

JOANNA PAWŁOWSKA

REFORMA SYSTEMU FINANSOWANIA KULTURY I SZTUKI W WIELKIEJ BRYTANII

WSTĘP

Od zakończenia II wojny światowej w Wielkiej Brytanii dał się zaobserwować bardzo dynamiczny rozwój kultury i sztuki. Jednym z czynników, który odegrał znaczącą rolę w tym rozwoju był system finansowania tej działalności. Jedenaście autonomicznych tzw. instytucji pośredniczących – Brytyjska Rada Sztuki (*The Arts Council of England*) i dziesięć Regionalnych Zarządów Sztuki (*Regional Arts Boards*) – działające razem z sektorem prywatnym i przedstawicielami kultury i sztuki uważane są przez wiele krajów za rozwiązanie godne naśladowania. Najczęściej podkreślany zaletami tego systemu jest jego elastyczność oraz niezależność tworzących go instytucji. Tymczasem w marcu 2001 roku Brytyjska Rada Sztuki przedstawiła propozycję zmian obecnego systemu finansowania kultury i sztuki w Wielkiej Brytanii. Chce ona stworzyć system, który będzie zapewniał lepszą współpracę z lokalnymi, regionalnymi i narodowymi strukturami demokratycznymi, który będzie się opierał na prostych regułach finansowania. Proponowane zmiany mają przyczynić się także do zmniejszenia kosztów administracyjnych funkcjonowania systemu.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie obecnego systemu finansowania kultury i sztuki w Wielkiej Brytanii, zaprezentowanie podstawowych założeń i celów reformy proponowanej przez Brytyjską Radę Sztuki oraz ocena tych zmian. Przytoczone zostaną również pierwsze reakcje angielskiego środowiska kulturalnego na proponowane zmiany.

1. CHARAKTERYSTYKA DOTYCHCZASOWEGO SYSTEMU FINANSOWANIA KULTURY I SZTUKI W WIELKIEJ BRYTANII

Odpowiedzialność za organizację i finansowanie kultury i sztuki w Wielkiej Brytanii ponosi Minister Sztuki. Należy jednak zaznaczyć, że w kraju tym nie istnieje ministerstwo właściwe do spraw kultury i sztuki. Powołany jest jedynie Minister Sztuki dla Wielkiej Brytanii oraz Sekretarz Stanu do spraw Sztuki dla Szkocji, Walii i Irlandii Północnej¹.

Decyzja o przydziale środków publicznych na działalność kulturalną zapada na szczeblu parlamentarnym. Parlament podejmuje tę decyzję, biorąc pod uwagę sugestie zawarte w Raporcie Ministra Sztuki, który zawiera

¹ M. Chelmińska, *Warunki rozwoju kultury na szczeblu lokalnym. Europejskie modele rozwiązań systemowych a sytuacja w Polsce*, Instytut Kultury, Warszawa 1993, s. 60.

sprawozdanie za rok ubiegły oraz plan wydatków instytucji i jednostek prowadzących działalność kulturalną na następne trzy lata. Trzyletnia prognoza wydatków zamieszczona w raporcie jest efektem negocjacji przeprowadzonych między Ministrem Sztuki i Ministrem Skarbu. Decyzja parlamentu dotyczy kwoty ogólnej i nie zawiera żadnych wskazówek na temat podziału i wykorzystania przyznanych środków².

Dysponentem kwoty zatwierdzonej przez parlament jest organ administracji państwowej – Departament Kultury, Mediów i Sportu (*Department for Culture, Media and Sport*), na czele którego stoi Minister Sztuki³. Departament ten jest odpowiedzialny za realizację polityki kulturalnej w Wielkiej Brytanii. Do podstawowych celów tej polityki należy podnoszenie jakości działalności kulturalnej, stwarzanie warunków zachęcających do realizacji nowatorskich przedsięwzięć artystycznych oraz upowszechnianie kultury⁴. Środki będące w dyspozycji Departamentu dzielone są pomiędzy instytucje kulturalne o statusie instytucji narodowych, dotowane bezpośrednio przez Departament. Środki z Departamentu otrzymują również Brytyjski Instytut Filmowy, Rada do spraw Rzemiosła Artystycznego, Stowarzyszenie do spraw Sponsorowania Sztuki przez Biznes (ABSA) oraz Brytyjska Rada Sztuki, która jest główną instytucją pośredniczącą systemu finansowania kultury i sztuki w Wielkiej Brytanii⁵. Formę i warunki przekazywania przez Departament Kultury, Mediów i Sportu środków zatwierdzonych przez parlament określa Memorandum Finansowe Rady Sztuki⁶.

Instytucje pośredniczące są podstawowym elementem systemu finansowania kultury i sztuki, który działa obecnie w Wielkiej Brytanii. Są to niezależne organizacje, które zajmują się dzieleniem środków publicznych na kulturę i sztukę, co jest konsekwencją funkcjonowania w angielskiej polityce kulturalnej zasady „na odległość ramienia” (*arm’s length principle*). Zasada ta jest podstawą działania zarówno na szczeblu państwowym, jak i lokalnym⁷. Zgodnie z nią władze publiczne nie uczestniczą bezpośrednio w podziale środków na kulturę i sztukę, lecz czynią to za pośrednictwem sieci autonomicznych instytucji pośredniczących. Podstawową przyczyną przyjęcia zasady „na odległość ramienia” w polityce kulturalnej Wielkiej Brytanii było przekonanie, że środki finansowe przeznaczone na kulturę i sztukę zostaną najlepiej rozdysponowane, a w konsekwencji najefektywniej wykorzystane tylko wówczas, gdy rozdzielające je instytucje będą w pełni niezależne⁸. Stosowanie tej zasady ma chronić instytucje kulturalne przed naciskami politycznymi ze strony organów państwowych i samo-

² D. Ilczuk, *Kryteria, formy i zasady podziału środków publicznych na kulturę (doświadczenia angielskie)*, w: *Podział środków publicznych na kulturę przez organa administracji państwowej. Zasady, formy, kryteria*, red. S. Golinowska, Instytut Kultury, Warszawa 1994, s. 108 - 110.

