

Dorota Jurkiewicz-Eckert*

Od Traktatu o Unii Europejskiej do Europejskiej Agencji dla Kultury – narodziny i rozwój polityki kulturalnej UE

Wprowadzenie

„Zjednoczeni w różnorodności” to oficjalne motto UE, które w równym stopniu jest cenione za celność, co krytykowane za brak konkretnej treści. Przeniesione w przestrzeń kultury europejskiej, opisanej wspólnym paradygmatem „jedności w wielości”, z jednej strony zyskuje na znaczeniu i treści, gdyż odnosi się do różnorodności kultur w Europie przy jednoczesnym istnieniu wspólnych kodów kulturowych i wspólnego dziedzictwa kulturowego, które funkcjonowało w wielowiekowym doświadczeniu Europejczyków na długo przed zadekretowaniem jego znaczenia przez najważniejsze akty prawne Unii Europejskiej. Z drugiej strony propagowana w oficjalnym dyskursie unijnym idea „jedności w wielości” kultury europejskiej spotyka się z zarzutami o nieredukowalną, wewnętrzną sprzeczność i zbyt wygładzanie rzeczywistych napięć wpisanych w historię i teraźniejszość kultury – kultur europejskich, a także wskazuje na ryzyko zbyt głębokiej instrumentalizacji kultury w politycznym procesie integracji europejskiej¹.

* Mgr Dorota Jurkiewicz-Eckert – pracownik naukowy w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Patrz m.in.: T. Kaufmann, G. Rauning, *Anticipating European Cultural Policies*, Wiedeń 2002, C. Shore, *In uno plures? EU Cultural Policy and the Governance of Europe*, „Cultural Analysis” 2006, No. 5, s. 7–26; T. Lähdesmäki, *Rhetorics of unity and cultural diversity in the making of European cultural identity*, „International Journal of Cultural Policy” 2012, Vol. 18, No. 1, s. 59–75.

W ujęciu historycznym pozytywny potencjał integracyjny zawarty w kulturze, a symbolicznie potwierdzony mottem UE, długo pozostawał poza sferą zainteresowań Wspólnot, które odwołały się do kultury jako ważnego instrumentu procesów integracyjnych stosunkowo późno². Gospodarczy wymiar działania Wspólnot, a także zasadnicze różnice w sposobie podejścia do kwestii kultury w państwach członkowskich (różne modele zarządzania kulturą i dziedzictwem kulturowym) powodowały, iż do lat 70. XX w. kultura była nieobecna w działaniach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Procesy integracji europejskiej rozumiane były głównie w kategoriach ekonomicznych, a kulturowe aspekty integracji, jeśli w ogóle były brane pod uwagę, były traktowane jako niechybny, acz uboczny efekt projektu. Na początku lat 70. narastało jednak przekonanie o słabnącej legitymizacji elit politycznych dla dalszych działań na rzecz pogłębiania integracji europejskiej. Po stworzeniu Europy musiał zatem przyjść czas na stworzenie Europejczyków, którzy w sposób świadomy mieli dać przyzwolenie na wdrażanie kolejnych etapów integracji³. Potrzeba, a wręcz konieczność zakorzenienia integracji w podmiotowym doświadczeniu spowodowały, iż zaczęto sięgać do tych obszarów, w których obywatele Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej mogliby silniej doświadczać owej „People’s Europe”. Oczywiście sednem działań nie było tylko samo żywe doświadczenie pozytywnych skutków integracji przez obywateli państw członkowskich EEG. W długiej perspektywie celem było zaszczepienie społeczeństwu europejskim poczucia nowej, silnej tożsamości europejskiej. Koncepcja tożsamości europejskiej była kluczowym zagadnieniem, animującym od połowy lat 70. aż po lata 90. naukową i polityczną debatę o sensie i kierunkach procesów zjednoczeniowych w Europie⁴. Ponieważ jednym z niezbywalnych elementów wielopoziomowej tożsamości europejskiej jest kultura, sięgnięcie przez polityków do jej pozytywnego potencjału integracyjnego, ujętego w paradygmacie „jedności w mnogości”, było nieuniknione. Jednocześnie, co należy podkreślić, z uwagi na bardzo różne modele polityki kulturalnej prowadzonej przez

² Szczegółowa analiza zaangażowania Wspólnot Europejskich w obszarze kultury przed 1992 r. w: D. Jurkiewicz-Eckert, *Rethinking Europe through Culture*, w: *Introduction to European Studies: A New Approach to Uniting Europe*, red. D. Milczarek, A. Adamczyk, K. Zajączkowski, Warszawa 2013, s. 703–728.

³ O roli kultury w procesach integracyjnych czytaj więcej w: Z. Sokolewicz, *Kultura w procesie integracji europejskiej*, w: *Europeistyka w zarysie*, red. Alojzy Z. Nowak, D. Milczarek, Warszawa 2006, s. 319–333.

⁴ Przegląd stanowisk naukowych dotyczących pojęcia tożsamości europejskiej, patrz: M. Sassatelli, *Imagined Europe: The Shaping of a European Cultural Identity Through EU Cultural Policy*, „European Journal of Social Theory” 2002, Vol. 5, No. 4, s. 435–451.

państwa członkowskie, a także silne przekonanie wielu z nich, że kultura powinna pozostać w ich wyłącznej narodowej kompetencji, decyzja o zaangażowaniu Wspólnoty we wsparcie kultury na poziomie europejskim nie była decyzją oczywistą i wymagała długich negocjacji⁵. Jednocześnie pod koniec lat 80. jasne stało się, iż działania na rzecz kultury na poziomie wspólnotowym wymagają osobnych regulacji i takiego ustanowienia prawa, by pogodziło ono paradygmat wyłącznej kompetencji państw w dziedzinie kultury z rosnącym zaangażowaniem Wspólnoty w tym obszarze⁶. Tak też się stało. W 1992 r. Wspólnota traktatowo uregulowała swoją pozycję wobec kultury. W 2013 r. Unia Europejska świętowała dwudziestolecie wejścia w życie traktatu z Maastricht, a kultura dwudziestolecie narodzin polityki kulturalnej UE. Jej specyficzny charakter, a także instrumenty, którymi się posługuje, zostały zdeterminowane przez traktaty europejskie i zawarte w nich przepisy dotyczące kultury.

Niniejszy tekst jest próbą syntetycznej analizy podstaw prawnych polityki kulturalnej UE ujętych w art. 167 Traktatu z Lizbony (ex. art. 128 traktatu z Maastricht i art. 151 traktatu amsterdamskiego) i kierunków jej rozwoju w latach 1992–2013, ze szczególnym uwzględnieniem przyjętej w 2007 r. Europejskiej Agendy dla Kultury i zmiany paradygmatu polityki kulturalnej UE, która jest jej następstwem⁷.

1. Kultura w traktatach UE

Dokumentem, który stworzył podstawy prawne dla specyficznie rozumianej polityki kulturalnej Unii Europejskiej, był Traktat o Unii Europejskiej, tzw. traktat z Maastricht, który wszedł w życie 1 listopada 1993 r.⁸ W art. 128 traktatu państwa członkowskie określiły cel, kompetencje i zakres działań Wspólnoty w dziedzinie kultury.

W art. 128 ust. 1 Wspólnota za swój cel przyjęła przyczynianie się do rozkwitu kultur państw członkowskich, w poszanowaniu ich narodowej i regionalnej różnorodności przy równoczesnym uwypuklaniu wspólnego dziedzictwa kulturowego. Oznaczało to prawne usankcjonowanie roli i zna-

⁵ Szeroko czytaj w: A. Littoz-Monnet, *The European Union and Culture. Between economic regulation and European cultural policy*, Manchester 2007.

⁶ O regulacjach dotyczących przemysłu audiowizualnego, rynku książki i praw autorskich czytaj w: E. Psychogiopoulou, *The Integration of Cultural Considerations in EU Law and Policies*, Leiden–Boston 2008.

⁷ Krytycznie o polityce kulturalnej UE: C. Gordon, *Great expectations – the European Union and cultural policy: fact or fiction?*, „International Journal of Cultural Policy” 2010, Vol. 16, No. 2, s. 101–120.

⁸ Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. C 191, 29.7.1992.

czenia *różnorodności kulturowej* państw członkowskich Wspólnoty w projekcie integracyjnym przy jednoczesnym przyznaniu Wspólnocie kompetencji do podejmowania działań na rzecz promowania *wspólnego dziedzictwa*.

W art. 128 ust. 2 Wspólnota jasno zdefiniowała zakres swoich działań w dziedzinie kultury i podporządkowała je zasadom komplementarności i subsydiarności. Działania Wspólnoty miały bowiem na celu *zachęcanie* do współpracy między państwami członkowskimi oraz, *jeśli to konieczne, wspieranie i uzupełnianie* ich działania w wymienionych enumeratywnie dziedzinach. Były to:

- podnoszenie poziomu wiedzy i szerzenie kultury i historii narodów europejskich,
- zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim,
- niekomercyjna wymiana kulturalna,
- twórczość literacka i artystyczna, w tym także audiowizualna.

