



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO. 410.005.01.2018

P/18/022

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/022 – Działalność samorządowych instytucji kultury
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Maciej Kowalski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/39/2018 z 23 lutego 2018 r. 2. Paweł Siuda, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/63/2018 z 3 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Poznania, Plac Kolegiacki 17, 61-841 Poznań (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Jaśkowiak, Prezydent Miasta Poznania (dalej: Prezydent). (dowód: akta kontroli str. 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą² Miasto Poznań właściwie organizowało i prowadziło działalność kulturalną, której prowadzenie – zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej³ – jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym. Miasto Poznań posiadało i realizowało zgodnie z założeniami strategię dotyczącą m.in. działalności kulturalnej. Opracowanie strategii nie było poprzedzone diagnozą potrzeb wspólnoty w zakresie kultury. W zakresie kultury, w strategii określono cele, priorytety i wskaźniki oraz wartości mierników, które systematycznie monitorowano⁴. Wprawdzie poszczególnym instytucjom kultury nie określono konkretnych celów do osiągnięcia, niemniej jednak Miasto - w ramach posiadanych uprawnień i narzędzi - wskazywało pożądany kierunek działań i rozwoju instytucji kultury oraz współkształtowało programy i zadania do realizacji.

Organizator (Miasto Poznań) nadał poszczególnym instytucjom kultury statuty, zawierające elementy określone w art. 13 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej. Rzetelnie oraz zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury⁵ prowadzone były rejestr instytucji kultury i księga rejestrowa instytucji kultury. Ponadto organizator wydawał – na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej – opinie odnośnie regulaminów organizacyjnych poszczególnych instytucji kultury. W latach 2015-2017 organizator powołał dyrektorów instytucji kultury przy zachowaniu procedur określonych w art. 15 i art. 16 ustawy o działalności kulturalnej oraz rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 30 czerwca 2004 r. w sprawie organizacji i trybu przeprowadzania konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury⁶. Organizator – przed powołaniem

¹ Zgodnie z założeniami przy ocenie działalności zastosowano ocenę opisową.

² Lata 2015 – 2017 oraz działania podejmowane przed i po ww. okresie, jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.

³ Dz. U. z 2017. poz. 862 ze zm., zwana dalej „ustawą o działalności kulturalnej”.

⁴ W oparciu o własne raporty i opracowania oraz o sprawozdania Głównego Urzędu Statystycznego

⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 189, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie rejestru instytucji kultury”.

⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 154, poz. 1629.

dyrektorów instytucji kultury – zawarł z nimi, zgodnie z art. 15 ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej, odrębne umowy w formie pisemnej, w których strony określiły warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania. W umowach zawartych z kandydatami na dyrektorów teatrów zwymiarowano efekty działalności instytucji. Organizator określił kryteria oraz zasady planowania, udzielania i rozliczania dotacji na działalność w zakresie kultury. Środki finansowe były przekazywane prowadzonym instytucjom kultury zgodnie z przepisami ustawy o działalności kulturalnej, i umożliwiały im realizowanie zadań statutowych. Organizator rzetelnie i skutecznie nadzorował działalność instytucji kultury, w tym wydatkowanie środków publicznych. W Urzędzie wyodrębniono komórki organizacyjne odpowiedzialne za nadzór nad instytucjami kultury, określono zadania do realizacji oraz formy, zakres i częstotliwość podejmowanych działań nadzorczych. Organizator systematycznie dokonywał oceny jakości funkcjonowania prowadzonych instytucji kultury oraz rezultatów ich działalności m.in. poprzez sprawdzenie stopnia realizacji zaplanowanych wskaźników określonych w planach usługowych instytucji kultury. W ramach sprawowanego nadzoru analizowano i zgłaszano uwagi do planów rzeczowo-finansowych, sprawozdań finansowych składanych na lata 2015-2017 przez prowadzone instytucje kultury, a także analizowano programy działalności merytorycznej. Prawidłowo i rzetelnie rozliczane było dofinansowanie – w formie dotacji celowej na wydatki bieżące i majątkowe – zadań realizowanych przez podległe instytucje kultury, a w przypadku nieznacznych opóźnień ze złożeniem sprawozdań z ich wykonania, podejmowane były adekwatne działania. Zaniechano jednak przeprowadzania kontroli w instytucjach kultury.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Strategia organizowania, prowadzenia i rozwoju działalności kulturalnej

1.1. W zakresie diagnozy potrzeb społecznych dotyczących kultury Urząd, w ramach dwóch działań podjętych we współpracy z Regionalnym Obserwatorium Kultury, zlecił opracowanie raportu *Poznańskiej Mapy Kultury: Jaką kulturę wybierają młodzi poznaniancy?* (w 2014 r.) obejmującego grupę ponad dwóch tysięcy maturzystów i studentów z Poznania i okolic oraz raportu *Potrzeby i potencjały kulturalne mieszkańców poznańskich osiedli (zlokalizowanych poza centrum Poznania)* opracowanego (w 2017 r.) na podstawie opinii mieszkańców sześciu osiedli (Antoninek-Zieliniec-Kobylepole, Fabianowo-Kotowo, Górczyn, Morasko-Radojewo, Jana III Sobieskiego i Marysieńki, Piątkowo). W przygotowanej w latach 2015-2016 diagnozie strategicznej Miasta Poznania oraz opracowanych za lata 2015 i 2016 raportach - *Sytuacja społeczno-gospodarcza w Poznaniu* nie stwierdzono odniesienia do diagnozy potrzeb pozostałych (różnych grup wiekowych, w tym np. szkół i placówek oświatowych) mieszkańców Poznania w zakresie kultury, ani też odniesienia do ustaleń ww. raportów.

Dyrektor Wydziału Kultury – Justyna Makowska podała, że opracowane w 2014 i 2017 r. raporty okazały się istotnym źródłem wiedzy o odbiorcach wydarzeń kulturalnych, ich potrzebach i oczekiwaniach, a co za tym idzie – praktycznym narzędziem do projektowania takich wydarzeń. Podkreśliła, że wiedza pozyskana z badań oraz ich efektywność stały się asumptem do planowania kolejnych tego typu inicjatyw przez Wydział, tym razem sprofilowanych na zróżnicowane wiekowo, społecznie i lokalizacyjnie grupy odbiorców. Wskazała, że Wydział ma świadomość że ww. diagnozy winny być prowadzone konsekwentnie z uwzględnieniem możliwie wszystkich grup społecznych, jednak ww. dwa badania były jedynie próbą dobrych praktyk, które od 2014 r. zaczęto wdrażać w Wydziale Kultury.

Dyrektor Wydziału Kultury podała, że Wydział jest w trakcie opracowania programu dla kultury na najbliższe lata i w ramach tego procesu, prócz kilkunastu przeprowadzonych

warsztatów z mieszkańcami oraz ekspertami, planowane jest wykorzystanie tych najbardziej aktualnych danych jako materiał bazowy dla ostatecznych wniosków oraz projektowanych narzędzi wdrożeniowych, mających na celu zwiększenie dostępności wydarzeń kulturalnych i w konsekwencji uczestnictwa w niej różnych grup odbiorców. W ramach ww. działania rozpoczętego w październiku 2017 r. z planowanym zakończeniem we wrześniu 2018 r.: przeprowadzono w październiku 2017 r. prace w zespołach roboczych, w skład których wchodziły pracownicy Wydziałów: Kultury, Rozwoju Miasta, Biura Koordynacji Projektów oraz przedstawiciele Poznańskiej Lokalnej Organizacji Turystycznej; zorganizowano w listopadzie 2017 r. dwudniowe warsztaty z udziałem m.in. przedstawicieli ww. zespołów roboczych z przedstawicielami instytucji kultury, organizacji pozarządowych, animatorów kultury, pełnomocniczki Prezydenta Miasta ds. przeciwdziałania wykluczeniom, radnych Miasta; w grudniu 2017 r. oraz w marcu i kwietniu 2018 r. zorganizowano kolejne warsztaty w poszerzonym gronie; w styczniu 2018 r. przeprowadzono warsztat w gronie eksperckim, a w lutym i marcu 2018 r. przeprowadzono pięć spotkań z mieszkańcami – przedstawicielami różnych grup wiekowych – stanowiły one próbę socjologiczną, w ramach których sporządzono 45 pogłębionych wywiadów; bezpośrednie konsultacje z mieszkańcami zaplanowano na czerwiec 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 2265-2271, 2289-2390)

1.2. Ww. dwie diagnozy wskazywały na opinie i preferencje w zakresie oferty kulturalnej. Nie odnosiły się natomiast do zagadnienia dostępności do obiektów i oferty kulturalnej. Do tego zagadnienia odnosiły się natomiast wskaźniki (określone jako audyt dostępności oraz wielkość nakładów finansowych) dotyczące m.in. miejskich jednostek kultury, określone w ramach realizacji działań mających na celu niwelowanie barier architektonicznych w obiektach kultury, sportu i rekreacji, podejmowanych w kierunku nr 2 (niwelowanie i likwidowanie barier na drodze do integracji społecznej), przyjętym przez Miasto w dokumencie pn. Kierunki działań i zadania Miasta Poznania na rzecz integracji społecznej osób niepełnosprawnych na lata 2012-2020⁷. W latach objętych kontrolą ww. wskaźniki dla miejskich instytucji kultury były monitorowane.