³ D. McNeill, *Arts Council unveils blueprint for new arts funding organisation*, Press Release – 16.07.2001, „The Arts Council of England” 2001, internet: www.artscouncil.org.uk/.../press_release.html?pageid=375.

⁴ D. Ilczuk, *Kryteria...*, op. cit., s. 109.

⁵ Por. m.in. M. Chelmińska, *Warunki...*, op. cit., s. 60; D. Ilczuk, *Kryteria...*, op. cit., s. 124.

⁶ *Podział...*, op. cit., s. 164.

⁷ *Working together for the arts, the Arts Council’s detailed plan for future support of the arts in England*, „The Arts Council of England” 2001, internet: www.artscouncil.org.uk/.../working.pdf, s. 8.

⁸ D. Ilczuk, *Kryteria...*, op. cit., s. 111.

rządowych oraz presją doraźnych interesów administracji⁹. Obok dzielenia środków publicznych na kulturę i sztukę, zadaniem instytucji pośredniczących jest również pomoc w nawiązywaniu kontaktów między potencjalnymi sponsorami i prywatnymi mecenasami oraz instytucjami kulturalnymi i indywidualnymi artystami.

System instytucji pośredniczących w Wielkiej Brytanii tworzą obecnie Brytyjska Rada Sztuki (BRS) oraz dziesięć Regionalnych Zarządów Sztuki (RZS), Działalność tych instytucji obejmuje zasięgiem obszar całego kraju, który podzielony jest na dziesięć regionów artystycznych. BRS została powołana przez króla Jerzego VI w 1946 roku. Jej podstawowym celem jest rozwój działalności kulturalnej i pogłębianie wiedzy o sztuce, ułatwianie dostępu do sztuki oraz dostarczanie materiałów informacyjnych i współdziałanie z departamentami rządu, administracją lokalną oraz innymi instytucjami w sprawach, które bezpośrednio lub pośrednio związane są z działalnością kulturalną¹⁰.

BRS zajmuje się dystrybucją środków na kulturę, które uzyskuje z Departamentu Kultury, Mediów i Sportu (tzw. *grant-in-aid funding*) oraz z Loterii Państwowej (*National Lottery*). Loteria ta powstała w 1994 roku, a część jej zysków (28%) postanowiono przeznaczać na kulturę i ochronę zabytków, sport, wspieranie organizacji charytatywnych i na projekty mileńskie¹¹. Kwota, którą dysponuje BRS przeznaczana jest na dotowanie działalności instytucji kulturalnych, które nie mają statusu narodowych oraz na tzw. granty. Granty są środkami finansowymi przyznawanymi poszczególnym artystom lub organizacjom artystycznym na sfinansowanie określonego przedsięwzięcia. BRS przekazuje również część środków Regionalnym Zarządów Sztuki oraz pokrywa koszty swojego funkcjonowania.

Wysokość i strukturę dochodów i wydatków BRS w roku budżetowym 1999/2000 przedstawia tabela 1. W roku budżetowym 1999/2000 nieco ponad połowa funduszy na finansowanie kultury i sztuki w Wielkiej Brytanii pochodziła ze środków rządowych, tzn. została przekazana BRS przez Departament Kultury, Mediów i Sportu. Dane zawarte w tabeli pokazują, jak duże znaczenie dla finansowania kultury i sztuki w tym kraju ma wspomniana wcześniej Loteria Państwowa. W omawianym roku zasiłała ona pulę środków przeznaczonych na działalność kulturalną kwotą ponad 188 milionów funtów, co stanowiło 42,3% wszystkich dochodów BRS. Pozostałe grupy dochodów BRS miały niewielkie znaczenie.

Wydatki BRS przeznaczone były przede wszystkim na wspomniane granty. Na koniec tego roku rozdysponowane zostało na ten cel ponad 182 miliony funtów. Drugą, co do znaczenia, pozycją w wydatkach BRS są dotacje przekazane instytucjom kulturalnym finansowanym bezpośrednio z BRS, na które przeznaczono w omawianym roku prawie 150 milionów funtów. Kwota ta została podzielona między takie dziedziny działalności

⁹ A. Gontarz, *Trzecia droga w kulturze. O maniakach, dziwakach i społecznikach*, „Rzeczpospolita” z dnia 4 stycznia 1997 roku.

¹⁰ *Podział...*, op. cit., s. 162.

¹¹ E. Turska, *Cwierć losu wybawienia. Wielka Brytania: Loteria Państwowa współfinansuje kulturę*, „Rzeczpospolita” z dnia 8 grudnia 1999 roku.

kulturalnej, jak teatr, muzyka, taniec, sztuki interdyscyplinarne, plastyka i inne. Nieco ponad 15% swych wydatków BRS przekazała do dyspozycji RZS.

Tabela 1

Wysokość i struktura dochodów i wydatków BRS w roku budżetowym 1999/2000

Wyszczególnienie	W tys. £	W %
Dochody ogółem	444 658	100,0
w tym:		
– z Departamentu Kultury, Mediów i Sportu	228 250	51,3
– z Loterii Państwowej	188 021	42,3
– z inwestycji środków	27 175	6,1
– pozostałe (np. odsetki bankowe)	1 212	0,3
Wydatki ogółem	426 694	100,0
w tym:		
– dotacje dla instytucji kulturalnych finansowanych bezpośrednio przez BRS	149 094	34,9
– środki przekazane Regionalnym Zarządom Sztuki	65 140	15,3
– granty przyznane przez BRS	182 288	42,7
– koszty administracyjne	30 172	7,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Report & Review. Financial Summary*, „Arts Council of England” 2001, internet: www.artscouncil.org.uk/.../financial_content_ie.html.

