

*Raport został opracowany na zlecenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego jako jeden z **Raportów o Stanie Kultury**, podsumowujących zmiany, jakie dokonały się w sektorze kultury w Polsce w ciągu ostatnich dwudziestu lat.*

Treści zawarte w Raportach o Stanie Kultury odzwierciedlają wyłącznie poglądy ich autorów.

Raporty o Stanie Kultury obejmują następujące obszary tematyczne:

- *Raport o stanie i zróżnicowaniach kultury miejskiej;*
- *Raport o finansowaniu i zarządzaniu instytucjami kultury;*
- *Raport o systemie ochrony dziedzictwa kulturowego;*
- *Raport o muzeach;*
- *Raport o wzornictwie;*
- *Raport o rynku dzieł sztuki;*
- *Raport o książce;*
- *Raport o teatrze;*
- *Raport o tańcu współczesnym;*
- *Raport o kinematografii;*
- *Raport o szkolnictwie artystycznym;*
- *Raport o edukacji kulturalnej;*
- *Raport o digitalizacji dóbr kultury;*
- *Raport o mediach audiowizualnych;*
- *Raport o promocji kultury polskiej za granicą.*

Finansowanie kultury i zarządzanie instytucjami kultury

Autorzy:

Jakub Głowacki

Jerzy Hausner

Krzysztof Jakóbk

Krzysztof Markiel

Ambroży Mituś

Michał Żabiński

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej

Spis treści

1. Cel opracowania i wstępne ustalenia definicyjne

2. Wnioski i rekomendacje

3. Zasady zarządzania instytucjami kultury i finansowania działalności kulturalnej

- 3.1. Kierunek i konsekwencje zmian systemowych
- 3.2. Relacje między administracją rządową i samorządową
- 3.3. Prowadzenie działalności w sferze kultur
- 3.4. Zarządzanie instytucjami kultury

4. Źródła finansowania kultury

- 4.1. Wydatki budżetu państwa
- 4.2. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego
 - 4.2.1. Wydatki gmin
 - 4.2.2. Wydatki miast wojewódzkich
 - 4.2.3. Wydatki powiatów
 - 4.2.4. Wydatki województw
- 4.3. Zagraniczne środki publiczne
- 4.4. Wydatki gospodarstw domowych

Aneks

- 1. Instytucje kultury
- 2. Szkolnictwo artystyczne
- 3. Wydawnictwa i czytelnictwo
- 4. Niektóre wskaźniki uczestnictwa w kulturze

1. Cel opracowania i wstępne ustalenia definicyjne

Celem opracowania jest zebranie i uporządkowanie informacji dotyczących instytucji kultury w Polsce w latach 1995-2007 – zwłaszcza zarządzania nimi i ich finansowania – oraz sformułowanie rekomendacji dla polityki w tej sferze aktywności społeczno-gospodarczej. Rozważania rozpoczyna część poświęcona zagadnieniom prawnym funkcjonowania sektora kultury oraz zarządzania instytucjami kultury, tu też znajdują się rekomendacje. Druga część jest analizą głównych źródeł finansowania kultury w Polsce. Obejmuje ona w szczególności wydatki z budżetu państwa, nakłady jednostek samorządu terytorialnego, środki z funduszy strukturalnych UE oraz wydatki budżetów gospodarstw domowych. Na koniec załączono aneks zawierające dane liczbowe opisujące sieć instytucji kultury w Polsce oraz uczestnictwo w kulturze.

Powszechnie pod pojęciem „kultura” rozumie się „całokształt materialnego i duchowego dorobku ludzkości gromadzony, utrwalany i wzbogacany w ciągu jej dziejów, przekazywany z pokolenia na pokolenie”¹. W swoim socjologicznym wymiarze kultura nie zna granic – otacza człowieka w każdym aspekcie jego życia. Zaliczenie czegoś do kultury jest równoznaczne z przyjęciem, że podlega to naszemu sterowaniu. Rozwój kultury i sztuki wymaga nieskrępowanej działalności o charakterze artystycznym. Może wówczas zaistnieć proces twórczy, który jest formą interpretacji świata.

W aspekcie organizacji i finansowania kultury słowo „kultura” najczęściej utożsamiane jest z subsydiowanymi ze środków publicznych „branżami” kultury, takimi jak teatr, opera, filharmonia itp. Takie rozumienie kultury nie obejmuje tzw. dochodowych branż kultury, do których można zaliczyć między innymi media, kinematografię, fonografię, a zwłaszcza wytwory nowych technologii. Choć oba sektory (subsydiowany i dochodowy) wzajemnie się uzupełniają i wspólnie kształtują życie kulturalne, to wydaje się, że z czasem coraz większą rolę będzie odgrywał sektor dochodowy, a tym samym będzie rosło znaczenie podmiotów prywatnych. Choć nie można nie zauważać, że subsydiowane obszary kultury także się rozwijają i ewoluują. W Polsce można było obserwować te procesy – skądinąd

¹ *Słownik języka polskiego*, Biblioteka Multimedialna PWN, Warszawa 2002.

bliskie tendencjom zachodzącym w polityce kulturalnej wielu państw europejskich – przez ostatnie dwadzieścia lat: postępował i nadal dokonuje się proces modyfikacji struktury organizacyjnej instytucji kultury (ich kompetencji i zakresu działalności), a co za tym idzie – zasad finansowania kultury jako całego sektora.

Sfera kultury wyodrębniona tu i opisana obejmuje branżowo zorganizowany sektor o charakterze instytucjonalnym i pozainstytucjonalnym, który umożliwia uprawianie twórczości artystycznej (np. malarstwo), aktywność w obszarze sztuk wykonawczych (np. muzyka, opera, przedstawienia sceniczne), a także ochronę i udostępnianie obiektów materialnego i duchowego dziedzictwa (m.in. biblioteki, muzea, archiwa, ośrodki dokumentacji). Jednocześnie do sfery tej należy edukacja artystyczna – jako narzędzie oraz miejsce budowania kompetencji do twórczej i ciągłej edukacji, pogłębiania wiedzy o znaczeniu kultury i zdobywania kompetencji do pomnażania wszelkich form aktywności twórczej. Ważnym zagadnieniem są także alokacje finansowe będące efektem korzystania z różnorodnych wytworów i produktów przemysłów kultury. Wytwory te stanowią nośniki warstwy znaczeniowej, symbolicznej i chociaż najczęściej ani nie są obiektami tworzonymi osobiście przez artystów, ani nie są produkowane jednostkowo, z reguły uznajemy je za kopiowalne (replikowalne) dzieła sztuki. Są zatem dobrami kultury w pełnym znaczeniu. Przemysły kultury, do których zalicza się przemysł filmowy, wydawniczy, nagraniowy, radio, telewizję itd., są miejscem kreowania poważnych wydatków o charakterze konsumpcyjnym ściśle powiązanych z potrzebą korzystania z wytworów kultury, czyli z kompetencjami kulturalnymi społeczeństwa, które aktywnie uczestniczy w kulturze (bądź jako twórca, bądź jako konsument).