(dowód: akta kontroli str. 2265, 2266, 2290-2384)

1.3. Ze względów terminowych opracowane dwa raporty nie były wykorzystywane przy zmianie obowiązującej w Poznaniu strategii.

(dowód: akta kontroli str. 2289, 2293)

1.4. Miasto opracowało i realizowało w latach 2015-2017 założenia dwóch dokumentów strategicznych, odnoszące się między innymi do działalności kulturalnej⁸.

1.4.1. W pierwszym z nich - pn. *Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030* – obowiązującym do 24 stycznia 2017 r., zawarto jeden z 18 programów strategicznych pn. Kulturalny Poznań. W strategii zapisano, że jednym z głównych jej celów było wzmocnienie pozycji kultury jako czynnika rozwoju metropolii Poznań opartego na potencjale kulturalnym i kreatywnym. Dla tak sformułowanego celu głównego przyjęto trzy cele operacyjne: (nr 1) rozwój i zwiększenie atrakcyjności oferty kulturalnej miasta, (nr 2) zwiększenie kompetencji kulturalnych mieszkańców miasta i regionu oraz (nr 3) tworzenie międzynarodowej marki Poznania przez wspieranie sektora kreatywnego i jego produktów kulturalnych oraz promocja turystyki kulturowej. Dla każdego celu przypisane były działania strategiczne oraz wskaźniki określone jako – wartość bazowa (wg stanu na 2010 r.), a także planowana wielkość (wg stanu na 2020 r. i 2030 r.).

1.4.1.1. Dla celu nr 1 określono trzy działania strategiczne polegające na: (1) wspieraniu i promowaniu wydarzeń kulturalnych realizowanych przez organizacje pozarządowe oraz

⁷ Ww. program wprowadzono od 25 września 2012 r. uchwałą Nr XXXVII/566/VI/2012 Rady Miasta Poznania z dnia 25 września 2012 w sprawie kierunków działań i zadań Miasta Poznania na rzecz integracji społecznej osób niepełnosprawnych na lata 2012-2020.

⁸ Do 23 stycznia 2017 r. była to przyjęta w 2010 r. Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030 (uchwała Rady Miasta nr LXXII/990/V/2010, zaktualizowana uchwałą nr LX/929/VI/2013), a od 24 stycznia 2017 r. (zgodnie z treścią uchwały Rady Miasta nr XLI/708/7/2017) była to Strategia Rozwoju Miasta Poznania 2020+.

miejskie instytucje kultury, (2) wzmacnianiu współpracy międzysektorowej (publicznej, obywatelskiej, prywatnej) usprawniającej funkcjonowanie obszaru metropolii Poznań w obszarze kultury oraz (3) wspieraniu projektów z zakresu pamięci i dziedzictwa historycznego Miasta.

Dla działania nr 1 w celu nr 1 przyjęto dwa wskaźniki: liczbę uczestników wydarzeń realizowanych przez miejskie instytucje kultury i organizacje pozarządowe oraz liczbę nowych przedsięwzięć o charakterze festiwalowym. Dla działania nr 2 przyjęto jeden wskaźnik - liczbę projektów kulturalnych realizowanych przez sektor publiczny wspólnie z sektorem prywatnym i obywatelskim. Dla działania nr 3 przyjęto również jeden wskaźnik - liczbę projektów kulturalnych o charakterze międzypokoleniowym.

1.4.1.2. Dla celu nr 2 określono następujące cztery działania strategiczne: (1) wspieranie i promocja działań edukacyjnych w obszarze kultury, realizowanych przez podmioty publiczne, obywatelskie i prywatne, tak aby zwiększyć liczbę świadomych odbiorców, (2) poprawa infrastruktury kulturalnej i turystycznej poprzez wspieranie lokalnych projektów kulturalnych, edukacyjnych i informacyjnych, tak aby zwiększyła się liczba odbiorców ich działań, (3) wspieranie programów multikulturowych -popularyzujących wśród mieszkańców Poznania kulturę różnych narodów, mniejszości narodowych i etnicznych oraz (4) budowa, rewitalizacja i adaptacja istniejącej infrastruktury na cele kulturalne. Dla działania nr 1, w ramach celu nr 2 przyjęto dwa wskaźniki – liczbę uczestników zrealizowanych projektów w zakresie edukacji kulturalnej dofinansowanych z innych źródeł zrealizowanych przez organizacje pozarządowe. Dla działania nr 2, w ramach celu nr 2 określono wskaźnik – liczbę uczestników lokalnych, natomiast dla działania nr 3 dwa wskaźniki – liczbę projektów o charakterze międzykulturowym oraz liczbę uczestników programów popularyzujących wśród mieszkańców Poznania kulturę różnych narodów, mniejszości narodowych i etnicznych. Dla działania nr 4 przyjęto wskaźnik liczby nowych i zmodernizowanych obiektów oraz przestrzeni zaadoptowanych na cele kultury.

1.4.1.3. Dla celu nr 3 określono trzy działania strategiczne. Były to: (1) wspieranie przedsięwzięć artystycznych realizowanych w ramach współpracy kulturalnej z zagranicą m.in. tych stanowiących płaszczyznę mediacji i konfrontacji artystycznych, tak aby wzmacniać pozycję i rozpoznawalność Miasta na arenie międzynarodowej, (2) wykorzystywanie nowych technologii do prezentacji dorobku poznańskich twórców w kraju i za granicą, w tym dorobku laureatów Nagrody Artystycznej i Naukowej Miasta Poznania oraz stypendystów, w celu umocnienia ich pozycji na arenie międzynarodowej, (3) stworzenie spójnego systemu informacji o kulturze i dziedzictwie Miasta na bazie sieci nowoczesnych placówek muzealnych. Dla działania nr 1 w celu nr 3 przyjęto dwa wskaźniki - liczbę podmiotów artystycznych zaangażowanych w programy rezydencji artystycznych oraz prezentację i promocję dorobku poznańskich twórców w celu umocnienia ich pozycji na arenie międzynarodowej oraz liczbę wydarzeń artystycznych stanowiących płaszczyznę mediacji i konfrontacji międzynarodowych. Dla działania nr 2 w tym celu przyjęto wskaźnik - liczbę zasobów zdigitalizowanych i przetłumaczonych, a dla działania nr 3 przyjęto wskaźnik – liczbę osób odwiedzających placówki muzealne tematycznie związane z historią i dziedzictwem kulturowym Miasta.

1.4.1.4. Dyrektor Wydziału poinformowała, że bieżąca współpraca merytoryczna i finansowa Wydziału Kultury z podmiotami realizującymi wydarzenia kulturalne, pozwalała na coroczne monitorowanie sytuacji i raportowanie jej poprzez przyjęte dla poszczególnych działań strategicznych wskaźniki i mierniki. Wskazała także, że Wydział Kultury we współpracy z Wydziałem Rozwoju Miasta corocznie przygotowywał pulpit strategiczny raportujący dane do wszystkich ww. wskaźników, pozyskiwane głównie ze sprawozdań merytorycznych i finansowych miejskich instytucji kultury, sprawozdań z realizacji zadań publicznych wspieranych przez Miasto Poznań w ramach otwartych konkursów ofert dla organizacji pozarządowych oraz Rocznego Programu Współpracy Miasta Poznania z Organizacjami Pozarządowymi na dany rok.

Wyjaśniła, że program Kulturalny Poznań został przygotowany z myślą permanentnego wzbogacania oferty kulturalnej Miasta, poszerzania grona odbiorców, ale także ich kompetencji kulturalnych, jak również budowania kulturalnej marki Poznania na arenie

międzynarodowej. Podała, że dotychczasowe badania wskazywały na identyfikowanie Poznania jako ważnego ośrodka teatralnego na mapie ogólnopolskiej z rozpoznawalną marką teatrów instytucjonalnych - Teatru Muzycznego, Teatru Polskiego czy Teatru Animacji, ale również grup pozainstytucjonalnych. Jednocześnie wskazywały na niską frekwencyjność muzealną oraz czytelniczną, w szczególności na tle innych miast. Poznań wykazywał się również dużą aktywnością w kontekście działalności kulturalnej organizacji pozarządowych (ok. 200 współpracujących z Miastem).