Regionalne Zarządy Sztuki (RZS) nie są formalnie zależne od BRS, choć podstawą ich działania są fundusze otrzymywane od tej instytucji. BRS zatwierdza także członków poszczególnych RZS. Głównym celem RZS jest określanie potrzeb w dziedzinie kultury i sztuki w danym regionie i opracowywanie strategii zaspokajania tych potrzeb. RZS są również odpowiedzialne za przeprowadzanie niektórych przedsięwzięć o charakterze ogólnokrajowym. Przykładem mogą tu być „Program Regionalnej Loterii na Rzecz Kultury i Sztuki” (*Regional Arts Lottery Programme*) i „Rok Artysty” (*Year of the Artist*)¹². RZS ściśle współpracują z władzami lokalnymi, władzami państwowymi i sektorem prywatnym¹³. RZS uzyskują środki na swoją działalność przede wszystkim z BRS (w latach 1998 - 2000 stanowiły one ponad 97% wszystkich dochodów RZS¹⁴), a także od władz samorządowych, podmiotów prywatnych i z dochodów uzyskanych z własnej działalności. Warto zaznaczyć, że rola i zakres odpowiedzialności tych instytucji pośredniczących znacznie wzrosły w latach dziewięćdziesiątych XX wieku¹⁵. RZS są bardzo silnie związane z regionami, na rzecz których działają. Takie bliskie relacje ułatwiają określanie i uwzględnianie lokalnych potrzeb i oczekiwań we wszystkich aspektach działania RZS. To wszystko sprawia, że instytucje te są postrzegane przez środowisko kulturalne nie jako podmioty czysto finansujące, lecz jako aktywne agencje,

¹² *Working...*, op. cit., s. 8.

¹³ D. Ilczuk, *Kryteria...*, op. cit., s. 113.

¹⁴ *Engaging with Regional Bodies & Local Government*, „The Arts Council of England” 2001, internet: www.artscouncil.org.uk/.../engaging.pdf, s. 2.

¹⁵ *Working...*, op. cit., s. 8.

przyczyniające się do rozwoju kulturalnego regionu, na terenie którego działają¹⁶.

W obecnie funkcjonującym systemie finansowania kultury i sztuki w Wielkiej Brytanii, każdy z jedenastu elementów systemu posiada własny organ wspomagający. Zajmuje się on przede wszystkim obsługą administracyjną BRS i RZS, w szczególności organizowaniem i prowadzeniem rachunkowości tych instytucji, rekrutacją pracowników i zarządzaniem nieruchomościami.

Bardzo ważną rolę w obecnym systemie finansowania kultury i sztuki w Wielkiej Brytanii odgrywa także samorząd terytorialny. Przedstawiciele władz lokalnych, zasiadając w radach nadzorczych instytucji kulturalnych, biorą czynny udział w życiu kulturalnym w Wielkiej Brytanii. Na szczeblu lokalnym działa także szereg organizacji, które wspierają amatorski ruch artystyczny. Na początku lat dziewięćdziesiątych w kraju tym działało ponad dwustu „przyjaciół muzeów”, około pięciuset stowarzyszeń muzycznych i siedemnaście tysięcy amatorskich zespołów teatralnych. Władze lokalne uczestniczą również w finansowaniu działalności kulturalnej, co przejawia się np. w przekazywaniu środków finansowych do RZS czy udzielaniu znacznych zniżek w czynszu wynajmowanych budynków przez instytucje kulturalne¹⁷.

System finansowania kultury i sztuki w Wielkiej Brytanii posiada jednak także słabe strony. Większość problemów związanych z jego funkcjonowaniem wynika z tego, że system ten tworzy jedenaście niezależnych od siebie instytucji (BRS i 10 RZS). W takiej sytuacji często dochodzi do długotrwałych dyskusji i nieporozumień pomiędzy BRS i RZS. Jest to związane z tym, że dokonanie ustaleń w jakiegokolwiek kwestii jest procesem bardzo czasochłonnym. RZS najczęściej zarzucają BRS, że stosuje ona niewłaściwą politykę wobec nich. Natomiast BRS ma wrażenie, że RZS zwracają za mało uwagi na to, by ich priorytety regionalne pokrywały się z priorytetami państwa. Skutki tych napięć i nieporozumień są najczęściej odczuwane przez poszczególne organizacje artystyczne albo artystów, którzy ubiegają się o przyznanie im środków finansowych na realizację jakiegoś projektu. Wszystko to powoduje, że system, który powinien sprawnie odpowiadać na pojawiające się propozycje i szybko reagować na zmieniające się okoliczności, często grzęźnie w wewnętrznych sporach, odstraszaając tym samym od siebie artystów i organizacje kulturalne¹⁸.

Innym z problemów, jaki pojawił się w trakcie funkcjonowania obecnego systemu finansowania kultury i sztuki Wielkiej Brytanii jest niepotrzebne wielokrotne powtarzanie tych samych czynności przez poszczególne elementy systemu – zarówno w działalności na rzecz środowiska kulturalnego, jak i w wewnętrznej obsłudze systemu. BRS i RZS wypracowały ponad sto różnych schematów, według których należy odpowiadać na składane przez artystów i organizacje kulturalne wnioski o środki finansowe,

¹⁶ Ibidem, s. 9; W. Andrews, A. Bridgwood, R. Hutchison, S. Selwood i in., *Analysis of Responses to „Prospectus of Change”*, „The Arts Council of England & Marketlink Research” 2001, internet: www.artscouncil.org.uk/.../analysis.pdf, s. 34.

¹⁷ M. Chełmińska, *Warunki...*, op. cit., s. 63.