Artykuł 128 w ust. 3 dotyczącym współpracy międzynarodowej w obszarze kultury stworzył ogólne ramy prawne dla współpracy Wspólnoty z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi działającymi w tym obszarze, zwłaszcza z Radą Europy, wprost wymienioną w tym artykule. Odwołanie się do Rady Europy jako ważnego partnera Unii w dziedzinie współpracy kulturalnej było skutkiem refleksji, iż w obszarze kultury europejskiej konstruktywna współpraca powinna opierać się na zasadzie synergii działań i programów, nie zaś ich niepotrzebnego dublowania bądź wręcz konkurencyjnych działań w dziedzinie, w której Rada Europy miała wówczas nieporównanie więcej doświadczeń i dokonań.

Niezwykle ważnym w skutkach dla przyszłości polityki kulturalnej UE i dla rozwoju kultury w Państwach Wspólnoty był ust. 4 art. 128 traktatu z Maastricht. Zawarte w nim sformułowanie, iż „w działaniach podejmowanych na podstawie pozostałych postanowień niniejszego Traktatu Wspólnota bierze pod uwagę aspekty kulturalne”, zobowiązywało Wspólnotę do włączania działań kulturalnych do innych działań i polityk wspólnotowych, np. polityki spójności. W ten sposób stworzono podstawy prawne dla możliwości unijnego wsparcia modernizacji i rozwoju infrastruktury kulturalnej w państwach członkowskich w ramach funduszy strukturalnych, a także dla działań kulturalnych w ramach polityki zatrudnienia, ochrony środowiska czy polityki konkurencji i innowacyjności europejskiej gospodarki.

Jednocześnie państwa członkowskie w ust. 5 art. 128 dały wyraz daleko posuniętej rezerwie wobec możliwości uwspólnotowienia polityki kulturalnej UE. Artykuł 128 ust. 5 objął postanowienia w obszarze kultury procedurą co-decyzji, a Rada została wyposażona w słabe instrumenty prawne, ograniczone do środków zachęcających i rekomendacji. Ustęp 5 wprost *wyłączył kulturę spod jakichkolwiek działań harmonizacyjnych*, których

przedmiotem byłyby prawne regulacje w dziedzinie kultury w państwach członkowskich. Przepis ten wprost wynikał z ich dążenia do zapewnienia najwyższego poziomu ochrony narodowych kompetencji w obszarze kultury. Ustęp 5 wprowadził zasadę jednomyślności w przyjmowaniu przez Radę propozycji Komisji, co w założeniu jeszcze szczerzej chroniło autonomię państw członkowskich w kształtowaniu wewnętrznych, narodowych przepisów i regulacji dotyczących kultury.

W Traktacie z Amsterdamu z 1997 r. kompetencje UE w dziedzinie kultury zapisano w artykule 151⁹, który nie wniósł zmian do przepisów art. 128 traktatu z Maastricht poza jedną zmianą. Dotyczyła ona rozbudowania ust. 4 dawnego art. 128 w nowym brzmieniu: „Wspólnota uwzględnia aspekty kulturalne w swoim działaniu na podstawie innych postanowień niniejszego Traktatu, zwłaszcza w celu poszanowania i popierania różnorodności jej kultur”. Celem rozszerzenia brzmienia tego przepisu¹⁰ było – jak się wydaje – dodatkowe uzasadnienie zobowiązania Wspólnoty do włączania aspektów kulturowych do wszystkich jej polityk i działań.

Obecnie kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie kultury reguluje Traktat z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.¹¹ Odniesienia do kultury pojawiają się w tym Traktacie kilkakrotnie. W Preambule do Traktatu o Unii Europejskiej kultura, a dokładniej dziedzictwo kulturowe, wraz z dziedzictwem religijnym i humanistycznym Europy zostało uznane za fundament dla powszechnych wartości, które stanowią nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja i państwo prawne¹². Inny ustęp Preambuły, odnoszący się do kultury, mówi o pragnieniu pogłębienia solidarności między narodami tworzącymi Unię w poszanowaniu ich historii, kultury i tradycji.

W Traktacie o Unii Europejskiej z 2009 r. do kultury odnosi się także wprost artykuł 3(3), w którym Unia „szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy”¹³. Natomiast zakres kompetencji Unii Europejskiej w dziedzinie kultury określają przepisy art. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Kultura jest tam wymieniona wśród siedmiu dziedzin,

⁹ Traktat z Amsterdamu zmieniający traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. C 340, 10.10.1997.

¹⁰ Dla porównania, art. 128 ust. 4 traktatu z Maastricht brzmiał: „W działaniach podejmowanych na podstawie pozostałych postanowień niniejszego Traktatu Wspólnota bierze pod uwagę aspekty kulturalne”.

¹¹ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. C 326/01, 26.10.2012.

¹² Ibidem, s. 15.

¹³ Ibidem, s. 17.

w których Unia ma jedynie kompetencje koordynujące, wspierające i uzupełniające działania państw członkowskich¹⁴.

Obecnie kompetencje UE w dziedzinie kultury określa art. 167 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (ex art. 151 Traktatu z Amsterdamu)¹⁵. Unia powtórzyła w nim dotychczasowe przepisy zawarte w poprzednim Traktacie z jedną, ale istotną zmianą dotyczącą procesu podejmowania decyzji w sprawach kultury na poziomie wspólnotowym. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 167 ust. 5 stanowi bowiem, iż regulacje w dziedzinie kultury na poziomie europejskim są objęte „zwykłą procedurą legislacyjną” czyli wprowadzoną przez Traktat zasadą głosowania większością kwalifikowaną (ang. *Qualified Majority Voting* – QMV). Oznacza to przyjęcie nowego trybu podejmowania decyzji w sprawach kultury przez głosowanie większościowe. Zasada QMV zastąpiła bowiem dotychczasową regułę jednomyślności obowiązującą od 1992 r. w sprawach objętych artykułem 151 (ex. 128 traktatu z Maastricht) traktatu amsterdamskiego. Z uwagi na istotne różnice zdań wśród państw członkowskich w kwestii rozwoju i pogłębiania wspólnotowego zaangażowania w obszarze kultury, zmiana ta może mieć znaczenie dla kierunku rozwoju polityki kulturalnej UE, np. wpływać na wysokość budżetów celowych programów kulturalnych. Poza tym art. 167 ust. 5 utrzymał w mocy przepisy art. 151 traktatu amsterdamskiego (ex. 128 traktatu z Maastricht) dotyczące wyłączenia kultury spod jakichkolwiek działań harmonizacyjnych i regulacyjnych dotyczących państw członkowskich.

Kto i w jaki sposób implementuje przepisy artykułu 167 TFUE? W działania Unii Europejskiej w obszarze kultury zaangażowane są wszystkie organy UE zgodnie z powierzonymi im kompetencjami. Komisja Europejska inicjuje działania legislacyjne w dziedzinie kultury na poziomie UE, na niej także spoczywa obowiązek promowania działań na rzecz włączania komponentu kulturowego do innych polityk i programów UE ze szczególnym uwzględnieniem funduszy strukturalnych. Dyrekcja ds. Edukacji i Kultury Komisji Europejskiej (DG EAC) wraz Agencją Wykonawczą ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (ang. *The Education, Audiovisual and Culture Executive Agency* – EACEA) odpowiada za wdrażanie i realizację celowych programów i działań kulturalnych. Aktami wiążącymi prawnie, przez które Unia Europejska prowadzi politykę kulturalną, są decyzje ustanawiające programy lub akcje w dziedzinie kultury¹⁶. Aktami niewią-

¹⁴ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. C 326/01, 26.10.2012, p. 52.

¹⁵ Ibidem, s. 121.

¹⁶ Patrz: *Polityki Unii Europejskiej: Społeczne aspekty prawne*, red. J. Barcz, Warszawa 2010.

żącymi prawnie, które Unia stosuje do obszaru kultury, są zalecenia i opinie. W związku z traktatowym wyłączeniem kultury spod działań harmonizacyjnych dużego znaczenia nabierają także takie „miękkie” instrumenty, jak raporty, zielone księgi, sprawozdania, a także inne dokumenty, jak podręczniki polityk i dobrych praktyk, które mają ułatwić prowadzenie polityki kulturalnej na poziomie europejskim w ramach art. 167 TFUE.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Artykuł 167

1. Unia przyczynia się do rozkwitu kultur Państw Członkowskich, w poszanowaniu ich różnorodności narodowej i regionalnej, równocześnie podkreślając znaczenie wspólnego dziedzictwa kulturowego.
2. Działanie Unii zmierza do zachęcania do współpracy między Państwami Członkowskimi oraz, jeśli to niezbędne, do wspierania i uzupełniania ich działań w następujących dziedzinach:
 - pogłębiania wiedzy oraz upowszechniania kultury i historii narodów europejskich,
 - zachowania i ochrony dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim,
 - niehandlowej wymiany kulturalnej,
 - twórczości artystycznej i literackiej, włącznie z sektorem audiowizualnym.
3. Unia i Państwa Członkowskie sprzyjają współpracy z państwami trzecimi oraz z organizacjami międzynarodowymi właściwymi w dziedzinie kultury, zwłaszcza z Radą Europy.
4. Unia uwzględnia aspekty kulturalne w swoim działaniu na podstawie innych postanowień Traktatów, zwłaszcza w celu poszanowania i popierania różnorodności jej kultur.
5. Aby przyczynić się do osiągnięcia celów określonych w niniejszym artykule:
 - Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Regionów, przyjmują środki zachęcające, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich,
 - Rada wydaje zalecenia na wniosek Komisji.

