

# Wojciech Kowalik

---

## Partycypacja w zarządzaniu organizacjami publicznymi na przykładzie gminnych instytucji kultury

---

Zarządzanie Publiczne nr 40 (2), 65-79

---

2017

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wojciech Kowalik

## Partycypacja w zarządzaniu organizacjami publicznymi na przykładzie gminnych instytucji kultury<sup>1</sup>

W artykule została omówiona rola lokalnych instytucji kultury w procesie rozwoju społecznego i gospodarczego. Zagadnienie wpływu kultury na rozwój jest obecnie coraz szerzej dyskutowane, czego odzwierciedleniem są liczne publikacje naukowe oraz dokumenty strategiczne podnoszące ten temat. Do ważnych aktorów w procesie modernizacyjnym należą lokalne instytucje kultury, które dzięki wykorzystaniu narzędzi partycypacyjnych i otwartości mogą przyczynić się do pomnażania kluczowych kapitałów, niezbędnych do zmiany społecznej i do uwolnienia społecznej kreatywności i innowacyjności. W artykule zaprezentowano wnioski z badań dotyczących sposobów wykorzystywania przez rzeczono instytucje założeń zarządzania partycypacyjnego. Badania, z wykorzystaniem metody wielokrotnego studium przypadku, zostały zrealizowane w 2013 r. w dziewięciu lokalnych ośrodkach kultury.

Słowa kluczowe: zarządzanie partycypacyjne, public governance, instytucje kultury, rozwój przez kulturę.

### Wprowadzenie

W ostatnim zdaniu swojego tekstu „Kultura w ćwierćwieczu transformacji” Krzysztof Dudek konstatuje: „Dziś widzimy, że kultura nie jest tylko jednym z wielu towarów na półce w hipermarkecie, lecz czymś o wiele ważniejszym. Jest ona szansą rozwoju rozumianego szeroko, nie sprowadzalnego do PKB. Tak rozumianej kultury potrzebujemy” (Dudek 2015, s. 75). Postulat ten jest wynikiem analizy polityk kulturalnych i ewolucji podejścia do kultury w okresie po 1989 roku. Wpisuje się on w szerszą dyskusję na temat konieczności przedefiniowania roli kultury

w życiu społecznym i gospodarczym. Dyskusja ta przybierała różne formy i wpływała na sposób ujmowania kultury.

W Polsce pierwszy ważny moment refleksji nad sposobem definiowania roli kultury w polityce państwa i w szerszym kontekście procesów społeczno-gospodarczych nastąpił na przełomie tysiącleci – po rozczarowaniach lat dziewięćdziesiątych, gdy w ślad za gloryfikacją wolnego rynku w sferze gospodarczej podążało przeświadczenie, że udział w państwa w finansowaniu i kierowaniu sektorem kultury stanowi przeszkodę w jej rozwoju. Rewizja dotychczasowego kierunku prowadzenia polityki kulturalnej nastąpiła wraz z Kongresem Kultury Polskiej w 2000 roku. Zwrócono wtedy uwagę na niebezpieczeństwa wynikające z weryfikacji roli i stanu kultury przy wykorzystaniu mechanizmów rynkowych. W dyskursie publicznym zaczęto również coraz częściej wskazywać na fakt, iż kultura nie powinna być traktowana jedynie jako koszt i nieproduktywna (w sensie wpływu na gospodarkę) sfera działalności. Niewątpliwie przyczynił się do tego przygotowany na zlecenie Komisji Europejskiej raport zespołu Philippe’a Kerna *Study on the Economy of Culture in Europe* (por. KEA 2006). Była to obszerna analiza znaczenia gospodarczego

---

Wojciech Kowalik  
AGH Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie  
Wydział Zarządzania, Katedra Zarządzania  
Organizacjami, Kadrami i Prawa Gospodarczego  
ul. Gramatyka 10, 30-067 Kraków  
wkowalik@zarz.agh.edu.pl

<sup>1</sup> Niniejszy artykuł prezentuje wyniki badań realizowanych w 2013 roku pt. „Kompetencje kadr kultury a zmiana społeczna. Badania eksploracyjne małych miast i obszarów wiejskich” przez Małopolski Instytut Kultury w ramach grantów przyznawanych przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego w programie „Obserwatorium kultury”.

sektorów kreatywnego i kultury. Cztery lata później opublikowano także podobne opracowanie, autorstwa Piotra Lewandowskiego, Jakuba Mućka i Łukasza Skroka, odnoszące się do gospodarki polskiej (Lewandowski, Mućk, Skrok 2010). Pojawienie się tego nowego spojrzenia zbiegło się w czasie ze światowym kryzysem gospodarczym, który stał się punktem zwrotnym i impulsem do poszukiwania nowych dróg przezwyciężenia zapaści ekonomicznej. Okazało się między innymi, że odpowiednio zaprojektowana polityka tworząca ramy instytucjonalne do rozwoju kultury proinnowacyjnej i kreatywnej w długim terminie przynosi korzyści i pozwala na stabilizację w przypadku krótkoterminowych wahań gospodarczych (por. Petrakis, Kostis, Valsamis 2015, s. 1438). Kulturę coraz częściej zaczęto postrzegać nie w ujęciu sektorowym, ale jako spoiwo wszystkich elementów struktury rynku (por. Jacher 2008) i jako podstawowy czynnik sukcesu w gospodarce opartej na wiedzy – sukcesu osiąganego poprzez pomnażanie kapitału ludzkiego (Rzeszotarska 2008), społecznego i kulturowego (Kowalik, Matlak, Nowak, Noworól, Noworól 2011; Kowalik, Malczyk, Maźnica, Strycharz 2013). Zaczęto też na nią potrzebę jak na katalizator zmian społecznych, tworzących przestrzeń komunikacji i współdziałania, pozwalających na wzmocnienie tożsamości oraz spójności niezbędnych do budowania społeczeństwa obywatelskiego i sprostania wyzwaniom cywilizacyjnym czy do tworzenia złożonych mechanizmów i struktur rozwojowych (Hausner 2009).

W tym kontekście trudno więc przecenić znaczenie, jakie kultura i odpowiednio kreowana polityka publiczna ma dla generowania kluczowych zmian społecznych i pomnażania kapitałów niezbędnych do modernizacji i rozwoju społeczno-gospodarczego. Niezwykle ważną rolę w tym procesie mogą odegrać lokalne instytucje kultury. Mają one bowiem, przynajmniej teoretycznie, największe możliwości bezpośredniego oddziaływania na społeczności, w których funkcjonują. To one posiadają realne narzędzia do tego, aby w bezpośrednim kontakcie i pracy na rzecz społeczności lokalnych przyczynić się do wyzwalania kreatywności i innowacyjności oraz pomnażania kapitału kulturowego i społecznego, poprzez promowanie wartości opartych na odpo-

wiedzialności, zaufaniu, poczuciu przynależności i tożsamości, otwartości i tolerancji, tak istotnych z punktu widzenia procesów modernizacyjnych. Istnieje szereg badań i analiz uzasadniających tak postawioną tezę. Zostaną one przytoczone w dalszej części artykułu. W tym miejscu można jednak wspomnieć o syntetycznym ujęciu tego problemu, które zaprezentował Andrzej Klasik, opisując tak zwany makrocykl kulturowy. W ramach łańcuchowej zależności biegnącej od czysto twórczej, artystycznej działalności o charakterze *non profit* aż po działalność *for profit* przemysłów kreatywnych, dla których dźwignię stanowi sektor kultury, przebiega kilkietapowy proces ekonomizacji kultury. Jak zaznacza Klasik,

jest to proces tworzenia się gospodarki kulturowej łączącej ze sobą twórczość artystyczną i potencjał ekonomiczny tkwiący w sektorze kultury. Odwrotny wektor ma drugi proces, a mianowicie kultywacja gospodarki, w której twórczość artystyczna i produkcja kulturalna znajdują zastosowanie w przemyśle i usługach, będąc źródłem innowacji. Takie kombinacje tradycyjnych czynników wytwórczych ze sztuką, wzornictwem i mediami przyczyniają się do wzrostu wartości dodanej i obrotów przedsiębiorstw przemysłowych i usługowych (Klasik 2010, s. 62).