2. Wnioski i rekomendacje

Liczba instytucji kultury i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w obszarze kultury systematycznie i szybko rośnie, szczególnie w ostatnich latach (2004-2007). Rośnie równocześnie liczba osób w nich zatrudnionych. Jednakże stanowi ona tylko ułamkową część ogólnego zatrudnienia (około 0,7%).

Obszar kultury jest zdominowany przez podmioty publiczne. Liczba podmiotów prywatnych podejmujących działalność kulturalną w ostatnim okresie rośnie, ale nadal stanowi margines. Dlatego rozwój kultury jest wciąż nadmiernie uzależniony od poziomu wydatków budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, a tylko w niewielkim stopniu wynika z inwestycji sektora prywatnego. Choć jak wskazuje kilka znamienych przykładów (Stary Browar w Poznaniu, Fabryka Trzciny w Warszawie) znaczni inwestorzy byliby gotowi włożyć spore środki w przedsięwzięcia znaczące dla kultury, o ile znajdą zrozumienie i wsparcie ze strony administracji publicznej, zwłaszcza miast metropolitalnych. Dostrzegli oni zmiany zachodzące w modelu konsumpcji i rosnące aspiracje kulturalne młodszego pokolenia Polaków. A to otwiera nową znaczącą przestrzeń dla działalności kulturalnej, którą mógłby zagospodarować także sektor prywatny.

Zmienność liczby instytucji kultury w poszczególnych kategoriach kształtuje się odmiennie. Rośnie liczba muzeów, teatrów, instytucji muzycznych i wystawienniczych oraz domów kultury, spada bibliotek i kin. Terytorialne kształtowanie się sieci tych instytucji jest wyraźnie regionalnie zróżnicowane. Wyższa dostępność do nich jest generalnie związana z poziomem rozwoju gospodarczego danego województwa i stopniem jego urbanizacji. W województwach słabiej rozwiniętych oraz na terenach wiejskich podstawowe znaczenie dla możliwości korzystania z publicznej oferty kulturalnej mają nadal domy kultury i biblioteki.

Szybko rośnie liczba studentów w wyższych szkołach artystycznych oraz na kierunkach studiów związanych z kulturą na innych uczelniach. Rośnie także liczba szkół I i II stopnia o profilu artystycznym. To dla kultury dobra zapowiedź na przyszłość, powiększa się bowiem znacząco kapitał ludzki, który będzie zaangażowany w jej rozwój.

Niestety słabnie zainteresowanie książką i prasą, a z tym i tradycyjne czytelnictwo, wypierane przez korzystanie z Internetu i technologii multimedialnych, co nie oznacza automatycznie sięgania po treści i informacje związane z kulturą. Tym bardziej, że międzynarodowe porównania wskazują, że Polacy pod względem częstotliwości wykorzystywania użytkowych możliwości technologii informatycznych sięgają po nie najczęściej dla komunikowania się

(e mail, czaty, komunikatory, portale społecznościowe), natomiast zdecydowanie rzadziej dla zdobywania wiedzy i pogłębionej informacji.

Na przestrzeni lat stopniowo zmniejsza się uczestnictwo w spektaklach teatralnych i muzycznych, choć spadek ten nie jest dramatyczny i tendencja wydaje się wciąż możliwa do odwrócenia.

Mając na uwadze podejmowane po transformacji ustrojowej systemowe zmiany można zauważyć, że ich głównym celem w obszarze kultury było:

- wprowadzenie, zwłaszcza w sektorze subsydiowanej działalności kulturalnej, mechanizmów (instrumentów) sprzyjających racjonalnemu, efektywnemu i uczciwemu gospodarowaniu środkami publicznymi (regulacje z zakresu zamówień publicznych i finansów publicznych),
- dokonanie zmian zakresu kompetencji administracji publicznej w odniesieniu do organizacji i finansowania kultury,
- wprowadzanie „nowych” rozwiązań w zakresie finansowania, organizacji i zarządzania instytucjami kultury (decentralizacja zarządzania instytucjami kultury; zwiększenie autonomii instytucji kultury; partycypacja podmiotów prywatnych w realizacji zadań z zakresu kultury i sztuki; tworzenie ram prawnych dla mecenatu, nie tylko publicznego, i sponsoringu w obszarze kultury, itp.).

Zmiany te były jednak wprowadzane niekonsekwentnie, co najwyżej połowicznie. Co wynika z tego, że polityka kulturalna ostatnich 20 lat (okres transformacji) była chaotyczna i zasadniczo pasywna. W rezultacie kultura meandrycznie dostosowuje się do zmian zachodzących w państwie, gospodarce i społeczeństwie. Nie wyprzedza tych zmian i ich nie kreuje, przeciwnie – wlecze się za nimi.

Tej krytycznej oceny nie może przesłonić fakt znacznego wzrostu w ostatnich latach wydatków publicznych na kulturę. Samo w sobie jest to zjawiskiem bardzo korzystnym. Lecz trzeba pamiętać, że dzieje się tak głównie za sprawą udostępnienia instytucjom kultury zagranicznych środków publicznych. To one tak wyraźnie zmieniły kondycję finansową wielu

instytucji i resortu kultury. Polska ma szansę korzystać z tych środków relatywnie długo (co najmniej do 2015 r.), ale nie wiecznie. Nie mogą więc one stanowić finansowej podstawy długofalowej strategii rozwoju kultury. Tym bardziej, że dzisiaj wiele instytucji ma dzięki nim zapewniony dostęp do środków na inwestycje. Rozbudowują się i modernizują, ale stworzony w ten sposób majątek trzeba będzie utrzymać, a tego nie da się efektywnie zapewnić bez odpowiedniej, wyższej niż obecnie skali środków krajowych – publicznych i prywatnych.

Europejskie otwarcie okazało się dla polskiej kultury wielką szansą. Z szansy tej korzysta się jednak pobieżnie i jednostronnie. Wysiłek jest skoncentrowany na szybkiej i mało selektywnej absorpcji udostępnionych środków. Natomiast na boku pozostawia się wszystkie podstawowe i strukturalne problemy.

Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004-2013 wskazała na następujące podstawowe słabości występujące w obszarze kultury i trzeba uznać, że ta diagnoza pozostaje nadal aktualna, nawet jeśli za sprawą większego finansowania w niektórych sprawach sytuacja uległa złagodzeniu:

- brak spójnej i jasno określonej polityki kulturalnej państwa,
- brak planowania (zarządzania) strategicznego w kulturze,
- niskie wydatki na kulturę w przeliczeniu na jednego mieszkańca w porównaniu z pozostałymi krajami Unii Europejskiej,
- zadłużenie instytucji kultury,
- zły stan infrastruktury instytucji kultury,
- brak systemu oceny jakości funkcjonowania instytucji kultury oraz brak powiązania systemu dystrybucji środków ministerialnych z systemem oceny jakości instytucji i przedsięwzięć kulturalnych,
- zbyt wysoka specjalizacja instytucji upowszechniania kultury,
- brak efektywnych instrumentów motywujących przedstawicieli sektora prywatnego do inwestycji w kulturę,
- wysoka zależność instytucji kultury i dyrektorów od organizatorów tych instytucji.

Z przeprowadzonych przez nas analiz wynika, że efektywność wydatkowania środków publicznych w sferze kultury jest niska, głównie dlatego, że w niewielkim stopniu są one kojarzone ze środkami pochodzącymi ze źródeł prywatnych. Krajowe środki publiczne są głównie przeznaczane na utrzymanie istniejących instytucji kultury. W znacznie mniejszym stopniu na kreatywną działalność programową, a w niewielkim są wydatkowane z myślą o rozwoju i inwestowaniu w przyszłość, w taki sposób, aby zwiększyć skalę samodzielności finansowej tych instytucji.

Niski stopień samodzielności finansowej instytucji kultury powoduje ich administracyjne uzależnienie i upolitycznienie. Tym samym tracą one także samodzielność programową i przestają być kreatorem wartości autotelicznych, są doraźnie instrumentalizowane.

Obecny model finansowania sprzyja utrwalaniu i rozbudowywaniu istniejących struktur organizacyjnych, które działając w układzie więzi resortowo-korporacyjnych, gotowe są zrezygnować z organizacyjnej niezależności i programowej autonomii, za cenę zapewnienia materialnego bytu. Oznacza to ich permanentną ucieczkę od rynku i przyjmowanie roli niesamodzielnego obiektu (zakładu pracy) w państwowym systemie kultury. Taka orientacja zapewnia trwanie, ale zarazem ogranicza niezależność. Uruchamia biurokratyczny przetarg o środki publiczne, ale osłabia rywalizację na płaszczyźnie programowej i konkurowanie na płaszczyźnie organizacyjnej. Tym samym, obowiązujące reguły nie stymulują kreatywności i efektywności. Przeciwnie skłaniają do przyjęcia postawy oportunistycznej i klientelistycznej, której drugą stroną (medalu) jest ręczne (współcześnie komórkowe) sterowanie instytucjami kultury. W konsekwencji finansowanie i zarządzanie w kulturze jest zorientowane na utrzymanie i powiększenie jej materialnych zasobów a nie na włączeniu ich w rozwój społeczno-gospodarczy.

W warunkach generowanych i odtwarzanych przez administracyjny biurokracizm i konserwacyzm kultura nie będzie się rozwijać i odpowiednio służyć rozwojowi społeczno-gospodarczemu, nawet przy zapewnieniu jej lepszego finansowania. Aby ten syndrom trwale przezwyciężyć trzeba szerzej otworzyć publiczny sektor kultury w relacji do rynku

i społeczeństwa obywatelskiego, jednocześnie zapewniając sektorowi prywatnemu i obywatelskiemu w publicznej przestrzeni kultury równe prawa z sektorem publicznym.

Jeżeli wiele instytucji kultury w danym jej segmencie będzie utrzymywanych ze środków publicznych, to nie rozwiną w nim swojej działalności podmioty prywatne. Mogłoby być inaczej, gdyby liczba takich instytucji była zdecydowanie ograniczona, a jednocześnie podmioty z wszystkich sektorów (publicznego, prywatnego i obywatelskiego) miały prawo ubiegać się na zasadach konkursowych o publiczne finansowanie celowe, na realizację określonych projektów wpisujących się w programy wsparcia odzwierciedlające cele polityki kulturalnej.

Publiczny mecenas przypomina zachowanie oświeconego władcy, który pozwala wszystkim swym poddanym zwracać się bezpośrednio do siebie i który rozpatrując kierowane do niego petycje (podania), chce w ten sposób czynić dobro. Liczba podań (wniosków) systematycznie rośnie, ale w rezultacie cały system się radykalnie biurokratyzuje i dobry władca, jest coraz bardziej oddzielony od ludu przez otaczających go urzędników, w tym też i tych, którzy mają polityczne umocowanie i ambicje.

Mecenas i finansowanie prywatne winno być nie tylko marginalnym uzupełnieniem, ale równorzędną formą finansowania kultury. Stosowanymi w wielu krajach europejskich instrumentami mecenatu prywatnego są między innymi: sponsoring korporacyjny, trusty i fundacje korporacyjne, indywidualne donacje odpisywane z zobowiązań podatkowych, loterie i pożyczki. Niektóre z tych rozwiązań są w naszym ustawodawstwie obecne, ale nie są szeroko stosowane. Co skłania do przypuszczenia, że ich uregulowanie ma mankamenty a jednocześnie administracja publiczna i środowiska kultury są zbyt mało aktywne w przekonywaniu podmiotów prywatnych do korzystania z nich.

Doświadczenia z przekazywaniem przez podatników na rzecz organizacji pożytku publicznego 1% podatku od dochodów osobistych (PIT), zachęcają do zaproponowania analogicznego rozwiązania w odniesieniu do podatku od osób prawnych (CIT). Jednym

z podmiotów uprawnionych do pozyskiwania środków finansowych z tego tytułu powinny być instytucje kultury.

Wydaje się, że z punktu widzenia rozwoju kultury błędem było zwolnienie w Polsce od opodatkowania spadków. W wielu krajach wysoko rozwiniętych to właśnie prawo spadkowe zachęcało do zakładania fundacji i powierzania części majątku instytucjom takim jak muzea, opery, filharmonie, biblioteki czy uniwersytety, bowiem tylko tego rodzaju donacje korzystały z przywileju podatkowego. Jakie miało to ogromne znaczenie dla rozwoju kultury, łatwo dostrzec szczególnie w USA.