Od 2002 r. Rada Unii Europejskiej i przedstawiciele rządów państw członkowskich przyjmowały w konkluzjach kierunkowe, trzyletnie, a od 2011 r. czteroletnie plany pracy dla kultury, w których akceptują priorytetowe obszary działań w dziedzinie kultury i zachęcają do ich realizacji państwa członkowskie, prezydencje Rady i Komisję w ramach ich kompetencji. Od 2008 r. są ściśle powiązane z celami i priorytetami Europejskiej Agendy dla Kultury.

Wszystkie bezpośrednie i pośrednie działania Unii w dziedzinie kultury po 1993 r. wyrastają zatem z ducha i litery przepisów traktatów i muszą uwzględniać zawarte w nich obostrzenia. Perspektywa 20 lat, które upłynęły od uchwalenia traktatu z Maastricht i dorobek Unii w dziedzinie kultury pozwalają jednak mówić o powolnym procesie budowania polityki kulturalnej Unii Europejskiej. Specyficznej i niepodobnej do innych, ponieważ instrumenty, którymi posługuje się Unia w obszarze kultury od 1993 r., były i są do dziś podporządkowane zasadom subsydiarności i komplementarności, a wyłącznie wpierający i uzupełniający charakter kompetencji UE w tym zakresie nie ułatwia prowadzenia długofalowej polityki kulturalnej na poziomie europejskim. W praktyce oznacza to, iż Unia Europejska musi rozwijać swoją politykę kulturalną według innych zasad niż to czyni w takich dziedzinach, jak rolnictwo, handel czy transport. Osobność polityki kulturalnej UE jest wprost wynikiem postawy wielu państw członkowskich niechętnych budowaniu szerokich ram prawnych dla działania Unii w dziedzinie kultury. Zachowawczość podejścia do wspierania kultury na poziomie unijnym zaowocowała specyficznym kształtem przepisów określających kompetencje Unii Europejskiej w tej dziedzinie. Jak zauważyła Evangelia Psychogiopoulou, można pokusić się wręcz o stwierdzenie, iż celem wielu państw było „nie tyle ustanowienie wspólnej polityki kulturalnej, co uwypuklenie wysiłków Wspólnoty zakorzenionych w ochronie i promowaniu różnorodnych systemów kulturowych poszczególnych państw członkowskich”¹⁷. Nawet jeśli takie były intencje niektórych państw, to okazało się, że Unia, funkcjonując w ograniczonych ramach prawnych, potrafiła na poziomie europejskim wypracować mechanizmy finansowanego wspierania projektów, programów i działań kulturalnych¹⁸. Specyfika podejścia Unii Europejskiej polega także na tym, iż tworząc ramy prawne dla polityki kulturalnej, nie wypracowała spójnych definicji, którymi się posługuje, w tym tej najważniejszej, czyli definicji kultury.

¹⁷ E. Psychogiopoulou, op.cit, s. 26.

¹⁸ Szczegółowa analiza programów i działań Unii Europejskiej w obszarze kultury patrz szerzej w: D. Jurkiewicz-Eckert, *Cultural Policy of the EU. How it works in practice*, w: *Introduction to European Studies: A New Approach to Uniting Europe*, red. D. Milczarek, A. Adamczyk, K. Zajączkowski, Warszawa 2013, s. 729–762.

Dlaczego powinniśmy jednak przyjąć, iż po wejściu w życie traktatu z Maastricht mieliśmy do czynienia z pierwszą fazą polityki kulturalnej UE, a nie wyłącznie z akcjami na rzecz kultury, jak miało to miejsce wcześniej? Odpowiedź nie jest jednoznaczna, sytuację komplikuje bowiem fakt, iż od samych początków procesu włączania kultury w procesy integracji aż po połowę pierwszego dziesięciolecia XXI w. w oficjalnym dyskursie unijnym, stworzonym na potrzeby doraźnych akcji Wspólnoty w dziedzinie kultury i powoływanych do życia wieloletnich ramowych programów kulturalnych, w wypowiedziach urzędników europejskich odpowiedzialnych za obszar kultury, jak i w publikowanych raportach, długo i konsekwentnie unikano stosowania pojęcia „polityka kulturalna”, a używano takich pojęć, jak właśnie „akcje” i „działania” w sferze kultury. Dlaczego pomimo to powinniśmy jednak mówić o polityce kulturalnej UE, nawet jeśli *in statu nascendi*, a nie tylko o akcjach i działaniach Unii Europejskiej w dziedzinie kultury po 1993 r.?

Po pierwsze dlatego, że wówczas rozpoczęło się konstruowanie zasad dotyczących zaangażowania Unii Europejskiej w obszarze kultury, zasad, które przełożone na język programów unijnych na lata przesądziły o specyfice zaangażowania Unii we wspieranie kultury ze środków europejskich. Po drugie, ponieważ działania Unii w dziedzinie kultury nie ograniczyły się tylko do realizacji kolejnych generacji programów kulturalnych i włączania kultury do innych programów wspólnotowych, ale przede wszystkim zaowocowały finansowaniem w ramach funduszy strukturalnych projektów, które na trwałe zmieniły pejzaż infrastruktury kulturalnej w Europie. Po trzecie, budowanie zrębów polityki kulturalnej UE po 1993 r. wymagało także instytucjonalizacji dialogu z sektorem kultury i wpłynęło na powołanie do życia ciał konsultacyjnych na poziomie europejskim i platform współpracy, których zadaniem jest prezentacja stanowisk i opinii przedstawicieli środowisk kulturalnych w państwach członkowskich, a także wypracowywanie zaleceń wobec działań UE w dziedzinie kultury.

2. Europejska Agenda dla Kultury i polityka kulturalna UE po 2007 r. – zmiana paradygmatu

Pojęcie polityki kulturalnej UE na stałe wchodzi do oficjalnego dyskursu unijnego w połowie lat 2000, kiedy to Wspólnota rozpoczęła proces redefinicji kierunków swojego zaangażowania w obszarze kultury. Jak wynika z prowadzonych analiz, głównym promotorem zmiany była Dyrekcja Generalna do spraw Edukacji i Kultury (ang. DG EAC), któ-

ra podjęła wtedy działania na rzecz wprowadzenia kultury do głównego nurtu polityk UE i zwiększenia możliwości jej rozwoju przez uruchomienie większych niż dotychczas środków finansowych i międzysektorowych metod wsparcia, z których korzystają inne obszary¹⁹. Zachętą były tu doświadczenia związane z procesem skutecznego włączenia problematyki ochrony środowiska do głównego nurtu polityk europejskich. Działania DG EAC miały także doprowadzić do wzmocnienia jej własnej pozycji wobec innych dyrekcji w łonie Komisji, które, mimo iż działały w innych niż sektor kultury obszarach, jak np. DG ds. Rynku Wewnętrznego czy DG REGIO, to z uwagi na zakres kompetencji i środki finansowe miały *de facto* na nią większy wpływ niż DG EAC.

By przesunięcie zainteresowania kulturą z marginesu do głównego pola unijnych polityk było możliwe, należało zwrócić na nią większą uwagę zarówno wewnątrz Komisji na poziomie różnych dyrekcji generalnych, jak i na poziomie międzyrządowym. Można było to uczynić tylko na gruncie faktów i twardych danych dotyczących kultury, używając przy tym argumentów i języka, które przemawiałyby do tych gremiów z większą niż dotychczas siłą. Sięgnięto wówczas do pomijanego przez długi czas wymiaru ekonomicznego funkcjonowania kultury. Pomijanego, ale niezupełnie nieobecnego w polityce kulturalnej UE przed 2007 r.