¹⁸ W. Andrews, A. Bridgwood, R. Hutchison, S. Selwood i in., *Analysis...*, s. 10 i 11.

co powoduje, że procedury, jakim poddawani są aplikanci, są zbyt mocno zróżnicowane w poszczególnych regionach. Niezależność poszczególnych instytucji tworzących omawiany system finansowania powoduje również, że pojawiły się rozbieżności w klasyfikacji poszczególnych rodzajów sztuki, np. teatrów ulicznych i cyrków. Zakwalifikowanie lub nie – danego przedsięwzięcia do określonej kategorii może rzutować później na uzyskanie środków finansowych na jego realizację, szczególnie w przypadku, gdy któraś z działalności jest uprzywilejowana przez RZS lub BRS.

Wadą obecnego brytyjskiego systemu finansowania kultury i sztuki jest również jego nadmierne zbiurokratyzowanie. Zarzuca się często BRS i RZS, że wymagają zbyt wielu nadmiernie szczegółowych informacji od ubiegających się o fundusze, szczególnie, jeśli chodzi o indywidualnych artystów i małe organizacje. Co więcej, bardzo źle działa system przekazywania uzyskanych już informacji na temat podmiotów zainteresowanych uzyskaniem środków finansowych między BRS i RZS, co powoduje, że proces rozpatrywania wniosków bardzo się przedłuża¹⁹.

2. ZAŁOŻENIA I CELE REFORMY BRYTYJSKIEGO SYSTEMU FINANSOWANIA KULTURY I SZTUKI

Przedstawione niedoskonałości systemu finansowania kultury i sztuki w Wielkiej Brytanii spowodowały, że BRS zdecydowała się na jego zreformowanie. W połowie marca 2001 roku BRS opublikowała tzw. „Prospekt zmian” (*Prospectus for Change*), w którym zostały przedstawione główne przesłanki i założenia proponowanej reformy. Adresatem „Prospektu zmian” były wszystkie osoby zainteresowane tą problematyką, a w szczególności związane bezpośrednio z BRS i RZS, władze lokalne oraz wszelkie organizacje działające na rzecz kultury i sztuki.

Nieodłączną częścią wyżej wymienionego opracowania są trzy dokumenty:

- Wizja organizacji (*Organisational Vision*),
- Relacje z organizacjami regionalnymi i samorządem lokalnym (*Engaging with Regional Bodies & Local Government*),
- Funkcjonowanie (*How It Will Work?*).

Należy także wspomnieć, że BRS przedstawiła ten projekt w parlamencie Wielkiej Brytanii i uzyskała jego poparcie²⁰.

Proponowana reforma ma być przeprowadzona w kilku etapach. Podstawową propozycją jest stworzenie jednej, nowej, autonomicznej organizacji, poprzez połączenie jedenastu instytucji (BRS i 10 RZS), które obecnie tworzą system finansowania kultury i sztuki Wielkiej Brytanii. W wyniku tego połączenia ma powstać Nowa Brytyjska Rada Sztuki (NBRS). W pierwszym etapie BRS i RZS mają przekazać swoje aktywa i zobowiązania do NBRS. Wszystkie środki pochodzące z Departamentu Kultury, Mediów

¹⁹ Ibidem, s. 10 - 12.

²⁰ *The New Arts Council of England – A Prospectus for Change*, „The Arts Council of England” 2001, internet: www.artscouncil.org.uk/.../prospectus.pdf, s. 1.

i Sportu oraz z Loterii Państwowej, począwszy od roku budżetowego 2002/2003, mają być połączone w jeden fundusz, podzielony na cztery części:

- fundusz otwarty (*Open Application Programmes*), zarządzany przez narodowe biuro strategiczne,
- fundusz otwarty, zarządzany przez regionalne biura wykonawcze,
- fundusz na finansowanie kosztów zarządu (*Managed Funds*), będący w dyspozycji narodowego biura strategicznego,
- fundusz na finansowanie kosztów zarządu, będący w dyspozycji regionalnych biur wykonawczych.

Dwa pierwsze rodzaje funduszy stanowią fundusze, o które każdy może się ubiegać, natomiast trzeci i czwarty fundusz przeznaczony jest na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu. Warto jednak zaznaczyć, że wszystkie wcześniej przyznane granty i inne zobowiązania BRS i RZS pozostaną utrzymane²¹.

W przypadku BRS przekazanie aktywów i zobowiązań jest stosunkowo proste do przeprowadzenia, chociaż nowa organizacja będzie wymagała nadania nowego Przywileju Królewskiego (*Royal Charter*)²². Nieco bardziej skomplikowana w tym zakresie jest sytuacja RZS, które będą musiały uzyskać na to zgodę Komisji Dobroczynnej (*Charity Commission*)²³.

Na czele nowej organizacji stać będzie Rada Narodowa (*National Council*) składająca się z piętnastu członków powoływanych przez Sekretarza Stanu. W skład Rady wchodzić mają reprezentanci z poszczególnych regionów Wielkiej Brytanii – wybitni przedstawiciele środowiska kulturalnego, znawcy sztuki, jak również specjaliści z takich dziedzin, jak zarządzanie, ekonomia i prawo. Do podstawowych obowiązków Rady Narodowej należeć będzie formułowanie strategii w zakresie polityki kulturalnej kraju, opracowywanie ogólnej strategii finansowej NBRS, organizowanie rachunkowości nowej organizacji oraz nawiązywanie i utrzymywanie współpracy artystycznej narodowej i międzynarodowej, zarówno z samorządem lokalnym, jak i sektorem prywatnym. Rada ta będzie wykonywać swoje obowiązki poprzez tzw. narodowe biuro strategiczne (*national strategic office*), które będzie odpowiedzialne w szczególności za wewnętrzną obsługę NBRS. Za pośrednictwem biura narodowego finansowane będą przedsięwzięcia wymagające dużych nakładów finansowych oraz wybitne, międzyregionalne inicjatywy.

Rada Narodowa będzie przekazywać szereg funkcji i obowiązków dziewięciu Radom Regionalnym (*Regional Councils*), które będą realizowały swoje zadania poprzez regionalne biura wykonawcze (*regional executive office*). Efektem przejścia z dziesięciu RZS do dziewięciu Rad Regionalnych byłoby to, że obszary działania Rad Regionalnych pokrywałyby się z regionami w rozumieniu jednostki administracyjnej Wielkiej Brytanii²⁴.