Aby jednak możliwe było uruchomienie wspomnianego potencjału drzemiącego w instytucjach kultury, konieczne jest właściwe zidentyfikowanie wszystkich interesariuszy organizacji. Tylko w ten sposób możliwe jest rzetelne określenie ich oczekiwań i możliwości dotarcia do nich, a także zaangażowania poszczególnych grup w proces decyzyjny związany z kreowaniem programu merytorycznego. Do najważniejszych wartości, które mogą przyczynić się do sukcesu w realizacji procesów modernizacyjnych, należy otwartość instytucji kultury i partycypacyjny model zarządzania. Partycypacja stanowi klucz do uruchomienia potencjału drzemiącego w społecznościach lokalnych i pobudzania społecznej kreatywności, zaufania i postaw obywatelskich. Jak zauważa Jan Strycharz,

[m]ożna powiedzieć, że podejście partycypacyjne do zarządzania organizacjami kulturalnymi jest zgodne z podejściem endogenicznym do rozwoju

społeczno-gospodarczego. Bazuje ono bowiem na przekonaniu, iż społeczeństwo ma konkretne potrzeby wzrostu kulturalnego i integrowania się w duchu zaufania, a organizacja kulturalna powinna jedynie spełniać rolę facylitatora tego typu zachowań (Strycharz 2013, s. 189).

Niniejszy artykuł ma na celu prezentację wyników badań realizowanych w 2013 roku pod nazwą „Kompetencje kadr kultury a zmiana społeczna. Badania eksploracyjne małych miast i obszarów wiejskich”. Badaniami objęte były lokalne domy kultury z terenu województwa małopolskiego, śląskiego i podkarpackiego. Aby w jak największym stopniu wykluczyć grupę czynników związanych ze zróżnicowaniem w zasobach infrastrukturalnych i z wynikającymi z tego ograniczeniami, za kryterium doboru instytucji do badania obrano zrealizowanie w latach 2007–2012 w badanych gminach dużej inwestycji polegającej na modernizacji obiektów pełniących funkcje ośrodków kultury. Kryterium to było również istotne ze względu na założoną próbę weryfikacji, na ile realizacja dużej inwestycji w infrastrukturę kulturalną przełożyła się na podnoszenie jakości działań w kulturze.

Ze względu na eksploracyjny charakter zagadnienia podczas badania wykorzystano jakościowe metody gromadzenia i analizy danych, w tym obserwację uczestniczącą, indywidualne wywiady pogłębione i eksperckie, zogniskowane wywiady grupowe oraz warsztaty analizy interesariuszy. Odwołując się do założeń metody wielokrotnego studium przypadku (por. Yin 2003), badania zakładały wielostronną i wnikliwą analizę różnych aspektów funkcjonowania instytucji kultury i służyły stworzeniu szczegółowych monografii obrazujących różnorodność i specyfikę ich działania. Prowadzone badania miały na celu:

- Odtworzenie sposobu definiowania roli kultury i lokalnych instytucji kultury przez osoby nimi kierujące, a także poznanie sposobu, w jaki określają one swoich kluczowych interesariuszy.
- Ocena wpływu zarządzania partycypacyjnego i modelu partycypacji publicznej w instytucji kultury na kształt proponowanej przez nią oferty kulturalnej i na jej dostosowanie do oczekiwań społeczności lokalnej.

- Analizę stopnia, w jakim zarządzanie partycypacyjne i założenia partycypacji publicznej są przyjętymi w lokalnych instytucjach kultury modelami funkcjonowania.

Łącznie w badaniach wzięło udział dziewięć gminnych ośrodków kultury. W ramach badań przeprowadzonych zostało 18 wywiadów eksperckich i pogłębionych z kierownikami i dyrektorami badanych instytucji oraz z przedstawicielami odpowiedzialnymi za rozwój kultury z ramienia władz samorządowych oraz osiem wywiadów z lokalnymi liderami społecznymi (prowadzącymi organizacje trzeciego sektora w danej gminie). Ponadto zrealizowano dziewięć zogniskowanych wywiadów grupowych i dziewięć warsztatów – analizy interesariuszy z pracownikami ośrodków kultury. Równoległe każdy zespół badawczy odbył także kilkudniowe wizyty studyjne połączone z obserwacją uczestniczącą w każdej z gmin wybranych do badania. Analizie poddane zostały również dane zastane w postaci spisanych strategii rozwoju każdej z badanych gmin oraz sprawozdań finansowo-merytorycznych instytucji kultury.

### **Rola partycypacyjnego zarządzania lokalnymi instytucjami kultury w procesie modernizacji społecznej i gospodarczej**

O wpływie kultury na gospodarkę pisał już w XIX wieku Max Weber (Bendix 1975). Kulturowy kontekst funkcjonowania gospodarki odnaleźć można również w pracach Daniela Bella (2014), Davida Landesa (1997) czy Douglassa Northa (2014). North dowodził, że szkieletem dla funkcjonowania gospodarki są instytucje. Gdy są one źle ukształtowane, ich głębokie zakorzenienie w społeczeństwie stanowi barierę dla rozwoju, tak jak dobrze ukształtowane instytucje mogą dostarczać bodźców do działań poprawiających produktywność (North 2014, s. 172). North dużo uwagi poświęca także nieformalnym normom, które definiują „reguły gry”, wyznaczając ramy dla zachowań jednostkowych i społecznych. Przykładem są oddolne zasady skłaniające jednostki do kooperacji i wzajemnego zaufania, co zmniejsza bariery realizacji umów i koordynacji działań zbiorowych, a tym

samym pozwala przezwyciężyć przynajmniej niektóre ograniczenia dla szeroko rozumianego rozwoju gospodarczego i demokratyzacji życia politycznego. Dowody na omawianą zależność można odnaleźć w badaniach, których wspólny mianownik stanowi pojęcie kapitału społecznego. Warto w tym miejscu wspomnieć choćby o pracach Jamesa Colemana (1988), Roberta Putnama (1995), Francisa Fukuyamy (1997) czy Alejandro Portesa (1998).

Związki kultury z rozwojem społecznym i gospodarczym nie wydają się więc w zarysowanym kontekście obszarem szczególnie nowatorskich koncepcji powstających na przestrzeni ostatnich kilku lat. To jednak w ostatnim czasie, także na gruncie polskim, wątki te powtórnie zyskują na popularności i są rozwijane. Znajduje to swoje odbicie choćby w sposobie, w jaki formułowane i operacjonalizowane są długookresowe cele rozwoju Polski, zapisane w szeregu dokumentów strategicznych, takich jak publikacja Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości nt. innowacji (Zadara-Lichota 2013), raport *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* (Boni 2009) czy niezwykle istotna z punktu widzenia niniejszego artykułu *Strategia rozwoju kapitału społecznego 2020* (Rada Ministrów 2013). Zwraca się w nich szczególną uwagę na fakt, że nadrzędną rolę w procesie modernizacyjnym odgrywa właściwie zaplanowana i realizowana polityka państwa, a droga do rozwoju wiedzie przez odpowiednie wykorzystanie kultury do budowania społeczeństwa obywatelskiego, partycypującego w życiu publicznym, kulturowym, społecznym i politycznym, o wysokim potencjale kreatywności i charakteryzującego się dużymi zasobami kapitału społecznego.