Przypomnijmy, iż już w latach 80. w dokumentach dotyczących kierunków rozwoju polityki kulturalnej na poziomie europejskim Wspólnota wskazała dwa główne cele swojego zaangażowania. Były to: konstruowanie tożsamości europejskiej przez rozbudowywanie wspólnej europejskiej przestrzeni kulturowej, a także ekonomiczne aspekty funkcjonowania i rozwoju sektora kultury w Europie. Jak jednak pokazuje historia polityki kulturalnej Unii Europejskiej, po wejściu w życie art. 128 traktatu z Maastricht, Wspólnota głównie skoncentrowała się na realizacji pierwszego z tych celów, pozostawiając na uboczu kwestie ekonomiczne. Dominująca wówczas koncepcja zakładała, iż kultura (rozumiana jako sztuka i dziedzictwo) to przede wszystkim autonomiczna, nienastawiona na zysk sfera dóbr i wartości, która odgrywa znaczącą rolę w pogłębianiu procesów integracyjnych jako kluczowy element tożsamości europejskiej. Bardzo specyficzne usytuowanie kultury w przepisach UE, którego wynikiem było m.in. zaangażowanie Wspólnoty w bezpośrednie subsydiowanie projektów kulturalnych w ramach niewielkiego budżetu celowego, przysłoniło ekonomiczno-społeczne znaczenie sektora kultury w Europie. Długo w cieniu polityki tożsamościowej Wspólnoty pozostawały kwestie subsy-

¹⁹ A. Littoz-Monnet, *Agenda-Setting Dynamics at the EU Level: The Case of the EU Cultural Policy*, „Journal of European Integration” 2012, Vol. 35, No. 5, s. 505512.

diowania budowy i unowocześniania infrastruktury kulturalnej w ramach funduszy strukturalnych i szerszego ich wykorzystania dla rozwoju sektora kultury w Europie.

Z biegiem czasu i w związku z dynamicznymi zmianami zachodzącymi w kulturze i społeczeństwach europejskich Wspólnota stanęła wobec konieczności zmierzenia się z nowymi wyzwaniami związanymi z rozwojem rynku produkcji, dystrybucji i konsumpcji dóbr i usług kulturalnych (także w obszarze dziedzictwa kulturowego), upowszechnieniem się nowych form dziedzin sztuki, a także nowych form uczestnictwa w kulturze związanych z rozwojem technologii informatycznych. Jak zauważa autor jednego z pierwszych kompendiów poświęconych ekonomii kultury, Yudhishtir Raj Isar, współcześnie, „wytwarzany jest i rozpowszechniany stale rosnący wachlarz dóbr i usług symbolicznych. W tym procesie estetyka została skomodyfikowana, towary zyskały zaś wymiar estetyczny, a to, co przemysłowe i cyfrowe, oddziałuje na praktycznie każdy proces kulturowy”²⁰. Sytuacja, w jakiej znalazła się kultura, jej twórcy i odbiorcy, producenci i konsumenci, wpłynęła także na Wspólnotę i sposób, w jaki postrzegała ona dotychczas rolę i miejsce kultury w procesie integracji europejskiej. Zmiany były nieuniknione i dokonały się w latach 2005–2007. W retoryce unijnej coraz częściej zaczęto używać nowych pojęć i języka, którym dotąd badacze próbowali opisać procesy zachodzące na styku kultury i ekonomii²¹. W nowym oficjalnym, unijnym dyskursie Wspólnota, mówiąc o kulturze, zaczęła odwoływać się do priorytetów odnowionej strategii lizbońskiej z 2005 r. (działania na rzecz wzrostu konkurencyjności i zatrudnienia w Europie), co doprowadziło do poważnego przewartościowania pojęć. Wartość kultury dla procesów integracyjnych przestała leżeć już wyłącznie w niej samej, a kultura zaczęła być postrzegana w pierwszym rządzie przez pryzmat wskaźników socjoekonomicznych i jako nośnik innowacyjności, kreatywności i konkurencyjnej przewagi gospodarki europejskiej.

Przełomowym dla tego procesu wydarzeniem było ogłoszenie 10 maja 2007 r. przez Komisję Europejską „Komunikatu dotyczącego Europejskiej Agendy dla Kultury w dobie globalizacji świata”²², dokumentu, który wytyczył nowe kierunki polityki kulturalnej Wspólnoty. Jego strategiczne znaczenie zatwierdziła Rada Unii Europejskiej w Rezolucji z dnia 16 li-

²⁰ Y. Raj Isar, *The cultural industries and the economy of culture*, <http://www.cultureactioneurope.org> [dostęp 15.01.2015].

²¹ Pełen zarys problematyki patrz w: D. Ilczuk, *Ekonomika kultury*, Warszawa 2012.

²² Komisja Europejska, *Komunikat dotyczący Europejskiej agendy kultury w dobie globalizacji świata*, Bruksela, 10.05.2007, KOM(2007) 242 wersja ostateczna.

stopada 2007 r. dotyczącej Europejskiej Agendy dla Kultury²³, w której zaakceptowała priorytety i instrumenty zaproponowane przez Komisję. Tym samym, po ponad półtorarocznym procesie negocjacji i uzgodnień, Unia Europejska ostatecznie otworzyła nowy rozdział w historii swojego zaangażowania w obszarze kultury. Zatwierdzenie przez Radę UE Europejskiej Agendy dla Kultury oznaczało, iż od tej pory Unia we współpracy z państwami członkowskimi i w ustrukturyzowanym procesie konsultacji z sektorem kultury już otwarcie chce uprawiać politykę kulturalną w oparciu o długofalowe strategie działania, a nie tylko prowadzić działania w dziedzinie kultury. Choć rama prawna pozostała ta sama – art. 151 traktatu amsterdamskiego, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości zawartych w ustępie 4²⁴ – to działania, które od tej pory miały być podejmowane na poziomie europejskim w ścisłym kontekście i związku z priorytetami Agendy, spowodowały, iż jej przyjęcie uznano za paradygmatyczny zwrot w polityce kulturalnej UE, którego konsekwencje kultura europejska może odczuwać przez wiele najbliższych lat czy wręcz dziesięcioleci.

Na czym w rzeczywistości polegała ta zmiana? Otóż, w latach 1993–2007 nadrzędnym i ideologicznym celem zaangażowania Unii Europejskiej we wspieranie kultury na poziomie europejskim było wzmacnianie i rozwój europejskiego obszaru kulturowego, wpisywanego w paradygmat „jedności w wielości” kultury europejskiej, proces konstruowania tożsamości europejskiej i obywatelstwa europejskiego. Najwięcej miejsca w retoryce i działaniach Wspólnoty w obszarze kultury artystycznej zajmowały zatem ochrona i promowanie wspólnego dziedzictwa kulturowego, współpraca kulturalna państw członkowskich i promowanie różnorodności kulturowej, a także działania na rzecz demokratyzacji dostępu do kultury.

W 2007 r. Europejska Agenda dla Kultury zmieniła rozumienie współczesnej roli kultury w procesie integracji europejskiej i miejsca polityki kulturalnej w tym zakresie. Określiła trzy główne priorytety, które od-tąd stały się punktem odniesienia dla wszystkich działań Unii w obszarze kultury. Są to:

²³ *Resolution of the Council of the 16 November 2007 on a European Agenda for Culture*, Brussels, 29.11.2007, OJ C 287/01. Z uwagi na wprowadzający w błąd polski tytuł Rezolucji ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, autorka świadomie podaje w przypisie wersję angielską dokumentu. Zarówno w tej wersji, jak i innych wersjach językowych w tytule Rezolucji użyto sformułowania „Europejska Agenda dla Kultury”, który następnie wszedł do powszechnego użycia zarówno w oficjalnych dokumentach Unii Europejskich, jak i w obiegowym języku polityki kulturalnej.

²⁴ Krytycznie o implementacji art. 151 ust. 4 przez UE czytaj w: R. Fisher, *Briefing paper on the implementation of Article 151.4 of the EC Treaty*, Bruksela, czerwiec 2007, <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/> [dostęp 15.01.2015].

- A. promowanie różnorodności kulturowej i dialogu międzykulturowego;
- B. promowanie kultury jako katalizatora kreatywności w ramach strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu, zatrudnienia, innowacji i konkurencyjności;
- C. promowanie kultury jako istotnego elementu stosunków międzynarodowych Unii.

W komunikacie Komisji każdy z priorytetów został opatrzony osobnym wprowadzeniem i następnie rozpisany na cele szczegółowe, w których realizację powinny zaangażować się także wszystkie podmioty, tj. Unia Europejska, państwa członkowskie i sektor kultury, ponieważ tylko wtedy założenia Agendy zostaną zrealizowane. Należy podkreślić, iż z punktu widzenia zmiany paradygmatu polityki kulturalnej UE, poza priorytetami Agendy, równie istotne dla tej zmiany znaczenie mają nowe metody i instrumenty współpracy, wprowadzone przez Agendę. Są to otwarta metoda koordynacji (OMK), czyli nowa forma współpracy międzyrządowej w dziedzinie kultury, i trzy Platformy Dialogu z Sektorem Kultury, nowe ciała konsultacyjne, utworzone do kontaktu z przedstawicielami sektora kultury, przemysłów kreatywnych i społeczeństwa obywatelskiego, w ramach których ucierają się stanowiska w dziedzinach ważnych z punktu widzenia priorytetów Agendy.

Analiza dokumentów i działań inicjowanych na poziomie unijnym w obszarze kultury po 2007 r. wskazuje, iż Europejska Agenda dla Kultury stała się jednym z najważniejszych dokumentów w historii polityki kulturalnej UE. Zmiana, która została w nim zapisana, jest dlatego tak poważna, ponieważ nie ogranicza się tylko do zmiany unijnej retoryki dotyczącej miejsca i roli kultury w procesach integracji, ale zapowiada działania i proponuje mechanizmy podejmowania decyzji, które w dłuższej perspektywie mogą mieć duży, jeśli nie wręcz decydujący wpływ na modele funkcjonowania i rozwoju kultury w Europie.