Podawała także, że „taka diagnoza stała się asumptem do stworzenia celów operacyjnych Kulturalnego Poznania oraz adekwatnych dla nich działań i wskaźników. Rosnące wskaźniki dotyczące liczby wydarzeń kulturalnych (wskazywane w pulpicie strategicznym) były efektem corocznego zwiększania puli środków w otwartych konkursach ofert dla organizacji pozarządowych oraz dotacji celowych dla miejskich instytucji kultury i inwestycji infrastrukturalnych. Ponadto koncentracja na priorytetach dotyczących edukacji kulturalnej oraz wspieranie projektów w tym zakresie, w szerszej perspektywie czasowej, przełożyła się na wzrost kompetencji kulturalnych mieszkańców, a w ślad za tym poszerzenie grona odbiorców. Wydział Kultury na przestrzeni kolejnych lat wdrażał kolejne procedury i programy, pozwalające na realizację projektów z zakresu współpracy międzynarodowej, ze szczególnym uwzględnieniem miast partnerskich Miasta Poznania, przeznaczając corocznie określoną pulę środków na prezentację poznańskich wydarzeń kulturalnych poza granicami kraju. Wyznaczone w programie Kulturalny Poznań cele są corocznie realizowane, co przejawia się w coraz bogatszej ofercie kulturalnej, sprofilowanej zarówno dla odbiorcy masowego, jak i mieszkańca zainteresowanego kameralnymi wydarzeniami, integrującymi lokalne społeczności. Cel skoncentrowany na poszerzaniu publiczności wydarzeń kulturalnych osiągany jest także poprzez szereg dobrych praktyk wdrażanych przez miejskie instytucje kultury, jak choćby uelastycznianie godzin ich otwarcia, obniżanie cen biletów, efektywna promocja.”

1.4.1.5. Odnośnie oceny skuteczności i efektywności przyjętej strategii Dyrektor Wydziału wskazała natomiast, że jest ona dokonywana corocznie poprzez monitorowanie przyjętych w programie strategicznym wskaźników, bądź poprzez aktualizowanie samej strategii, uwzględniające permanentne zmiany uwarunkowań społeczno-gospodarczych oraz potrzeb i oczekiwań mieszkańców w tym zakresie.

Strategia Rozwoju Miasta Poznania wraz ze swoimi programami została bowiem skorygowana w 2013 r., a w 2017 r. została zaktualizowana uzyskując formułę nowego spójnego dokumentu, w którym nie ma odrębnego programu dotyczącego kultury, natomiast wszystkie programy wzajemnie się uzupełniają i przenikają, tworząc wizję Miasta 2020+.

1.4.2. W obowiązującym od 2017 r. dokumencie: *Strategia Rozwoju Miasta Poznania 2020+*, kultura występuje jako integralny element życia społecznego i gospodarczego, wpisując się w pięć priorytetów strategicznych: Silna Metropolia, Nowoczesna Przedsiębiorczość, Zielone mobilne miasto, Przyjazne osiedla oraz Wspólnotowość i dialog społeczny. W ramach priorytetu - Silna metropolia, opracowano m.in. dwa wskaźniki dotyczące kultury: dynamika frekwencji w teatrach i instytucjach muzycznych (wskaźnik nr 11) oraz dynamika liczby zwiedzających muzea (wskaźnik nr 12), a w ramach priorytetu Przyjazne osiedla jeden wskaźnik - dynamika liczby uczestników imprez organizowanych przez lokalne instytucje kultury (wskaźnik nr 34).

Dyrektor Wydziału Kultury wskazała, że tak synergiczne ujęcie priorytetów w ww. dokumencie, zrodziło jednak potrzebę stworzenia odrębnego dokumentu, szczegółowo skoncentrowanego na programie rozwoju kultury dla Poznania jako metropolii. W tym celu już w 2017 r. Wydział przystąpił do tworzenia, powiązanego z ww. Strategią, programu zrównoważonego rozwoju kultury dla Poznania w formie „przewodnika” dla twórców i odbiorców kultury. Podała, że proces tworzenia tego dokumentu następuje - podobnie jak w przypadku tworzenia Strategii - partycypacyjnie i obejmuje konsultacje w formie warsztatów z twórcami i odbiorcami kultury, dyskusje ze specjalistami przy jednoczesnym analizowaniu dokumentów dotyczących poznańskiej kultury, badaniu trendów. Podkreśliła, że nadrzędnym celem tych działań jest wzmocnienie potencjału drzemącego w środowiskach twórców, działających na rzecz mieszkańców Poznania.

(dowód: akta kontroli str. 2264-2271, 2289)

1.4.3. Monitorowaniem wskaźników strategicznych, za lata 2015 i 2016⁹, określonych w Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030, w tym przypisanych do programu strategicznego pn. Kulturalny Poznań zajmował się Wydział Rozwoju Miasta i Współpracy Międzynarodowej. Każdego roku mierzona była wartość osiągniętych wskaźników. Wskaźniki za 2017 r. odnoszące się do kultury zawarte w Strategii Rozwoju Miasta Poznania 2020+ obowiązującej od 24 stycznia 2017 r. na dzień 16 kwietnia 2018 r. nie były dostępne, bowiem jak wskazała Dyrektor Wydział Rozwoju Miasta i Współpracy Międzynarodowej - Iwona Matuszczak-Szulc, w ich przypadku źródłem informacji jest GUS, który ich jeszcze nie opublikował.

(dowód: akta kontroli str. 2383, 2384)

1.5. Miasto Poznań nie określało celów do osiągnięcia dla poszczególnych instytucji kultury. Jak podała Dyrektor Wydziału Kultury, współkształtowanie programu zadań i wskazywanie pożądanego kierunku działań jest zagadnieniem szerokim i wielowymiarowym, warunkowanym przez wiele czynników. Podkreśliła, że osobą zarządzającą instytucją oraz reprezentującą ją na zewnątrz, zgodnie z ustawą o działalności kulturalnej, jest jej dyrektor. W tym kontekście wskazała na następujące czynniki oraz podmioty związane z Miastem, które mają, jej zdaniem, mniejszy lub większy wpływ na kierunek rozwoju, czy program poszczególnych instytucji kultury. Są to:

- Rady programowe działające zgodnie z nadanymi przez Radę Miasta statutami – jako organy doradcze i opiniotwórcze przy miejskich instytucjach kultury. W ich skład wchodzi m.in. przedstawiciele zgłoszeni przez Prezydenta Miasta, Komisję Rady Miasta oraz dyrektora danej instytucji. Jak podała Dyrektor Wydziału, Prezydenta Miasta reprezentują w radach pracownicy Wydziału Kultury, co zapewnia pozyskiwanie bieżących informacji o działalności i planach instytucji. Ww. rady oddziałują jedynie w formach niewładczych (opinie, konsultacje lub rekomendacje) i w tym zakresie służą zapewnieniu wsparcia merytorycznego oraz wskazują kierunki działania instytucji, w celu zgodności z celami statutowymi oraz zapotrzebowaniem mieszkańców Miasta.
- Komisja Kultury i Nauki Rady Miasta – do której zakresu działań należą m.in. sprawy instytucji kultury finansowanych z budżetu miasta, sprawy dziedzictwa kulturowego. Na ich spotkania w miarę potrzeb zapraszani są dyrektorzy poszczególnych instytucji kultury.
- Spotkania dyrektorów miejskich instytucji kultury z Prezydentem Miasta, w których uczestniczy kierownictwo Wydziału Kultury – przeprowadzane raz w miesiącu. Omawiane są na nich bieżące sprawy dotyczące Miasta i instytucji kultury.
- Comiesięczne narady kierownictwa Urzędu - w składzie Prezydent, jego Zastępcy, Skarbnik Urzędu, Sekretarz Urzędu, dyrektorzy biur, wydziałów, miejskich jednostek organizacyjnych, instytucji kultury, na których omawiane są bieżące sprawy dotyczące Miasta, m.in. sprawy z zakresu kultury.
- Spotkania dyrektorów instytucji kultury z kierownictwem Wydziału Kultury organizowane m.in. przy planowaniu budżetu w zakresie kultury, jego zmian, czy bieżących spraw dotyczących działań statutowych instytucji.
- Repertuar Teatrów – kandydaci na dyrektorów teatrów w umowach cywilno-prawnych mają zawarty zapis, że będą realizować autorską koncepcję programowo organizacyjną - program działania teatru przedstawiony Miastu (stanowiący załącznik do umowy).
- Sprawozdania merytoryczne z działalności instytucji za okresy półroczne i roczne – składane do Miasta za pośrednictwem Wydziału Kultury.