²¹ *How It Will Work?*, „The Arts Council of England” 2001, internet: www.artscouncil.org.uk/.../how.pdf, s. 7 i 8.

²² Jest to akt prawny nadawany przez Królową Wielkiej Brytanii, na podstawie którego funkcjonują instytucje publiczne o szczególnym znaczeniu dla państwa brytyjskiego.

²³ *How...*, s. 9.

²⁴ *Ibidem*, s. 8.

Każda Rada Regionalna składać się będzie z piętnastu członków. Aby zapewnić jak najlepsze reprezentowanie interesów regionalnych w Radzie Regionalnej, ustalono, że w skład każdej Rady wchodzić będzie sześciu przedstawicieli władz i organizacji lokalnych oraz dziewięciu członków wybieranych spośród ludzi kultury i sztuki, sektora prywatnego, środowiska akademickiego, mediów. Na czele każdej Rady Regionalnej będzie stał członek Rady Narodowej, pochodzący z danego regionu. Wszyscy członkowie Rad Regionalnych będą formalnie zatwierdzani przez Radę Narodową, tak jak obecnie Brytyjska Rada Sztuki zatwierdza członków Regionalnych Zarządów Sztuki²⁵.

Rady Regionalne, poprzez biura regionalne, będą odpowiedzialne za utrzymywanie kontaktu z ludźmi kultury i sztuki oraz rozwój nowych inicjatyw i projektów kulturalnych, a także wspomaganie organizacji kulturalnych oraz pośredniczenie w związkach między tymi organizacjami. Brytyjska Rada Sztuki uważa, że proponowane rozwiązanie przyniosłoby wiele korzyści dla środowiska kulturalnego. Ustalony zostałby wspólny zestaw priorytetów i celów, a także jednolite zasady przyznawania środków finansowych obowiązujący na terenie całego kraju²⁶. Za pośrednictwem biur regionalnych rozdzielane byłyby także granty. Proponowana reforma ma doprowadzić do tego, aby jak największa część środków finansowych przeznaczona na finansowanie brytyjskiej kultury i sztuki była rozdysponowywana regionalnie. Dane biuro regionalne będzie odpowiedzialne za wszystkie organizacje kulturalne działające na jego terenie, także za instytucje kulturalne, które obecnie podlegają Brytyjskiej Radzie Sztuki²⁷. Biura regionalne będą miały do dyspozycji znacznie większą część środków finansowych niż mają obecnie RZS.

Przy każdym regionalnym biurze wykonawczym działałoby regionalne ciało doradcze (*regional advisory body*), w którego skład wchodziłoby wybrani członkowie obecnych Regionalnych Zarządów Sztuki, przedstawiciele środowiska kulturalnego o znaczącej pozycji w regionie i reprezentanci władz lokalnych. Doradcy powinni udzielać porad strategicznych na wysokim poziomie, przyczyniać się do rozwoju współpracy kulturalnej, zdobywania nowych funduszy. Takie rozwiązanie, zdaniem BRS, ma przyczynić się do większego zaangażowania społeczności lokalnej w działalność kulturalną regionu²⁸.

Zarówno narodowe biuro strategiczne, jak i regionalne biura wykonawcze będą realizowały takie zadania jak: udzielanie informacji i porad ludziom kultury i sztuki oraz badania naukowe. Będą one też odpowiedzialne za zapewnienie sprawnego przepływu informacji²⁹.

Proponowana reforma zakłada również stworzenie jednego, w miejsce jedenastu obecnie funkcjonujących, organu wspomagającego (*corporate support services*), który będzie zajmował się obsługą całego systemu, eliminu-

²⁵ Ibidem; *Working...*, s. 15 i 31.

²⁶ *Organisational Vision*, „The Arts Council of England” 2001, internet: www.artscouncil.org.uk/.../organisational.pdf, s. 4.

²⁷ *How...*, s. 7.

²⁸ *Engaging with Regional Bodies & Local Government*, „The Arts Council of England” 2001, internet: www.artscouncil.org.uk/.../engaging.pdf, s. 1.

²⁹ *Organisational...*, s. 3.

jąc w ten sposób wielokrotne wykonywanie tych samych funkcji. Nowy organ wspomagający cały system zajmowałoby się w szczególności opracowywaniem i obsługą techniczną systemu zarządzania grantami, prowadzeniem rachunkowości i sprawozdawczości, pozyskiwaniem pracowników i zarządzaniem nieruchomościami całej organizacji. Organ ten byłby również odpowiedzialny za przepływ informacji między narodowym biurem strategicznym i regionalnymi biurami wykonawczymi oraz za udzielanie informacji z zakresu kultury i sztuki zainteresowanym. Ze względu na wysokie koszty czynszu w Londynie, organ wspomagający mógłby mieć swoją siedzibę poza jego granicami³⁰.

Proponowana reforma ma przyczynić się między innymi do zmniejszenia kosztów administracyjnych funkcjonowania systemu. Szacuje się, że oszczędności wyniosłyby od 8 do 10 milionów funtów rocznie (koszty administracyjne w roku budżetowym 2000/2001 wyniosły 36 milionów funtów). BRS zobowiązała się, że zaoszczędzone pieniądze zostaną przeznaczone na działalność kulturalną³¹. Tak wysokie oszczędności byłyby możliwe dzięki znaczącej redukcji ustalonych programów finansowania i przekazanie tych środków do otwartego funduszu, eliminacji wielokrotnego powtarzania tych samych czynności przez różne elementy systemu, zmniejszenie liczby i szczegółowości informacji wymaganych od ubiegających się o fundusze. Do zaoszczędzenia zarówno czasu, jak i pieniędzy przyczyniłoby się również wdrożenie jednego, zintegrowanego systemu komputerowego, obsługującego cały system. Koszty funkcjonowania systemu zamierza się obniżyć także przez zmniejszenie liczby zajmowanych nieruchomości i przeniesienie niektórych siedzib poza Londyn, w którym koszty czynszu są niezmiernie wysokie³².