Spośród wielu kontekstów i przyczyn, które doprowadziły do przyjęcia nowych celów i priorytetów w ramach Europejskiej Agendy dla Kultury w dalszej części chcę zasygnalizować dwa z nich: procesy społeczno-kulturowe zachodzące w społeczeństwach europejskich i procesy ekonomizacji kultury wraz z rosnącą rolą sektora kultury i sektora kreatywnego w gospodarce europejskiej²⁵.

Nadanie priorytetowego znaczenia działaniom na rzecz różnorodności kulturowej i dialogu międzykulturowego wynikało ze świadomości, jak poważnym wyzwaniem dla Wspólnoty jest wielokulturowość społeczeństw

²⁵ O Europejskiej Agendzie dla Kultury wielowątkowo czytaj: H.E. Naess, *A New Agenda? The European Union and Cultural Policy*, Londyn 2009.

europejskich i wynikająca z niej skomplikowana siatka przecinających się tożsamości ich członków. Zjawiska te nie mogły się zatem nie odbić się na podejściu Wspólnoty do roli kultury w procesach integracji europejskiej. Miały także wpływ na przesunięcie akcentów w interpretacji paradygmatu „jedności w wielości” kultury europejskiej. Przesunięcie punktu ciężkości z *jedności kultury* na jej *różnorodność* wynika z przekonania, iż bez silniejszego niż dotychczas wsparcia różnorodności i promowania jej jako podstawowej wartości projektu europejskiego oparta o nią jedność będzie jeszcze częściej poddawana w wątpliwość. Europejska Agenda dla Kultury bardzo szeroko ujmuje pojęcie promowania różnorodności i dialogu międzykulturowego, wpisując w nie zarówno cele związane z promowaniem dziedzictwa europejskiego, jak i wspieraniem współczesnej twórczości oraz rozwojem sektorów kultury. Celem działań Unii w ramach pierwszego priorytetu ma być zatem wsparcie mobilności artystów i osób związanych zawodowo z sektorem kultury, promowanie dziedzictwa kulturowego przez przemieszczanie kolekcji i wspieranie procesu cyfryzacji, mając na względzie zwiększenie dostępności do różnych kulturowych i językowych form wyrazu, a także promowanie dialogu międzykulturowego przyczyniającego się do tworzenia tożsamości europejskiej, europejskiego obywatelstwa i spójności społecznej, w tym dzięki rozwojowi kompetencji międzykulturowych wśród obywateli²⁶.

Szczególne rolę, jaką w Europejskiej Agendzie dla Kultury przypisano działaniom na rzecz promowania różnorodności kulturowej, jest także rezultatem aktywnego zaangażowania się Unii Europejskiej w uchwalenie w 2005 r. przez UNESCO Konwencji w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego²⁷. Jest to pierwsza konwencja UNESCO, której stroną jest Unia Europejska. Konwencja uznała rolę kultury jako ważnego elementu międzynarodowej współpracy na rzecz zrównoważonego rozwoju, a także stworzyła ramy prawne dla wsparcia państw rozwijających się w ich dążeniach do propagowania własnych form ekspresji kulturowych. Konwencja połączyła ochronę i promocję różnorodności kulturowej z ochroną i pełnym przestrzeganiem praw człowieka, podstawowych wolności i prawa do wyboru form ekspresji kulturowej. W dokumencie podkreślono także wymiar ekonomiczny działalności kulturowej, dóbr i usług kulturalnych, zwłaszcza w kontekście rozwoju sektora kultury w państwach rozwijających się i wspieranie ich dostępu do rynku światowego i międzynarodowych sieci dystrybucji.

²⁶ Patrz: Resolution of the Council of the 16 November 2007 on a European Agenda for Culture, Bruksela, 29.11.2007, OJ C 287/0, s. 2.

²⁷ Konwencja w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego, Paryż, 20.10.2005 r., pełny tekst dostępny na <http://www.portal.unesco.pl>.

Po wejściu w życie konwencji w 2007 r. Unia Europejska włączyła ją do działań wobec państw trzecich jako jeden z instrumentów współpracy międzynarodowej i polityki sąsiedztwa, czyniąc ją tym samym jednym z najważniejszych punktów odniesienia dla działań na rzecz realizacji trzeciego celu Europejskiej Agendy dla Kultury, czyli promowania kultury jako istotnego elementu stosunków międzynarodowych UE²⁸. Celem działań w ramach tego priorytetu jest wypracowanie i wdrożenie nowych mechanizmów i instrumentów, które pozwolą skuteczniej niż dotychczas wykorzystać kulturę jako ważny zasób „miękkiej siły” Unii i wzmocnić wymiar kulturowy stosunków zewnętrznych UE, także w kontekście wzmocnienia konkurencyjności europejskiego sektora kultury i przemysłów kreatywnych w świecie²⁹.

Drugą przyczyną zmian w polityce kulturalnej UE w świetle Agendy jest postępujący proces ekonomizacji kultury i rosnąca rola sektora kultury i sektora kreatywnego w rozwoju europejskiej i światowej gospodarki. Katalizatorem zmiany w podejściu instytucji unijnych do kwestii związanych z produkcją, dystrybucją i konsumpcją kultury w Europie, którego wynikiem są nowe priorytety i kierunki działania Unii w świetle Europejskiej Agendy dla Kultury z 2007 r., był raport *The Economy of Culture in Europe* opublikowany w 2006 r.³⁰ Sporządzony na zlecenie Komisji Europejskiej raport KEA był przełomowym dokumentem, referencyjnym dla wszystkich kolejnych analiz i dokumentów odnoszących się do ekonomizacji kultury w Europie. Dlaczego raport *The Economy of culture* odegrał tak ważną rolę w zmianie paradygmatu polityki kulturalnej UE?

²⁸ Działania Unii Europejskiej na rzecz wdrażania Konwencji UNESCO, także w wymiarze współpracy z państwami trzecimi, zostały szczegółowo opisane w: European Commission, Commission Staff Working Document, *Quadrennial Periodic Report on behalf of the European Union on measures to protect and promote the diversity of cultural expressions in the framework of the 2005 UNESCO Convention*, Brussels 23.5.2012, SWD(2012) 129 final.

²⁹ W ramach realizacji tego priorytetu Komisja Europejska ustanowiła w 2012 r. działanie przygotowawcze „Kultura w stosunkach zewnętrznych UE”, którego najważniejszym rezultatem jest opublikowany w 2014 r. raport *Engaging the World. Towards Global Cultural Citizenship*. Raport zawiera przegląd modeli i form zagranicznej polityki kulturalnej państw członkowskich, a także stanu relacji kulturalnych 26 państw trzecich (16 państw Europejskiego Sąsiedztwa i 10 strategicznych partnerów UE) z Europą i Unią Europejską, a także diagnozę możliwości rozwoju współpracy w ramach nowej strategii UE w dziedzinie kultury. Raport wskazuje słabe i mocne strony dotychczasowych działań Unii w zakresie europejskiego wymiaru międzynarodowych stosunków kulturalnych i zawiera rekomendacje, w oparciu o które Unia powinna kształtować nowe strategie wykorzystania kultury w stosunkach międzynarodowych, <http://cultureinexternalrelations.eu/> [dostęp 15.01.2015].

³⁰ KEA European Affairs, *The Economy of Culture in Europe*, październik 2006, <http://www.keanet.eu/ecoculture/studynew.pdf> [dostęp 15.01.2015].

Po pierwsze, raport na stałe wprowadził do polityki kulturalnej UE pojęcia, które opisują kulturę jako katalizator kreatywności i innowacyjności europejskiej gospodarki, i tym samym dostarczył operacyjnych narzędzi do mierzenia ekonomicznego wymiaru kultury w Europie. Raport zdefiniował, czym są: *sektor kultury i sektor kreatywny* oraz przyporządkował tym pojęciom poszczególne branże sztuki, kultury i działalności kreatywnej. Raport wydzielił źródłowe dziedziny sztuki i kultury (sektor nieprzemysłowy), które wraz z przemysłami kultury tworzą sektor kultury. Drugim sektorem jest przemysł kreatywny, a osobną kategorię tworzą tzw. przemysły powiązane³¹.

Sektor kultury tworzą:

- sektor nieprzemysłowy który wytwarza niereprodukowane dobra i usługi (koncert, targi, wystawa). W jego skład wchodzi źródłowe dziedziny sztuki i kultury, czyli sztuki wizualne: malarstwo, rzeźba, fotografia, rękodzieło, rynek sztuki i antyki; sztuki performatywne (widowiskowe), czyli opera, orkiestry, teatr, taniec, cyrk; oraz dziedzictwo, czyli muzea, miejsca zabytkowe, stanowiska archeologiczne, biblioteki i archiwa.
- Sektor przemysłowy (przemysły kultury), który wytwarza dobra kulturalne i usługi przeznaczone do masowej produkcji, masowego rozpowszechniania i eksportu (np. książka, film, nagranie muzyczne). W skład tego sektora wchodzi: film i wideo, gry wideo, radio i telewizja, muzyka, wydawnictwa książkowe i prasa.

