

Instytucje ramowe: Publiczne instytucje kultury jako katalizator metagovernance w polityce kulturalnej

Zbieranek, Piotr

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Zbieranek, P. (2022). Instytucje ramowe: Publiczne instytucje kultury jako katalizator metagovernance w polityce kulturalnej. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 9(4), 71-93. <https://doi.org/10.33119/KSzPP/2022.4.4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

*Piotr Zbieranek*¹

Instytucje ramowe. Publiczne instytucje kultury jako katalizator *metagovernance* w polityce kulturalnej

Streszczenie

Wzrost złożoności świata społecznego wymusza przemiany polityki publicznej, której przedstawiciele starają się dostosować ją do dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Powszechną formą tej adaptacji wydaje się wdrażanie nowych technik zarządczych zgodnych z modelem *metagovernance*. Zakłada on m.in. uzupełnienie istniejących modeli zarządzania publicznego o horyzontalne sieci interesariuszy polityki publicznej, ale też oparcie polityki na trzech zasadach – wymaganej różnorodności, wymaganej refleksyjności i postawy ironicznej. Publiczne instytucje kultury nazywane instytucjami ramowymi wspierają wdrażanie nowych technik zarządczych przede wszystkim poprzez tworzenie nowych sieci interesariuszy polityki kulturalnej i wsparcie już istniejących. Niniejszy opis instytucji powstał na podstawie wywiadów indywidualnych z osobami zaangażowanymi w tworzenie polityki publicznej w obszarze kultury zrealizowanych w drugiej połowie 2018 r.

Słowa kluczowe: instytucje kultury, *metagovernance*, polityka kulturalna, sieci społeczne

Kody klasyfikacji JEL: H70, H72, H76, Z18

¹ Uniwersytet Gdański, Wydział Nauk Społecznych, e-mail: piotr.zbieranek@ug.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-9161-8946>

Framework institutions: public cultural institutions as a catalyst for metagovernance within cultural policy

Abstract

The increasing complexity of the social world forces transformations within public policies, which are trying to adapt to the dynamically changing reality. The implementation of new management techniques in line with the model of metagovernance appears to be a common formula of such adaptation. The model involves complementing the existing management models with horizontal networks of public policy stakeholders as well as establishing the policy regarding three principles – of the required diversity, required reflexivity, and ironic attitude. Public cultural institutions that serve the role of framework institutions support the implementation of new management techniques, primarily by means of creating new and supporting existing networks of cultural policy stakeholders. The description of the institution is based on in-depth-interviews with individuals involved in the creation of public policy in the area of culture pursued in the second half of 2018.

Keywords: cultural institutions, metagovernance, cultural policy, social networks

JEL Classification Codes: H70, H72, H76, Z18

Wzrost złożoności świata społecznego znajduje odzwierciedlenie w przemianach pola kultury. Działalność kulturalna jest realizowana przez podmioty funkcjonujące w ramach różnych wehikułów organizacyjnych. Podmioty te często wychodzą w swych działaniach poza obszar kultury, rozpoczynając współpracę z szerszym otoczeniem społecznym. Równocześnie działalność kulturalną podejmują podmioty spoza pola kultury (Czarnecki et al., 2012; Bachórz et al., 2019). To wszystko prowadzi do sytuacji wielopłaszczyznowej współzależności, w której tworzona i realizowana jest działalność kulturalna (Krajewski, 2017). Stawia to także istotne wyzwanie przed polityką kulturalną (Czarnecki, Obracht-Prondzyński, Zbieranek, 2014; Lewicki, Filiciak, 2017; Płachecki, Szlendak, 2019). Wyzwanie to sprowadza się do braku prostego przełożenia polityki publicznej na pole kultury.

Przyczyną tego stanu rzeczy jest fakt, że istniejące narzędzia realizacji polityki nie zapewniają bezpośredniego wpływu decyzji politycznych na funkcjonowanie podmiotów autonomicznych wobec władzy publicznej. Polityka publiczna w poszerzonym polu kultury wymaga wobec tej sytuacji wdrażania nowych strategii zarządczych, które są wprowadzane także w innych obszarach polityk publicznych. Strategie te pozwalają – zgodnie z podejściem relacyjno-strukturalnym – zrozumieć ewolucję

podejścia do zarządzania jako adaptacji struktur politycznych do rosnącej komplikacji świata społecznego (Jessop, 2002b, 2008). Zasadniczy kierunek tej adaptacji zakłada dążenie do reorientacji zarządzania publicznego. Następuje ona dzięki stopniowemu uzupełnieniu wertykalnych technik charakterystycznych dla klasycznej biurokracji (*old bureaucracy*) przez dwie grupy narzędzi zarządczych. W pierwszej kolejności przez rozwiązania inspirowane gospodarką rynkową (*new public management*), następnie zaś przez rozwiązania oparte na samoorganizacji interesariuszy polityki publicznej, w tym tworzenie sieci koordynujących działanie zarówno podmiotów publicznych, jak i niepublicznych, międzysektorowych i międzyobszarowych (*new public governance*), przy jednoczesnej otwartości na interesariuszy polityki i ich partycypacji w wypracowywaniu założeń działań o charakterze systemowym (Borghi, Van Berkel, 2007a; Jacobsson, 1999; Héritier, 2002; Denhardt, Denhardt, 2007, 2015). Wydaje się, że kierunek tej ewolucji jest w przypadku świata zachodniego zbliżony, państwa realizują strategie wdrażania podobnych – na poziomie pewnej abstrakcji – mechanizmów zarządzania publicznego, które są jednak w odpowiedni sposób dostosowywane do konkretnego kontekstu społecznego (Borghi, Van Berkel, 2007b; Fuertes, McQuaid, 2013).

***Metagovernance* jako strategia adaptacji polityki publicznej**

Wyzwania, które wiążą się z zarządzaniem coraz mocniej skomplikowanym światem społecznym, doprowadziły do sformułowania modelu *metagovernance*, zawierającego trzy zasadnicze kierunki dla polityki publicznej, tj. zasady: 1) wymaganej różnorodności, 2) wymaganej refleksyjności i 3) postawy ironicznej (Jessop, 2002a, 2002b). Model ten zakłada przede wszystkim wdrożenie „zasady wymaganej różnorodności”, czyli stosowania przez instytucje polityczne instrumentów zarządczych „szytych na miarę”, a więc dostosowanych do konkretnych uwarunkowań. Instrumenty te przynależą do zróżnicowanych porządków zarządczych – zarówno okrzepłych już publicznych struktur hierarchicznych (np. realizacja funkcji państwa poprzez system instytucji publicznych podległych bezpośrednio administracji i przynależących do sektora finansów publicznych), jak i rozwiązań rynkowych (np. kontraktowanie zadań poza sektorem publicznym, w tym angażowanie przedsiębiorstw prywatnych i organizacji pozarządowych), ale też nowych, horyzontalnych układów sieciowych. Układy te umożliwiają koordynację działań współzależnych, lecz autonomicznych interesariuszy polityki publicznej. Koordynacja ma spowodować, że działania te niezależnie od siebie umożliwią osiągnięcie dobra wspólnego przy poszanowaniu autonomii

każdego z partnerów. Takie instrumenty „szyte na miarę” pozwalają na stworzenie struktur umiejętnie łączących zróżnicowane wartości stojące za różnymi koncepcjami państwa i dostarczanych przez niego usług. Docelowo struktury te służą osiągnięciu celów istotnych z punktu widzenia wszystkich wcześniej wymienionych modeli: 1) wartości tradycyjnej biurokracji (tj. profesjonalizm), z 2) rynkową efektywnością działań i 3) demokratyczną partycypacją wszystkich interesariuszy. Równocześnie istotna staje się „postawa ironiczna”, czyli dystans do przyjmowanych strategii, świadomość nieprzewidzianych konsekwencji swoich działań i gotowość do zmiany planów w obliczu dynamicznie zmieniającej się sytuacji. Nie mniej ważna w obliczu współzależności, ale też samodzielności działania autonomicznych aktorów społecznych jest „zasada wymaganej refleksyjności”. Opiera się na dążeniu do lepszego zrozumienia rzeczywistości i nastawieniu struktur organizacyjnych na proces ciągłego uczenia się. Świadomość własnej współzależności skłania do podejmowania działań na rzecz tworzenia wspólnych definicji rzeczywistości i koordynacji działań. Taka refleksyjność aktorów społecznych stanowi fundament samoorganizacji w procesie ciągłego dialogu i dzielenia się zasobami w polu kultury.

