwowych instytucji kultury – zmiany w tym obszarze były niewielkie (41 instytucji państwowych w 2007, 48 w 2014 r.)<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> *Kultura w 2007. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2008; *Kultura w 2008. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2009; *Kultura w 2009. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2010; *Kultura w 2010. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2011; *Kultura w 2011. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2012; *Kultura w 2012. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2013; *Kultura w 2013. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2014; *Kultura w 2014. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2015; *Finanse kultury w latach 2007–2015*, „Studia i Analizy Statystyczne” 2016, s. 31.

<sup>54</sup> *Kultura w 2014...*, s. 63; T. Kukołowicz, *Rola samorządu terytorialnego w finansowaniu polityki kulturalnej w Polsce w latach 1990–2015*, „Studia BAS” 2016, nr 2 (46), s. 229–250.

<sup>55</sup> *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 24 i dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego za 2016 rok*, Warszawa 2017, s. 4; *Sprawozdanie*

Program wyborczy PiS silnie akcentował centralną potrzebę roztaczania opieki nad kulturą i dyktowania kierunków jej rozwoju. Takie postrzeganie zarządzania w kulturze koreluje z profilem polityki kulturalnej prowadzonej przez PiS, promującej politykę historyczną, wartości patriotyczne i chrześcijańskie, pomijając odniesienia do uwarunkowań i doświadczeń europejskich. Tak wyraźne sprofilowanie wartości jest przejawem selektywnej i scentralizowanej polityki kulturalnej. Taki kształt polityki kulturalnej wyjaśnia m.in. charakter wydatków na kulturę w okresie rządów PiS, będących realizacją zawartych w programie wyborczych postulatów. W roku 2015 nastąpił wyraźny wzrost wydatków państwa na kulturę w ogóle – do 0,62%, by w 2017 r. osiągnąć poziom 0,89%<sup>56</sup>, co pozwala zbliżyć się do postulowanego w Pakcie dla kultury poziomu 1% wydatków z budżetu państwa. Największe wydatki odnotowano w rozdziale *Muzea*, co wynikało m.in. z nabycia przez MKiDN kolekcji rodziny Czartoryskich (476 614,8 tys. zł)<sup>57</sup> i finansowania wieloletnich projektów muzealnych (np. budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie, Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku). W roku 2017 największym wydatkiem – 980 mln zł (30,1% wydatków państwa na kulturę w 2017 r.) – była dotacja dla Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji rekompensująca utracone wpływy z opłat abonamentowych w okresie 2010–2017<sup>58</sup>. Jest to sygnał o znaczeniu politycznym wspierania przez państwo mediów publicznych, które postrzegane są jako narzędzie rządowej propagandy nie tylko przez aktualną opozycję, ale także przez medioznawców (np. badania zawartości „Wiadomości” TVP prowadzone przez Rafała Klepkę wskazują, że główne wydanie tego serwisu informacyjnego „staje się programem propagandowym”<sup>59</sup>). Istotne zmiany zaszły w latach 2015 i 2016 – nastąpiło znaczące zmniejszenie udziału wydatków jednostek samorządu terytorialnego na kulturę przy równoczesnym wzroście udziału wydatków na kulturę z budżetu państwa (72,8% w 2016)<sup>60</sup>. Świadczy to o stopniowym przenoszeniu punktu ciężkości w zakresie finansowania kultury na poziom centralny. W 2016 r. zanotowano ponadto wzrost liczby państwowych instytucji kultury (z 48 w 2015 do 54 w 2016 i 63 w 2017 r.) i instytucji kultury współprowadzonych

z wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 24 i dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego za 2015 rok, Warszawa 2016, s. 5; *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 24 i dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego za 2014 rok*, Warszawa 2015, s. 3; *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 24 i dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego za 2007 rok*, Warszawa 2008, s. 1.

<sup>56</sup> *Kultura w 2015. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2016, s. 64; *Kultura w 2017. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2015, s. 25.

<sup>57</sup> *Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonania planu finansowego Funduszu Promocji Kultury*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17042.pdf> [dostęp: 1.07.2019].

<sup>58</sup> *Sprawozdanie z wykonania...*, 2017, s. 6.

<sup>59</sup> R. Klepka, *Ewolucja Wiadomości TVP1: od medialnej stronniczości do propagandy politycznej*, w: *Walka informacyjna. Uwarunkowania – Incydenty – Wyzwania*, red. H. Batorowska, Kraków 2017, s. 250–251.