Sektor kreatywny tworzą:

- design rozumiany jako moda, projektowanie i wystrój wnętrz, wzornictwo przemysłowe, architektura i reklama. Jest to sektor, w którym kultura staje się „kreatywnym” wkładem do produkcji dóbr niepowiązanych bezpośrednio z kulturą³². Kreatywność jest tu rozumiana jako sięganie do zasobów kultury i ich używania w procesie produkcji w sektorach niezwiązanych z kulturą. Kultura jako źródło kreatywności staje się zatem źródłem innowacji w produkcji przemysłowej.

Po drugie, raport KEA odegrał przełomową rolę w zmianie kierunku polityki kulturalnej UE, ponieważ rozszerzył tradycyjne pole zainteresowań Wspólnoty w dziedzinie kultury o te jej sektory, które mają wpływ na PKB Wspólnoty. Na podstawie zebranych danych statystycznych z 2003 r. wkład sektora kultury do PKB Unii obliczono w raporcie na poziomie 2,6%. Zatrudnienie w tzw. przemysłach kultury i przemysłach kreatyw-

³¹ Ibidem, s. 2–3.

³² Używam tu sformułowania zaproponowanego przez D. Ilczuk, op.cit., s. 104.

nych znalazło w 2004 r. 5,8 mln obywateli UE³³. Były to dane, których nie można było dłużej lekceważyć ani na poziomie polityk krajowych, ani na poziomie europejskim. Reakcja unijnych gremiów decyzyjnych była do przewidzenia.

Ogłoszone przez DG EAC dane i wnioski z raportu wzbudziły zainteresowanie innych dyrekcji i europejskich czynników decyzyjnych. Zwrócono wówczas uwagę na kulturę jako sektor o dotąd niewykorzystanym potencjale ekonomicznym i innowacyjnym, który należy włączyć w realizację celów odnowionej w 2005 r. strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu konkurencyjności i zatrudnienia w Europie. Powstał zatem wyczekiwany przez DG EAC merytoryczny klimat sprzyjający głębszemu zaangażowaniu się instytucji wspólnotowych w międzysektorowe wsparcie dla kultury, a w istocie dla tych jej obszarów, w których drzemie ekonomiczny potencjał, tak ważny z punktu widzenia priorytetów lizbońskich.

Należało zatem jeszcze powiązać w nową, logiczną i przekonującą całość trzy elementy, czyli: kulturę, kreatywność, innowację i wpisać je w koncepcję gospodarki opartej na wiedzy. Jak zauważa Anne Littoz-Monnet, która przeanalizowała dynamikę planu działań na poziomie unijnym w kontekście zatwierdzenia przez Komisję i Radę Europejskiej Agendy dla Kultury, DG EAC wypracowała koncepcję wzajemnego powiązania tych elementów w potrójną relację. W koncepcji tej kultura jest źródłem kreatywności, kreatywność jest niezbędnym czynnikiem innowacji technologicznej, a innowacja technologiczna jest motorem wzrostu i konkurencyjności gospodarczej³⁴. W istocie DG EAC doprowadziła do przeformułowania kierunków polityki kulturalnej UE także dlatego, iż w oparciu o zgromadzone dane skonstruowała spójny w swojej retoryce dyskurs, w którym, jak pokazuje to Littoz-Monnet, powiązała problemy gospodarcze UE i kulturę, którą przedstawiła jako ich potencjalne rozwiązanie³⁵.

Wsparciem dla obranego przez Unię Europejską kursu w kierunku ekonomizacji polityki kulturalnej były kolejne dane dotyczących wkładu SKK do ogólnego PKB UE – np. 4,5% wkład sektora kultury i sektora kreatywnego do PKB UE w 2008 r. i 8,5 mln zatrudnionych w nim wówczas osób³⁶. Niezwykle przekonujący w tym kontekście wydawał się

³³ Źródło: KEA, op.cit., s. 6.

³⁴ Patrz: A. Littoz-Monnet, *Agenda-Setting Dynamics at the EU Level: The Case of the EU Cultural Policy*, "Journal of European Integration" 2012, Vol. 35, No. 5, s. 510.

³⁵ Ibidem, s. 508.

³⁶ Źródło: *Building a Digital Economy: The importance of saving jobs in the UE's creative industries*, TERA Consultants, Paris, March 2010, s. 4, http://www.teraconsultants.fr/assets/publications/PDF/2010-Mars-Etude_Piratage_TERA_full_report-En.pdf

także pomiar dynamiki zatrudnienia w tym sektorze: w latach 2000–2007 zatrudnienie w sektorze kreatywnym wzrastało średnio o 3,5% rocznie w porównaniu z 1% w całej gospodarce UE-27³⁷.

Ekonomiczno-społeczne, pragmatyczne postrzeganie sektora kultury i jego roli we współczesnej Europie trafiło zatem w tzw. momentum i bardzo szybko zdominowało myślenie o kulturze w całej Europie. Stało się tak pomimo zgłaszanych przez środowiska kulturalne obaw o zbytnią ekonomizację kultury w Europie, która może stać się zagrożeniem dla rozwoju kultury jako sfery niekomercyjnych wartości i działań.

Ekonomizacja dyskursu dotyczącego kultury i umieszczenie w centrum uwagi polityki kulturalnej UE pojęcia kreatywności jako najważniejszego zjawiska dla rozwoju europejskiego sektora kultury stały się obecnie faktem. Sektor kultury i sektor kreatywny (SKK) są dziś z pewnością najpilniej obserwowanymi i analizowanymi przez Unię Europejską obszarami kultury. Publikowane analizy i raporty przede wszystkim koncentrują się na wskaźnikach dotyczących ich potencjału ekonomicznego i zatrudnieniowego w UE. Najnowszy, opublikowany w grudniu 2014 r. raport EY³⁸ podaje, iż 11 branż SKK jest trzecim pracodawcą w Europie, po przemyśle samochodowym i usług spożywczych, a przed przemysłem stalowym czy chemicznym, a wygenerowany przez nie przychód to 535,9 mld euro w 2012 r.

Wpływ, jaki promocja pojęcia *kreatywności* wywarła na działania Unii po 2007 r. jest wprost zauważalny w kształcie nowego celowego programu UE w dziedzinie kultury na lata 2014–2020. Nawet nazwa nowego programu – Kreatywna Europa, w której nie pojawia się słowo *kultura* symbolicznie przypieczętowanie omawianą tu zmianę. Kreatywna Europa³⁹ to pierwszy program w historii wszystkich dotychczasowych generacji programów UE w dziedzinie kultury, w którym Unia Europejska zgodziła się na połączenie dwóch dotychczas rozłącznych pól: z jednej strony tradycyjnie rozumianej polityki kulturalnej UE, nastawionej na wsparcie niekomercyjnych działań w dziedzinie sztuki i dziedzictwa, z drugiej zaś

[dostęp 15.01.2015]. Według *European Competitiveness Report 2010*, sektor kreatywny stanowił 3,3% PKB w 2006 r. i zatrudnił 6,7 mln osób w 2008 r. Zob. *European Competitiveness Report 2010*, Working Staff Document, Bruksela 28.10.2010, SEC (2010) 1276, s. 167.

³⁷ Ibidem, s. 167.

³⁸ EY, *Creating growth. Measuring cultural and creative markets in the EU*, grudzień 2014 [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Measuring_cultural_and_creative_markets_in_the_EU/\\$FILE/Creating-Growth.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Measuring_cultural_and_creative_markets_in_the_EU/$FILE/Creating-Growth.pdf) [dostęp 15.01.2015].

³⁹ http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/opportunities/index_en.htm [dostęp 15.01.2015].

komercyjnych działań związanych z produkcją i dystrybucją dóbr i usług kulturalnych, w tym produkcji audiowizualnej. Jest to paradygmatyczna zmiana, gdyż koncepcja Kreatywnej Europy oznacza *de facto* odejście od dotychczasowej filozofii programów kulturalnych UE.

3. Nowe instrumenty współpracy w ramach Europejskiej Agendy dla Kultury

Wraz z przyjęciem w 2007 r. Europejskiej Agendy dla Kultury wzrosła rola „miękkich instrumentów” w kształtowaniu polityki kulturalnej Unii. Agenda wprowadziła dwa nowe instrumenty działania, czyli otwartą metodę koordynacji i strukturalny dialog z sektorem kultury⁴⁰.