To właśnie zaplecze dla takiej – zgodnej z ideą *metagovernance* (Jessop, 2002a, 2008) – przemiany procesów zarządczych przygotowują instytucje ramowe. Tych – nieoczywistych – aktorów polityki publicznej udało się wyodrębnić na podstawie analizy materiału uzyskanego w toku badań nad polityką kulturalną w Polsce (Zbieranek, 2021). Ich pogłębiony opis umożliwiła zaś interpretacja wyodrębnionych w ramach wstępnych analiz aktorów społecznych z perspektywy wyżej przywołanej koncepcji B. Jessopa. Wydaje się, że koncepcja ta pozwala nadać ramę interpretacyjną konkretnym, opisywanym przez rozmówców działaniom społecznym w kontekście funkcji wypełnianej wobec szerszego otoczenia społecznego. Instytucje te bowiem, podejmując działalność o charakterze praktycznopolitycznym (Jessop, 2007), wysyłają istotny impuls do modernizacji pola kultury. Dostarczają decydom politycznym wiedzy (wzbogaconej o pierwiastek ironii politycznej) pozwalającej wdrażać zasadę wymaganej różnorodności. Na tym jednak nie poprzestają, ponieważ odgrywają ważną rolę wsparcia pola kultury. Jest ono konieczne, aby skuteczna stała się strategia elastycznego zarządzania publicznego, która bazuje na daleko idącej autonomii aktorów społecznych.

Podmioty kulturalne – zarówno instytucje publiczne, jak i podmioty niepubliczne – stają się zasadniczym kreatorem własnej strategii działalności. W obliczu tego wyzwania to właśnie instytucje ramowe podejmują działania mające intensyfikować refleksyjność struktur organizacyjnych w polu kultury. Wzmacniają w ten sposób zasoby instytucji, ale też pozwalają umacniać i w odpowiedni sposób wykorzystywać autonomię podmiotów kulturalnych. Dzieje się to przede wszystkim poprzez

tworzenie nowych i wzmacnianie istniejących kanałów komunikacji w obrębie pola kultury i pomiędzy polem kultury a systemem politycznym.

Można zaryzykować twierdzenie, że upowszechnienie się modelu instytucji ramowych jest wynikiem oddziaływania otwartej metody koordynacji – mechanizmów benchmarkingu zarówno odgórnego, jak i oddolnego (Porte, Pochet, Room, 2001). Dostrzec można bowiem, że silnym impulsem do rozwoju takich struktur były programy realizowane na poziomie międzynarodowym i krajowym, skierowane do organów prowadzących i do samych instytucji kultury. Przykładem najsilniejszych bodźców tego typu jest rywalizacja o tytuł Europejskiej Stolicy Kultury. Wiązała się ona z koniecznością przygotowania aplikacji zawierającej szczegółowy program działań kulturalnych. Istotą przygotowania aplikacji było nie tylko uspołecznienie procesu jej przygotowania, lecz także zakorzenienie w lokalnej społeczności przewidywanych działań. To stanowiło wstęp do budowania sieci współpracy transsektorowej, międzyobszarowej i międzyśrodowiskowej, której fundamentem były badania i analizy, a także wymiana dobrych praktyk pomiędzy ośrodkami kultury na poziomie krajowym i międzynarodowym. Jak więc łatwo można zauważyć, w tym wypadku dochodzi do swoistego sprzężenia zwrotnego – instytucje ramowe powstają jako wynik upowszechnienia się nowego sposobu zarządzania, będąc jednocześnie silnym elementem wzmacniającym impulsy innowacyjne, które zapoczątkowały ich powstanie.

Innym ważnym fundamentem tych struktur jest lokowanie nowych instytucji kultury na bazie inwestycji infrastrukturalnych. To nowe instytucje kultury w poszukiwaniu dla siebie innowacyjnej formuły aktywności poszerzają realizowane przez siebie działania, wchodząc na płaszczyznę praktycznopolityczną (Poprawski, 2016; Afeltowicz et al., 2018; Gądecki et al., 2021). Takie impulsy prowadziły do wzmocnienia już istniejących instytucji tego typu lub do powstawania nowych podmiotów, które przyjmowały – choćby w pewnym zakresie – model instytucji ramowych. Nie mniej istotne znaczenie miały programy grantowe wspierające rozszerzenie tradycyjnej działalności publicznych instytucji kultury. Należały do nich m.in. programy Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego realizowane przy udziale Narodowego Centrum Kultury: po pierwsze, konkursy organizowane w latach 2009–2016 w ramach „Obserwatorium Kultury”, zakładające finansowanie działań analityczno-badawczych zróżnicowanych podmiotów kultury (NCK, 2022); po drugie, program „Bardzo Młoda Kultura”, skierowany na realizację projektów regrantingowych z zakresu edukacji kulturalnej na poziomie regionalnym (NCK, 2020b). Programy te pozwalały odnaleźć pomysł na siebie istniejącym już wcześniej instytucjom, które w obliczu szybkich przemian pola kultury musiały zmodyfikować swoją działalność. Dotyczyło to choćby dawnych wojewódzkich domów kultury (Jewdokimow,

2010), ale także wielu innych publicznych instytucji kultury o zróżnicowanym zakresie funkcjonowania.

Działalność instytucji ramowych jest najlepiej widoczna w przestrzeniach, w których szczególnie istotna staje się koordynacja autonomicznych przedsięwzięć w polu kultury. Przede wszystkim możemy je spotkać na poziomie krajowym i regionalnym, choć coraz częściej także na poziomie lokalnym. Taki „głód koordynacji” w środowiskach lokalnych jest zauważalny w dużych ośrodkach miejskich, gdzie w ostatnich latach doszło do znacznego rozwoju pola kultury. Wobec tego nowe metody zarządzania są tam szczególnie potrzebne (Bendyk, Wojnar, 2015). Warto też zauważyć, że choć opis tych podmiotów zawarty w kolejnej części niniejszego artykułu stosuje się przede wszystkim do specyficznych instytucji publicznych, to jednak coraz częściej można spotkać się z rozlewaniem się pewnych cech tego modelu na inne publiczne i niepubliczne podmioty kultury (Kubecka, Białek-Graczyk, 2016).

Celem tego artykułu jest wstępny opis wskazanych instytucji ramowych jako nowego, nietypowego aktora biorącego aktywny udział w formułowaniu polityki publicznej. Opis ten – przedstawiony w kolejnej części artykułu – powstał przede wszystkim na podstawie analizy materiału pochodzącego z projektu badawczego poświęconego procesowi formułowania polityki kulturalnej w Polsce. Jednocześnie został rozszerzony o analizę aktywności tych instytucji w okresie pandemii, przeprowadzoną na podstawie przeglądu literatury przedmiotu. Wnioski z niej zostały zawarte w dalszej części tekstu.

Charakterystyka instytucji ramowych jako nieoczywistych aktorów polityki publicznej – analiza materiałów badawczych

Materiał badawczy służący do opisu instytucji ramowych pochodzi z badań nad polską polityką kulturalną realizowanych w latach 2017–2019. Badania te opierały się przede wszystkim na indywidualnych wywiadach pogłębionych, które zostały przeprowadzone w drugiej połowie 2018 r. Wywiady miały charakter swobodny, lekko ukierunkowany przez listę tematów określających zakres zainteresowań badawczych (Konecki, 2000). Celem projektu był wielowymiarowy opis procesu formułowania polityki publicznej w obszarze kultury z perspektywy jej uczestników, ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów uspołeczniających tenże proces. Realizację badań terenowych poprzedził etap przygotowawczy. Obok studiów literaturowych, które czerpały inspirację ze zróżnicowanych koncepcji teoretycznych, w tym m.in. J. Habermasa (2005) czy D. Eastona (1975), stworzono także podstawy realizacji