Dowodów na gospodarcze oddziaływanie kultury dostarczają także dane prezentujące rolę sektora kultury i sektora kreatywnego w polskiej gospodarce. W 2010 roku ukazał się raport opracowany przez Instytut Badań Strukturalnych na zlecenie Narodowego Centrum Kultury pt. *Znaczenie gospodarcze sektora kultury. Wstęp do analizy problemu* (Lewandowski i in. 2010), którego celem była analiza znaczenia gospodarczego sektora kultury w Polsce. Według zaprezentowanych tam danych w 2008 roku sektor kultury wygenerował 17,6 miliardów złotych (1,6% PKB) wartości dodanej, zaś przemysł kre-

atywne 27,5 miliarda (2,5% PKB). Jednocześnie w omawianym roku łącznie w obu sektorach zatrudnionych było przeszło 636 tysięcy osób, co stanowiło 4,6% wszystkich pracujących. Co więcej, w perspektywie pięcioletniej wzrost wartości dodanej przypadającej na osobę pracującą w obu wskazanych sektorach był w Polsce wyższy niż w całej gospodarce (Lewandowski i in. 2010, s. 36 i nast.). Ten trend utrzymuje się pomimo różnych zawirowań, które można było obserwować na rynkach w ostatnich kilku latach (por. Szultka 2014).

Wspólnym mianownikiem dla zarysowanych procesów gospodarczych jest kreatywność i innowacyjność społeczeństwa. To one pozwalają wykraczać poza utarte ścieżki i stanowią siłę napędową dla procesu tworzenia nowych rozwiązań, produktów czy usług. Tymczasem kreatywność rodzi się w wyniku wzajemnego oddziaływania kilku czynników. Autorzy opracowania *A Study on Creativity Index* wskazują, że kreatywność powstaje w toku społecznego procesu, który jest tworzony i strukturyzowany przez cztery rodzaje kapitałów: społeczny, kulturowy, instytucjonalny i ludzki (Hui, Chun-Hung, Mok, Ngai, Wan-kan, Yuen 2005, s. 40–41), te zaś kapitały stanowią elementy składowe kultury społeczeństw i są przez nie kształtowane. Stąd też, na co wskazano już w niniejszym artykule, proces modernizacji przez kulturę polega na wzmacnianiu wyżej wymienionych kapitałów.

Doniosłe znacznie w pomnażaniu kapitałów miękkich mają lokalne instytucje kultury, które mogą pełnić funkcję centrów rozwoju społecznego oraz propagować kulturę uczestnictwa, tak istotną w budowaniu wspólnot zdolnych do adaptacji do nowych warunków i wyzwań. Ważne jest jednak to, w jaki sposób te instytucje funkcjonują, jak traktują swoich odbiorców i w jaki sposób kreują ofertę oraz angażują w ten proces lokalne społeczności. Jerzy Hausner, Anna Karwińska i Jacek Purchla słusznie zauważają, że „[r]ozwój jest funkcją otwartości kultury i podmiotów zajmujących się działalnością kulturalną. Z tego punktu widzenia istotne znaczenie ma dominujący w danym społeczeństwie model instytucji kultury, zarządzania nią i jej relacji z innymi rodzajami instytucjami, zwłaszcza politycznymi i gospodarczymi” (Hausner, Karwińska,

Purchla 2013, s. 14). Zmiana społeczna może się zdaniem cytowanych autorów dokonywać dzięki partycypacji w zarządzaniu rzeczonymi instytucjami, ponieważ jednym z ważniejszych składników kultury wspólnotowej jest zdolność uczestniczących w niej podmiotów do generowania i transformowania wiedzy społecznej, czyli nie tylko jej udostępniania, ale także dzielenia się nią i uwspólniania.

## **Zarządzanie partycypacyjne na tle ewolucji koncepcji zarządzania publicznego**

Zasadność uwzględnienia partycypacji w zarządzaniu instytucjami kultury może być rozpatrywana także w kontekście ewolucji myślenia o zarządzaniu publicznym. Samo zarządzanie sektorem publicznym jako nauka wywodzi się z szeroko rozumianych nauk o organizacji i zarządzaniu. Stąd też omawiana tutaj ewolucja koncepcji zarządzania publicznego, mimo pewnej autonomii i odmiennej specyfiki tego obszaru, jest silnie powiązana z rozwojem koncepcji dotyczących zarządzania tworzonych na potrzeby organizacji gospodarczych. Powiązania te widoczne są choćby na płaszczyźnie dyfuzji rozwiązań organizacyjnych pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi w różnych momentach historii. Ze względu na ograniczoną ilość miejsca w tym artykule uwaga zostanie poświęcona okresowi od XIX wieku i rewolucji przemysłowej, czyli od początku tworzenia się nowoczesnych społeczeństw i rozwoju kapitalizmu.

W okresie rewolucji przemysłowej sektor prywatny zapożyczył wiele rozwiązań z zakresu zarządzania od instytucji państwowych. Przejęte wzorce i strategie zarządzania odwoływały się przede wszystkim do takich modeli, które narzucały mocno zhierarchizowaną strukturę; w jej ramach nieliczne jednostki na szczycie drabiny hierarchicznej wydawały polecenia i kontrolowały pracę znacznie liczniejszej rzeszy jednostek stojących niżej w hierarchii. I chociaż model ten w podobnym kształcie przetrwał dziesiątki lat, to ulegał ciągłym przeobrażeniom i modyfikacjom dzięki rozwojowi zarówno praktycznej wiedzy, jak i naukowej refleksji nad procesami zarządzania

w odniesieniu do organizacji gospodarczych. Peter Drucker wskazuje drugą połowę XIX wieku jako okres, w którym odnaleźć można początki formułowania (na podstawie systematycznych analiz) zasad zarządzania i budowania porządku organizacyjnego (Drucker 2002, s. 17–22). Niemniej jednak można uznać, że zarówno organizacje gospodarcze, jak i rodząca się współczesna administracja publiczna miały wspólne podstawy organizacyjne.

Na kilka kolejnych dziesięcioleci drogi administracji publicznej i zarządzania organizacjami w wielu punktach rozeszły się, pomimo wspólnych początkowo źródeł wdrażanych rozwiązań, takich jak choćby teoria administracji czy uniwersalne zasady zarządzania Henriego Fayola (Górnjak 2003, s. 146; Hausner 2008, s. 32). Podczas gdy wzorcowym modelem organizacji publicznej stał się, i na długo pozostał obowiązujący, opisany przez Maxa Webera model biurokracji (Mazur 2003, s. 53), podmioty gospodarcze, wychodząc od koncepcji szkoły klasycznej, czerpały w kolejnych latach rozwiązania organizacyjne między innymi z nurtów naukowego zarządzania, szkoły behawioralnej, stosunków międzyludzkich oraz ilościowej czy wreszcie podejść integracyjnych (Griffin 1998, s. 70–82).

Swego rodzaju przełom, prowadzący do uwspólnienia płaszczyzny rozwiązań organizacyjnych sektora publicznego i prywatnego, nastąpił wraz z recesją gospodarczą lat siedemdziesiątych XX wieku. Przełom ten doprowadził do wyparcia dotychczasowego paradygmatu wywodzącego się z założeń ekonomii Keynesa. Organizacje publiczne miały odąd podlegać logice i rozwiązaniom wywodzącym się z zarządzania w sektorze prywatnym (Mazur 2003, s. 57–58). Proces „urynkowienia” usług publicznych zapoczątkowany został pod koniec lat sześćdziesiątych XX wieku w Wielkiej Brytanii publikacją raportu Komisji Fultona, w której znalazły się postulaty redukcji struktur biurokratycznych ograniczających efektywność, a także zalecenia odnośnie zatrudniania pracowników służby cywilnej posiadających doświadczenie w sektorze prywatnym. Do powyższych wskazań dodano także postulat wprowadzenia elementów konkurencji do sektora publicznego (Hławicz-Pajdowska 2004, s. 128), racjonalizacji wydatków

poprzez wprowadzenie outsourcingu w sektorze publicznym, zarządzania przez cele, analizy kosztów i efektów, zmiany postrzegania obywateli z odbiorców usług publicznych na klientów, a także prywatyzacji w znaczeniu własnościowym i funkcjonalnym (Hausner 2008, s. 24; Białynicki-Birula, Ćwiklicki, Głowacki, Klich 2016, s. 35 i nast.). Zmiany odbywały się w myśl zasady, iż instytucja, która nie podlega konkurencyjnej presji wymuszającej ciągle dopasowywanie modelu funkcjonowania do rzeczywistości (bądź też nie uwzględnia tej presji), zmierza ku osłabieniu swojego znaczenia (Plawgo 2009). Wdrażane instrumenty zostały nazwane nowym zarządzaniem publicznym (*new public management*). Postulowane rozwiązania zdominowały na ponad dwie dekady, przede wszystkim w krajach anglosaskich, myślenie o administracji publicznej.