BRS przywiązuje szczególną uwagę do kwestii ochrony pracowników obecnego systemu. Wszystkie ustalenia dotyczące ewentualnego przejścia pracowników BRS i RZS do nowej organizacji będą zebrane w specjalnym dokumencie, tzw. TUPE (*Transfer of Undertakings Protection of Employment Regulations*), który zawierać będzie regulacje dotyczące ochrony zatrudnienia³³. W trakcie wprowadzania reformy systemu finansowania kultury i sztuki Wielkiej Brytanii cały czas będą trwały konsultacje ze środowiskiem kulturalnym dotyczące proponowanych zmian, co ma przyczynić się do jak najlepszego dostosowania systemu finansowania kultury i sztuki do potrzeb działalności kulturalnej.

3. PIERWSZE REAKCJE BRYTYJSKIEGO ŚRODOWISKA KULTURALNEGO NA PROPONOWANĄ REFORMĘ

W „Prospekcie zmian” opublikowanym 15 marca 2001 roku, Brytyjska Rada Sztuki zwróciła się z prośbą do środowiska kulturalnego Wielkiej Brytanii o wyrażenie opinii na temat proponowanych zmian. Do 15 maja

³⁰ *Working...*, s. 37.

³¹ D. McNeill, *Arts...* s. 1.

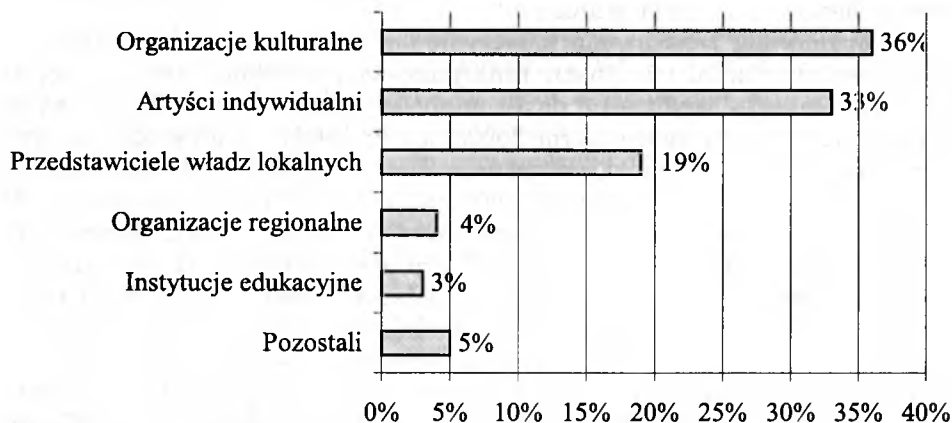
³² *Working...*, s. 43.

³³ *Ibidem*, s. 28; *How...*, s. 9 i 10.

2001 (termin nadsyłania opinii do BRS) otrzymano 1120 listów z uwagami i sugestiami dotyczącymi reformy, które poddano wnikliwej analizie. W dalszej części opracowania zostaną przedstawione najważniejsze ustalenia, jakich dokonano na podstawie przeprowadzonych badań.

Wykres 1 przedstawia strukturę uzyskanych odpowiedzi według rodzajów respondentów, którzy podzielili się swoimi uwagami dotyczącymi omawianej reformy.

Wykres 1. Struktura respondentów (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: W. Andrews, A. Bridgwood, R. Hutchison, S. Selwood i in., *Analysis...*, s. 11.

Najwięcej listów z uwagami dotyczącymi proponowanej reformy nadesłały brytyjskie organizacje kulturalne i artyści indywidualni. Prospekt wzbudził znaczne zainteresowanie także wśród przedstawicieli władz lokalnych, od których otrzymano prawie jedną piątą wszystkich odpowiedzi.

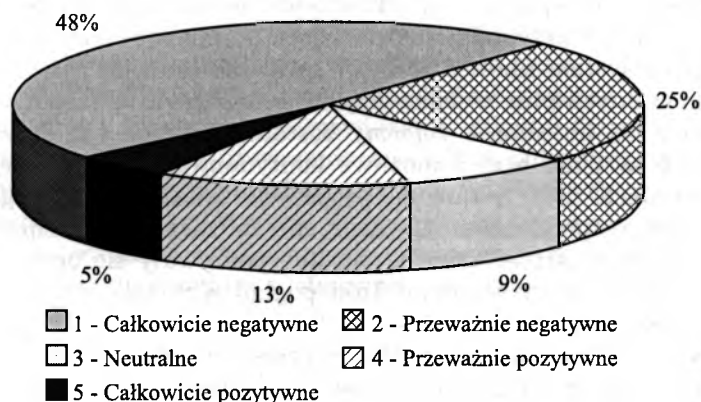
Warto zaznaczyć, że wśród respondentów wystąpiło bardzo duże zróżnicowanie regionalne. Prawie połowa odpowiedzi (46%) pochodziła z jednego z południowych regionów artystycznych. Udział pozostałych regionów był mniej więcej jednakowy (około 6 - 7%), z wyjątkiem regionu wschodniego, z którego nadesłane odpowiedzi stanowiły tylko 2% wszystkich otrzymanych listów³⁴.

Każdy z analizowanych listów poddawany był ocenie w skali od 1 (reakcja całkowicie negatywna) do 5 (reakcja całkowicie pozytywna). Ocena 3 – neutralna – przyznawana była odpowiedziom zawierającym taką samą liczbę negatywnych i pozytywnych reakcji na „Prospekt zmian” i listom, które zawierały w swojej treści stwierdzenie, że postawa respondenta wobec proponowanych zmian jest neutralna.