wywiadów swobodnych, które – zgodnie z paradygmatem jakościowym przyjętym w projekcie – zyskały charakter małej wstępnej instrumentacji (Miles, Huberman, 2000) wyczerpującej cechy koniecznej prekonceptualizacji (Konecki, 2019). Wygenerowano przede wszystkim listę dyspozycji do wywiadu, która została podzielona na trzy moduły, odpowiadające kolejno: charakterystyce polityki kulturalnej, interesariuszom kultury oraz relacjom pomiędzy kulturą a otoczeniem. W ramach wstępnej instrumentacji została także stworzona wstępna lista potencjalnych rozmówców, których dobór miał charakter celowy, gwarantujący możliwie szeroką różnorodność procesów formułowania polityk publicznych, w których brali udział (Babbie, 2005). Wywiady te zostały przeprowadzone z osobami bezpośrednio zaangażowanymi w formułowanie polityki publicznej – z perspektywy zarówno systemu politycznego (urzędnicy czy politycy – D, czyli decydenci), jak i interesariuszy polityki (menadżerowie czy działacze – R, czyli realizatorzy), ale też szerszego otoczenia (eksperti czy dziennikarze – O, czyli obserwatorzy). W ramach badań przeprowadzono wywiady z 27 osobami, z których 13 reprezentowało w chwili realizacji badania pole kultury, 8 – system polityczny, a 6 – szersze otoczenie. Osoby te posiadały znaczące doświadczenia w zakresie procesów tworzenia i realizacji polityki kulturalnej, a także wieloletnie – najczęściej transsektorowe – doświadczenie w działalności zawodowej związanej z obszarem kultury. Dzięki temu uwagi, którymi rozmówcy się dzielili, zawierały perspektywy wszystkich typów aktorów procesu politycznego. Warto zaznaczyć, że rozmówcy pochodzili z różnych regionów – z obszarów metropolitalnych i ośrodków peryferyjnych. W wywiadach nie tylko próbowali zdefiniować to, czym jest w praktyce polityka kulturalna, lecz także postarali się m.in. zarysować mapę aktorów społecznych zaangażowanych w proces tworzenia tej sektorowej polityki publicznej. Materiał pochodzący z wywiadów indywidualnych został uzupełniony analizą danych zastanych dotyczących procesów politycznych opisywanych przez osoby badane oraz studiami literaturowymi. Badacz dążył więc do uzyskania adekwatności opisu, wykorzystując do tego metodę etnograficzną (Angrosino, 2010), stąd próba tworzenia „gęstego opisu” (Geertz, 2005), który pozwala na konfrontację uogólnień z doświadczeniem samych badanych (Konecki, 2000). Warto przy tym podkreślić, że przyjęte założenia metodologiczne lokują projekt w paradygmacie jakościowym, w którym jako fundament przyjmuje się zasady konstruktywizmu społecznego (Denzin, Lincoln, 2009; Flick, 2010). Stąd też nie stanowią one wierne opisu faktograficznego, a raczej narrację o polityce publicznej wyłaniającą się z wypowiedzi rozmówców.

Tak zgromadzony materiał badawczy został poddany procedurze wielopoziomowego kodowania. Było ono dokonywane zgodnie z zasadami indukcyjnego modelu analitycznego, inspirowanego teorią ugruntowaną i opisanego przez K. Charmaz

(2009a, 2009b). W ramach procesu analitycznego udało się wyodrębnić także nieoczywistych aktorów polityki kulturalnej. Jednymi z nich są opisywane w niniejszym artykule specyficzne publiczne instytucje kultury, które można nazwać ramowymi. To, co je charakteryzuje, to przede wszystkim poszerzona działalność, czyli realizowanie pewnych przedsięwzięć o charakterze praktycznopolitycznym związanym z upowszechnianiem modelu *metagovernance*, który został zasygnalizowany wcześniej. Jest to możliwe dzięki drugiej istotnej cesze tych struktur – umiejętnemu łączeniu zasobów będących w dyspozycji publicznych instytucji kultury z ich autonomiczną, elastyczną strukturą organizacyjną i autorskim podejściem do realizowanej działalności. To pozwala wypełniać instytucjom ramowym podwójną, choć ściśle powiązaną ze sobą funkcję: z jednej strony, kanału komunikacji pomiędzy systemem politycznym a polem kultury, z drugiej zaś – ośrodka innowacji, realizującego działania na rzecz wdrażania nowych rozwiązań zarządczych w systemie struktur publicznych. Do tej ich specyfiki odwołuje się ich metaforyczna nazwa. Funkcje wypełniane przez te instytucje wiążą się bowiem z ukierunkowaniem działań na tworzenie pewnej „ramy”, przyjaznego ekosystemu dla działalności kulturalnej podejmowanej zarówno przez nie same, jak i przez inne podmioty pola kultury.

Poszerzona działalność – od działań kulturalnych do praktycznopolitycznych

Instytucje ramowe wychodzą poza standardową działalność kulturalną odpowiadającą definicji zawartej w ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 poz. 194). Zgodnie z przepisami wskazanej ustawy bowiem działalność ta „polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury” (art. 1). Definicja ta wydaje się istotna ze względu na to, jak dalece od takiej działalności odchodzą analizowane instytucje, które funkcjonują w modelu formalnym (państwowych lub samorządowych) instytucji kultury. Analizie będą podlegały przedsięwzięcia instytucji, które starają się nie tylko sprofesjonalizować własną działalność kulturalną, lecz także są ukierunkowane na profesjonalizację polityki kulturalnej pola kultury jako pewnej całości. Można więc powiedzieć, że jest to w pewnym zakresie nie tyle działalność kulturalna, ile praktycznopolityczna (Jessop, 2007). Sprowadza się do podejmowania zróżnicowanych inicjatyw, których wspólnym celem jest podniesienie efektywności procesów zarządczych w polu kultury. Narzędziem służącym do tego jest przede wszystkim wsparcie refleksyjności aktorów działających w polu kultury (Jessop, 2002b). To właśnie refleksyjność – oparta na efektywnych strukturach komunikacyjnych w obrębie pola kultury – stanowi jeden z istotnych warunków skutecznego zarządzania publicznego w obliczu

rosnącej złożoności. I to na refleksyjności skupiają się działania tychże instytucji. Pojawia się w tym wypadku przestrzeń na projekty naukowo-badawcze oraz praktyczne inicjatywy w otoczeniu, takie jak programy modernizacji infrastruktury oraz doskonalenia struktur organizacyjnych lokalnych instytucji kultury (w tym podniesienie kompetencji pracowników, udoskonalenie procedur zarządczych czy dostępu do usług w zakresie badań i analiz). To te działania często stają się podstawą nie tylko do tworzenia nowych lub wzmacniania już istniejących międzysektorowych i międzyobszarowych sieci współpracy, lecz także kanałów komunikacji instytucji z uczestnikami kultury.

Kanały komunikacyjne mogą być inicjowane lub wzmacniane przez programy wpisane w politykę publiczną, ale mogą też stanowić wynik niezależnej inicjatywy oddolnej. Stanowią w takim wypadku przykład samoorganizacji w polu kultury. Często jednak zachodzi pomiędzy tymi dwoma płaszczyznami sprzężenie zwrotne – działania formalne i nieformalne, oddolne i odgórne uzupełniają się i wzmacniają. Takie sieci osiągają stabilność dzięki zapleczu organizacyjnemu zapewnianemu przez instytucje ramowe. Bez ich zasobów finansowych, kadrowych i infrastrukturalnych działalność sieci byłaby mocno utrudniona. Dzięki tymże instytucjom możliwa staje się także transmisja know-how w zakresie zarządzania sieciami pomiędzy różnymi instytucjami publicznymi. Dobrym przykładem jest w tym wypadku obszar silnie rozdrobionych instytucji kultury „pierwszego kontaktu”, tj. bibliotek publicznych czy domów kultury:

„Program bazuje na zintegrowaniu środowiska zawodowego bibliotekarek. To nie było tak, że w centrali powstają pomysły i się je wysyła w teren, siłą tego programu jest naprawdę co innego – że środowisko się zsiecowało, że te panie się wymieniają między sobą rzeczami, że mają co roku kongresy, że mają spotkania wojewódzkie, że znają swoją bibliotekę wojewódzką ze spotkań fizycznych. To jest potencjał – sieciowość ludzi, którzy się poczuwają do odpowiedzialności za te instytucje. Sieć instytucji łatwo stworzyć, ale sieć osobistą znacznie trudniej” [10].

„Forum Kraków to środowiska związane głównie z domami kultury. To jest ruch, który jest najbardziej stałym ruchem. Ma swoje biuro, ma swoją strukturę, ma swoją władzę, spotyka się od lat dosyć często (...). Oni też tworzą realną zmianę. Nie tylko wpływając na politykę dotyczącą domów kultury, ale przede wszystkim na zmianę dotyczącą samych uczestników tego ciała, czyli dyrektorów domu kultury, animatorów. Tam jest bardzo dużo samokształcenia, przekazywania wiedzy” [18R].