Model proponowany przez nurt nowego zarządzania publicznego z czasem poddany został ostrej krytyce. Urynkowienie mechanizmów zaspokajania niektórych potrzeb społecznych nie zawsze wydaje się bowiem rozwiązaniem słusznym. Rolą administracji publicznej jest dostarczanie nie tylko tych usług, na które jest popyt i które „się sprzedadzą”, ale także innych, społecznie istotnych zasobów. Spora część usług jest skierowana również do odbiorców, którzy tych usług potrzebują, ale już niekoniecznie są w stanie za nie zapłacić (por. Krynicka 2006). Dotyczy to także, a może przede wszystkim, dóbr i usług kultury, które w wielu sytuacjach wymykają się kategoriom ekonomicznym kosztów i efektów (Kietlińska 1995, s. 18). Jak słusznie zauważa Monika Smoleń, „ze względu na specyfikę dóbr i usług kultury oraz szczególną rolę, jaką odgrywa w rozwoju społeczeństw, nie jest możliwe całkowite podporządkowanie rozwoju kultury wymogom rynku i całkowite wyłączenie się państwa z bezpośredniego i pośredniego wsparcia tego rodzaju działalności” (Smoleń 2003, s. 26–27).

Innym modelem zarządzania publicznego, który od dwóch dekad zdobywa coraz większe uznanie, jest koncepcja współzarządzania publicznego (*public governance*), która traktuje sektor publiczny jako istotny element społeczeństwa (w szerokim znaczeniu), pozostający w interakcji z członkami społeczeństwa obywatelskiego

(w wąskim znaczeniu) przy wykorzystaniu procedur konsultacyjnych i partycypacyjnych ze wszystkimi interesariuszami. Paradygmat ten w miejsce opozycji dominacja *vs.* konkurencja wprowadza partnerstwo, a w miejsce narzędzi administracyjnych i ekonomicznych wprowadza te oparte na komunikacji i współpracy (por. Hausner 2008, s. 24). Można powiedzieć, iż na tym gruncie zarządzanie publiczne spotyka się znowu z trendami obecnymi w obszarze zarządzania organizacjami gospodarczymi, bowiem na przestrzeni ostatniego (XX) stulecia wiele koncepcji zarządzania zawierało założenia partnerstwa, otwartości i partycypacji, począwszy od lat dwudziestych i koncepcji m. in. Fayola, poprzez rozwój modelu interesariuszy na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych (Mentel 2001), aż po stosunkowo nowe metody i techniki zarządzania – np. zarządzanie przez jakość, *reengineering*, *empowerment* – oparte na koncepcji organizacji sieciowych, inteligentnych czy wirtualnych, które u swoich podstaw mają wpisaną współpracę i włączanie podwładnych w zarządzanie organizacją oraz uznanie wyższości zarządzania partycypacyjnego nad autokratycznym (por. Drucker 1999, s. 92). O coraz większym zainteresowaniu tym tematem na gruncie polskim świadczyć może wzrastająca liczba publikacji omawiających zastosowanie partycypacji w różnych funkcjach zarządzania (por. Kisilowska 1998; Mentel 2001; Wratny 2002; Piwowarczyk 2006; Beck-Krala 2008; Stocki, Prokopowicz, Żmuda 2008; Moczulska 2011).

Wydaje się, że model partycypacyjny jest obiecującym rozwiązaniem nie tylko na gruncie zarządzania w sektorze prywatnym, ale także w obszarze zarządzania organizacjami sektora publicznego, w tym publicznymi instytucjami kultury, ze względu na szczególnie – oparty na wartościach niematerialnych – charakter i przedmiot ich działalności, a także na specyfikę tego sektora. Otwartość instytucji kultury umożliwia dopasowanie się do rzeczywistych potrzeb publicznych, a „przenikanie idei i informacji z zewnątrz nie tylko leży w ich interesie, ale i otoczenia, dla którego działają” (Gawroński 2010, s. 23). Zarówno misja, jak i działalność publicznych instytucji kultury jest bowiem zorientowana na cele publiczne i dobrobyt społeczny. Trzymając się

zaś postawionej w tym artykule tezy, jakoby instytucje kultury posiadały potencjał do pomnażania kapitału społecznego, oddawanie społeczności lokalnej części władzy, rozumiane jako włączanie tej społeczności w procesy decyzyjne i realizację usług publicznych wydaje się warunkiem koniecznym. Elinor Ostrom, odwołując się do koncepcji działań kolektywnych, wskazuje bowiem, że nadmierne wyręczanie obywateli w procesie tworzenia i realizacji polityk publicznych może prowadzić do ograniczenia inicjatyw oddolnych, opartych na samoorganizacji i współpracy na rzecz wspólnego dobra (por. Ostrom 2000).

W niniejszym artykule partycypacja rozumiana jest jako każdy rodzaj procesu, w którym dwie strony (lub więcej stron) podejmują wspólnie decyzje, mające wpływ na przyszłą sytuację wszystkich uczestników tegoż procesu decyzyjnego. Poziom

partycypacji jest zaś rozumiany jako stopień wpływu, jaki poszczególni uczestnicy procesu decyzyjnego mają na ostateczny kształt przyjętych rozstrzygnięć i planów (Długosz, Wygnański 2005, s. 11). Partycypacja może przybierać różne formy dające się rozlokować na kontinuum: od działań o znikomym poziomie partycypacji publicznej w procesie zarządzania (polegającej jedynie na ujawnianiu informacji), przez przyjmowanie informacji zwrotnych od społeczności i prowadzenie konsultacji społecznych, aż do działań o bardzo wysokim poziomie partycypacji (polegającym na oddaniu ostatecznych decyzji w ręce obywateli). Do analizy poziomu partycypacji w zarządzaniu publicznymi instytucjami kultury posłużono się modelem zaproponowanym przez International Association for Public Participation (2007). W swoim założeniu propozycja IAPP

Tabela 1. Poziomy partycypacji społecznej wg International Association for Public Participation

	Informowanie	Konsultowanie	Włączanie	Współpraca	Upełnomocnienie (empowerment)
Cel	Zapewnienie obywatelom obiektywnych i rzetelnych informacji, które ułatwiają poznanie oraz zrozumienie problemu, okoliczności jego występowania, możliwości oraz podjętych decyzji.	Uruchomienie mechanizmów mających na celu pozyskanie informacji zwrotnej od obywateli na temat planowanych decyzji i rozwiązań.	Uwzględnianie potrzeb, obaw i aspiracji obywateli w tworzonych rozwiązaniach oraz informowanie o stopniu ich wpływu na podejmowane decyzje.	Równoprawny udział aktorów społecznych i władzy publicznej w całym procesie podejmowania decyzji, począwszy od etapu szukania możliwości i selekcji preferowanych rozwiązań.	Oddanie w ręce obywateli prawa do podjęcia ostatecznej decyzji.
Charakter zobowiązania	Obywatele będą informowani o wszystkich aspektach danej sprawy.	Obywatele będą informowani, a także pytani o opinie, obawy i aspiracje odnośnie danej sprawy. Uzyskają również wiedzę, jak podejmowane decyzje będą wpływały na ich życie.	Podejmowane decyzje będą uwzględniały obawy i aspiracje obywateli, którzy uzyskają informacje o tym, jak rozważane warianty decyzji wpłyną na ich życie.	Obywatele będą na partnerskich zasadach uczestniczyć w podejmowaniu decyzji, ich rady oraz sposób postrzegania problemu i rekomendacje będą uwzględniane w ostatecznym rozwiązaniu.	Wdrożone zostaną rozwiązania, za którymi opowiadali się obywatele.