Wykres 2 przedstawia strukturę otrzymanych odpowiedzi według rodzaju reakcji w nich zawartych.

³⁴ W. Andrews, A. Bridgwood, R. Hutchison, S. Selwood i in., *Analysis...*, s. 11.

Wykres 2. Struktura ocen aprobujących „Prospekt zmian”



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: W. Andrews, A. Bridgwood, R. Hutchison, S. Selwood i in., *Analysis...*, s. 12.

Większość listów (aż 73%) zawierała negatywne reakcje na propozycje zawarte w „Prospekcie zmian”, 9% stanowiły odpowiedzi neutralne, natomiast 18% respondentów wyraziło pozytywną opinię na temat reformy. Warto jednak przypomnieć, że nie wszystkie regiony artystyczne były jednakowo reprezentowane w przedstawianej analizie, co ma wpływ na powyższe wyniki. Południowy region artystyczny, z którego przysłano 46% wszystkich listów, charakteryzował się najbardziej negatywną reakcją na proponowaną reformę – 84% odpowiedzi z tego regionu było całkowicie lub częściowo negatywnych. Jednak wiele innych regionów prezentowało bardziej pozytywne nastawienie, np. we Wschodnim Regionie Artystycznym 50% odpowiedzi było pozytywnych, w Regionie Południowo-Wschodnim i Środkowo-Wschodnim – 38%³⁵.

Najczęściej poruszaną kwestią negatywną związaną z reformą systemu finansowania kultury i sztuki Wielkiej Brytanii jest propozycja zlikwidowania Regionalnych Zarządów Sztuki. Aż 51% respondentów uważa, że zniesienie RZS odniesie negatywny skutek, ze względu na znaczącą rolę, jaką odgrywają one obecnie. Wiele organizacji i indywidualnych artystów zaznaczało w swych odpowiedziach, że udało im się uzyskać niezbędne środki finansowe i przetrwać w ciężkich dla kultury i sztuki czasach tylko dzięki pomocy i zaangażowaniu RZS. Pojawiły się także głosy, że to BRS powinna być zlikwidowana, a nie RZS.

Jedna trzecia respondentów odniosła się negatywnie także do propozycji zmniejszenia liczby regionów artystycznych. Według środowiska artystycznego regiony staną się w ten sposób zbyt duże, co nie pozwoli utrzymać jakości świadczonych usług na dotychczasowym poziomie i utrudni nawiązywanie bliskich kontaktów pomiędzy artystami, organizacjami kulturalnymi i instytucjami należącymi do systemu finansowania kultury i sztuki.

³⁵ Ibidem, s. 13.

Niektórzy z respondentów uważali nawet, że potrzebne jest raczej zmniejszenie istniejących regionów lub utworzenie do nich subregionów. Pojawiały się głosy, że w przypadku wprowadzenia proponowanej zmiany może okazać się, że system nie będzie mógł sprawnie funkcjonować bez powołania subregionalnych biur wykonawczych. Jedna czwarta respondentów wyraziła obawy, że na skutek reformy zostaną zerwane ich dotychczasowe kontakty z RZS i nie będzie możliwe kontynuowanie współpracy na tych samych zasadach. Pozytywnie do propozycji zmiany liczby regionów odniosło się 7% respondentów. Uważali oni za zasadne zmienienie granic obecnych regionów artystycznych, tak aby pokrywały się one z regionami w rozumieniu administracyjnym. Taki pogląd wyrażali przede wszystkim przedstawiciele władz lokalnych.

Negatywnie odnoszono się także do propozycji utworzenia jednego funduszu, wspólnego dla całej organizacji, i redukcji ustalonych programów finansowania. Co ósmy respondent uznał tę zmianę za przejaw centralizacji. Przedstawiciele środowiska kulturalnego uważają, że takie rozwiązanie spowoduje, że system nie będzie wystarczająco elastyczny, by reagować na często zmieniające się uwarunkowania lokalne. Zaznaczano przy tym, że występujące obecnie odmienności regionalne należy traktować jako coś pozytywnego. Część respondentów (8%) postrzegало stworzenie jednego funduszu, zarządzanego na szczeblu narodowym, jako zagrożenie dla artystów indywidualnych i małych organizacji kulturalnych, dla których dostęp do środków finansowych będzie w ten sposób ograniczony.

Krytykowano również „Prospekt zmian” za jego „prolondyńskie” nastawienie. Kwestionowano na przykład, zdawałoby się oczywiste założenie, że Narodowe Biuro Strategiczne będzie miało swoją siedzibę w Londynie. Wysunięto propozycję, aby siedziba nowej organizacji była usytuowana bardziej w centrum kraju, co przyczyniłoby się do zmniejszenia kosztów administracyjnych. Za takim rozwiązaniem opowiedziało się 11% respondentów.

Wśród propozycji, które najczęściej uznawane były za **pozytywne** wymienić należy przede wszystkim fakt, że według respondentów w „Prospekcie zmian” zostały zawarte rozwiązania, które niewątpliwie przyczynią się do zmniejszenia biurokracji i wyeliminowania dublowania się tych samych czynności i funkcji. Taka opinia zawarta była w 11% nadesłanych listów. W 9% odpowiedzi przedstawiciele brytyjskiego środowiska kulturalnego wyrazili pogląd, że proponowana reforma uprości system finansowania.