Należy podkreślić, że to właśnie tworzenie i wykorzystywanie inkluzyjnych sieci, w których zachodzą procesy komunikacyjne, wydaje się podstawową formą działalności tych instytucji. Sieciom współpracy towarzyszą zwykle – powiązane ze wspólnymi działaniami – dialog i negocjacje. Nie dziwi wobec tego fakt, że to właśnie

instytucje ramowe stoją także za przedsięwzięciami ukierunkowanymi na szerszą debatę o stanie kultury – niezależnie czy rozmawiamy o poziomie lokalnym, regionalnym, czy krajowym, czy skupiamy się na debacie środowiskowej, czy ogólnospołecznej, inicjowanej oddolnie czy odgórnie. Gdy przyjrzymy się różnego rodzaju przedsięwzięciom nastawionym na tego typu dialog, odnaleźć możemy właśnie instytucje ramowe jako ich zaplecze organizacyjne. Mogą to być instytucje zarówno animacyjne, jak i artystyczne. Warto tu choćby wskazać zaangażowanie Miejskiego Centrum Kultury w Bydgoszczy w powstawanie Masterplanu dla Kultury Bydgoszczy, Teatru Powszechnego im. Zygmunta Hübnera w Warszawie w przygotowanie „Kongresu Kultury 2016” czy Małopolskiego Instytutu Kultury w działalność Forum Kraków. Na przykładzie tych inicjatyw jasno widać powiązanie działalności praktycznopolitycznej instytucji ramowych z ruchami samoorganizacyjnymi. Łączą je silne personalne, organizacyjne, ale też funkcjonalne więzi, co wynika z faktu, że instytucje te stanowią ważne zaplecze dla ruchów samoorganizacyjnych w kulturze. Ruchy te mają zresztą bardzo zróżnicowany charakter – od szerszych i trwalszych ruchów społecznych poprzez punktowe działania nastawione na organizację wydarzeń środowiskowych aż po platformy sieciujące podmioty z pola kultury (Zbieranek, 2021). Rdzeń wszystkich działań podejmowanych w sieciach stanowi wspomniane uwspólnianie postrzegania sytuacji przez zróżnicowanych aktorów pola kultury. Sieci te mogą wobec tego służyć zarówno realizacji konkretnych przedsięwzięć kulturalnych, jak i wypracowywaniu pewnej, ramowej, polityki publicznej:

„Powstała mapa pokazująca złożoność właśnie tego wszystkiego, co się dzieje w kulturze, i taki strzęp diagnozy polegający na wskazaniu takich strategicznych, osiowych problemów. To jest wszystko zebrane i jest rzeczywiście fajne – to uzupełniło te luki, których demokratyczny proces nie zapełnił, a w dyskusji było wykorzystane” [20].
„Wykonuję sześć telefonów i w ciągu dwóch dni mam harmonogram trzech spotkań w województwie z animatorami, z mieszkańcami, którzy na spotkaniach za darmo konsultują ze mną wszystkie pomysły urzędników z biura zarządzania przestrzennego naszego miasta. Sieci to są bezpieczniki w gotowości. Pisząc projekty, zazwyczaj wspominamy o tych sieciach i mobilizujemy organizacje pozarządowe, artystów jako partnerów” [15R].

Jednym z wyróżniających się działań instytucji ramowych jest realizacja projektów z zakresu badań i analiz. Często do tychże działań są rekrutowani doświadczeni badacze lub eksperci działający na stałe w świecie akademickim. Projekty te wyróżniają ich praktyczne nachylenie – często kończą się rekomendacjami dotyczącymi działań w polu kultury lub wskazaniem kierunku dla polityki kulturalnej. To właśnie instytucje ramowe tworzą więc stabilne zaplecze dla procesów zarządczych. Zdobyte wówczas dane są użyteczne, np. w ramach cyklicznego badania czytelnictwa realizo-

wanego przez Bibliotekę Narodową, ale także zróżnicowanych regionalnych i lokalnych diagnoz kultury realizowanych we współpracy z władzami samorządowymi. Równocześnie to na podstawie ich wyników doświadczeni eksperci wypracowują konkretne rozwiązania strategiczne i operacyjne. Na specyfikę tego układu zwracają uwagę urzędnicy i politycy:

„Tam mamy animatorów, mamy doświadczone osoby, również młodych naukowców. I tak naprawdę zręby tego powinny być w instytucji, bo ona ma zawsze bliżej do środowisk. Najważniejsze instytucje to te, które są elastyczne, te, które raz – że sieciują, a dwa – dotyczą tych bezpośrednich beneficjentów. I to jest ważne zarówno z perspektywy urzędu, jak i tych środowisk, bo to znowu oni im przekazują pewną wiedzę, która jest przekazywana nam” [25D].

„Ta wiedza ekspercka powinna mieć charakter punktowy, tworzyć zintegrowane źródło bazy danych. Decydenci nie chcą mieć wiedzy rozproszonej, chcą mieć syntezę. Tak jak w naszej instytucji jest źródło wiedzy, raportów o kulturze. Nie ma drugiej instytucji w Polsce, która ma takie zasoby wiedzy. Natomiast chodzi o to, żeby z tego skorzystały te instytucje, dla których działalność o takim charakterze nie jest pierwszoplanowa” [20D].

Przykład programu ministerialnego „Bardzo Młoda Kultura” (BMK) – wielokrotnie przywoływany przez badanych – ilustruje to, w jaki sposób instytucje ramowe stają się partnerami dla struktur politycznych. Partnerstwo to zaś jest sposobem na wdrażanie innowacji politycznych do systemu zarządzania publicznego. Podstawowym założeniem przywołanego programu BMK było finansowanie lokalnych inicjatyw z zakresu edukacji kulturowej z wykorzystaniem mechanizmu regrantingu. Pośredniczące w tym procesie publiczne instytucje kultury operowały na poziomie regionalnym i to one ogłaszały konkursy grantowe na projekty realizowane przez osoby lub podmioty z obszaru kultury i edukacji chcące podejmować wspólne inicjatywy. Założenia tego programu wynikały z wieloletniej działalności analityczno-badawczej ekspertów realizowanej w ramach jednej z instytucji ramowych. Działalność ta uwzględniała przy tym zarówno konsultacje założeń, jak i rzeczywisty pilotaż programu. O jakości tego programu świadczy fakt, że nie tylko przetrwał zmianę polityczną na poziomie krajowym, lecz także jest zauważalny transfer rozwiązania do innych obszarów polityki kulturalnej, czego przykładem jest rządowy Program Wieloletni „Niepodległa” na lata 2017–2022 (RM-111-76-17; RM-111-106-18). Warto zaznaczyć, że wstępne poparcie polityczne dla programu to pokłosie działalności rzeczniczej ruchu „Obywatele Kultury”, czyli jednej z sieci samoorganizacyjnych. Wprowadzenie tego programu – opartego na działalności analityczno-badawczej i rzeczniczej instytucji ramowych oraz sieci – powoduje jednocześnie zwrotnie wzmocnienie usieciowienia w polu kultury:

„Jeżeli sieć nie ma jakości samonapędowej, tzn. nie jest to zbiór mocnych ośrodków, które potrafią stworzyć jakiś rodzaj płaszczyzny współpracy, wspólnych celów, to jest potrzebny inicjator takich rzeczy. Myślę, że w tej chwili staramy się to robić, ale bez ambicji zarządzania i potem narzucania standardów – modeli kultury, sposobów uczestnictwa, wskaźników jakości oferty. Natomiast, rzeczywiście, Bardzo Młoda Kultura to program, który nam umożliwił realne tworzenie sieci i oddziaływanie poprzez nią na rzeczywistość. Współpracujemy z dość liczną siecią osób i to się powoli przekłada na instytucje” [10R].

Warto dodać, że działania podejmowane przez instytucje łączą w sobie dwa pola aktywności – zarówno tej kulturalnej, jak i politycznej. Przy czym mamy do czynienia ze zróżnicowanym charakterem działań praktycznopolitycznych. Można bowiem wyróżnić takie, które mają charakter realizacji i samodzielnego kreowania polityki przez te podmioty. Każdorazowo więc profil organizacji ma zindywidualizowany rys. Wynika to z faktu, że instytucje ramowe charakteryzuje autonomia organizacyjna.