Otwarta metoda koordynacji (OMK) to elastyczna forma uprawiania polityki kulturalnej na poziomie europejskim, która opiera się na dobrowolnej, międzyrządowej współpracy. OMK ma ułatwiać realizację zadań określanych w planach pracy dla kultury, od 2007 r. ściśle powiązanych z priorytetami Europejskiej Agendy dla Kultury. Otwarta metoda koordynacji opiera się na pracy grup roboczych, w których biorą udział delegowani przez państwa członkowskie eksperci, a także, jeśli istnieje taka potrzeba, niezależni eksperci z innych obszarów, a także przedstawiciele sektora kultury i przemysłów kreatywnych. Wypracowane raporty mają wspierać dobrowolne wdrażanie przez państwa członkowskie dobrych praktyk w dziedzinie kultury zgodnie z priorytetami Europejskiej Agendy dla Kultury, co stanowi formę „miękkiego” obejścia zakazu harmonizacji prawa w tej dziedzinie zapisanego w ust. 5 art. 167 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Podstawą dla działań OMK jest analiza udostępnianych *dobrowolnie* przez państwa członkowskie danych dotyczących działań i wskaźników w obszarze kultury, a także wypracowywanie w ramach grup roboczych narzędzi współpracy w tych dziedzinach. Na stronach internetowych Komisji Europejskiej, której rola polega na monitorowaniu i organizacyjnym wspieraniu prac w ramach OMK, publikowane są wyniki prac grup roboczych objętych procedurą OMK w postaci obszernych raportów i podręczników dobrych praktyk, które stanowią pogłębiony zbiór analiz, szczegółowych rozwiązań, działań, zaleceń. Jak dotąd opublikowano raporty w następujących obszarach: udział i dostęp do kultury, obniżenie kosztów wymiany dzieł między instytucjami kultury państw członkowskich, wykorzystanie funduszy europejskich w rozwoju potencjału kultu-

⁴⁰ Komisja Europejska, *Komunikat dotyczący Europejskiej agendy kultury w dobie globalizacji świata*, Bruksela, 10.05.2007, KOM(2007) 242 wersja ostateczna, s. 12–13.

ry w kontekście rozwoju lokalnych, regionalnych i narodowych gospodarek, opracowanie strategii rozwoju eksportu i wejścia na międzynarodowe rynki europejskiego sektora kultury i sektora kreatywnego⁴¹. Wszystkie materiały przygotowywane przez grupy robocze w ramach OMK są spięte strategiczną ramą Europejskiej Agendy dla Kultury. W jej kontekście identyfikują problemy sektora kultury, a na podstawie dobrych praktyk i wymiany doświadczeń państw członkowskich przedstawiają zalecenia i rozwiązania, które powinny zostać podjęte przez instytucje zajmujące się kulturą na poziomie krajowym i europejskim. Podkreśliły tu słowo „powinny” – słabością OMK jest brak mechanizmów, które zobowiązywałyby strony do realnego wdrażania wypracowanych w dokumentach rozwiązań⁴².

Zastosowanie OMK w obszarze kultury jest nowym narzędziem polityki kulturalnej UE w procesie reinterpretacji przepisów art. 167 w duchu Europejskiej Agendy dla Kultury. Choć oczywiście nie ma dalej mowy o harmonizacji prawa w obszarze kultury, to OMK jest elementem miękkiego „uwspólnawiania” działań w tym zakresie. Dyskusyjną kwestią pozostaje także uwzględnianie stanowiska europejskich środowisk kulturalnych i sektora kultury wobec rozwiązań wypracowywanych w drodze międzyrządowych ustaleń (OMK), które zgodnie z wytycznymi zawartymi w planach pracy dla kultury mogą, ale nie muszą, brać pod uwagę stanowiska tych środowisk⁴³. Innym problemem OMK w przypadku kultury jest brak ujednoliconych standardów statystycznych, które utrudniają obiektywne porównywanie efektów wdrażania Europejskiej Agendy dla Kultury w poszczególnych państwach członkowskich⁴⁴.

Strukturalny dialog z sektorem kultury to nowa forma dialogu UE z europejskimi środowiskami kultury wprowadzona przez Europejską Agendę dla Kultury. Dotychczasowe wspierane przez Unię formy współpracy były oparte o sektorowe konsultacje z sieciami kulturalnymi, które na poziomie europejskim reprezentowały interesy określonych środo-

⁴¹ Patrz: http://ec.europa.eu/culture/library/index_en.htm [dostęp 15.01.2015].

⁴² Szeroko o skuteczności OMK jako instrumentu wdrażania Europejskiej Agendy dla Kultury czytaj w raporcie dla DG EAC: ECORYS, *Evaluation of the Open Method of Coordination and the Structured Dialogue as the Agenda for Culture's implementing tools at European Union level*, czerwiec 2013, http://ec.europa.eu/culture/library/index_en.htm [dostęp 15.01.2015].

⁴³ Patrz: *Annex 2*, Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the Work Plan for Culture 2011–2014, OJ C 325, 2.12.2010.

⁴⁴ O działaniach w kierunku harmonizacji metodologii europejskich statystyk w obszarze kultury czytaj w: Commission Working Document, *The European Agenda for Culture – progress towards sharing goals*, Bruksela, 19.07.2010, SEC(2010) 904, s. 8.

wisk zawodowych i twórczych. Europejska Agenda dla Kultury przenosi dotychczasowe kanały komunikacji na jeszcze inny poziom. Idea strukturalnego dialogu ze społeczeństwem obywatelskim i oparcie go na tematycznych platformach dialogu zakłada bowiem transsektorową współpracę zróżnicowanych i dotychczas rzadko komunikujących się ze sobą środowisk, a także, co wydaje się szczególnie ważne w kontekście celów Agendy, wypracowywanie wspólnego stanowiska sektorów kultury i sektorów kreatywnych⁴⁵, których postulaty bywają często rozłączne lub wręcz sprzeczne. Wspólny front dotąd osobno występujących sektorów ma w założeniu przynieść rozwiązania ostatecznie korzystne dla nich obu, czyli np. wzmocnienie pozycji przemysłów kreatywnych z jednej strony, ale i wprowadzenie ułatwień dla mobilności artystów i ich funkcjonowania w kryzysowej rzeczywistości.

Do udziału w pracach trzech ustanowionych w ramach Agendy platform zostały przede wszystkim zaproszone organizacje kulturalne (np. sieci, fundacje, organizacje zawodowe) o wymiarze transnarodowym lub europejskim, które chcą się zaangażować w międzysektorową wymianę poglądów⁴⁶. Przedstawiciele platform uczestniczą także w spotkaniach grup roboczych w ramach OMK i są zwolennikami ściślejszego powiązania ich prac z pracami platform.

Od 2008 r. funkcjonują trzy tematyczne platformy dialogu:

- Platforma na rzecz międzykulturowej Europy,
- Platforma w sprawie dostępu do kultury,
- Platforma w sprawie przedsiębiorstw z branży kultury i branży twórczej.

Efektom ich działań są oficjalne stanowiska, raporty, rekomendacje, propozycje, które powinny mieć wpływ na ostateczny kształt polityki kulturalnej na poziomie unijnym i stymulować konkretne działania Komisji Europejskiej i Rady w dziedzinie kultury w krótko- i długookresowej perspektywie⁴⁷. Zwolennicy nowej unijnej strategii w dziedzinie kultury, zapisanej w Europejskiej Agendzie dla Kultury, upatrują w funkcjonowaniu platform szansy na skuteczniejsze przebicie się głosu sektora kultury i sektora kreatywnego w głównych debatach europejskich dotyczących innowacyjności, rozwoju i wzrostu zatrudnienia. Krytycy podkreślają, iż przez bardzo świadome ukształtowanie profilu i tematyki platform DG EAC skanalizowała możliwości wyrażania opinii przez środowiska kulturalne na poziomie europejskim i – jak się wydaje – przekonała część sceptycz-

⁴⁵ European Commission, *Call for expressions of interest – Culture sector Platforms*, niedatowany, prawdopodobnie luty 2008.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 4.

⁴⁷ Szeroka analiza skuteczności działań platform jako instrumentu wdrażania Europejskiej Agendy dla Kultury, w ECORYS, *op.cit.*, s. 49–85.

nie nastawionych przedstawicieli świata kultury, że poparcie priorytetów Europejskiej Agencji dla Kultury jest jedyną strategią, która „może nadać kulturze wyższy profil w instytucjonalnym i politycznym kontekście unijnym”⁴⁸, nawet jeśli ceną za to jest instrumentalizacja dialogu ze środowiskami kulturalnymi, którego DG EAC używa „jako legitymizującej kategoryzacji do nazywania swoich interakcji z grupami interesów, które stanowią silną grupę poparcia dla nowej agencji”⁴⁹.

4. Europejska Agenda dla Kultury a strategia „Europa 2020” i fundusze strukturalne 2014–2020

Zainicjowany przez Europejską Agencję dla Kultury zwrot w polityce kulturalnej, której celem było włączenie kultury jako samodzielnego obszaru do głównego nurtu polityk europejskich, nie przełożył się ostatecznie na przesunięcie kultury do strategicznych obszarów rozwojowych Unii Europejskiej. Kultura jest nieobecna również w strategicznym dokumencie Unii Europejskiej „Europe 2020 – a strategy for smart, sustainable and inclusive growth” z 2010 r. Także kluczowe rozwiązania dotyczące usytuowania kultury w architekturze funduszy strukturalnych w latach 2014–2020 zdaniem przedstawicieli sektora kultury nie są tak korzystne dla kultury, jak można było tego oczekiwać, i stanowią regres wobec poprzedniej perspektywy.