(dowód: akta kontroli str. 1908-1912)

⁹ wartości wskaźników dla 2017 r. nie były zbierane z uwagi na fakt, że 24 stycznia 2017 r. została uchwalona przez Radę Miasta Strategia Rozwoju Miasta Poznania 2020+, która uchyliła obowiązywanie poprzedniej Strategii.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Miasto posiadało strategię dotyczącą m.in. działalności kulturalnej. Określone w niej wskaźniki, przypisane celom i priorytetom, były monitorowane. Opracowanie strategii nie było jednak poprzedzone diagnozą potrzeb wspólnoty w zakresie kultury. W ramach posiadanych uprawnień i narzędzi Miasto Poznań współkształtowało programy zadań do realizacji, wskazywało pożądany kierunek działań i rozwoju instytucji kultury.

2. Zapewnienie warunków organizacyjnych, lokalowych i finansowych do realizacji zadań statutowych przez instytucje kultury

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2015-2017 Miasto Poznań było organizatorem dla 15 instytucji kultury¹⁰. W badanym okresie nie zaszły zmiany w liczbie i rodzajach prowadzonych instytucji kultury, nie wydano też aktu o utworzeniu nowej instytucji oraz nie współprowadzono żadnej instytucji kultury.

(dowód: akta kontroli str. 7, 8, 1890-1905)

2.2. Rada Miasta Poznania uchwałami nadała instytucjom kultury statuty zawierające – zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej: nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury; zakres działalności; organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania; określenie źródeł finansowania; zasady dokonywania zmian statutowych; postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić.

(dowód: akta kontroli str. 8, 312, 1890-1905)

2.3. Rejestr instytucji kultury i księga rejestrowa instytucji kultury były prowadzone zgodnie z wymogami określonymi w ww. rozporządzeniu w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury. W dziale III – Mienie instytucji kultury w kolumnie 3 zostały zamieszczone informacje o złożeniu przez instytucje kultury do rejestru rocznego sprawozdania finansowego za poszczególne lata obrotowe. W kolumnie 4 nie zamieszczono żadnych wpisów, gdyż jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Kultury, w instytucjach kultury nie doszło do czynności prawnych powodujących obciążenie środków trwałych ograniczonymi prawami rzeczowymi.

(dowód: akta kontroli str. 10-58, 1890-1905, 2153)

2.4. Organizator – na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej – wydawał opinie w sprawach regulaminu organizacyjnego dla instytucji kultury, których

¹⁰ Akty o utworzeniu instytucji kultury wydane zostały: Biblioteka Raczyńskich - Uchwała Kolegium Zarządu Miejskiego z dnia 23 sierpnia 1945 r., Centrum Kultury „Zamek” - Uchwała Nr 16/146/62 Prezydium Rady Narodowej m. Poznania z dnia 4 maja 1962 r., Galeria Miejska Arsenal w Poznaniu - Zarządzenie Ministra Kultury i Sztuki Nr 6 z dnia 19 stycznia 1962 r., Dom Kultury „Stokrotka” w Poznaniu - Uchwała Nr XIX/69/86 Gminnej Rady Narodowej w Komornikach z dnia 15 grudnia 1986 r., Muzeum Archeologiczne w Poznaniu - Akt Przejęcia w Zarząd i Użytkowanie Ministra Kultury i Sztuki Muzeum Prehistorycznego w Poznaniu z dnia 19 grudnia 1949 r., Wielkopolskie Muzeum Niepodległości - Uchwała Nr 48/411/61 Prezydium Rady Narodowej m. Poznania z dnia 22 grudnia 1961 r., Estrada Poznańska - Zarządzenie Nr 211 Ministra Kultury i Sztuki z dnia 30.12.1954 r., Teatr Animacji w Poznaniu - Zarządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 25.02.1954 r., Teatr Muzyczny w Poznaniu - Zarządzenie Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Poznaniu z dnia 9.4.1956 r., Teatr Ōsmego Dnia w Poznaniu - Zarządzenie Nr 111/90 Wojewody Poznańskiego z dnia 24.9.1990 r., Teatr Polski w Poznaniu - Zarządzenie Ministra Kultury i Sztuki z 2.11.1946 r., Centrum Sztuki Dziecka w Poznaniu - Zarządzenie nr 26 Ministra Kultury i Sztuki z dnia 30 maja 1984 r., Poznański Chór Chłopców - Uchwała Nr XXVII/196/IV/2003 Rady Miasta Poznania z dnia 26 sierpnia 2003 r., Centrum Turystyki Kulturowej TRAKT - Uchwała Nr LVIII/785/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 7 lipca 2009 r., Wydawnictwo Miejskie Poznania - Uchwała Nr LXXIX/1179/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 12 października 2010 r.

dyrektorzy w latach 2015-2017 zwrócili się z prośbą o zaopiniowanie przedłożonych regulaminów organizacyjnych¹¹.

Organizator nie dokonywał sprawdzenia, czy dyrektor instytucji kultury przy wprowadzaniu regulaminu organizacyjnego wypełnił obowiązek uzyskania opinii od organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców. Dyrektor Wydziału Kultury wyjaśniła, że z ustawy o działalności kulturalnej nie wynika, iż organizator ma taki obowiązek.

(dowód: akta kontroli str. 1950-1951, 2097-2113, 2272, 2274)

2.5. W latach objętych kontrolą, Prezydent 16 razy powoływał dyrektorów instytucji kultury¹². W okresie objętym kontrolą nie odwołano żadnego z dyrektorów instytucji kultury. Powołanie dyrektorów instytucji kultury odbywało się zgodnie z przepisami art. 15 i art. 16 ustawy o działalności kulturalnej oraz ww. rozporządzenia w sprawie organizacji i trybu przeprowadzania konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury.

(dowód: akta kontroli str. 1434-1803, 2272-2273, 2275)

2.6. Organizator przed powołaniem dyrektora instytucji kultury, zawierał z nim – zgodnie z art. 15 ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej – odrębną umowę w formie pisemnej, w której strony określały warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania.

Na próbie obejmującej teatry i muzea stwierdzono, że w ww. umowach zawarto m.in.: zobowiązania kandydata (np. do podejmowania działań w celu pozyskiwania środków finansowych, osiągania przychodów zakładanych w rocznym planie finansowym, realizacji przedstawionego organizatorowi programu działalności instytucji, przedkładania organizatorowi informacji, dokumentów i sprawozdań); zobowiązania organizatora (np. do przekazywania dotacji na utrzymanie i działalność instytucji). Opracowany indywidualnie przez kandydata program działania instytucji stanowił załącznik do umowy.

W umowach z kandydatami na dyrektorów teatrów zawarto m.in. zapisy zobowiązujące ich do wykonania w każdym sezonie artystycznym minimalnej liczby premier oraz przedstawień, natomiast w umowach z kandydatami na dyrektorów muzeów nie zostały zwymiarowane efekty prowadzonej działalności w poszczególnych latach obowiązywania umowy.

Dyrektor Wydziału Kultury wyjaśniła, m.in. że muzea są jednostkami organizacyjnymi nienastawionymi na osiąganie zysku, służącymi społeczeństwu i jego rozwojowi, dostępnymi publicznie. Organizator otrzymuje informacje o liczbie zrealizowanych przez instytucje zadań w przedkładanych przez dyrektorów instytucji corocznym sprawozdaniu merytorycznym i sprawozdaniu z wykonania planu usługowego instytucji kultury.

W ww. umowach organizator nie zobowiązał kandydata na dyrektora instytucji kultury do opracowania strategii rozwoju i funkcjonowania instytucji.

Dyrektor Wydziału Kultury wyjaśniła, że nie jest to dokument obligatoryjny. W 2017 r. Wydział Kultury przystąpił do tworzenia powiązanego ze Strategią Rozwoju Miasta Poznania 2020+ programu zrównoważonego rozwoju kultury dla Poznania. W ww. umowach od pewnego czasu znajduje się zapis, iż kandydat na dyrektora instytucji kultury zobowiązuje się dążyć do prowadzenia działań instytucji, uwzględniając zapisy zawarte w Strategii Rozwoju Miasta Poznania 2020+, ze szczególnym uwzględnieniem programu strategicznego dla kultury.