Struktura samosterowna – autonomiczni aktorzy w sieci instytucji publicznych

Kluczem do tego, aby możliwe stało się efektywne działanie instytucji ramowych, jest samosterowność publicznych instytucji kultury, do których zaliczają się instytucje ramowe. Jej absolutnym fundamentem są regulacje prawne gwarantujące to, że instytucje te cieszą się autonomią organizacyjną. Zgodnie z nimi organy sprawujące nadzór nad publicznymi instytucjami kultury mają ograniczony wpływ na ich bieżące funkcjonowanie. Istotne narzędzia wpływu organów prowadzących to z pewnością: stworzenie statutu instytucji, organizacja konkursów i udział w komisjach oceniających kandydatów na kierownicze stanowiska w placówkach, a także ustalanie rocznych budżetów instytucji. Z nadzorem nad instytucjami łączy się także cały zestaw wertykalnych praktyk zarządczych, które pozwalają administracji mieć bieżący wgląd w funkcjonowanie placówek. To pozwala wywierać – pośrednio – wpływ na profil, ale też zakres prowadzonej działalności:

„Ja sądzę, że poziom nadzoru jest bardzo wysoki, bardzo trudno dokonywać zmian, które nie są w żadnym stopniu zatwierdzone przez samorząd, bo ta kontrola odbywa się na każdym poziomie podejmowania decyzji ze strony dyrektora i jest dokumentowana raportami. Urząd ma do tego możliwość własnego audytowania, często jest to obowiązek. W przypadku Gdańska i Łodzi to są coroczne audyty, które dokonują jeszcze pełnej kontroli prawidłowości funkcjonowania instytucji we wszystkich zakresach. Nie ma takich rzeczy w mojej instytucji, których samorząd by nie wiedział” [17R].

Rodzi to sytuację swoistego dualizmu. Jednoczesnej zależności i niezależności, związku i rozdziału instytucji kultury i administracji publicznej. Zależność powoduje reaktywność na naciski struktur politycznych. Wiąże się to także z przynależnością do sektora publicznego, a co za tym idzie – wpływa na dysponowanie istotnymi zasobami organizacyjnymi, takimi jak zasoby infrastrukturalne, kadrowe oraz finansowe. Jednocześnie ta przynależność zwiększa zaufanie w relacjach pomiędzy administracją publiczną a przedstawicielami instytucji ramowych. Niezależność wpływa zaś wprost z prawnej autonomii. Wiąże się to z podmiotowością i możliwością kształtowania własnej działalności. Zależnie od konkretnej sytuacji instytucje ramowe mogą być postrzegane w kategorii realizatora albo też kreatora swoich działań:

„Sami zdefiniowaliśmy swoją rolę. To są zasadnicze obszary naszej aktywności – wynik autorskiego podejścia i konsekwencja doświadczeń. Ja uważam za pozytywne to, że ze strony organizatora jest dosyć duże zaufanie, jeśli chodzi o nasze wybory. To są wybory, które bazują na wiedzy, doświadczeniu w badaniach, ewaluacji i świadomości działań w środowisku partnerskim. Podkreślam tę autonomię, ona jest najmniejsza w zakresie finansowym. Administracja jest w stanie zaproponować bardzo ogólne kierunki wynikające z demokratycznego wyboru, a posiadając zdolności wyłącznie pracy w ramach procedur, proponuje, by delegować realizację szczegółowych planów agendom” [15R].

„Instytucje odgrywają o tyle ważną rolę, że są umocowanymi miejscami, które mogą przerobić to od strony administracyjnej. Że wszystko, co się wiąże z kształtowaniem polityki kulturalnej, co nie jest związane z ustawodawstwem czy prawodawstwem, bo to ma swoje ścieżki legislacyjne, tylko wszystko, co się wiąże z realnymi działaniami, wymaga przepływów finansowych, a przepływy finansowe wymagają księgowej, umowy, papieru, podpisu, pieczętki i osób, które to potrafią zrobić” [23D].

Jak wskazują badania, taki dualizm czyni autonomię kwestią problematyczną. Rzeczywista relacja pomiędzy organami prowadzącymi a publicznymi instytucjami kultury jest rozpięta pomiędzy ręcznym sterowaniem a autarkią instytucji. Oczywiście istotne są czynniki sytuacyjne, w tym przede wszystkim charakter instytucji. Im większe jej znaczenie, tym większy nacisk na to, aby realizowała uzgodnioną agendę. Nie mniej ważne są osobiste relacje pomiędzy wóldarzami a menadżerami kultury. To z nich wypływa m.in. poziom zaufania struktur administracyjnych do działań instytucji. Wydaje się jednak, że najważniejszym czynnikiem, który ma przełożenie na działalność instytucji (także jej poziom innowacyjności), jest wizja działań dyrektora. Jakość jej funkcjonowania jest wprost zależna od sprawności jej menadżera:

„Intencja jest taka, że instytucja kultury działa autonomicznie i odpowiedzialność za to, co tam się dzieje, bierze dyrektor. Czyli dyrektor nie ma czekać, aż ktoś mu

powie, co ma robić, albo procedura mu powie, tylko musi mieć w kulturze pomysł, jak ta instytucja ma funkcjonować” [14R].

„My to ćwiczymy na przykładzie swoich filii – mamy 50 filii, czyli niezależnych podmiotów działających na terenie miasta, i każda z nich ma swojego kierownika i czasem to samo miejsce, z tym samym zasobem, te same narzędzia powierzone innemu kierownikowi o porównywalnych teoretycznie dokumentach czy doświadczeniu zawodowemu przekazane innemu człowiekowi nagle zaczynają generować zupełnie inny ruch” [17R].

Strategie instytucji jednak nie powstają i nie są realizowane w próżni. To często wypadkowa wielu różnych czynników strukturalnych. Jednym z kluczowych jest wpływ otoczenia. Rozmówcy obok oddziaływań ze strony organizatora sygnalizują także wpływ sieci, w których funkcjonują instytucje. To one bowiem stają się podstawowym narzędziem przepływu informacji o działaniach możliwych do realizacji: „To jest wynik autorskiego podejścia i konsekwencja doświadczeń. To nie jest tak, że pewnego dnia się obudziliśmy i będziemy się zajmować tymi rzeczami, tylko w ramach tych rzeczy jesteśmy dobrzy, mamy partnerów i mamy efekty, w ramach tych rzeczy realizujemy odpowiedzialną politykę kulturalną i wpisujemy się w strategię rozwoju województwa” [15R].

„To dyrektorzy są ważni i niech oni też wiedzą, że mogliby coś tutaj zrobić. Ale oni nie wiedzą – wiedzą tylko ci, którzy są w sieci tutaj, a ci, którzy są poza, to nie. To teraz wchodzi ja i mówię, że można z bibliotekami czy innymi instytucjami, bo ja mam swoje” [22D].

Wydaje się więc, że uwolnienie instytucji ramowych ze sztywnego gorsetu pozwala na wysoki poziom reaktywności, adaptacji ich funkcjonowania do dynamicznie zmieniającego się otoczenia. Pozwala to też uzupełniać, wspierać system polityczny w działaniach zarządczych tam, gdzie pojawia się tego pilna potrzeba. Taką ich rolę sygnalizują zresztą przedstawiciele systemu politycznego:

„To są właśnie te instytucje, które powinny być na poziomie regionalnym – tak naprawdę mamy teatry, mamy muzea – one są dość mocno dookreślone, jak powinny być. Ale najważniejsze instytucje to te, które są elastyczne, te, które mogą: raz – że sieciują, a dwa – dotyczą tych bezpośrednich beneficjentów” [25D].

Instytucje ramowe wobec pandemii COVID-19 – eksploracja podejmowanych działań

Wydaje się, że dobrą ilustracją funkcjonowania instytucji w praktyce społecznej w Polsce jest okres pandemii COVID-19, który nastąpił już po okresie zasadniczych badań opisanych w niniejszym artykule. To właśnie ten okres wzmocnił

wyzwania, przed którymi stoi sektor kultury i na które odpowiedzią jest działalność instytucji ramowych. O sile oddziaływania pandemii świadczy chociażby to, że zdecydowana większość podmiotów kultury wskazała pod koniec 2020 r., że bezpośrednio doświadczyła jej negatywnych skutków (GUS, 2021; Knaś, 2020). Jak wskazują badania ogólnopolskie, pandemia i związane z nią daleko idące obostrzenia zmusiły sferę kultury do swoistej restrukturyzacji (Buchner et al., 2021; Fandrejewska-Tomczyk, 2020). Sytuację podmiotów kultury syntetycznie opisano w *case study* Filharmonii Łódzkiej: „Obecność pandemii unaoczniała konieczność działania w sytuacji permanentnej niepewności. Pandemia postawiła nas wszystkich przed koniecznością rewizji dotychczasowego sposobu działania: zarządzanie zdalne, zarządzanie projektowe, zarządzanie ryzykiem i niepewnością wygenerowały nowe sposoby komunikacji, nowe sposoby planowania i nowe metody optymalizacji” (Kaczmarek, 2021: 252). Pandemię COVID-19 można rozpatrywać także jako czynnik generujący dodatkowe wyzwania stojące przed tymi, którzy realizują politykę kulturalną (OEES, 2020).