<sup>60</sup> *Kultura w 2016. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2017, s. 65.

z jednostkami samorządu terytorialnego (w 2015 – 29 instytucji współprowadzonych, w 2016 – 32, w 2017 – 40 instytucji)<sup>61</sup>. O tendencjach recentralistycznych świadczy ponadto profil powoływanych instytucji państwowych czy podmiotów przekształcanych w instytucje państwowe (np. Narodowy Instytut Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą, Narodowy Instytut Architektury i Urbanistyki, Polska Opera Królewska).

## Bibliografia

### **Dokumenty programowe, sprawozdania i opracowania statystyczne:**

*Kultura w 2007. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2008.

*Kultura w 2008. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2009.

*Kultura w 2009. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2010.

*Kultura w 2010. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2011.

*Kultura w 2011. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2012.

*Kultura w 2012. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2013.

*Kultura w 2013. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2014.

*Kultura w 2014. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2015.

*Kultura w 2015. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2016.

*Kultura w 2016. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2017.

*Kultura w 2017. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2018.

*Program wyborczy Platformy Obywatelskiej. Polska zasługuje na cud gospodarczy*, Warszawa 2007.

*Program wyborczy Platformy Obywatelskiej. Następny krok. Razem*, Warszawa 2011.

*Program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości. Zdrowie, Praca, Rodzina*, Warszawa 2014.

*Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 24 i dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego za 2007 rok*, Warszawa 2008.

*Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 24 i dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego za 2014 rok*, Warszawa 2015.

*Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 24 i dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego za 2015 rok*, Warszawa 2016.

*Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 24 i dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego za 2016 rok*, Warszawa 2017.

### **Opracowania:**

Crucq P., Hemminga H.J., *Decentralization and Economic Growth Per Capita in Europe*”, Groningen 2007.

Cummings M.C., Katz R.S., *Government and the Arts in the Modern World: Trends and Prospects*, w: *The Patron State*, red. M.C. Cummings, R.S. Katz, Oxford 1987.

Gee J.P., *An Introduction to Discourse Analysis. Theory and Method*, New York 2011.

Howarth D., *Dyskurs*, Warszawa 2008.

Ilczuk D., *Ekonomika kultury*, Warszawa 2012.

Ilczuk D., *Reforma sektora kultury w Polsce*, Warszawa 2017.

<sup>61</sup> *Rejestry fundacji i instytucji kultury*, <http://bip.mkidn.gov.pl/pages/rejestry-ewidencje-archiwa-wykazy/rejestry-fundacji-i-instytucji-kultury.php> [dostęp: 1.07.2019].



- Jagodzińska K., *Charakterystyka działalności kulturalnej w Polsce po transformacji ustrojowej*, w: *Kultura a rozwój*, red. J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla, Warszawa 2013.
- Klepka R., *Ewolucja Wiadomości TVP1: od medialnej stronniczości do propagandy politycznej*, w: *Walka informacyjna. Uwarunkowania – Incydenty – Wyzwania*, red. H. Batorowska, Kraków 2017.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2000.
- Kopeć K., *Finansowanie kultury w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu*, Kraków 2014.
- Lisowska-Magdziarz M., *Analiza tekstu w dyskursie medialnym*, Kraków 2006.