Przyczyny pominięcia kultury w kluczowych rozwiązaniach dotyczących architektury funduszy strukturalnych w latach 2014–2020 i w konstrukcji strategii „Europa 2020” to kwestia wielowątkowa, wymagająca osobnej analizy⁵⁰. Wskażmy jednak dwie kwestie. Słabe umocowanie kultury potwierdza tezę, iż Europejska Agenda dla Kultury nie wpłynęła w wymierny sposób na podwyższenie rangi kultury w priorytetach polityk unijnych. Z drugiej strony można jednak odwrócić sytuację i uznać ten stan rzeczy za pierwszą realną konsekwencję zmiany w postrzeganiu roli kultury przez Unię Europejską. W świadomości decydentów europejskich kultura (niepostrzeżenie zastąpiona pojęciem kreatywności) przesunęła się bliżej głównego pola ich uwagi jako koło zamachowe nowoczesnej innowacyjnej gospodarki, przynoszące zauważalny na poziomie makro wkład do GDP Unii, a także jako obszar o dużym potencjale zatrudnienia w sektorze kultury i sektorze kreatywnym. Efektem jest lepsza widoczność ich potencjału, z drugiej zaś strony ich instrumentalizacja i podpo-

⁴⁸ Zob. A. Littoz-Monnet, *op.cit.*, s. 518.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 516.

⁵⁰ Więcej w: D. Jurkiewicz-Eckert, *Cultural Policy of the EU...*, *op.cit.*, s. 753–761.

rządowanie celom polityki społecznej i gospodarczej Unii, co z kolei wyklucza myślenie o kulturze jako samodzielnie zdefiniowanym priorytecie w unijnych politykach.

Konkluzje

Ustanowienie ram prawnych dla zaangażowania Unii Europejskiej i zdefiniowanie ograniczonego zakresu jej kompetencji w obszarze kultury w 1992 r. sprawiło, iż polityka kulturalna UE od samego początku została zamknięta w paradoks niewspółmierności dyskursu, który eksploatował koncepcję „jedności w wielości” z możliwościami, a także chęćmi realnych działań w ramach uchwalonego prawa. Zaangażowanie Unii Europejskiej w obszarze kultury było i jest do dzisiaj pochodną tego paradoksu.

Co zatem przyniosło 20 lat doświadczeń Wspólnoty w obszarze kultury? Czym mierzyć sukcesy i porażki polityki kulturalnej UE? Liczbą zrealizowanych projektów – uratowanych zabytków, zorganizowanych festiwali, wybudowanych przy unijnym wsparciu domów kultury i nowoczesnych sal koncertowych czy liczbą dobrych projektów, które nie otrzymały dofinansowania? Być może wysokim poziomem zadowolenia publiczności i odbiorców kultury, a być może poziomem frustracji środowisk i instytucji kulturalnych, które cierpią na postępujące niedofinansowanie i które coraz częściej dotyka przewlekła już dziś choroba europejskiej kultury, czyli jej uzależnienie od wszelkiego typu grantów.

W 2007 r. Unia świadoma ograniczeń i niedostatków własnej polityki kulturalnej wprowadza do tej polityki nowy impuls, Europejską Agendę dla Kultury jako miękkie uwspólnotowanie polityki unijnej w obszarze, który z jednej strony jest traktatowo wyłączony spod działań harmonizacyjnych, a z drugiej – nieskutecznie egzekwuje możliwości zapisane w art. 167 ust. 4 TFUE (ex art. 151 Traktatu z Amsterdamu) o włączaniu kultury do wszystkich polityk UE. Czy Agenda jest dobrze skrojoną ramą dla właściwego odczytania potrzeb kultury europejskiej, jej twórców i jej odbiorców? Odpowiedź będzie zależała z pewnością od tego, komu to pytanie zadamy⁵¹. Skoncentrowanie polityki kulturalnej na ekonomicznym znaczeniu sektora kultury i przemysłów kreatywnych może z jednej strony stanowić dla nich szansę rozwoju, z drugiej strony rodzi uzasadnioną

⁵¹ Por. Ch. Gordon, R. Fisher, D. Klačic, *Analysis of the Commission Communication „A European Agenda for Culture in globalizing world”*, briefing paper for European Parliament, sierpień 2007, <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html> [dostęp 15.01.2015].

obawę, czy zmiana ta nie przesłoni zbyt wielu fenomenów i wartości kultury, które nie poddają się rygorom rynku. Ta sama obawa związana jest z wprowadzeniem do języka polityki kulturalnej UE nowych słów-kluczy, które zaczęły dominować w języku debaty o polityce kulturalnej na poziomie europejskim, krajowym i lokalnym. Nowa triada, którą opisuje się obecnie kulturę – innowacja, kreatywność i wzrost – przełożona na język projektów, może mieć daleko idące konsekwencje dla kultury przez uprzywilejowanie konkretnego typu działań wspieranych z unijnych środków. W dobie kryzysu i ograniczania krajowych nakładów na kulturę ta swoiście rozumiana inżynieria kulturalna może mieć duży wpływ na rozwój sektora kultury w Europie. Frustrację środowisk kultury rodzi także rzeczywista jakość zatrudnienia w SKK, która przykrywana jest imponującymi statystycznymi danymi o wysokości zatrudnienia i wkładzie do unijnego PKB.

Paradygmatyczna zmiana kierunków polityki kulturalnej UE jest faktem. Jej rzeczywisty wpływ kultura w Europie odczuje wraz z realizacją kolejnej generacji programów i działań, których kształt jest wynikiem implementacji priorytetów Agendy dla Kultury. Czy kreatywność – nowa mantra w polityce kulturalnej Unii, która jest dziś odmieniana na wszystkie głosy i sposoby – będzie remedium na wszystkie jej słabości? Czas pokaże. Dziś jedno jest pewne – kultura i Unia Europejska, jeśli ma być im po drodze w europejskim projekcie, muszą się uczyć siebie nawzajem. Unia nie może przy tym poprzestać na przykładaniu ucha, tam gdzie o to w kulturze najłatwiej. Polityka kulturalna UE nie może koncentrować się na programach flagowych, retoryce kreatywności i ekonomii kultury. Obszar, w którym kultura wymaga wsparcia Wspólnoty, jest bardzo szeroki. Motto UE „zjednoczeni w różnorodności” zobowiązuje do potraktowania kultury znacznie poważniej.

Abstract

From the Treaty on European Union to the European Agenda for Culture – the Birth and Development of the EU Cultural Policy

In 2013, the European Union celebrated the twentieth anniversary of the entry into force of the Treaty of Maastricht, while the European culture, the cultural sector and cultural institutions – the twentieth anniversary of the birth of the EU cultural policy. Article 128 of the Treaty contained the first definition of the goal, powers and scope of activity of the Community in the field of culture. Currently, the EU's competences in the field

of culture are specified in Article 167 of the Treaty on the Functioning of the European Union (former Article 151 of the Treaty of Amsterdam). In the first part of this paper, the author outlines, in chronological order, the legal basis for the EU cultural policy laid down in each of the Treaties and analyses the 'soft' instruments used for shaping this policy that have determined its development in the years 1992–2013. The second part of the article focuses on the European Agenda for Culture, the first strategic document in which the EU has defined long-term goals and priorities of cultural policy. The document, adopted in 2007, was to become the response of the Community to new challenges in the area of European culture and to initiate the process of shifting culture from the periphery to the mainstream of EU policies. The article points to the importance of the European Agenda for Culture in the history of the EU cultural policy, not only because it shows a change in the EU's rhetoric regarding the place and role of culture in the process of integration but mainly because the priorities adopted in the document, as well as new mechanisms of decision-making and cooperation between the EU, its Member States and the cultural sector, have determined the shape of the EU cultural policy, including the shape of EU programmes and the measures taken in the field of culture after 2007. The dynamism of implementing the objectives of the European Agenda for Culture also shows that – in the long run – the Agenda will have an impact on the future condition and development of culture in Europe. Will incorporating the EU cultural policy in the Agenda shift culture from the periphery to the mainstream of EU policies? What price will the cultural sector and culture have to pay for this shift and will it not be too high? What will be the impact on culture of the progressive economisation of culture and the introduction of new key words to the language of the EU cultural policy (creativity–innovation–growth), which have dominated the point of view on the role and place of the cultural sector in Europe after 2007. Can the EU find a balance in supporting the economic and social dimensions of culture, and can it support culture as an area of autonomous values, actions as well as complex identities that cannot be reduced to one common denominator? The conclusion ending the text concerns the future of the EU cultural policy and the paradox that it can become part of. Because what we are witnessing now is an attempt to negotiate a partial 'soft' communitisation of the EU cultural policy within the limits imposed by Article 167 TFEU. It is possible, however, that in the future the same limits, so fervently criticised over the years, will be the basis for insisting on the autonomy of culture and its values and needs not defined by the market.