Choć wprowadzono wiele istotnych modyfikacji do polskiego systemu prawnego, to nadal konieczne jest podjęcie szeregu działań mających na celu:

- stworzenie spójnych rozwiązań systemowych w sferze kultury. Obecne mechanizmy finansowania instytucji kultury nie są dostosowane do charakteru tych instytucji. Podstawą ich finansowania (podziału środków publicznych) nie powinien być status danego podmiotu, ale rodzaj i zakres wykonywanych przez niego zadań;
- wprowadzenie jako jednej z wiodących zasady partnerstwa i współodpowiedzialności podmiotów kultury za efekty wspólnych działań, a tym samym wprowadzenie takich instrumentów, które zachęcałyby, a nawet wymuszały, tworzenie sieci podmiotów (instytucji kultury, jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców, szkół wyższych itp.) współpracujących ze sobą w obszarze kultury;
- konsekwentne zdecentralizowanie sfery kultury i dalsze usamodzielnienie jej podmiotów;
- rozszerzenie autonomii podmiotów prowadzących działalność kulturalną wraz z umożliwieniem im łatwego dokonywania zmian form prawno-organizacyjnych, celem dostosowania działalności do zmieniających się warunków otoczenia;
- wzmocnienia gminy jako organizatora instytucji kultury; wydaje się, iż generalną kompetencję w zakresie tworzenia i prowadzenia instytucji kultury należałoby przypisać gminie (wraz z nowymi instrumentami finansowymi). Pozostałym szczeblom samorządu terytorialnego można pozostawić fakultatywną możliwość prowadzenia instytucji,

jednocześnie nie wykluczając możliwości udzielania gminie wsparcia o charakterze programowym (rozwojowym) przez powiat i województwo.

Obowiązujące przepisy i reguły zarządzania zasadniczo bardziej krępują działalność instytucji kultury niż umożliwiają jej rozwinięcie. Wiele z nich nie przystaje do charakteru prowadzonej przez nie działalności, co dotyczy między innymi przepisów regulujących zamówienia publiczne (w tym obszarze dochodzi wręcz do absurdów, kiedy instytucja chce zorganizować festiwal czy zagraniczną wystawę), odnoszących się do promocji i reklamowania działalności kulturalnej czy zupełnie z innej strony kwestii amortyzacji majątku trwałego (to utrudnienie ma coraz większe znaczenie, bowiem wiele instytucji kultury uzyskało znaczące środki inwestycyjne i się rozbudowuje lub modernizuje). Niezbędnym wydaje się szybkie przeprowadzenie przez zespół doświadczonych prawników na zlecenie MKiDN szczegółowego przeglądu ustawodawstwa wpływającego na prowadzenie działalności kulturalnej, z zamiarem wypracowania nowej całościowej jej regulacji. Bez tego trudno oczekiwać, aby instytucje kultury mogło znacząco zwiększyć swe dochody własne. Są bowiem nadmiernie skrupowane gorsetem prawnym.

A jednocześnie można odnieść wrażenie, że możliwości prawne są znacznie większe, niż ich wykorzystanie. Istniejące instrumenty prawne nie są wykorzystywane przez organizatorów instytucji kultury, jak się wydaje, z dwóch powodów: po pierwsze, wykorzystanie „kontraktu menedżerskiego” znacznie ograniczyłoby dużą ingerencję organizatora w zarządzanie instytucją, a po drugie menedżerowi należałoby płacić znacznie więcej (honorarium), a uległemu dyrektorowi można dać urzędnicze wynagrodzenie (tabela, zaszeregowanie, widełki płacowe).

Fundamentalną barierą rozwoju instytucji kultury są dramatycznie niskie wynagrodzenia jej pracowników. To prowadzi generalnie do niskiej jakości ich kadr i nadmiernej feminizacji zatrudnienia. Przewyciężenie tego syndromu nie będzie możliwe bez wprowadzenia takich rozwiązań, które skłonią zdolnych menedżerów do obejmowania stanowisk kierowniczych w instytucjach kultury oraz zapewnią im możliwość elastycznego zatrudniania

i wynagradzania pracowników. Tego zasadniczo nie da się jednak uzyskać w ramach obecnego porządku prawnego.

Konieczne jest także przygotowanie i przeprowadzenie gruntownej nowelizacji zasadniczej dla kultury ustawy o organizacji i prowadzeniu działalności kulturalnej. Nowa ustawa powinna dać możliwość wyboru dla każdej instytucji kultury odpowiedniej formy prawnej. Przy czym dopuszczone powinny być takie formy jak: spółka użyteczności publicznej, przedsiębiorstwo społeczne czy fundacja. Odpowiednio do tych form prawnych powinny być dostosowane uprawnienia organizatora instytucji kultury i formy sprawowania przez niego nadzoru nad jej działalnością. Przy założeniu, że prawnie i faktycznie nie mogą one prowadzić do organizacyjnego i programowego ubezwłasnowolnienia nadzorowanej instytucji.

Analizując wojewódzkie zróżnicowanie liczby instytucji kultury w okresie 1997-2007 nie zauważymy istotnych zmian. Generalnie liczba instytucji kultury w poszczególnych województwach a szczególnie tych finansowanych ze środków publicznych jest zbliżona, zauważalne odchylenia są niewielkie.

Nie obserwujemy też istotnych zmian międzyregionalnych w zakresie dostępności do instytucji kultury i uczestnictwa w ich ofercie. Trudno zatem mówić o pozytywnych efektach polityki kulturalnej w obszarze podnoszenia spójności społecznej.

Wyraźnie jednak widać, że decentralizacja sprzyja lepszemu funkcjonowaniu instytucji kultury. Duży wysiłek na ich finansowania ponoszą gminy i samorządy województw. W tym drugim przypadku, w coraz większym stopniu wydatki na kulturę i zarządzania dziedzictwem kulturowym są postrzegane jako istotny czynnik formowania tożsamości regionalnej i regionalnego rozwoju. Nie sprawdzają się natomiast w roli organizatora kultury powiaty, co wynika także z ich bardzo ograniczonych możliwości finansowych. Wydaje się, że warto rozważyć przejęcie powiatowych instytucji kultury przez miasta, przy zapewnieniu ich częściowego finansowania przez powiaty. Nie chodzi przy tym o współprowadzenie tych instytucji, bowiem to rozwiązanie – przyjęte w ostatnich latach – wyraźnie kuleje i się nie

sprawdza. Natomiast potrzebny jest czytelny mechanizm współfinansowania działalności, w przypadku tych instytucji, które ulokowane w danym mieście prowadzą działalność w szerszej skali powiatowej, regionalnej czy krajowej.