### Artykuły naukowe:

- Bieczek-Missala A., *Poland's Foreign and Security Policy: Main Directions*, „Revista UNISCI” 2016, No 40.
- Ebel R., Yilmaz S., *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*, “Policy Research Working Paper” 2002.
- Finanse kultury w latach 2007–2015*, „Studia i Analizy Statystyczne”, Kraków 2016.
- Flejterski S., Ziolo M., *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 33 (3).
- Kawashima N., *Planning for Equality? Decentralisation in Cultural Policy*, Centre for Cultural Policy Studies, University of Warwick, “Research Papers” 2004, No 1.
- Kukołowicz T., *Rola samorządu terytorialnego w finansowaniu polityki kulturalnej w Polsce w latach 1990–2015*, „Studia BAS” 2016, nr 2 (46).
- Ligarski S., *Polityka władz komunistycznych wobec twórców kultury w latach 1945–1989*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2014, nr 24 (2).
- Madej S., Madej M., *Finansowanie dziedzictwa kulturowego z funduszy z UE*, „Ekonomia – Wrocław Economic Review” 2015, nr 21 (4).
- Manor J., *Perspectives on Decentralization*, Swedish International Centre for Local Democracy, “Working Paper” 2011, No 3.
- Mazur M., *Trzy źródła współczesnej historiografii państwowej*, „Historia@Teoria” 2017, nr 4 (6).
- Murzyn-Kupisz M., *Cultural Policy at the Regional Level: a Decade of Experiences of New Regions in Poland*, „Cultural Trends” 2010, No 19 (1–2).
- Prud'homme R., *The Dangers of Decentralization*, „World Bank Research Observer” 1995, No 10 (2).
- Ratiu D.-E., *Cultural Policy and Values: Intrinsic Versus Instrumental? The Case of Romania*, „Journal of Arts Management, Law and Society” 2009, No 39 (1).
- Ślugoć J., *Zasada subsydiarności poziomej w teorii i praktyce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2006, nr 426.

### Źródła internetowe:

- Expose Donalda Tuska*, <https://www.tvn24.pl/raporty/expose-donalda-tuska,87>.
- Inkei P., *Culture and Development 20 Years After the Fall of Communism in Europe*, Background Paper to the Conference, Kraków 4–6.07.2009, [http://www.budobs.org/pdf/Cracow\\_background\\_paper.pdf](http://www.budobs.org/pdf/Cracow_background_paper.pdf).

*Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonania planu finansowego Funduszu Promocji Kultury*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17042.pdf>.

Kubecka M., *Prawa i sprawiedliwa. Polityka kulturalna PIS*, <http://publica.pl/teksty/prawa-i-sprawiedliwa-polityka-kulturalna-pis-53554.html>.

*Oświadczenie Premiera Tadeusza Mazowieckiego*, <http://polishfreedom.pl/dokument/oswiadczenie-premiera-tadeusza-mazowieckiego-wygloszone-w-sejmie>.

*Pakt dla kultury*, [http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2015/20150422\\_Tekst\\_Paktu\\_dla\\_Kultury.pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2015/20150422_Tekst_Paktu_dla_Kultury.pdf).

*Rejestry fundacji i instytucji kultury*, <http://bip.mkidn.gov.pl/pages/rejestry-ewidencje-archiwa-wyказы/rejestry-fundacji-i-instytucji-kultury.php>.

Ujazdowski K.M., *Polityka kulturalna Polski niepodległej. Historia i perspektywy*, <http://ujazdowski.pl/wp-content/uploads/2017/12/Polityka-kulturalna-Polski-niepodleg%C5%82ej.pdf>.

### **Streszczenie:**

Decentralizacja stała się jednym ze strategicznych celów transformacji ustrojowej w Polsce po upadku reżimu komunistycznego w 1989 r. Proces przemian objął również decentralizację sektora kultury. Ten kierunek zmian został jednak obecnie zahamowany lub też odwrócony w wielu sferach. Celem artykułu jest analiza dyskursu w obszarze procesu centralizacji/decentralizacji polityki kulturalnej na podstawie zapisów deklaracyjnych zawartych w programach partii politycznych Platformy Obywatelskiej ogłoszonych przed wyborami w 2007 i 2011 r. oraz Prawa i Sprawiedliwości przed wyborami w 2014 r. Głównymi osiami badania były zagadnienia związane z podejściem do zarządzania w kulturze oraz w zakresie wartości, jakie wspierać ma sankcjonowana przez państwo kultura.

**Słowa kluczowe:** centralizacja, decentralizacja, polityka kulturalna, zarządzanie.

### **Towards Centralized Management in Cultural Policy. Discourse Analysis Based on Election Programs of the Civic Platform Liberal-Conservative Party and Law and Justice Right-Wing Political Party**

#### **Abstract:**

Decentralization was one of the strategic mottos of system transformation in Poland after the fall of communism In 1989. These transformation processes encompassed also the sector of culture. Now, this strong trend towards decentralization has been mitigated or even reversed in various areas. The aim of the article is discourse analysis of centralization/decentralization of cultural Policy based on declarations of election programs of the Civic Platform (before elections in 2007 and 2011) and Law and Justice before elections in 2014. The key research axis was the way of managing culture and the understanding of values, which state-based culture has to support.

**Keywords:** centralization, decentralization, cultural policy, management.