(dowód: akta kontroli str. 9, 59-311, 2071-2076)

2.7. Miasto posiadało wiedzę o warunkach lokalowych instytucji kultury. Dyrektorzy instytucji kultury co roku zgłaszali do Wydziału Kultury zapotrzebowania na zadania i zakupy inwestycyjne. Następnie dyrektorzy instytucji kultury wraz z dyrektorem Wydziału Kultury prezentowali planowane działania na posiedzeniach Komitetu Sterującego

¹¹ W 2015 r. – 7 opinii, w 2016 r. – 3 opinie, w 2017 r. 2 opinie.

¹² W 2015 r.: Centrum Kultury „Zamek”, Wydawnictwo Miejskie Poznań, Muzeum Archeologiczne w Poznaniu, Teatr Ósmego Dnia w Poznaniu, Teatr Polski w Poznaniu, Poznański Chór Chłopi, Wielkopolskie Muzeum Niepodległości; w 2016 r.: Dom Kultury „Stokrotka”, Teatr Muzyczny w Poznaniu, Estrada Poznańska, Centrum Turystyki Kulturowej „Trakt” w Poznaniu; w 2017 r.: Galeria Miejska Arsenal w Poznaniu, Teatr Animacji w Poznaniu, Biblioteka Raccyńskich, Centrum Sztuki Dziecka w Poznaniu, Centrum Kultury „Zamek”.

odpowiedzialnego za integrację procesu zarządzania strategicznego i wieloletniego planowania budżetowego¹³, w skład którego wchodzi również dyrektor Wydziału Kultury. Komitet Sterujący opiniował i rekomendował Prezydentowi listy zadań projektowych i działań przewidzianych do finansowania w ramach corocznie opracowywanej wieloletniej prognozy finansowej Miasta Poznania (WPF)¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 2048-2070)

2.8. Planowane wydatki Miasta Poznania¹⁵ na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w latach 2015, 2016 i 2017 wyniosły: 100.354.696 zł, 111.596.669 zł i 114.947.339 zł, w tym planowane wydatki na prowadzone instytucje kultury odpowiednio: 77.010.798 zł, 85.715.815 zł i 92.159.186 zł. Wydatki te zostały zrealizowane odpowiednio w: 97,6%, 97,8% i 95,6%, a wydatki instytucji kultury odpowiednio w: 98,2%, 98,0% i 97,4%. Poza wydatkami na instytucje kultury, Miasto Poznań poniosło także wydatki na: projekty artystyczne dotyczące przestrzeni publicznej, kultywowanie pamięci o postaciach, miejscach i wydarzeniach, nagrody, stypendia artystyczne i naukowe oraz opiekę nad tablicami, pomnikami i miejscami pamięci narodowej.

(dowód: akta kontroli str.1906-1907)

2.9. Wysokość środków finansowych na działalność bieżącą instytucji kultury (dotacje podmiotowe) ujętych w budżecie Miasta Poznania (po zmianach) wyniosła łącznie: w 2015 r. - 66.465.898 zł, w 2016 r. - 73.291.115 zł i w 2017 r. - 80.762.186 zł, co stanowiło odpowiednio 93,9 %, 99,5 % i 98,7 % środków, o które wnioskowały instytucje kultury. Zrealizowane wydatki wyniosły odpowiednio 99,4 %, 100% i 100% planu po zmianach.

Dyrektor Wydziału Kultury wyjaśniła, że planując wysokość dotacji na działalność bieżącą instytucji kultury starano się, jeżeli tylko sytuacja budżetu Miasta na to pozwalała, zapewnić środki w wysokości nie niższej, niż w roku poprzednim.

(dowód: akta kontroli str.1906-1907, 2034-20452551, 2552)

2.10. W latach 2015, 2016 i 2017 Miasto Poznań udzieliło 13 instytucjom kultury odpowiednio: 38, 46 i 21 dotacji celowych na realizację wskazanych zadań i programów, o których mowa w art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy o działalności kulturalnej.

Wysokość środków finansowych na realizację wskazanych zadań i programów instytucji kultury, ujętych w budżecie Miasta Poznania (po zmianach) wyniosła łącznie: w 2015 r. - 5.240.900 zł, w 2016 r. - 5.948.200 zł i w 2017 r. - 2.029.600 zł. Zrealizowane wydatki wyniosły odpowiednio: 99,9%, 99,9%, 100,0% planu po zmianach.

Dyrektor Wydziału Kultury wyjaśniła, że hierarchia istotności wskazanych do dofinansowania projektów ustalana była podczas rozmów z dyrektorami instytucji kultury. Wydział Kultury jest w trakcie przygotowywania programu rozwoju kultury (Poznański Narzędziownik Kultury), którego przyjęcie przez Radę Miasta umożliwi precyzyjniejsze ustalanie strategicznych projektów kulturalnych.

(dowód: akta kontroli str. 2034-2045, 2122-2152)

2.11. Środki na działalność instytucji kultury przekazywane były w formie dotacji podmiotowej lub celowej na realizację wskazanych zadań i programów.

(dowód: akta kontroli str. 2034)

¹³ powołanego zarządzeniem Prezydenta 518/2010/P z 13 września 2010 r. ze zm.

¹⁴ W wykazie przedsięwzięć wieloletnich wpisanych do WPF znalazły się m.in.: Wielkopolskie Muzeum Niepodległości - renowacja i adaptacja Fortu VII w Poznaniu dla zachowania dziedzictwa kulturowego - Poprawa świadczonych usług kulturalnych. Zwiększenie ochrony i zachowania dziedzictwa kulturowego; Muzeum Archeologiczne - "Tu się wszystko zaczęło" - ekspozycja świadectw początków państwowości polskiej na Ostrowie Tumskim w Poznaniu - Rozwój i zwiększenie atrakcyjności oferty kulturalnej miasta; Wielkopolskie Muzeum Niepodległości - nowa siedziba - Poprawa świadczonych usług kulturalnych. Zwiększenie ochrony i zachowanie dziedzictwa kulturowego.

¹⁵ Uchwała budżetowa po zmianach

2.12. Wysokość środków finansowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji przez instytucje kultury, ujętych w budżecie Miasta Poznania (po zmianach) wyniosła łącznie: w 2015 r. – 5.304.000 zł, w 2016 r. - 6.476.500 zł i w 2017 r. – 9.367.400 zł, co stanowiło odpowiednio: 96,9 %, 96,2 % i 76,3 % środków, o które wnioskowały instytucje kultury. Zrealizowane wydatki wyniosły odpowiednio: 81,2 %, 73,3 % i 74,1 % planu po zmianach.

Dyrektorzy instytucji kultury zgłaszali co roku zapotrzebowania na środki na zadania i zakupy inwestycyjne. Po odbyciu spotkań w Wydziale Kultury, dyrektorzy instytucji kultury wraz z dyrektorem Wydziału Kultury prezentowali planowane działania na posiedzeniach Komitetu Sterującego. Następnie Komitet Sterujący rekomendował Prezydentowi realizację określonych działań inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 2034-2045, 2553-2554)

2.13. W latach 2015, 2016 i 2017 przychody instytucji kultury z prowadzonej działalności¹⁶ wyniosły odpowiednio: 39.881,34 tys. zł, 40.769,41 tys. zł i 38.112,21 tys. zł.

Przychody z działalności instytucji kultury (łącznie z dotacjami organizatora) w latach 2015, 2016 i 2017 wynosiły odpowiednio: od 343 tys. zł do 24.603 tys. zł, od 395 tys. zł do 26.135 tys. zł i od 403 tys. zł do 25.563 tys. zł.

Wyniki działalności poszczególnych instytucji kultury wahały się i w latach 2015, 2016 i 2017 wynosiły odpowiednio: od straty 1.095 tys. zł do zysku 319 tys. zł, od straty 532 tys. zł do zysku 565 tys. zł i od straty 424 tys. zł do zysku 79 tys. zł¹⁷.

Łącznie instytucje kultury w latach 2015, 2016 i 2017 poniosły stratę w wysokości odpowiednio: 733,40 tys. zł, 218,11 tys. zł i 1.532,58 tys. zł.

Dyrektor Wydziału Kultury wyjaśniła m.in., że wysokość dotacji ustalana była w wysokości potrzeb finansowych, tak aby plan usługowy danego roku obrotowego został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 2154-2156)

2.14. Ze sprawozdań z wykonania budżetu Miasta Poznania wynika, że należności wymagalne instytucji kultury na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą wynosiły odpowiednio: 689.551,18 zł, 766.024,05 zł i 883.136,43 zł, a zobowiązania wymagalne instytucji kultury odpowiednio: 76.881,34 zł, 84.702,51 zł i 57.769,98 zł.