Źródło: opracowanie własne na podstawie International Association for Public Participation 2007.



odnosi się do partycypacji zewnętrznej, wskazując na charakter relacji na linii organizacja publiczna – obywatele. Można jednak założyć, iż przyjęte w modelu poszczególne szczeble drabiny partycypacyjnej w można zastosować zarówno do badania stopnia włączania interesariuszy zewnętrznych w działalność instytucjami kultury, jak też do analizy wpływu poszczególnych interesariuszy wewnętrznych na procesy zarządzania w ramach poszczególnych organizacji. W tabeli 1 przedstawiono różne typy zaangażowania, które obejmuje opisywany model partycypacji.

W dalszej części artykułu przedstawione zostaną wnioski z badań. W pierwszej kolejności omówione zostaną wyniki analizy interesariuszy, na podstawie której odtworzono, jak pracownicy badanych instytucji definiują najważniejszych

partnerów w sieci relacji oraz jakie przypisują im role. Następnie zaprezentowany zostanie sposób, w jaki instytucje planują swoje działania oraz na ile są one spójne z dokumentami strategicznymi tworzonymi na szczeblu centralnym i regionalnym. Na koniec omówione zostaną kwestie związane z praktyką zarządzania instytucjami kultury, ze szczególnym uwzględnieniem współpracy, jaką instytucje nawiązują ze swoimi interesariuszami.

## Jak pracownicy instytucji kultury definiują swoich interesariuszy

Sposoby, w jaki organizacje postrzegają swoje otoczenie wewnętrzne i zewnętrzne oraz sieci powiązań pomiędzy kluczowymi grupami interesu,

Tabela 2. Częstość wskazań poszczególnych grup interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych we wszystkich dziewięciu badanych instytucjach

Kategoria interesariuszy	Interesariusz	Częstość wskazań	Częstość wskazań łącznie w grupie
<b>Interesariusze wewnętrzni</b>			
–	Dyrektor	9	
	Pracownicy merytoryczni	7	
	Instruktorzy	6	
	Księgowość	5	
	Pracownicy administracyjni i techniczni/gospodarczy	4	–
	Grupy artystyczne	3	
	Wolontariusze	2	
	Praktykanci i stażyści	1	
	Wydawnictwo działające w ramach instytucji kultury	1	
<b>Interesariusze zewnętrzni</b>			
<b>Władze samorządowe</b>	Burmistrz	6	
	Urząd Miasta/Gminy	5	
	Rada Miasta/Gminy	4	
	Starostwo	2	19
	Politycy	1	
	Władze samorządowe	1	
<b>Grupa docelowa usług</b>	Odbiorcy/klienci	8	
	Obywatele	6	18
	Turyści	4	

Tabela 2 – cd.

Kategoria interesariuszy	Interesariusz	Częstość wskazań	Częstość wskazań łącznie w grupie
<b>Partnerzy/konkurenci – strona instytucjonalna /publiczna</b>	Inne instytucje kultury	5	
	Placówki oświatowe	5	
	Pozostałe instytucje i służby publiczne	3	15
	Miejscowości partnerskie	2	
	Sołectwa	2	
<b>Partnerzy/konkurenci – strona społeczna</b>	NGO i lokalni aktywiści	8	
	Lokalni twórcy i grupy artystyczne	3	
	Parafia	2	14
	Wolontariusze	1	
<b>„Fundatorzy”</b>	Sponsorzy	7	
	Odbiorcy usług komercyjnych/niestatutowych	3	11
	Lokalne Grupy Działania	1	
<b>Usługodawcy</b>	Artyści/twórcy	4	
	Dostawcy	2	9
	Media	2	
	Agencje/impresariaty	1	

Źródło: opracowanie własne.

zostały odtworzone na podstawie warsztatów analizy interesariuszy. Z pozyskanych danych wynika, że pracownicy badanych instytucji postrzegają sieć powiązań z innymi aktorami społecznym bardzo wąsko, w większości przypadków identyfikując bardzo podobną, niewielką liczbę zewnętrznych i wewnętrznych interesariuszy.

W przypadku interesariuszy funkcjonujących wewnątrz organizacji, w większości placówek lista wyglądała podobnie i składała się z trzelementowego układu takich aktorów, jak dyrekcja, pracownicy merytoryczni i instruktorzy (często także ci, których współpraca z instytucją była czysto komercyjnym układem świadczenia konkretnych usług) oraz pracownicy administracyjni i techniczni. W nielicznych przypadkach do interesariuszy wewnętrznych zaliczano także stażystów oraz wolontariuszy, a także członków grup artystycznych działających w ramach instytucji.

Podczas identyfikacji roli najważniejszych interesariuszy uwagę zwraca sposób, w jaki określa

się dyrekcję. Dyrektorzy instytucji są wskazywani jako posiadający największą siłę oddziaływania na instytucję. Są oni postrzegani przede wszystkim jako „twarz instytucji”, a także jako zarządcy, do których należy organizacja pracy, delegowanie obowiązków, kontrola i egzekwowanie efektów pracy. Dyrektor stanowi w oczach pracowników osobę, na której spoczywa brzemień zapewnienia środków finansowych niezbędnych do funkcjonowania instytucji<sup>2</sup>. Co więcej, dyrektorom często przypisuje się role, które świadczą o tym,

<sup>2</sup> Budżety instytucji tworzone są w perspektywie rocznej, co sprawia, że zarządzający nie mają pewności co do wysokości dotacji w danym roku. Sytuacja taka jest bardzo niekorzystna, utrudnia bowiem planowanie strategiczne, zwłaszcza długoterminowe, i znacznie uzależnia placówkę kultury od władz lokalnych. Na problem ten zwracali również uwagę inni badacze analizujący funkcjonowanie instytucji kultury (por. Głowacki, Hausner, Jakóbiak, Markiel, Mituś, Żabiński 2009; Knaś 2013; Szlendak 2013).

że postrzegani są jako właściciele instytucji, obok organizatora (władzy samorządowej, która jest drugim najczęściej wskazywanym interesariuszem zewnętrznym). Podejście to wydaje się przeczyć konstytucyjnym założeniom publicznych instytucji, gdzie to obywatele i wybrane przez nich władze powinny stanowić szczególną grupę pełniącą funkcje związane z nadzorem właścicielskim, powinni więc znaleźć się w grupie interesariuszy wewnętrznych (por. Kozuch 2005).

Dyrektorzy są również najczęściej inicjatorami przedsięwzięć podejmowanych w ramach instytucji, odgrywając wiodącą rolę w tworzeniu programu instytucji. Potwierdzają to również role, jakie pracownicy przypisują samym sobie. W ramach konkretnych obszarów związanych z zakresem ich podstawowych obowiązków posiadają oni względną autonomię, jednak gdy w grę wchodzi tworzenie całościowej wizji funkcjonowania instytucji kultury, określają się raczej jako realizatorzy tworzonych przez dyrekcję i władze samorządowe założeń niż jako ich współtwórcy. Znacznie wyższy wpływ na działanie instytucji pracownicy przypisują księgowości, która odgrywa bardzo szczególną rolę, wynikającą ze specyfiki rozdzielania funduszy na działalność instytucji. Badane organizacje, planując działania i rozpoczynając rok, nie mają pewności, czy środki otrzymane na działalność będą w stanie pokryć wszystkie koszty. Księgowi muszą więc wykazywać się dużą elastycznością i pomysłowością w zarządzaniu funduszami instytucji. Dodatkowo, na barkach księgowych spoczywa obowiązek dbania o dochowanie wszystkich obowiązujących procedur i przepisów przy realizacji działań instytucji, co wymusza pozyskiwanie kompetencji wykraczających poza obszar związany z finansami. Warto jednocześnie zaznaczyć, że w większości badanych organizacji wszystkie wskazane obowiązki spoczywają na jednej osobie.