Pandemię można więc traktować jako zmianę społeczną, która weryfikowała zdolność instytucji ramowych do wsparcia samoorganizacji w ramach pola kultury. Wstępne obserwacje pozwalają wskazać, że wsparcie działalności aktorów społecznych w polu kultury w wielu przestrzeniach terytorialnych wzięły na siebie – często w porozumieniu z władzami publicznymi – właśnie instytucje ramowe. Ich działania były w tym wypadku wielopłaszczyznowe. Przede wszystkim instytucje te przygotowywały raporty badawcze, które pozwalały na monitoring sytuacji w obszarze kultury. Dzięki temu polityka publiczna nie była tworzona „na ślepo”, a decydenci mogli lepiej zrozumieć specyfikę funkcjonowania pola kultury w obliczu pandemii. Dzięki badaniom rozpoznano zarówno lokalne, jak i branżowe silne i słabe strony, szanse i zagrożenia, jakie stały wówczas przed podmiotami kultury. Dobrymi przykładami takich studiów diagnostycznych wzbogaconych jednak o komponent rekomendacyjny i prezentacje dobrych praktyk stanowiły chociażby badania realizowane przez Małopolski Instytut Kultury (Knaś, 2020), Mazowiecki Instytut Kultury (Woźniak, 2021), poznańskie Centrum Kultury Zamek (Chajbos, Lis, 2020), ale też przedsięwzięcia badawcze wspierane chociażby przez Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zabytków (Pasternak-Zabielska, 2020). Szczególnie ciekawe w tym kontekście były badania realizowane przez koalicję miast „Badania kryzysu i zmian w kulturze w czasie pandemii COVID-19, czyli kondycja kultury miejskiej w Gdańsku, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu, na przestrzeni lat 2020–2021” (Krakow.pl, 2022), wykorzystujące możliwości organizacyjne sieci instytucji zarządzających procesem starań poszczególnych miast o uzyskanie tytułu Europejskiej Stolicy Kultury 2016. To dzięki tym wszystkim badaniom głośniejsze

zostały wyartykułowane konsekwencje zmniejszających się zasobów w polu kultury, czyli napięcia w relacjach podmiotów z organizatorami, ale też większa rywalizacja z innymi podmiotami o ograniczone zasoby publiczne. Szczególnie istotnym obszarem dociekań badawczych była sytuacja osób działających w dziedzinie kultury – zarówno konieczność elastycznej gotowości samorozwoju i współpracy (Michalak-Pawłowska, Plebańczyk, 2021), jak i trudności z poradzeniem sobie w sytuacji niepewności (Lis, Walczyk, 2021; Stoch, 2021). Takie wnioski posłużyły zwiększeniu samoświadomości i krytycznej refleksji w samym polu kultury. To także z tych raportów płynęła informacja o zasięgu kultury zapośredniczonej przez sieć (NCK, 2020a), ale też refleksja nad specyfiką kultury zapośredniczonej cyfrowo, która jest pozbawiona kontekstu fizycznego i charakterystycznego dla niego „zanurzenia” emocjonalnego (Bryłowska, Stachura, 2021; Buchner et al., 2021). To pozwala lepiej zrozumieć gotowość publiczności do powrotu do dawnych form uczestnictwa w kulturze po ustaniu pandemii (NCK, 2020a).

Często instytucje ramowe brały także na siebie zarządzanie programami wsparcia finansowego dla podmiotów kultury. W tym wypadku chodzi zarówno o wsparcie proaktywne, mające umożliwić podejmowanie działań i restrukturyzację działalności w nowych warunkach, np. wykorzystanie nowych technologii, jak i o programy reaktywne, umożliwiające utrzymanie istniejących struktur organizacyjnych poprzez zrekompensowanie strat wynikających ze wstrzymania działalności (Fandrejewska-Tomczyk, 2020). Instytucje ramowe pełniły więc funkcje operatorów dla mechanizmów tworzonych przez władze publiczne – zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym oraz lokalnym. Przykładem takiego rozwiązania był chociażby Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, wyodrębniony w ramach Funduszu Wsparcia Kultury. Z ramienia Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego jego działaniami pokierowały dwie narodowe instytucje kultury – Instytut Teatralny im. Zbigniewa Raszewskiego oraz Instytut Muzyki i Tańca (Kopec, Materska-Samek, 2021). Na podobnym mechanizmie – operowaniu na wydzielonych środkach publicznych – bazował konkurs „Kultura w sieci”, którego operatorem zostało Narodowe Centrum Kultury. W konkursie tym podmioty kultury otrzymywały środki na realizację działań projektowych w przestrzeni cyfrowej. Zauważalne były próby wdrażania dzięki tym programom innowacji – zarówno programowych (por. Kamińska, 2021; działania komunikacyjne Zachęty Sztuki Współczesnej oraz Muzeum Narodowego w Warszawie), jak i organizacyjnych (por. Krawczyńska, 2021; wdrożenie w bibliotekach systemu Scrum, umożliwiającego efektywną pracę zdalną). Dzięki nim utrzymane zostały w odnowionej formule zasadnicze – nawet bardziej skomplikowane i wymagające współpracy wielu podmiotów – działania kulturalne (por. Bartoszewicz, 2021; przeniesienie krakowskich festiwali artystycznych w przestrzeń cyfrową).

Na marginesie warto zaznaczyć, że instytucje ramowe także samodzielnie realizowały działania umożliwiające restrukturyzację podmiotów kultury i płynne dostosowanie ich struktur do zmieniającej się sytuacji. Wykorzystując stworzone sieci współpracy, instytucje te organizowały różnorodne inicjatywy szkoleniowe i sieciujące. Na uwagę zasługują w tym zakresie działania umożliwiające zdobycie za pośrednictwem platform cyfrowych dodatkowych kompetencji. Były one realizowane m.in. przez operatorów regionalnych programu BMK. Przykładem są chociażby szkolenia prowadzone przez: Centrum Kultury Zamek w Poznaniu „Jak bezpiecznie otworzyć się na publiczność? – zarządzanie kryzysowe w instytucjach kultury” (CK Zamek, 2020), Instytut Kultury Miejskiej w Gdańsku „Jak poprowadzić dobre spotkanie online?” (IKM, 2021) czy Małopolski Instytut Kultury w Krakowie „O traceniu i przywracaniu sensu. Edukacja kulturowa dzieci i młodzieży w czasach pandemii” (MIK, 2020).

Podsumowanie

Wydaje się, że nowe koncepcje zarządzania rosnącą złożonością świata społecznego, którymi inspirowane jest współczesna polityka publiczna, trafnie pozwalają zrozumieć relacje pomiędzy systemem politycznym a polem kultury. Przykładem takich relacji jest opisana w tekście działalność specyficznych publicznych instytucji kultury nazywanych „ramowymi”, jako nieoczywistego aktora polityki publicznej. Obraz wyłaniający się z badań realizowanych w 2018 r. zyskuje potwierdzenie w eksploracyjnej analizie działań instytucji ramowych wobec pandemii COVID-19. Zgromadzony materiał badawczy pozwala interpretować instytucje te jako podmioty wspierające tworzenie efektywnych mechanizmów zarządzania w ramach polityki publicznej. Mechanizmy te są zgodne z modelem *metagovernance* (Jessop, 2002b, 2008).

Instytucje ramowe charakteryzują się przede wszystkim poszerzoną działalnością – realizacją przedsięwzięć wyrastających poza tradycyjną działalność kulturalną i wchodzeniem w obszar aktywności praktycznopolitycznej. Typowe dla tychże instytucji jest przede wszystkim zaangażowanie w zarządzanie wybranymi procesami politycznymi, np. organizacją programów modernizacyjnych podmiotów kulturalnych czy też partycypacyjnym wypracowywaniem polityki kulturalnej. Równocześnie prowadzą one działalność badawczo-analityczną, która dostarcza pogłębionej diagnozy pola kultury i tworzy rekomendacje dla polityki kulturalnej, ale zwiększa także samoświadomość w obszarze kultury.