Taki mechanizm pozwoliłby spokojnie skorygować dokonany przypadkowo w latach 90. podział instytucji kultury na narodowe, marszałkowskie i prezydenckie. Biorąc pod uwagę znaczące zaangażowanie miast, zwłaszcza tych największych w rozwój kultury, należałoby rozważyć przejęcie przez nie kolejnych instytucji kultury, ale z zapewnieniem współfinansowania ich działalności przez inne podmioty administracji publicznej, odpowiednio do terytorialnej skali prowadzonej przez te instytucje działalności.

Takie rozwiązanie pozytywnie wpłynęłoby na formowanie się silnych ośrodków metropolitalnych. Kultura jest bowiem jedną z ważniejszych funkcji takich obszarów. Jednocześnie budżety wielkich miast, większe niż samorządów województw, umożliwiają utrzymanie i finansowanie instytucji kultury o szerszej skali oddziaływania.

Proponowane rozwiązania prawne i organizacyjne pozwoliłyby bez większych konfliktów i zakłóceń skorygować w obszarze kultury słabości przeprowadzonej w 1998 r. reformy organizacji terytorialnej państwa. Kultura nie została dobrze przygotowana do tej reformy i właściwie w nią wpisana. Stąd wiele przyjętych rozwiązań okazało się przypadkowych i chybionych.

Badania uczestnictwa w kulturze wyraźnie wskazują, że najczęstszym i w wielu przypadkach jedynym kontaktem z kulturą instytucjonalną pozostają biblioteki i domy kultury. Dlatego przekształcanie tych instytucji w centra wieloformatowej kultury, wiedzy, kształcenia i informacji wydaje się niezbędne. Wypracowanie właściwej strategii ich profilowania i rozwoju wymagałoby przeprowadzenia szerokich badań społecznych. Stanowiąc one powinny punkt wyjścia dla przygotowania odpowiednich rządowych programów wsparcia, które mogłyby stanowić atrakcyjną ofertę dla prywatnych fundacji i korporacji uruchamiających przedsięwzięcia z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu.

W porównaniu międzynarodowym wydatki Polaków na kulturę pozostają na niskim poziomie. Stan ten właściwie nie ulega zmianie od kilkunastu lat i dlatego pod względem wielkości wydatków na kulturę Polska pozostaje w grupie krajów o najniższych w Europie wydatkach.

Dla dokonania trwałych zmian w systemie kultury potrzebne są różne formy kształcenia i szkolenia jej pracowników i menedżerów. Wielki potencjał uczelni pozwala na rozwinięcie tych form we współpracy z najważniejszymi i wyspecjalizowanymi instytucjami kultury. Dobrym przykładem w tym względzie może być Akademia Dziedzictwa prowadzona w formie studiów podyplomowych przez Międzynarodowe Centrum Kultury i Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. Dla rozpowszechnienia różnych form kształcenia ustawicznego w kulturze konieczne jest jednak uznawanie przez organizatorów kultury i wymaganie od pracowników i menedżerów kultury posiadania odpowiednich certyfikatów kwalifikacyjnych, które stanowić powinny kryterium awansu zawodowego.

W szeroko rozumianej kulturze brak ustanowionego i sprawnego mechanizmu systematycznego zbierania i porównywania danych, dotyczących jej finansowania, zorganizowania i rozwoju, w tym zwłaszcza w układzie regionalnym. I co równie ważne, nie ma w ogóle praktyki monitorowania i ewaluacji tych informacji, niezbędnej dla zarządzania instytucjami kultury i prowadzenia polityki publicznej. Wskazane wydaje się zatem utworzenie 16 regionalnych obserwatoriów rozwoju kultury, które korzystałyby z jednolitej metodologii badawczej i wspólnego zestawu wystandaryzowanych wskaźników dla systematycznego przygotowywania raportów o kulturze, także w układzie prospektywnym. Realizację tego przedsięwzięcia - zgodnie ze swoimi statutowymi zadaniami - może koordynować Narodowe Centrum Kultury. Uruchomienie takich obserwatoriów jako centrów ewaluacji polityki kulturalnej pozwoliłoby profesjonalnie ocenić skuteczność i efektywność instrumentów wspierania instytucji kultury i działalności kulturalnej. W konsekwencji podmioty polityki kulturalnej mogłyby się dopracować odpowiedniego dla poszczególnych poziomów organizacji terytorialnej państwa zestawu takich instrumentów i umiejętności ich stosowania.

Kultura została poddana w najmniejszym stopniu mechanizmom rynkowym. Zapewne jednak nadchodzące lata spowolnienia i kryzysu gospodarczego mogą okazać się najgorsze, najmniej właściwe dla jej szerokiego urynkowania. Trzeba raczej obecnie przygotować i uruchomić takie działania wraz w kolejną fazą ożywienia gospodarki i wzrostu. Zadaniem władz publicznych w nadchodzących latach będzie maksymalne uchronienie substancji kultury wobec ograniczeń i napięć, którym zostanie poddana wraz z pogarszaniem się kondycji gospodarki, w tym finansów publicznych.

W naszym przekonaniu uzasadnione jest oczekiwanie, aby stabilizując i poprawiając finansowanie instytucji kultury w Polsce przyjąć za regułę polityczną, że w przypadku budżetu państwa co najmniej 1% wydatków budżetowych przeznaczanych jest na kulturę, co powinno zresztą dotyczyć także wydatków na naukę i badania (B+R).

3. Zasady zarządzania instytucjami kultury i finansowania działalności kulturalnej

3. 1. Kierunek i konsekwencje zmian systemowych

Główne cele zmian podejmowanych w obszarze kultury od czasu rozpoczęcia transformacji ustrojowej w Polsce to:

- wprowadzenie, zwłaszcza w sektorze subsydiowanej działalności kulturalnej, mechanizmów (instrumentów) sprzyjających racjonalnemu, efektywnemu i uczciwemu gospodarowaniu środkami publicznymi (regulacje z zakresu zamówień publicznych i finansów publicznych);
- dokonanie zmian zakresu kompetencji organów administracji publicznej w odniesieniu do organizacji i finansowania kultury;
- wprowadzanie „nowych” rozwiązań w zakresie finansowania, organizacji i zarządzania instytucjami kultury (decentralizacja zarządzania instytucjami kultury; zwiększenie autonomii instytucji kultury; partycypacja podmiotów prywatnych w realizacji zadań z zakresu kultury i sztuki; tworzenie ram prawnych dla mecenatu i sponsoringu w obszarze kultury itp.).