Znacznie większa różnorodność występuje w przypadku identyfikacji interesariuszy zewnętrznych, co jest wskaźnikiem dużej różnorodności środowiska, w jakim działają badane instytucje. Po pogrupowaniu poszczególnych interesariuszy w bardziej pojemne kategorie okazało się, że największa liczba wskazań dotyczy interesariuszy określonych ogólnie jako różne grupy przedstawicieli władzy samorządowej (wójtowie

i burmistrzowie/rady miasta/gminy, starostwo, politycy), a także odbiorcy usług (lokalni oraz przyjezdni). W dalszej kolejności, z mniejszą liczbą wskazań, znalazły się podmioty instytucjonalne (sołectwa, placówki oświatowe itp.) oraz społeczne (NGO, lokalni twórcy i grupy artystyczne, parafie). Występują oni w podwójnej roli. Są wskazywani zarówno jako partnerzy, jak i konkurenci dla badanych instytucji. Wśród pozostałych interesariuszy wymieniano także sponsorów (do których zaliczano m. in. odbiorców płatnej oferty instytucji) oraz grupę tak zwanych usługodawców (dostawców, media oraz agencje/impresariaty).

Wśród interesariuszy zewnętrznych największy wpływ na instytucje ma zdaniem pracowników organizator. Często w stosunku do wójtów/burmistrzów używano sformułowań „pracodawca” lub „szef”, co może być wskaźnikiem silnego powiązania i wpływu organizatora na wewnętrzną politykę kadrową, a tym samym na sposób zarządzania instytucją. Dowodzi tego również definiowanie organizatora jako pomysłodawcy i inspiratora wielu działań i wydarzeń realizowanych przez badane instytucje. Istotny wpływ, choć zdecydowanie mniejszy niż w przypadku organizatora, mają również formalne i nieformalne grupy działające na terenie gminy, pełniąc one bowiem istotną funkcję w kształtowaniu lokalnej przestrzeni kultury.

Po uwzględnieniu deklarowanej przez pracowników siły oddziaływania poszczególnych interesariuszy, wyłania się specyficzny obraz funkcjonowania instytucji, oparty na scentralizowanej władzy spoczywającej w rękach organizatora i dyrekcji. Gdy zestawia się to z bardzo słabym poczuciem sprawczości wśród pracowników, może to świadczyć o silnej hierarchiczności struktur w instytucjach (która zazwyczaj wcale nie wynika z formalnej struktury organizacyjnej) i stanowić wskaźnik niskiego poziomu partycypacji wewnętrznej. Fakt, że liczba wskazań organizatora jako najbardziej wpływowego interesariusza przewyższa nawet liczbę wskazań dyrekcji, pokazuje, jak mocna jest pozycja i możliwość oddziaływania władzy samorządowej na działalność instytucji. W tym specyficznym układzie dyrekcja ma więc wpływ na sposób zarządzania instytucją, ale w dużym stopniu kierunki podjętych działań

są wynikiem odgórnych zaleceń burmistrza lub rady. Ginie przy tym, o czym świadczą też pozostałe zaprezentowane dane, rola społeczności lokalnych jako aktorów aktywnie uczestniczących w procesie wyznaczania celów i planów działań instytucji kultury.

## Planowanie działań instytucji – między partycypacją a realizacją wizji lidera

Omawianie kwestii planowania należałoby zacząć od szerokiego kontekstu, związanego z tworzeniem przez organy samorządowe lub same instytucje kultury długoterminowych strategii rozwoju kultury. Wśród badanych gmin tylko jedna nie posiadała dokumentu strategicznego rozwoju wspólnoty lokalnej. W pozostałych gminach takie dokumenty funkcjonowały, jednak niektóre z nich powstały przed 2000 rokiem, a znakomita większość kończyła się na 2013 roku, co pozwala określić główne cele tworzenia takich strategii, które to cele są związane z okresem programowania unijnego. Tylko w jednej gminie odnotowano ukończenie prac nad strategią wybiegającą w przyszłość, aż do 2020 roku.

Przeglądając strategie rozwoju można zauważyć, że kwestie związane z kulturą zajmują w nich ważne miejsce. Istotne jest jednak to, w jaki sposób definiuje się cele rozwoju kultury. Rola kultury ograniczana jest do czynnika, za pomocą którego buduje się pozytywny wizerunek gminy, stymuluje rozwój turystyki czy służy organizacji czasu wolnego mieszkańców gmin. Jedynie w przypadku trzech strategii odnaleźć można szersze cele, związane ze umacnianiem lokalnej tożsamości czy wspieraniem inicjatyw obywatelskich oraz tworzeniem warunków do kooperacji.

Schodząc na poziom poszczególnych instytucji trudno jednak doszukać się powiązań pomiędzy istniejącymi strategiami a sposobami planowania działań w kolejnych latach. Zdecydowany brak myślenia strategicznego wynika, na co wskazano już przy analizie interesariuszy, ze specyfiki planowania budżetu jednostek kultury w kolejnych latach. Zazwyczaj dyrektor instytucji przedstawia organizatorowi plan na kolejny rok, ale decyzje o wysokości dofinansowania zapadają zazwyczaj

w pierwszym kwartale, lub na początku drugiego kwartału danego roku budżetowego. Tym samym instytucje przez ¼ roku działają bez pewności co do środków, którymi będą dysponowały. Środków tych jest zazwyczaj mniej niż o to wnioskowały instytucje, więc plany na dany rok są weryfikowane w trakcie ich realizacji.

Podstawową strategią jest ustalanie budżetu poprzez sumowanie zgłaszanych przez poszczególnych pracowników potrzeb na realizację własnych zadań. Partycypacja wewnętrzna w wielu przypadkach ma jednak pozorny charakter. Konsultowanie budżetu z pracownikami polega na informowaniu i zasięgnięciu opinii poszczególnych osób, natomiast nie mają one większego wpływu na jego finalny kształt. W niektórych przypadkach tworzenie budżetu ogranicza się wyłącznie do ustaleń pomiędzy dyrekcją a księgowością, zaś pracownicy są jedynie biernymi obserwatorami tego procesu. Dzieje się tak w instytucjach, w których dyrektor jest silnie zdeterminowany do realizacji własnej (lub organizatora) wizji funkcjonowania ośrodka. Znikoma jest również rola partnerów społecznych w procesie tworzenia planów instytucji. W procesie tworzenia programu i budżetowania całkowicie wyłączona jest zaś społeczność lokalna i odbiorcy oferty. Żadna z instytucji nie wypracowała uporządkowanej strategii prowadzenia konsultacji. Jeżeli w ogóle one występują, to są to raczej nieformalne rozmowy, głównie z aktywną częścią odbiorców, którzy często sami wychodzą z taką inicjatywą. Oczywiście prowadzenie konsultacji, nawet w takiej formie, wydaje się działaniem ze wszechmiar właściwym. Niestety, przez brak systematyki w tym procesie oraz brak dostępu do opinii i preferencji odbiorców mniej zaangażowanych czy osób z jakichś względów nieuczestniczących w działaniach instytucji trudno zakładać, że instytucje posiadają wystarczającą ilość informacji o ocenie dotychczas prowadzonej działalności czy potrzebach lokalnej społeczności, aby móc na tej podstawie formułować trafne i rzetelne wnioski.

Wszystkie powyższe uwagi nie oznaczają automatycznie, że oferta instytucji kultury nie jest dostosowana do oczekiwań odbiorców czy nie realizuje strategicznych założeń. Najczęściej jednak efekty te nie są wynikiem świadomego namysłu i planowania. Częściej są wynikiem

działań opartych na doświadczeniu i intuicji kadr kultury.