Ich działania wychodzą naprzeciw licznym wyzwaniom stojącym przed przedstawicielami pola kultury i polityki kulturalnej, wyznaczającej ramę funkcjonowania

tej przestrzeni życia społecznego. Instytucje te zostały stworzone przede wszystkim na poziomie ogólnopolskim, regionalnym i na obszarze metropolii jako wynik impulsów modernizacyjnych – m.in. starań metropolii o tytuł Europejskiej Stolicy Kultury 2016 czy też inwestycji infrastrukturalnych. Do sprawnego działania wykorzystują one swoje specyficzne usytuowanie – pomiędzy światem polityki a światem kultury. Ich efektywna działalność jest możliwa dzięki specyfice organizacyjnej, jaką daje im status publicznej instytucji kultury – niezależność organizacyjna tych struktur pozwala na ich autonomiczną aktywność przy pozostawaniu w bliskich związkach z organizatorem publicznym. To pozwala im na podejmowanie działań niezależnych, elastyczne dostosowanie się do zmieniających się uwarunkowań przy dostępie do zróżnicowanych zasobów będących w dyspozycji struktur publicznych.

Specyficzną cechą organizacji ramowych jest tworzenie sieci społecznych do realizowania działalności politycznej, ale też aktywne wykorzystanie już istniejących. Sieci te służą nie tylko realizacji przedsięwzięć kulturalnych, lecz także wypracowywaniu i realizacji polityki kulturalnej. Instytucje ramowe wykorzystują sieci tworzone zarówno „odgórnie”, jak i „oddolnie”. Z jednej strony, tworzone intencjonalnie w celach zarządczych, najczęściej stanowią efekt oddziaływania struktur politycznych na pole kultury. Podstawą ich działalności mogą być zróżnicowane projekty kulturalne, procesy włączenia aktorów pola kultury do wypracowywania polityki kulturalnej czy też programy modernizowania pewnych obszarów instytucjonalnego pola kultury. Z drugiej strony, są to sieci tworzone spontanicznie w celu koordynacji działań zróżnicowanych aktorów społecznych. Ich podstawę może stanowić wspólnota interesów czy wartości, często będących zresztą w kontrze do istniejącej polityki publicznej. To one także stają się siłą sprawczą procesów modernizacji pola kultury i polityki kulturalnej. Z nich bowiem rodzi się reprezentacja szerszych środowisk, która jest istotnym partnerem społecznym dla władzy publicznej. Obie formuły działania łączy to, że są wykorzystywane do sprawnego zarządzania polem kultury, w tym podnoszenia refleksyjności podmiotów kulturalnych. Wpisują się więc wprost w założenia nowych koncepcji zarządzania publicznego. Instytucje ramowe stanowiące zaplecze organizacyjne sieci można traktować jako impuls do upowszechniania się idei zarządczych zgodnych z *new public governance* i *metagovernance* (Jessop, 2002a, 2008; Borghi, Van Berkel, 2007a; Jacobsson, 1999; Héritier, 2002).

Oświadczenie o wkładzie poszczególnych autorów

Autor potwierdza, że jest jedynym twórcą tego artykułu i zatwierdził go do publikacji.

Oświadczenie o konflikcie interesów

Autor deklaruje, że badanie zostało przeprowadzone przy braku jakichkolwiek powiązań komercyjnych lub finansowych, które można by zinterpretować jako potencjalny konflikt interesów.

Oświadczenie o etyce badawczej

Autor poświadcza, że opublikowane w tekście badania zostały przeprowadzone zgodnie z etyką badawczą afiliowanej uczelni.

Oświadczenie o dostępności danych badawczych

Zbiory danych przedstawione w niniejszej pracy nie są łatwo dostępne, ponieważ istotna z perspektywy uczestników badań była anonimizacja ich wypowiedzi. Więcej informacji o badaniach (w tym szczegółowy opis uczestników i gęsty opis wyników) można odnaleźć w monografii naukowej: Piotr Zbieranek (2021). *Demokratyczna kultura. Proces formułowania polityki w zakresie kultury*. Gdańsk: Wydawnictwo Naukowe UG. Wnioski o dostęp do zbiorów danych należy kierować do autora.

Podziękowania

Autor dziękuje tym, którzy przyczynili się do powstania niniejszego tekstu – przede wszystkim dr. hab. Arkadiuszowi Karwackiemu za recenzję pracy doktorskiej poświęconej polityce kulturalnej (ta zainspirowała autora do podjęcia tej problematyki z trochę innej perspektywy) oraz dr. Krzysztofowi Stachurze za inspirujące komentarze do roboczej wersji tekstu.

Bibliografia

- Afeltowicz, Ł., Gądecki, J., Olechnicki, K., Szlendak, T., Wróblewski, M. (2018). *Efekt Bilbao/ kult cargo. Nowe instytucje kultury w Polsce*. Elbląg: Elbląskie Towarzystwo Naukowe im. Jana Myliusy.
- Angrosino, M. (2010). *Badania etnograficzne i obserwacyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Babbie, E. (2005). *Badania społeczne w praktyce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bachórz, A., Obracht-Prondzyński, C., Stachura, K., Zbieranek, P. (2019). *Gra w kulturę. Przemiany pola kultury w erze poszerzenia*. Gdańsk: Instytut Kultury Miejskiej.

- Bartoszewicz, M. (2021). Kultura w czasie pandemii – zarządzanie zasobami organizacji niezbędnymi do przyjęcia nowej formuły wydarzenia festiwalowego, *Zarządzanie w Kultu-rze*, 2: 255–272.
- Bendyk, E., Wojnar, K. (red.) (2015). *Diagnoza na potrzeby programu operacyjnego rozwój potencjału twórczego i wsparcia twórców*. Warszawa: Biuro Kultury Urzędu m.st. Warszawy.
- Borghgi, V., Berkel, R. van (2007a). New Modes of Governance in Italy and The Netherlands: The Case of Activation Policies, *Public Administration*, 85(1): 83–101.
- Borghgi, V., Berkel, R. van (2007b). New modes of governance in activation policies, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 7(8): 277–286.
- Bryłowska, N., Stachura, K. (2021). *Kultura online – w poszukiwaniu immersji*. Gdańsk: Instytut Kultury Miejskiej.
- Buchner, A., Urbańska, A., Wierzbička, M., Janus, A., Cetera, N. (2021). *Kultura w pandemii. Raport z badania*. Warszawa: Fundacja Centrum Cyfrowe.
- Chajbos, K., Lis, B. (2020). *Przyszłość kultury. Badanie poznańskiego sektora*. Poznań: Centrum Kultury Zamek w Poznaniu.
- Charmaz, K. (2009a). *Teoria ugruntowana. Praktyczny przewodnik po analizie jakościowej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Charmaz, K. (2009b). Teoria ugruntowana w XXI wieku. Zastosowanie w rozwijaniu badań nad niesprawiedliwością społeczną. W: *Metody badań jakościowych (707–746)*, t. 1, N. Denzin, Y. Lincoln (red.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- CK Zamek (Centrum Kultury Zamek) (2020). *Jak bezpiecznie otworzyć się na publiczność? – zarządzanie kryzysowe w instytucjach kultury – warsztaty otwarte online BMK*, <https://ckzamek.pl/wydarzenia/5898-jak-beezpiecznie-otworzyc-sie-na-publicznosc-zarzad> (dostęp: 29.06.2022).
- Czarnecki, S., Dzierżanowski, M., Grabowska, M., Knera, J., Michałowski, L., Obracht-Prondzyński, C., Stachura, K., Szultka, S., Zbieranek, P. (2012). *Poszerzenie pola kultury. Diagnoza potencjału sektora kultury w Gdańsku*. Gdańsk: Instytut Kultury Miejskiej.
- Czarnecki, S., Obracht-Prondzyński, C., Zbieranek, P. (2014). Przemysław poszerzenie – praktycy i badacze wobec zmian, *Kultura Współczesna*, 3: 37–45.
- Denhardt, J., Denhardt, R. (2007). *The Public Service: Serving, Not Steering*. Armonk–London: M.E. Sharpe.
- Denhardt, J., Denhardt, R. (2015). The New Public Service Revisited, *Public Administration Review*, 75(5): 664–672.
- Denzin, N., Lincoln, Y. (2009). Wprowadzenie. Dziedzina i praktyka badań jakościowych. W: *Metody badań jakościowych (19–75)*, t. 1, N. Denzin, Y. Lincoln (red.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Easton, D. (1975). Analiza systemów politycznych. W: *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej (562–576)*, W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki (red.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Fandrejewska-Tomczyk, A. (red.). (2020). *Raport Kultura. Pierwsza do zamknięcia, ostatnia do otwarcia. Kultura w czasie pandemii Covid-19*. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.