Dla funkcjonowania sektora kultury istotnie znaczenie miał zwłaszcza proces decentralizacji. Można wyróżnić jego cztery wyraźne fazy²:

- W latach 1989–1991 odbył się wstępny etap transformacji, polegający na prywatyzacji rynku książki i rynku muzycznego (dzisiaj już wyraźnie rynkowych przemysłów kultury) oraz zapoczątkowaniu procesu decentralizacji zadań publicznych z zakresu kultury. Wtedy to gminy (odrodzenie idei samorządu terytorialnego) przejęły większość placówek upowszechniania kultury: biblioteki, domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby, niektóre muzea. Wchodzenie kultury – tak jak całej gospodarki – w wolny rynek w wielu środowiskach wywoływało reakcje obronne, które hamowały radykalne zmiany. Wymowne były zarówno głosy podważające potrzebę istnienia resortu kultury (przeciwko tzw. polityce kulturalnej państwa), jak i broniące

² Za: J. Purchla, *Kultura a transformacja Polski*, „Rocznik Międzynarodowego Centrum Kultury”, Kraków 2001.

państwowej wizji odpowiedzialności za wymiar kultury, wobec dokonywanych oszczędności budżetowych (zmniejszenie wydatków publicznych na kulturę). Rządziej wskazywano jednak na możliwość przyjęcia innych modeli organizacji instytucji kultury – nieetatowych, nieformalnych. Był to także okres wyraźnego wzrostu aktywności nowych podmiotów – zarówno nowo utworzonych samorządów, jak i powstających organizacji tzw. trzeciego sektora (fundacji, stowarzyszeń). To właśnie w 1990 r. ministerstwo opracowało dokument „Kultura w okresie przejściowym” – jakże znamienny to tytuł.

- W kolejnym etapie, w latach 1991–1993, podjęto próbę systemowej reformy instytucji kultury. Wyraźnie zdecentralizowano zarządzanie nimi, dzieląc je na państwowe i samorządowe. W 1991 r. uchwalono obowiązującą do dzisiaj Ustawę o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 1991 r., nr 114, poz. 493), a w 1993 r. rząd przyjął dokument „Polityka kulturalna państwa. Założenia”, w którym sformułował podstawowe zasady prowadzonej przez siebie polityki kulturalnej. Zapewniano w nim o woli prowadzenia polityki kulturalnej towarzyszącej procesom demokratyzacji, konieczności zapewnienia opieki nad dziedzictwem narodowym i czytelnictwem, jak i wprowadzaniu nowych form działalności³. W tym okresie ważnym projektem był Program Pilotażowy Reformy Administracji Publicznej (1993 r.), w ramach którego 46 największych miast przejęło dobrowolnie – w drodze porozumienia z organami administracji rządowej – dodatkowe zadania, między innymi prowadzenie instytucji kultury. Wobec licznych kontrowersji, jakie powstawały przy przejmowaniu i prowadzeniu tych zadań (zwłaszcza ich finansowania), wiele miast po upływie roku wycofało się z ich realizacji. Wyraźnie dominowały próby łagodzenia powstających napięć, poszukiwania innej, nierynkowej orientacji dla rozwoju sektora kultury.
- W trzeciej fazie, w latach 1993–1997, utrzymywany był centralny model sterowania i zarządzania instytucjami kultury i aktywnością tego sektora. Jedynie na mocy ustawy „o dużych miastach” z dniem 1 marca 1996 r. większość z przejmowanych w ramach „pilotażu” zadań – po korekcie głównie zasad finansowania – została

³ *Polityka kulturalna państwa. Założenia* - dokument opracowany przez Ministerstwo Kultury i Sztuki, przyjęty w 1993 r. przez Radę Ministrów.

przekazana 46 (ostatecznie 43) gminom o statusie miast jako zadania własne (nowelizacje ustawy w 1996 r. oraz 1997 r.). Ogółem od 1 stycznia 1996 r. miasta przejęły od administracji rządowej 79 instytucji kultury. Ciągłe jednak wyrażana była tęsknota za okresem wszechwładzy państwa, czemu towarzyszyły gesty o charakterze „opiekuńczym”. W dokumencie ministerialnym z 1995 r. zapisano: „Sprawowanie opieki nad polską kulturą jest ponadczasowym zobowiązaniem państwa, ponieważ naczelną racją jest kultura jako źródło trwania i rozwoju narodu”; znalazły się tam także założenia mecenatu państwa nad kulturą. Podobne deklaracje zawarł Prezydent RP w Karcie Kultury Polskiej z 1996 r., w której zostały określone szerokie obowiązki państwa dotyczące ochrony materialnego i duchowego dorobku kultury, a także zapewnienia obywatelom powszechnego i równego uczestnictwa w kulturze oraz powszechnej edukacji kulturalnej.

- Rok 1997 stał się początkiem kolejnego, ważnego etapu zakończonego trwałą reformą decentralizacyjną i reformą kompetencyjną przełomu lat 1998/1999. Wtedy to pojawiły się samorządowe województwa i powiaty. Wtedy też organizatorami większości dotychczasowych państwowych instytucji kultury stały się jednostki samorządu wojewódzkiego oraz – w nielicznych wypadkach – powiatowego. W ten sposób samorzady przejęły instytucje od wojewodów i ministrów i kierowników urzędów centralnych. Towarzyszyło temu przejmowanie mienia tych instytucji.

Przebieg procesu decentralizacji wspomagany był tylko kilkoma aktami prawnymi, z których najistotniejszymi były ustawy konstytuujące samorzady terytorialne oraz Ustawa o finansach publicznych. Ustawy branżowe jedynie legitymowały legislacyjnie stan faktyczny, czyli nie były determinantą fundamentalnych zmian w funkcjonowaniu sektora. Charakter tych regulacji prawnych jest zasadniczo deklaracyjny (potwierdzający i legitymujący wypracowane przez praktykę rozwiązania prawne) i ograniczający, a nie konstytutywny, co wynika między innymi z tego, że ustawodawstwo branżowe:

- nie przewiduje „szerokiej palety” instrumentów wsparcia instytucji kultury, ograniczając się przede wszystkim do dotacji;
- zawiera rozwiązania uzależniające przekazywanie środków publicznych od statusu danego podmiotu, a nie od rodzaju i zakresu wykonywanych przezeń zadań, bowiem

stałe dotacje z funduszy publicznych otrzymują tylko instytucje kultury dla których organizatorem jest sektor finansów publicznych (resorty rządowe i samorzady);

- nie umożliwia prowadzenia w ramach jednej instytucji kilku rodzajów działalności kulturalnej (branżowość);
- nie umożliwia swobodnego wyboru formy prawno-organizacyjnej dostosowanej do rozmiarów oraz społeczno-ekonomicznych warunków prowadzonej działalności kulturalnej.