Dyrektor Wydziału Kultury wyjaśniła, m.in. że samorządowe instytucje kultury cechuje znaczny stopień samodzielności w zakresie wykonania zadań do realizacji których zostały utworzone, jak również prowadzenia gospodarki finansowej. Dyrektor instytucji kultury odpowiada za całość gospodarki finansowej kierowanej przez siebie jednostki. Należności i zobowiązania, w tym wymagalne, są wykazywane przez instytucje kultury w półrocznych i rocznych sprawozdaniach. Organizator dokonując rocznej oceny funkcjonowania dyrektora instytucji kultury, ocenia jego dbałość o utrzymanie właściwego bezpiecznego poziomu jednej i drugiej kategorii bilansowej. W przypadku wskazania przez instytucje kwot wymagalnych, oczekuje się od niej dodatkowej informacji wyjaśniającej przyczyny ich wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 1906-1907, 1947-1948, 2554-2555, 2590-2608)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zgodnie z regulaminem konkursu oraz trybu pracy komisji konkursowej do spraw wyboru kandydata na stanowiska dyrektora Teatru Muzycznego, wszyscy członkowie komisji

¹⁶ obejmujące także wpływy ze sprzedaży składników majątku ruchomego, przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych, a także z innych źródeł (z wyłączeniem dotacji podmiotowej organizatora)

¹⁷ Największe straty w latach 2015-2017 poniosły odpowiednio: CK Zamek, Wielkopolskie Muzeum Niepodległości i CK Zamek. Najwyższe dochody osiągnęły odpowiednio: Biblioteka Raczyńskich, CK Zamek i Biblioteka Raczyńskich.

zobowiązani byli do złożenia oświadczenia o zachowaniu w tajemnicy przedstawionych przez kandydatów treści koncepcji programowo-organizacyjnych instytucji kultury. W jednym postępowaniu¹⁸ oświadczenia takiego nie złożył członek komisji - przedstawiciel Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Dyrektor Wydziału Kultury wyjaśniła, że był on nieobecny na pierwszym posiedzeniu komisji, w związku z czym został do niego wysłany mail z prośbą o podpisanie i odesłanie załączonego oświadczenia. Członek ten telefonicznie poinformował pracownika Wydziału Kultury, że na drugim posiedzeniu komisji konkursowej przedłoży stosowny dokument i zobowiązał się telefonicznie do zachowania w tajemnicy treści koncepcji programowo-organizacyjnych. Oświadczenie to zostało jednak przez niego omyłkowo zabrane wraz z osobistymi dokumentami, po posiedzeniu komisji konkursowej. Biorąc powyższe pod uwagę Dyrekcja Wydziału wraz z przewodniczącym komisji podjęła decyzję o niewysyłaniu już do ww. osoby prośby o odesłanie tego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 2159-2167)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę że według regulaminów konkursów oraz trybu pracy komisji konkursowych do spraw wyborów kandydatów na stanowiska dyrektorów instytucji kultury, członkiem komisji nie może być osoba przystępująca do konkursu albo będąca małżonkiem takiej osoby lub jej krewnym albo powinowatym, albo pozostająca wobec niej w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do jej obiektywizmu i bezstronności.

Członkowie komisji nie składali oświadczeń o niepowiązaniu z osobami aplikującymi na kandydata na stanowisko dyrektora (złożenie takiego oświadczenia nie było wymagane regulaminem trybu prac komisji).

Dyrektor Wydziału Kultury wyjaśniła, że kwestie oświadczeń o niepowiązaniu członków komisji konkursowej z osobami aplikującymi na kandydata na stanowisko dyrektora poruszane są za każdym razem przez przewodniczącego komisji na posiedzeniach komisji konkursowych.

W ocenie NIK nieodbieranie pisemnych oświadczeń członków komisji o niepowiązaniu z osobami aplikującymi na kandydata na stanowisko dyrektora nie daje gwarancji przestrzegania przez nich ww. zakazów.

(dowód: akta kontroli str. 1436-1437, 1599-1803)

Ocena częściowa

W okresie objętym kontrolą Miasto Poznań zapewniło instytucjom kultury, dla których jest organizatorem, warunki organizacyjne, lokalowe i finansowe do realizacji zadań statutowych.

3. Nadzór nad działalnością instytucji kultury, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych

Opis stanu
faktycznego

3.1. Sprawy związane z rozwojem życia kulturalnego Poznania, z działalnością kulturalną i projektami artystycznymi dofinansowanymi z budżetu Miasta prowadzi Wydział Kultury. Wydział Kultury realizuje również zadania z zakresu nadzoru nad miejskimi instytucjami kultury (z wyłączeniem zadań z zakresu nadzoru wykonywanych przez Biuro Nadzoru Właścicielskiego oraz Biuro Koordynacji Projektów i Rewitalizacji Miasta). Wydział prowadzi postępowania w sprawach artystyczno-rozrywkowych imprez masowych oraz kontroluje zgodność przebiegu imprezy masowej podwyższonego ryzyka z warunkami określonymi w zezwoleniu na przeprowadzenie takiej imprezy, realizuje zadania związane z pamięcią historyczną i ochroną dóbr kultury w mieście, w tym opiekę merytoryczną nad pomnikami i tablicami pamiątkowymi, których właścicielem jest Miasto.

¹⁸ Nr KL-III 402.9.8.2016.

Biuro Koordynacji Projektów i Rewitalizacji Miasta wykonuje zadania z zakresu nadzoru nad jedną instytucją kultury - Centrum Turystyki Kulturowej „Trakt”¹⁹ (z wyłączeniem zadań z zakresu nadzoru wykonywanych przez Biuro Nadzoru Właścicielskiego).

Biuro Nadzoru Właścicielskiego m.in. prowadzi nadzór właścicielski w zakresie opiniowania rocznych sprawozdań finansowych miejskich instytucji kultury.

(dowód: akta kontroli str. 1804-1863)

W celu realizacji ww. zadań w Wydziale Kultury zostały utworzone stanowisko do spraw planowania i realizacji budżetu i stanowisko ds. instytucji kultury.

Do zadań pracownika na stanowisku do spraw planowania i realizacji budżetu między innymi należy:

- kontrolowanie i opiniowanie projektów planów oraz preliminarzy budżetowych opracowanych przez miejskie instytucje kultury, przygotowywanie projektu planu finansowego Wydziału;
- kontrolowanie i opiniowanie sprawozdań miejskich instytucji kultury, przygotowywanie sprawozdań finansowych Wydziału;
- wykonywanie czynności z zakresu kontroli prawidłowości dysponowania środkami budżetowymi przyznanymi miejskim instytucjom kultury, w tym kontroli finansowej przeprowadzanej w wyniku zatwierdzania rocznych sprawozdań finansowych;
- współpraca z Biurem Nadzoru Właścicielskiego w zakresie nadzoru właścicielskiego nad miejskimi instytucjami kultury;
- przygotowywanie umów o dotacje celowe z miejskimi instytucjami kultury oraz podejmowanie czynności z zakresu kontroli i sprawozdawczości z ich wykonania;

Do zadań pracownika na stanowisku do spraw instytucji kultury między innymi należy:

- prowadzenie Rejestru Instytucji Kultury;
- monitorowanie oraz przygotowywanie sprawozdań merytorycznych z działalności miejskich instytucji kultury.
- współdziałanie z miejskimi instytucjami kultury przy ustalaniu ich założeń programowych;
- prowadzenie spraw związanych z realizacją czynności nadzorczych nad miejskimi instytucjami kultury;
- prowadzenie procedur powoływania dyrektorów miejskich instytucji kultury we współpracy z Wydziałem Organizacyjnym;
- monitorowanie oraz przygotowywanie sprawozdań merytorycznych z działalności miejskich instytucji kultury.