## Współpraca z interesariuszami

Wszystkie badane instytucje są otwarte i chętne do kontaktu z innymi podmiotami przy realizacji zadań. Różne są jednak motywacje tworzenia partnerstw oraz zasady współpracy. W tej kwestii można zauważyć dwa modele współpracy z interesariuszami.

Najbardziej popularny model zakłada bardzo szeroką skalę tworzenia partnerstw, opierających się na długoletnich relacjach z konkretnymi podmiotami. Są nimi przede wszystkim placówki oświatowe, biblioteki, stowarzyszenia (m. in. koła gospodyń wiejskich i ochotnicze straże pożarne) i lokalni artyści. Relacje te mają charakter dwukierunkowy, a funkcja lidera, inicjatora i organizatora jest rotacyjna. Opisane partnerstwa, na co warto zwrócić uwagę, mają charakter nieformalny i opierają się w dużym stopniu na kontaktach osobistych i na utartych, wypracowanych w przeszłości schematach działania.

Drugi model działania, charakterystyczny dla instytucji funkcjonujących w środowiskach o niskiej aktywności innych podmiotów, opiera się na dominującej roli ośrodka kultury jako organizatora i inicjatora działań. Pozostałe podmioty, o ile to możliwe, są zapraszane do współpracy na etapie, na którym działania są już wstępnie zaplanowane. Trudno tu więc mówić o partycypacji w procesie tworzenia wspólnych przedsięwzięć. Podmioty zewnętrzne są raczej zapraszane do współdziałania we wcześniej już zaplanowanej inicjatywie, ewentualnie występują w charakterze recenzentów gotowych i zazwyczaj przyjętych już rozwiązań.

Całkowicie incydentalne i niezbyt rozległe są za to przypadki zawiązywania partnerstw czy współtworzenia i realizacji inicjatyw ze społecznością lokalną, w tym z bezpośrednimi odbiorcami oferty ośrodków kultury. Przyczyn tego stanu rzeczy respondenci zazwyczaj upatrują w biernej postawie mieszkańców. Nie zmienia to jednak faktu, że same instytucje niewiele robią, aby zaktywizować tę grupę do partycypacji i współdziałania. Ponadto z wywiadów wyłania się również wniosek, że pracownicy instytucji zakładają, iż gdyby miesz-

kańcy mieli jakieś uwagi lub pomysły, to zapewne przyszliby z nimi do instytucji.

## Zakończenie

Z zaprezentowanych powyżej wyników badań wyłania się dość specyficzny obraz funkcjonowania instytucji kultury jako ośrodków dość mocno uwikłanych w relacje z kluczowymi interesariuszami i dość tradycyjnie podchodzących do swojej roli i misji, co często hamuje możliwości rozwoju i poszukiwania nowych sposobów działania w lokalnych środowiskach. Poziom partycypacji, zarówno tej będącej udziałem pracowników instytucji, jak i interesariuszy otoczenia zewnętrznego, należy uznać za niski, a pojedyncze przypadki sięgania po rozwiązania właściwe dla wyższych szczebli drabiny partycypacyjnej są stosowane sporadycznie i nie stanowią elementu spójnej, przemyślanej strategii. W tym kontekście niepokój budzi również fakt, że instytucje kultury nie starają się zasięgać opinii na temat proponowanej przez siebie oferty czy na temat oczekiwania społeczności lokalnej. Brakuje także systematycznej ewaluacji własnych działań, co znajduje swoje odzwierciedlenie w stosunkowo niewielkiej liczbie nieszablonowych, nowych inicjatyw i eksperymentalnych działań. Programy merytoryczne instytucji w znacznej mierze są powielane z roku na rok, co petryfikuje utarte ścieżki prowadzenia działalności kulturalnej i zamyka instytucje na rozwój i doskonalenie się.

Symptomatyczna wydaje się w tym także duża zależność ośrodków od organizatora, którego wpływ zauważalny jest na wielu poziomach funkcjonowania instytucji, począwszy od kwestii kadrowych, przez tworzenie i weryfikację budżetów, kończąc na dominującej roli w tworzeniu programu instytucji. Za tego typu wpływem bardzo często kryją się konkretne interesy władz gminy, określane jako dbanie o dobry wizerunek i promocję gminy lub miasta, właściwy poziom usług, ale również osiągnięcie z tego tytułu osobistych korzyści politycznych. Tego typu zależność powoduje, że w pewnym momencie instytucje mogą ograniczyć swoją rolę do bycia, jak to określił Tomasz Szlendak, PR-owym gospodarstwem pomocniczym władz (Szlendak

2013, s. 28). Jest ona także jednym z czynników, który utrudnia budowanie społeczeństwa obywatelskiego i zwiększanie poziomu zaufania. Zamknięte sieci powiązań, często o charakterze hierarchicznym, stanowią według Alejandro Portesa przykład negatywnej formy kapitału społecznego. Jeżeli bowiem relacje przebiegają w ramach pionowych struktur społecznych pomiędzy aktorami o różnym statusie, dostępie do zasobów i możliwościach realizacji własnych interesów, dochodzi do negatywnych zjawisk, takich jak zaniżanie standardów, ograniczenie swobody działania, wykluczanie niektórych grup z dostępu do dóbr i usług czy presja na dokonywanie świadczeń na rzecz określonej grupy (czasem wbrew własnemu interesowi lub interesowi całej społeczności; por. Portes 1998, s. 15). W konsekwencji zahamowaniu ulegają procesy, dzięki którym następować może szeroko pojęty rozwój społeczny i gospodarczy.

Pewnym rozwiązaniem tego problemu mogłaby być dywersyfikacja w pozyskiwaniu środków na działalność. Także wprowadzenie kontraktów menedżerskich opartych na kilkuletnich strategiach stworzonych przez kandydatów na dyrektorów instytucji mogłoby ograniczyć, przynajmniej w pewnym stopniu, chwilowe wahania dopływu środków, oraz zwiększyć autonomię ośrodków kultury.

Z całą pewnością wiele do życzenia pozostawia poziom partycypacji interesariuszy w procesie zarządzania instytucją. Dotyczy to pracowników instytucji, ale przede wszystkim społeczności lokalnej. Na tym polu organizacje mają bardzo wiele do zrobienia. Jedną z dróg otwarcia się na szerszy dialog ze społecznością lokalną jest z pewnością próba wpisania swojej działalności w szersze ramy strategii i polityki na poziomie regionalnym i lokalnym, w których można odnaleźć wiele wskazówek dotyczących nowego sposobu definiowania funkcji kultury na rzecz rozwoju społecznego. Pozwoliłoby to na nowo określić sens egzystencji ośrodków kultury, zdefiniować własną tożsamość w lokalnym układzie instytucjonalnym oraz uświadomić sobie szczególną misję i społeczne cele prowadzonych działań. Wydaje się, że jest to krok niezbędny, aby móc w sposób świadomy i uporządkowany realizować politykę rozwoju opartego na kulturze.