Należy jednak podkreślić, że decentralizacja umożliwiła wprowadzanie w praktyce zasady pomocniczości. Wiąże się to jednoznacznie z tendencją europejską, opartą na założeniu, że przekazywanie uprawnień władzom terenowym (samorządom terytorialnym) sprzyja efektywności. Jednakże proces decentralizacji w obszarze kultury nie został przeprowadzony konsekwentnie i spójnie, co przy braku odpowiedniej redystrybucji zasobów finansowych przesądziło o jego połowicznej racjonalności i skuteczności.

Politykę kulturalną prowadzoną w Polsce przez kilkanaście lat po rozpoczęciu transformacji ustrojowej można określić jako deklaratywną – wyrażana była wola realizowania aktywnej polityki kulturalnej, formułowano różne priorytety, ale najboleśniej było zderzenie z niewydolnymi strukturami organizacyjnymi (tak nadzorczymi, jak i samego sektora) oraz niedoborami finansowymi. W takiej sytuacji kultury należało bronić, chronić, opiekować się nią, sama w sobie bowiem nie miała wystarczającej siły witalnej i nie potrafiła wykazać swego ścisłego związku z rozwojem społeczno-gospodarczym.

Zasadniczo pasywna, niekonsekwentna, a przez to i chaotyczna polityka kulturalna ostatnich dwudziestu lat przyczyniła się do tego, że wiele nowych rozwiązań w zakresie funkcjonowania i organizacji podmiotów kultury było niespójnych, wprowadzano je co najwyżej połowicznie. W rezultacie kultura sama meandrycznie dostosowywała się do zmian zachodzących w państwie, gospodarce i społeczeństwie.

Polityka kulturalna nie wyprzedza ewolucyjnych zmian zachodzących w społeczeństwie jako całości, a także zmian zachodzących w stosunkach między poszczególnymi jego jednostkami. Nie kreuje tych zmian, nie wpływa na rozwijanie pożądanych wzorców i rozwiązań. Można powiedzieć, że „wlecze się” za nimi albo co najwyżej „ledwo nadąża”.

Efektom dawkowania samorządom terytorialnym dobrodziejstw decentralizacji jest ich niepełna samodzielność finansowa, przesądzająca także o niewydolności finansowej większości instytucji kultury. To z kolei wymusza wprowadzanie rozwiązań finansowych o charakterze różnego rodzaju „proteż finansowych” (specjalne rezerwy budżetowe, współfinansowanie itp.), co nie rodzi poczucia odpowiedzialności, które powstaje, gdy zadania i możliwości działania są dopasowane do posiadanych zasobów i istniejących potrzeb.

Taką swoistą proteżę finansową, zwaną Programem Mecenat, stworzono w budżecie państwa po 1999 r. Polega ona na tym, że ze względu na „niedoszacowaną finansowo” reformę kompetencyjną z 1998 r. budżet państwa ma możliwość uruchomienia specjalnej interwencji na rzecz jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże kryteriami oceny wniosków w tym programie są: sytuacja finansowa jednostki samorządu terytorialnego i instytucji kultury oraz znaczenie realizowanych programów dla polityki kulturalnej państwa. Takie rozwiązanie można wręcz odczytać tak: „Im gorsza sytuacja organizatora instytucji kultury i samej instytucji, tym bardziej uzasadniony jest interwencjonizm państwowy”.

Choć wymiar finansowy tej proteży nie jest duży, to jej uruchamianie wymaga poważnych zabiegów biurokratycznych, zawierania porozumień, umów, przeprowadzania dodatkowych kontroli. Wszystko to, aby legalnie dokonać się przekazanie kwoty niekiedy bardzo niewielkiej. Faktycznie jednak nawet taka „marchewka” kusi i uzależnia. Trochę przypomina to włoskie doświadczenia reformy regionalnej i decentralizacyjnej, którą jeden z wysokich urzędników administracji rządowej skomentował następująco: „wreszcie daliśmy regionom wystarczająco dużo liny, aby się mogły powiesić”. To cyniczne stwierdzenie nazbyt dosadnie, ale dobrze oddaje sens takich działań i ich skutki dla polityki regionalnej. Wyraźne symptomy tego obserwujemy również w Polsce, gdzie często samorządom terytorialnym w praktyce pozostaje godzić się na brak samodzielności rozwojowej, podporządkować się centrum i zabiegać o jego względy.

Decentralizacja przeprowadzona w ograniczonym zakresie nie zmniejszyła roli i znaczenia sektora publicznego w prowadzeniu i finansowaniu działalności kulturalnej. Kultura nadal jest utrzymywana głównie ze środków publicznych i zarządzana przez administrację publiczną, która – wraz z pojawieniem się kolejnych poziomów samorządu

terytorialnego – musiała zostać rozbudowana w celu sprawowania funkcji właścicielskich i nadzorczych.

Zakres publicznego sektora kultury (instytucje artystyczne i upowszechniania kultury) i metodologia finansowania budżetowego (pokrywanie stale wzrastających kosztów) nie stwarza warunków do tego, aby w prowadzeniu działalności kulturalnej uczestniczył szeroki krąg partnerów, także innych, nowych, zorientowanych na wyzwania współczesnej kultury. Utrzymywanie dominacji sektora publicznego jest wzmacniane przez siłę układu resortowo-korporacyjnego, działającego na zasadzie wymiany hierarchicznego podporządkowania za zapewnienie bezpieczeństwa ekonomiczno-socjalnego, choćby na minimalnym poziomie. Nie wyjątkiem, lecz zasadą jest, że w naszych realiach aktywność w obszarze kultury jest ukierunkowana na znalezienie „wejścia” w publiczne struktury organizacyjne, gwarantujące stałe i łatwe finansowanie. To blokuje modernizację struktur organizacyjnych i kreatywność działań programowych.

Obecny model finansowania sprzyja utrwalaniu i rozbudowywaniu istniejących struktur organizacyjnych, które – działając w układzie więzi resortowo-korporacyjnych – gotowe są rezygnować z organizacyjnej niezależności i programowej autonomii za cenę zapewnienia bytu materialnego. Oznacza to ich permanentną ucieczkę od rynku i przyjmowanie roli niesamodzielnego obiektu (zakładu pracy) w państwowym systemie kultury. Taka orientacja zapewnia trwanie, ale zarazem ogranicza niezależność. Uruchamia biurokratyczny przetarg o środki publiczne, ale osłabia rywalizację na płaszczyźnie programowej i konkurowanie na płaszczyźnie organizacyjnej. Tym samym obowiązujące reguły nie stymulują kreatywności i efektywności. Przeciwnie – skłaniają do przyjęcia postawy oportunistycznej i klientelistycznej, której drugim obliczem jest ręczne (współcześnie – komórkowe) sterowanie instytucjami kultury. W konsekwencji finansowanie i zarządzanie w kulturze jest zorientowane na utrzymanie i powiększenie jej materialnych zasobów, a nie na włączenie ich w rozwój społeczno-gospodarczy.