(dowód: akta kontroli str. 1804-1863, 1937-1939)

3.2. Nadzór i ocena jakości funkcjonowania prowadzonych instytucji kultury odbywały się m.in. poprzez:

- kontrolę zarządczą²⁰,
- udział pracowników Wydziału Kultury na stanowisku ds. instytucji kultury w wydarzeniach organizowanych przez instytucje kultury,²¹
- analizy półrocznych i rocznych sprawozdań z działalności instytucji kultury, dotyczących zarówno spraw merytorycznych jak i finansowych, w tym m.in. dot. liczby odbiorców i przedsięwzięć,
- procedurę przyznawania nagrody rocznej, która mogła zostać przyznana, jeżeli podmiot w roku obrotowym uzyskał zatwierdzenie sprawozdania finansowego, terminowo regulował zobowiązania o charakterze publicznoprawnym; poprawił sytuację finansową lub wykazał się szczególnymi osiągnięciami w zakresie realizacji zadań statutowych. Ponadto nagroda mogła być przyznana, jeżeli dyrektor nie naruszył obowiązków pracowniczych w sposób

¹⁹ m.in. poprzez sprawdzanie sprawozdań finansowych i opisowych z działalności, corocznych raportów z frekwencji.

²⁰ Dyrektorzy miejskich instytucji kultury na podstawie zarządzenia prezydenta nr 882/2015/P z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie zapewnienia funkcjonowania kontroli zarządczej w Mieście Poznaniu składali raz do roku informacje i kwestionariusze o stanie kontroli zarządczej.

²¹ Liczba wizytowanych wydarzeń udokumentowana notatkami służbowymi: w 2015 r. – 14, w 2016 r. – 36, w 2017 r. – 62.

powodujący wymierzenie mu kary dyscyplinarnej, lub rozwiązania umowy o pracę z jego winy²².

Zgodnie z nadanymi przez Radę Miasta statutami, rady programowe działają przy instytucjach jako organy doradcze i opiniodawcze. Organizator reprezentowany jest w radach programowych miejskich instytucji kultury.

Dyrektor Wydziału Kultury wyjaśniła, że wskaźnikami mierzalności rezultatów działalności instytucji kultury są dla organizatora m.in.: współpraca międzysektorowa, odbiór w społeczeństwie, informacje o działaniach instytucji na portalach branżowych, pozyskiwanie sponsorów i środków, pozyskiwanie mediów dla promocji wydarzeń, otrzymane nagrody i wyróżnienia, a także aktywność i reakcja na aktualne wydarzenia. Sprawy bieżące instytucji kultury są omawiane na posiedzeniach Komisji Kultury i Nauki Rady Miasta Poznania. Każdego roku dokonywana była analiza sytuacji majątkowej i finansowej instytucji kultury w trakcie zatwierdzania sprawozdań finansowych za poszczególne lata, w wyniku której wszystkie sprawozdania zostały zatwierdzone.

(dowód: akta kontroli str. 313-596, 1601-1603, 1874-18752075-2096)

3.3. Sprawdzenie realizacji warunków umowy z dyrektorem instytucji kultury, zawartej na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej, w której strony określiły warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania odbywało się – pośrednio – w ramach procedury przyznawania nagród rocznych dyrektorom instytucji kultury, przy analizowaniu sprawozdań merytorycznych oraz przy weryfikacji planów i sprawozdań finansowych instytucji kultury. W wyniku tych analiz stwierdzono, że instytucje kultury realizowały swoje zamierzenia. Zgodnie z zapisami ww. umów dyrektorzy instytucji kultury przekazywali organizatorowi informacje z działalności instytucji w formie półrocznych i rocznych sprawozdań merytorycznych. Ponadto dyrektorzy instytucji kultury składali sprawozdania z wykonania rocznych planów usługowych, w których przedstawiali m.in. liczby wydarzeń i uczestników/ widzów.

(dowód: akta kontroli str. 315-316, 1603-1604, 1875, 2114-2119)

3.4. Zgłaszane przez organizatora uwagi do planów rzeczowych i finansowych instytucji kultury dotyczyły, m.in.: konieczności uszczegółowienia działań realizowanych w ramach dotacji podmiotowej, podania powodów, dla których konieczne jest powołanie nowych etatów w instytucji, wyjaśnień przyczyn, dla których następuje rezygnacja z projektów realizowanych już od jakiegoś czasu przez daną instytucję, wyjaśnienia dotyczącego listy zakupów inwestycyjnych, wyjaśnień związanych z większą lub mniejszą zakładaną frekwencją na wydarzeniach realizowanych przez instytucję oraz dokładnego opisu przedsięwzięć, które wskazane są jako nowe propozycje w planach instytucji.

Dyrektor Wydziału Kultury wyjaśniła, że organizator nie ingeruje w program merytoryczny instytucji kultury, a tym samym nie ogranicza samodzielności nadzorowanych instytucji kultury. Powołując na stanowisko dyrektora instytucji, organizator zgadza się na realizację programu, który kandydat na dyrektora zawarł w swojej koncepcji programowej i w trakcie trwania jego kadencji monitoruje jej realizację na etapie planowania oraz sprawozdawania instytucji z podjętych działań. W latach szczególnych (np. rok rocznicowy) w toku prac nad budżetem wskazuje się dyrektorowi instytucji na potrzebę uwzględnienia w działaniach merytorycznych wydarzeń rocznicowych.

(dowód: akta kontroli str. 1875, 1917-1936, 2120-2121)

3.5. Na podstawie próby obejmującej teatry i muzea ustalono, że składane przez te instytucje sprawozdania finansowe były przedmiotem analiz w Urzędzie. Sprawozdania finansowe za poszczególne lata weryfikowane były przez Biuro Nadzoru Właścicielskiego, które sporządzone analizy przesyłało do Wydziału Kultury. Następnie analizy przesyłane były do instytucji kultury, celem przedstawienia stosownych wyjaśnień/lub i skorygowania

²² Zarządzenie Prezydenta nr 390/2003/P z 14 maja 2003 r.

sprawozdań. W ramach dokonywanych analiz przedmiotem badania były m.in.: rachunek zysków i strat, porównanie do roku poprzedniego, bilans, wskaźniki²³ i działalność inwestycyjna. Po ostatecznej weryfikacji dokonywanej w Wydziale Kultury, sprawozdania zostały zatwierdzone przez Prezydenta.

Uwagi do sprawozdań finansowych składanych za lata 2015-2017 przez prowadzone instytucje kultury dotyczyły m.in.: niekompletności niektórych załączników do sprawozdań, niespójności z innymi sprawozdaniami z wykonania zadań i budżetu, niezgodnienia bilansów z kontrahentami i sprawozdaniami finansowymi, informacje dodatkowe zawierały niekiedy błędy merytoryczne.

(dowód: akta kontroli str.1876, 1913-1936, 2012-2027, 2046-2047)

3.6. Kontrola NIK objęła badaniem 15 dotacji celowych na realizację zadań i programów²⁴ oraz sześć dotacji celowych²⁵ na finansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez podległe Miastu teatry i muzea.

W każdej z 15 dotacji celowych na realizację zadań i programów, dotowany w okresie przewidzianym umową dotacji zrealizował jej zakres rzeczowy oraz w 12 przypadkach terminowo złożył jej rozliczenie. W wyniku rozliczenia jednej dotacji, w której nie w pełni wykorzystano przekazaną kwotę dotacji, terminowo dokonano zwrotu całości należnej kwoty - 6.386,71 zł na konto Miasta. W 12 przypadkach rozliczenie dotacji złożono w terminie określonym w umowie, natomiast w trzech przypadkach, z opóźnieniem wynoszącym od jednego do dziewięciu dni od upływu tego terminu. W przypadku ww. opóźnień pracownicy Wydziału Kultury podejmowali działania wyjaśniające – rozmowy telefoniczne i spotkania z koordynatorami projektów w instytucjach, w toku których ustalano przyczyny opóźnień i wskazywano nowy niezwłoczny termin na dostarczenie sprawozdania. Poza tym nie stwierdzono, aby rozliczenie dotacji było niezgodne z zarządzeniem Prezydenta Miasta Poznania nr 682/2013/P z 17 października 2013 r. w sprawie zasad przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji przedmiotowych i celowych z budżetu Miasta Poznania dla samorządowych zakładów budżetowych oraz zasad przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowych i celowych z budżetu Miasta Poznania dla samorządowych instytucji kultury²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 914-1433, 2397-2406)

W każdej z sześciu dotacji celowych inwestycyjnych, dotowany w okresie przewidzianym umową dotacji zrealizował jej zakres rzeczowy oraz terminowo złożył rozliczenie z jej realizacji. W dwóch przypadkach (łącznie na 4.545,26 zł), w których dotowani nie w pełni wykorzystali przekazaną kwotę dotacji, terminowo dokonano na konto Miasta zwrotu 4.545,26 zł. W każdym przypadku dotacji celowych inwestycyjnych terminowo złożono sprawozdania z ich wydatkowania. W każdym z ww. zadań całość środków wydatkowano wyłącznie za zadania inwestycyjne. Nie stwierdzono, aby rozliczenie tych dotacji było niezgodne z ww. zarządzeniem Prezydenta nr 682/2013/P.