- Flick, U. (2010). *Projektowanie badania jakościowego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Fuertes, V., McQuaid, R. (2013). The Work Programme: A new public governance policy or a continuation of new public management?, *Fondazione Volontariato e Partecipazione Working Paper series PVeP*, 20: 1–28.
- Gądecki, J., Afeltowicz, Ł., Morawska, I., Anielska, K. (2021). From culturally-led development to a mega-project: An extended case study of the New Centre of Łódź, *Przegląd Socjologiczny*, 4: 61–93.
- Geertz, C. (2005). *Interpretacja kultur. Wybrane eseje*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- GUS (Główny Urząd Statystyczny) (2021). *Wpływ pandemii COVID-19 na podmioty działające w obszarze kultury w IV kwartale 2020 r. Informacja sygnałna*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Habermas, J. (2005). *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Héritier, A. (2002). *New Modes of Governance in Europe: Policy Making without Legislating?*, Political Science Series, 81. Vienna: Institute for Advanced Studies.
- IKM (Instytut Kultury Miejskiej) (2021). *Jak poprowadzić dobre spotkanie online? Warsztaty z Agatą Urbanik?*, <https://ikm.gda.pl/2021/05/13/jak-poprowadzic-dobre-spotkanie-online-warsztaty-z-agata-urbanik/> (dostęp: 1.07.2022).
- Jacobsson, K. (1999). *Employment Policy in Europe: A New System of European Governance?*, Score Raportserie, 11. Stockholm: SCORE.
- Jessop, B. (2002a). Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. W: *Governance as Social and Political Communication* (101–116), H. Bang (Ed.). Manchester: Manchester University Press.
- Jessop, B. (2002b). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, B. (2007). Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości. Refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia, *Zarządzanie Publiczne*, 2: 5–25.
- Jessop, B. (2008). *State Power: A Strategic-Relational Approach*. Cambridge: Polity Press.
- Kaczmarek, M. (2021). Pandemia vs sztuka. Ekonomiczne, finansowe i prawne skutki pandemii COVID-19 na przykładzie Filharmonii Łódzkiej, *Zarządzanie w Kulturze*, 2: 237–254.
- Kamińska, K. (2021). *Pandemiczny przewodnik po instytucjach kultury. O cyfrowych formach komunikacji na przykładzie Muzeum Narodowego w Warszawie oraz Zachęty – Narodowej Galerii Sztuki*. Warszawa: Wydawnictwo IBL PAN.
- Knaś, P. (2020). *Małopolska kultura. Koronaraport. Straty i problemy podmiotów działających w sektorze kultury i w sektorze kreatywnym w Małopolsce w związku z pandemią COVID-19*. Kraków: Małopolski Instytut Kultury.
- Konecki, K. (2000). *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Konecki, K. (2019). Kreatywność w badaniach jakościowych. Pomiędzy procedurami a intuicją, *Przegląd Socjologii Jakościowej*, 3: 30–54.

- Kopeć, K., Materska-Samek, M. (2021). Fundusz Wsparcia Kultury – rekompensata strat czy strategiczna interwencja?, *Zarządzanie w Kulturze*, 2: 119–139.
- Krajewski, M. (2017). *Incydentologia*. Warszawa: Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana.
- Krakow.pl (2022). *W jakiej (po)pandemicznej kondycji jest kultura?*, https://www.krakow.pl/aktualnosci/257381,26, komunikat,w_jakiej__po_pandemicznej_kondycji_jest_kultura__.html (dostęp: 20.05.2022).
- Krawczyńska, A. (2021). Wdrożenie elementów Scruma w instytucji kultury, *Zarządzanie w Kulturze*, 2: 197–216.
- Kubecka, M., Białek-Graczyk, M. (2016). *Jaskółki. Nowe zjawiska w warszawskich instytucjach i nieinstytucjach kultury*. Warszawa: Towarzystwo Inicjatyw Twórczych Ę.
- Lewicki, M., Filiciak, M. (2017). Wynalezienie poszerzonego pola kultury, *Kultura i Rozwój*, 1: 7–31.
- Lis, B., Walczyk, J. (2021). Wszechpraca i nadprodukcja w kulturze. Okołopandemiczne refleksje na marginesie badań pracowników i pracownic poznańskiego pola kultury, *Zarządzanie w Kulturze*, 2: 141–157.
- Michalak-Pawłowska, A., Plebańczyk, K. (2021). Działalność animatorów kultury w okresie pandemii COVID-19. Refleksje osób realizujących projekty w sieci, *Zarządzanie w Kulturze*, 2: 181–196.
- MIK (Małopolski Instytut Kultury) (2020). *Webinar o gubieniu i przywracaniu sensu. Edukacja kulturowa dzieci i młodzieży w czasach pandemii*, <https://mik.krakow.pl/2020/05/05/webinar-o-gubieniu-i-przywracaniu-sensu-edukacja-kulturowa-dzieci-i-mlodziezy-w-czasach-pandemii/> (dostęp: 30.06.2022).
- Miles, M., Huberman, M. (2000). *Analiza danych jakościowych*. Białystok: Trans Humana.
- NCK (Narodowe Centrum Kultury) (2020a). *Gotowość do podjęcia aktywności kulturalnej po zniesieniu ograniczeń epidemicznych. Komunikat z badania Narodowego Centrum Kultury*. Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- NCK (Narodowe Centrum Kultury) (2020b). *Regulamin Programu Narodowego Centrum Kultury Bardzo Młoda Kultura 2019–2021*, <https://nck.pl/dotacje-i-stypendia/dotacje/programy-dotacyjne-nck/bardzo-mloda-kultura/do-pobrania> (dostęp: 21.04.2022).
- NCK (Narodowe Centrum Kultury) (2022). *Program grantowy „Obserwatorium Kultury”*, <https://nck.pl/badania/projekty-badawcze/obserwatorium-kultury/programy-dotacyjne> (dostęp: 21.04.2022).
- OEES (Open Eyes Economy Summit) (2020). *Alert samorządowy 10: Działalność kulturalna w gminach i powiatach*, https://oes.pl/alerty-eksperckie/?doing_wp_cron=1656946083.0118880271911621093750 (dostęp: 21.04.2022).
- Pasternak-Zabielska, M. (2020). *Instytucje kultury w okresie Covid-19. Muzealne strategie docierania do widzów. Raport z badania*. Warszawa: Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów.
- Płachecki, T., Szlendak, T. (2019). Nie tylko frekwencja. Odkrywanie wymiarów uczestnictwa w kulturze. W: *Relacje i różnice. Uczestnictwo warszawiaków i warszawianek w kulturze* (16–33), T. Płachecki (red.). Warszawa: Teatr Scena.

- Poprawski, M. (red.) (2016). *Nowe lokowanie instytucji publicznych w miejskich ekosystemach kultury w Polsce. Raport z projektu badawczego*. Poznań: Związek Miast Polskich.
- Porte, C. de la, Pochet, P., Room, G. (2001). Social Benchmarking, Policy-making and New Governance in the EU, *Journal of European Social Policy*, 11(4): 291–307.
- Stoch, M. (2021). Krakowskie instytucje kultury w czasach pandemii COVID-19. Case study, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis Studia de Cultura*, 4: 108–117.
- Uchwała Rady Ministrów nr 81/2017 z dnia 24 maja 2017 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Niepodległa” na lata 2017–2021, RM-111-76-17.
- Uchwała Rady Ministrów nr 111/2018 z dnia 21 sierpnia 2018 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Niepodległa” na lata 2017–2021, RM-111-106-18.
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194).
- Woźniak, A. (2021). *Instytucje kultury w okresie pandemii*. Warszawa: Mazowiecki Instytut Kultury.
- Zbieranek, P. (2021). *Demokratyczna kultura. Proces formułowania polityk publicznych w zakresie kultury*. Gdańsk: Wydawnictwo Naukowe UG.