## Literatura

- Beck-Krała, E. (2008). *Partycypacja pracowników w zarządzaniu firmą*. Kraków: Oficyna Wolters Kluwer.
- Bell, D. (2014). *Kulturowe sprzeczności kapitalizmu*. Warszawa: Wydawnictwo Aletheia.
- Bendix, R. (1975). *Max Weber: portret uczonego*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Białynicki-Birula, P., Ćwiklicki, M., Głowacki, J., Klich, J. (2016). Konceptualizacja neoweberyzmu w literaturze przedmiotu. W: S. Mazur (red.), *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym. Od modelu do paradygmatu?* (s. 28–60). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Boni, M. (red.). (2009). *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Coleman, J.S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, 95–120.
- Długosz, D., Wygnański, J.J. (2005). *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*. Warszawa: Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych.
- Drucker, P. (1999). *Spółczesność pokapitalistyczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Drucker, P. (2002). *Mysli przewodnie Druckera*. Warszawa: Wydawnictwo MT Biznes.
- Dudek, K. (2015). Kultura w ćwierćwieczu transformacji. *Kultura i Rozwój*, nr 0, 66–75.
- Fukuyama, F. (1997). *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. Warszawa, Wrocław: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Gawroński, H. (2010). *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*. Kraków: Oficyna Wolters Kluwer.
- Głowacki, J., Hausner, J., Jakóbiak, K., Markiel, K., Mituś, A., Żabiński, M. (2009). *Finansowanie kultury i zarządzanie instytucjami kultury*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie – Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Górnica, J. (2003). Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcje administracji publicznej. W: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna* (s. 145–166), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Griffin, R. (1998). *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hausner, J. (2008). *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Hausner, J. (red.). (2009). *Kultura w kryzysie czy kryzys w kulturze. Raport przygotowany na zlecenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego*. Pobrane z: [http://www.kongreskultury.pl/library/File/Hausner/Kultura%20w%20kryzysie%20czy%20kryzys%20w%20kulturze\\_wpelna.pdf](http://www.kongreskultury.pl/library/File/Hausner/Kultura%20w%20kryzysie%20czy%20kryzys%20w%20kulturze_wpelna.pdf).
- Hausner, J., Karwińska, A., Purchla, J. (2013). *Wstęp*. W: J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój* (s. 13–17). Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Hławicz-Pajdowska, E. (2004). Menedżer służb publicznych – nowy zawód, nowe wyzwania. W: A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej* (s. 127–134). Białystok: Stowarzyszenie Edukacja Administracji Publicznej.
- Hui, D., Chun-Hung, N.G., Mok, P., Ngai, F., Wan-kan, Ch., Yuen, Ch. (2005). *A Study on Creativity Index*. Hong Kong: The Hong Kong Special Administrative Region Government, Home Affairs Bureau.
- International Association for Public Participation (2007). *Spectrum of Public Participation*. Pobrane z: [http://c.yimcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/IAP2%20Spectrum\\_vertical.pdf](http://c.yimcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf).
- Jacher, W. (2008). Funkcje kultury w sektorze rynku. W: S. Partycki (red.), *Kultura a rynek*. T. 2 (s. 66–71). Lublin: Wydawnictwo KUL.
- KEA (2006). *Study on the Economy of Culture in Europe*. Pobrane z: [http://ec.europa.eu/culture/library/studies/cultural-economy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/culture/library/studies/cultural-economy_en.pdf).
- Kietlińska, K. (1995). *Finansowanie kultury. Dylematy teorii i praktyki*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kisilowska, H. (1998). *Partycypacja pracownicza w polskim przedsiębiorstwie w aspekcie integracji europejskiej: zagadnienia prawne*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej.
- Klasik, A. (2010). Od sektora kultury do przemysłów kreatywnych. W: A. Gwóźdź (red.), *Od przemysłów kultury do kreatywnej gospodarki* (s. 47–63). Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Knaś, P. (2013). Animatorzy kultury: terapia grupowa, aktywizacja, lokalizacja, kapitalizacja. *Res Publica Nowa*, 21, 47–52.
- Kowalik, W., Malczyk, K., Maźnica, Ł., Strycharz, J. (2013). *Kompetencje kadr kultury a rozwój kapitału społecznego*. Kraków: Małopolski Instytut Kultury.
- Kowalik, W., Matlak, M., Nowak, A., Noworól, K., Noworól, Z. (2011). *Kultura lokalnie. Między uczestnictwem w kulturze a partycypacją w zarządzaniu*. Kraków: Małopolski Instytut Kultury.
- Koźuch, B. (2005). Specyficzne cechy organizacji publicznej. W: B. Koźuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*. Białystok: Fundacja Współczesne Zarządzanie.
- Krynicka, H. (2006). Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management), *Prace Instytutu Prawa i Administracji w PWSZ w Sulechowie*, 2, 193–202.
- Landes, D.S. (1997). *Bogactwo i nędza narodów. Dlaczego jedni są tak bogaci, a inni tak ubodzy*. Warszawa: Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA.
- Lewandowski, P., Mućk, J., Skrok, Ł. (2010). *Znaczenie gospodarcze sektora kultury. Wstęp do analizy problemu*. Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.
- Mazur, S. (2003). Historia administracji publicznej. W: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna* (s. 41–62). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Mentel, T. (2001). *Partycypacja w zarządzaniu współczesnymi organizacjami*. Poznań: Akademia Ekonomiczna w Poznaniu.
- Moczulska, M. (2011). *Bezpośrednia partycypacja pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Możliwości, przesłanki, uwarunkowania*. Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego.
- North, D.C. (2014). *Zrozumieć przemiany gospodarcze*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer.
- Ostrom, E. (2000). Crowding out Citizenship. *Scandinavian Political Studies*, 23 (1), 3–16.
- Petrakis, P.E., Kostis, P.C., Valsamis, D.G. (2015). Innovation and competitiveness. Culture as a long-term strategic instrument during the European Great Recession. *Journal of Business Research*, 68 (7), 1436–1438.
- Piwowarczyk, J. (2006). *Partycypacja w zarządzaniu a motywowanie pracowników*. Kraków: Oficyna Wydawnicza.
- Plawgo B. (2009). Modele zarządzania publicznego. W: B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji* (s. 180–186). Kraków: Oficyna Wolters Kluwer.
- Portes, A. (1998). Social capital. Its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, 24 (1), 1–24.
- Putnam, R.D. (1995). *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Kraków, Warszawa: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak; Fundacja im. Stefana Batorego.
- Rada Ministrów (2013). *Strategia rozwoju kapitału społecznego 2020*. Pobrano z: <http://ks.mkidn.gov.pl/>

media/download\_gallery/20130520SRKS\_na\_stro-  
nie\_internetowej.pdf.

Rzeszotarska, G. (2008). *Kreacja kapitału ludzkiego w warunkach gospodarki opartej na wiedzy*. W: S. Partycki (red.), *Kultura a rynek*. T. 2 (s. 404–408). Lublin: Wydawnictwo KUL.

Smoleń, M. (2003). *Przemysły kultury. Wpływ na rozwój miast*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Stocki, R., Prokopowicz, P., Żmuda, G. (2008). *Pełna partycypacja w zarządzaniu. Tajemnica sukcesu największych eksperymentów menadżerskich świata*. Kraków: Oficyna Wolters Kluwer.

Strycharz, J. (2013). Organizacje sektora kultury a rozwój. W: J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój* (s. 175–192). Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.

Szlendak, T. (2013). *Zwiastun raportu z badań jakościowych w projekcie „Jak uniknąć samotnej gry w kregle w obszarze kultury?”*. Pobrane z: [http://antybowling.bibel.pl/pliki/Antybowling\\_Zwiastun\\_raportu\\_z\\_badan\\_jakosciowych.pdf](http://antybowling.bibel.pl/pliki/Antybowling_Zwiastun_raportu_z_badan_jakosciowych.pdf).

Szultka, S. (red.). (2014). *Kreatywny łańcuch – powiązania sektora kultury i kreatywnego w Polsce*. Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Wratny, J. (2002). *Partycypacja pracownicza: studium zagadnienia w warunkach transformacji gospodarczej*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Yin, R.K. (2003). *Case Studies Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage.

Zadara-Lichota, P. (red.). (2013). *Świt innowacyjnego społeczeństwa. Trendy na najbliższe lata*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

## **Participatory management in public institutions – The case of communal cultural organizations**

The article provides an overview of the relationship between culture and development and shows the role of cultural organizations in this process. The way to social and economic development, among other things, leads through efficient cultural organizations that use participatory tools and openness to help to multiply social and cultural capitals. The article presents research findings on how local cultural organizations utilize participatory management tools.

Keywords: participatory management, public governance, cultural organization, culture and development.