(dowód: akta kontroli str. 597-913, 2393, 2396, 2412-2413)

3.7. W latach 2015-2017 procesowi kontrolnemu²⁷ podlegały wszystkie zawarte umowy o dotacje na wsparcie realizacji zadań inwestycyjnych w instytucjach kultury. W 2015 r. udzielono dotacji na wsparcie realizacji zadań inwestycyjnych dla 12, w 2016 – 14, a w 2017

²³ Rentowności, płynności, zadłużenie.

²⁴ Zbadano po 5 wybranych dotacji z lat 2015-2017 dla teatrów i muzeów na łączną wartość 3 103 579,94 zł.

²⁵ Zbadano po 2 wybrane dotacje z lat 2015-2017 dla teatrów i muzeów na łączną wartość 3 280 022,61 zł

²⁶ Zarządzenie zostało zmienione od 31 grudnia 2014 r. zarządzeniem nr 816/2014/P oraz od 13 lipca 2017 r. zarządzeniem nr 475/2017/P.

²⁷ Proces ten polegał na kontroli ciągłej wszystkich zawartych umów o dotacje na wsparcie realizacji zadań inwestycyjnych i monitorowaniu realizacji umów od momentu podpisania aż do końca realizacji. Wydział Kultury analizował składane zapotrzebowania na środki finansowe z harmonogramem realizacji, przy uruchamianiu dotacji analizowana była zgodność ponoszonych kosztów z zakresem zadania. Analizom poddane były wydatkowanie środków oraz ewentualne zagrożenia dla całkowitej realizacji zadania i rozliczenia dotacji w terminie.

– 13 instytucji kultury. Zakwestionowane przez Urząd kwoty w łącznej wysokości 232.375,88 zł zostały zwrócone.

Sprawy związane z rozliczaniem umów o dotacje celowe nieinwestycyjne monitorowane były przez pracownika Wydziału Kultury poczynając od etapu rozpatrywania wniosków o uruchomienie dotacji, a kończąc na rozliczeniu sprawozdania z realizacji zadania. Realizacja zadań oceniana była m.in. poprzez uczestnictwo w wydarzeniach kulturalnych.

Ponadto Biuro Nadzoru Właścicielskiego przeprowadzało co roku badanie sprawozdań finansowych sześciu instytucji kultury i sporządzało analizy wraz z ustaleniami i zaleceniami. Po przeanalizowaniu dostarczonych wyjaśnień i ewentualnie skorygowaniu przez instytucję przekazanego wcześniej sprawozdania finansowego, pracownik Wydziału Kultury przygotowywał projekt zarządzenia Prezydenta zatwierdzającego sprawozdanie.

(dowód: akta kontroli str. 2028-2033)

3.8. W okresie objętym kontrolą, do Urzędu wpłynęły trzy skargi na działalność prowadzonych instytucji kultury:

a) skarga dotycząca błędnego poinformowania o godzinach zwiedzania Bramy Poznania²⁸, braku możliwości wjazdu wózka inwalidzkiego na taras widokowy oraz braku dnia wolnego wstępu. Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Centrum Turystyki Kulturowej Trakt wynika, że na skutek pomyłki w afiszu wydrukowano błędnie godziny zwiedzania, zwiedzającym zaproponowano zakup biletów po obniżonej cenie (na który przystali), a rozwiązania architektoniczne uniemożliwiają wjazd windą na taras widokowy,

b) skarga dotycząca wybrania na dyrektora Teatru Polskiego osoby bez dorobku artystycznego. Dyrektor Wydziału Kultury w odpowiedzi na skargę wskazała, że wyboru kandydata dokonała komisja, według opinii której rekomendowany w najwyższym stopniu spośród innych kandydatów spełnił wymogi określone dla tego stanowiska,

c) skarga dotycząca odmowy przez Estradę Poznańską współpracy w zakresie gastronomii. Z odpowiedzi udzielonej przez Dyrektora Estrady Poznańskiej, Dyrektorowi Wydziału Kultury wynika, że powodem odmowy wystawienia stanowiska gastronomicznego podczas Dni Ułana w 2015 r. było zbyt późne zgłoszenie wniosku do Estrady Poznańskiej. Wydział Kultury przekazał telefonicznie skarżącej stanowisko Dyrektora Estrady Poznańskiej w przedmiotowej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 1949-2011, 1876-1889, 2157)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że Organizator nie przeprowadzał kontroli w instytucjach kultury. Dyrektor Wydziału Kultury wyjaśniła, że w umowach o dotacje jest zapis o sprawowaniu przez Miasto Poznań kontroli, który to zapis oznacza, że Miasto kontroluje w sposób ciągły prawidłowość wykonywania umów aż do zrealizowania zadania. Kontrola, ocena, analiza ex ante pozwoliła ustalić zagrożenia dla realizacji umów, dlatego też pracownicy Wydziału Kultury dokonywali ocen w trakcie realizacji zadań (przy uruchamianiu dotacji, rozmów z pracownikami instytucji kultury w siedzibie urzędu), aż do oceny ex post. Ze względu na braki kadrowe oraz ekonomikę kontroli, do sprawozdań z wykonania umów o dotacje celowe majątkowe, instytucje kultury zobowiązane były dołączyć dowody księgowe. Wyeliminowało to konieczność zapoznania się z dowodami księgowymi w siedzibie instytucji kultury, a kontroli finansowego rozliczenia dotacji można było dokonać w Urzędzie. Tylko w jednym, przypadku zakwestionowano złożone przez instytucję kultury sprawozdanie.

²⁸ Brama Poznania podlega Centrum Turystyki Kulturowej Trakt.

NIK podkreśla, że opracowanie rocznego planu kontroli i przeprowadzanie kontroli w miejskich instytucjach kultury zostały zalecone już wcześniej w wyniku audytu wewnętrznego²⁹, a Dyrektor Wydziału Kultury przyjęła do realizacji to zalecenie i wskazała, że w wyniku jego realizacji Wydział Kultury dokona opracowania rocznego planu kontroli miejskich instytucji kultury oraz dokona kontroli w zaplanowanych instytucjach w 2017 r.³⁰

(dowód: akta kontroli str. 304-306, 2186, 2226, 2615-2616, 2618)

2. Zgodnie z art. 11a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, działalność kulturalna instytucji artystycznej organizowana jest w oparciu o sezony artystyczne, na które ustala się plany repertuarowe. Sezon artystyczny rozpoczyna się w dniu 1 września, a kończy w dniu 31 sierpnia następnego roku. Z przedłożonej do kontroli NIK dokumentacji wynika, że teatry przedkładały Organizatorowi plany rzeczowo-finansowe, na które składały się plany finansowe instytucji (ogółem), plan obejmujący działalność statutową, plan projektów i zadań (dotyczy dotacji celowych), PUT – plan usługowy, wydatki osobowe, harmonogram uruchamiania dotacji. Od 2017 r. plany uzupełnione były o informację dodatkową o zaplanowanych działaniach merytorycznych.

Teatry nie realizowały obowiązku wynikającego z art. 11a ustawy o działalności kulturalnej, tzn. nie organizowały działalności w oparciu o sezony artystyczne i nie opracowywały planów repertuarowych na okres od 1 września do 31 sierpnia następnego roku.

Dyrektor Wydziału Kultury wyjaśniła m.in., że „Plany finansowe” instytucji podlegają wymogom sporządzania ich w horyzoncie rocznym (od stycznia do grudnia), co nie stanowi kolizji z realizacją ww. przepisu art. 11 a.

(dowód: akta kontroli str. 2407-2547)

Ocena częściowa

Organizator rzetelnie i skutecznie nadzorował działalność instytucji kultury, w tym wydatkowanie środków publicznych. Urząd nie przeprowadzał jednak kontroli w instytucjach kultury.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia składania przez wszystkich członków komisji pisemnego oświadczenia o zachowaniu w tajemnicy przedstawionych przez kandydatów treści koncepcji programowo-organizacyjnych instytucji kultury.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

²⁹ AWK-I.1720.1.17.2015 Rozliczanie dotacji celowych miejskim instytucjom kultury.

³⁰ formularz zaleceń odnoszący się do ww. zadania audytowego.

³¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, dnia maja 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

Dyrektor

.....
Maciej Kowalski
specjalista kontroli państwowej

.....
z up. Tomasz Nowiński
wicedyrektor

.....
Paweł Siuda
główny specjalista kontroli państwowej