W wyniku procesów decentralizacji zachodzących w naszym kraju w sferze kultury zakres odpowiedzialności władz lokalnych za działalność kulturalną prowadzoną na ich terenie znacznie wzrósł. Coraz więcej instytucji kulturalnych ma być finansowane na szczeblu lokalnym. Niestety wzrost zakresu odpowiedzialności nie idzie w parze ze wzrostem środków finansowych przeznaczonych na ten cel. W konsekwencji wiele placówek prowadzących działalność z zakresu kultury została zlikwidowana, reszta cierpi na ciągły niedobór środków. Niestety obecna sytuacja finansów publicznych nie pozwala patrzeć w przyszłość optymistycznie. Nic więc dziwnego, że

poszukuje się nowych sposobów jej finansowania. Niektóre z nich to gwarancja stałego, corocznego wzrostu budżetu kultury o co najmniej 1 procent powyżej stopnia inflacji, przeznaczenie części dochodów z gier liczbowych i loterii na wydarzenia artystyczne czy możliwość przeznaczenia przez każdego z podatników 1 procentu z podatku dochodowego od osób fizycznych na cele kulturalne. Obok nowych rozwiązań z zakresu finansowania kultury, proponuje się również utworzenie specjalnej rady, która zajmowałaby się między innymi przyznawaniem środków finansowych na różnego rodzaju przedsięwzięcia artystyczne. Część przedstawianych propozycji jest wyraźnie wzorowana na rozwiązaniach zastosowanych w Wielkiej Brytanii – chodzi tu przede wszystkim o stworzenie wspomnianej rady, której charakter działania byłby podobny do sprawdzonej, jak zaznacza minister, Brytyjskiej Rady Sztuki. Natomiast wzorem brytyjskiej Loterii Państwowej jest propozycja finansowania działalności kulturalnej po części ze środków uzyskanych z gier losowych.

Brytyjski system finansowania kultury i sztuki, mimo że stworzono projekt jego reformy, jest wzorem do naśladowania. Godny uwagi, moim zdaniem, jest również sposób przedstawiania projektu zmian i wprowadzania reformy. Podejmowane są rozmowy z przedstawicielami środowiska kulturalnego, samorządami, czyli podmiotami, których ewentualne zmiany miałyby dotyczyć.

ZAKOŃCZENIE

Obecnie funkcjonujący w Wielkiej Brytanii system finansowania kultury i sztuki jest uznawany często jako godny naśladowania. Brytyjska Rada Sztuki i dziesięć niezależnych Regionalnych Zarządów Sztuki tworzą sieć instytucji, która zapewnia sprawną obsługę środowiska kulturalnego zarówno w skali całego kraju, jak i poszczególnych regionów. To właśnie te ostatnie instytucje są szczególnie doceniane przez środowisko kulturalne Wielkiej Brytanii. Zaangażowanie i pomoc w zdobywaniu środków finansowych i rozwiązywaniu pojawiających się problemów oraz doskonała znajomość środowiska, w którym funkcjonują są najczęściej podkreślanymi zaletami Regionalnych Zarządów Sztuki. Ich znaczenie jest dla przedstawicieli brytyjskiego środowiska kulturalnego tak duże, że w odpowiedzi na proponowaną reformę pojawiły się propozycje zlikwidowania Brytyjskiej Rady Sztuki, w zamian za utrzymanie Regionalnych Zarządów Sztuki. Pojawia się zatem pytanie, czy reforma systemu finansowania kultury i sztuki w Wielkiej Brytanii jest rzeczywiście potrzebna? Jeśli tak, to czy zaprezentowane w „Prospekcie zmian” propozycje są najlepszym dla środowiska kulturalnego rozwiązaniem?

Utworzenie Nowej Brytyjskiej Rady Sztuki przyniosłoby niewątpliwie korzyści, wśród których należy wymienić między innymi ujednoczenie zasad przyznawania środków finansowych w poszczególnych regionach. Zmniejszenie kosztów administracyjnych, możliwe dzięki proponowanym zmianom, przyczyniłoby się do zwiększenia środków przeznaczonych na finansowanie

kultury i sztuki. Kontrowersyjna jest jednak propozycja zlikwidowania Regionalnych Zarządów Sztuki – instytucji, którym brytyjska kultura i sztuka zawdzięcza tak wiele. Zmiana ta jest odbierana przez środowisko kulturalne jako przejaw centralizacji polityki kulturalnej, co jest moim zdaniem w pełni uzasadnione. Utworzenie jednego funduszu, zarządzanego przez Narodowe Biuro Strategiczne, na który regiony będą miały jedynie pośredni wpływ, potęguje jeszcze to wrażenie. Propozycja ta wywołuje obawy przede wszystkim wśród małych organizacji kulturalnych i artystów indywidualnych, którzy uważają, że zmiana ta utrudni im znacznie dostęp do środków finansowych.

Liczne obawy i negatywny odbiór zaproponowanej reformy przez środowisko kulturalne poddają w wątpliwość konieczność przeprowadzania tak radykalnych zmian. Może należałoby pozostać przy obecnym modelu finansowania kultury i sztuki i podjąć próbę wyeliminowania zauważonych wad systemu: usprawnić system przepływu informacji między Brytyjską Radą Sztuki i Regionalnymi Zarządami Sztuki, dążyć do ustanowienia takich samych zasad przyznawania środków finansowych? Autorka zakłada, że takie rozwiązanie pochłonęłyby mniej czasu i pieniędzy i spotkałoby się z większą aprobatą środowiska kulturalnego Wielkiej Brytanii.

REFORM OF THE BRITISH ARTS AND CULTURE FUNDING SYSTEM

S u m m a r y

Since the end of World War II Britain has been experiencing a very dynamic development in the domain of arts and culture. The funding system in this area is one factor that has proved crucial to this development. Eleven autonomous *mediating institutions* – the Arts Council of England and ten Regional Arts Boards, cooperating with both the private sector and representatives of arts and culture, are considered by many countries to be worth imitating. The main advantages of the system are said to be its flexibility and the independence of the institutions involved. Meanwhile, in March 2001 the Arts Council of England put forward a proposal to modify the current system of funding arts and culture in Britain. The aim is to create a system which better cooperates with the local, regional and national democratic structures and which is based upon simple funding principles. The changes proposed should also reduce the administrative expenses of the system.

The article sets out to present and appraise the current British arts and culture funding system in addition to the basic assumptions and goals of the reform proposed by the Arts Council of England. The author also mentions the reactions of the British arts community to the proposed changes.