Jeżeli wiele instytucji kultury w danym jej segmencie będzie utrzymywanych ze środków publicznych, to nie rozwiną w nim swojej działalności podmioty prywatne. Mogłoby być inaczej, gdyby liczba takich instytucji była zdecydowanie ograniczona, a jednocześnie podmioty z wszystkich sektorów (publicznego, prywatnego i obywatelskiego) miały prawo ubiegać się na zasadach konkursowych o publiczne finansowanie celowe, na realizację

określonych projektów wpisujących się w programy wsparcia odzwierciedlające cele polityki kulturalnej.

Organom samorządu terytorialnego nadano formalne uprawnienia decyzyjne, ale w stosunku do wielu instytucji kultury, przekazanych im bądź przez nie tworzonych, najistotniejsze rozwiązania władcze (nadawanie statutów, decyzje o obsadzie stanowisk kierowniczych, regulacje organizacyjne, dysponowanie zbiorami itp.) pozostawiono w gestii administracji resortowej (nawet jeżeli nie decyzyjnie, to z uwagi na faktyczny wpływ na te decyzje). Skutkuje to nie tylko ograniczaniem podmiotowości tych instytucji, ale też znaczną biurokratyzacją procesu decyzyjnego i rozmywaniem odpowiedzialności.

Tym samym w obszarze kultury nie jest w pełni respektowana konstytucyjna zasada pomocniczości. Stanowi ona, że „decyzje dotyczące obywateli powinny być podejmowane na szczeblach jak najniższych i jak najbliższych tymże obywatelom, zaś decyzje na szczeblach wyższych winny być podejmowane tylko tam, gdzie jest to bardziej efektywne oraz wykracza poza możliwości struktur niższego stopnia”⁴. Wydawać by się mogło, że skoro zwłaszcza ustawy ustrojowe przekazały jednostkom samorządu terytorialnego (jako zadania własne) większość zadań i kompetencji z zakresu kultury, to zasada pomocniczości jest zachowana. Ale w praktyce rola podmiotów centralnych nadal zasadnicza, także w odniesieniu do decyzji, które mogłyby być podejmowane na szczeblach niższych. Chodzi głównie o dużą rolę organów centralnych w redystrybucji środków finansowych. Analiza regulacji prawnych, zwłaszcza Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, prowadzi do wniosku, że „wszyscy mogą wszystko”, jeśli tylko są tym zainteresowani. Obecnie, choć jednostki samorządu terytorialnego są obowiązane tworzyć i finansować podmioty kultury, to także mogą to czynić organy centralne, na tym samym terenie, i nie jest to w zasadzie uzależnione od statusu instytucji kultury. Aby zasada pomocniczości rzeczywiście była zachowana, rząd (właściwy ministerialny resort) powinien być podmiotem wyznaczającym kierunki polityki kulturalnej i nie powinien zajmować się zastępowaniem jednostek samorządu terytorialnego czy ingerowaniem w działalność prowadzonych przez nie instytucji.

⁴ Z. Duniewska i in., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2004, s. 136.

3. 2. Relacje między administracją rządową i samorządową

Administracja publiczna to rodzaj organizacji, która ma wiele funkcji. Przede wszystkim są to funkcje rządzenia i wykonywania zadań (administracja porządkowo-reglamentacyjna, administracja właścicielska, administracja świadcząca) oraz zarządzania zasobami administracji. Funkcje te są realizowane w obszarze zarządzania publicznego, który od strony podmiotowej zbudowany jest na zasadach pluralistycznych, to znaczy istnieje wiele różnych podmiotów administracji publicznej i każdy z tych podmiotów odrębnie realizuje swoje cele we wszystkich wyżej wymienionych funkcjach⁵.

Przy czym istotne jest, aby funkcje te nie ulegały pomieszaniu i sprawy o charakterze ogólnopaństwowym były przypisane do rządu i administracji rządowej, a sprawy o charakterze lokalnym czy regionalnym były przypisane odpowiednim szczeblom samorządu terytorialnego i przez nie wykonywane. Takie powinny być reguły, ale w praktyce stale występuje pomieszanie kompetencji i spraw w obszarze kultury (choć nie tylko).

Instytucje kultury, których organizatorami są jednostki samorządu terytorialnego, mogą otrzymywać dotacje na zadania objęte mecenatem państwa, w tym dotacje na wydatki inwestycyjne, z budżetu państwa w części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. W 1996 r. wprowadzono do ustawy zapis (art. 1 ust 3) mówiący o tym, że minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może wspierać finansowo realizację planowanych na dany rok zadań związanych z polityką kulturalną państwa, prowadzonych przez instytucje kultury i inne podmioty nie należące do sektora finansów publicznych. Od 1 stycznia 1999 r. także organy jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie swych właściwości, mogą wspierać finansowo działalność kulturalną o szczególnym znaczeniu.

Po przyjęciu w 2005 r. niewielkiej nowelizacji Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej państwowe instytucje kultury, dla których organizatorem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, z jednej strony mogą za jego zgodą udzielać dofinansowania (w tym wydatków inwestycyjnych) podmiotom prowadzącym

⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 3 rozszerzone, Liber, Warszawa 2004, s. 101.

działalność w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, z drugiej strony zaś wszystkie państwowe instytucje kultury mogą występować i otrzymywać dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (art. 28 ust. 1b) na zadania ważne z punktu widzenia regionalnej polityki rozwoju w zakresie rozwoju kultury (w tym dotacje na wydatki inwestycyjne). Całościowy obraz jest taki, że pozornie wszyscy mogą w zasadzie finansować wszystko. W praktyce jednak podstawowe znaczenie ma finansowanie z poziomu centralnego, o które dobija się każdy, gdyż dopiero ono nobilituje i daje elementarne bezpieczeństwo. Jeżeli wielotorowe finansowanie projektów artystycznych i nowej działalności programowej jest uzasadnione i może zostać uznane za przejaw polityki kulturalnej, to tego rodzaju finansowanie działalności statutowej i utrzymania instytucji kultury rozmywa odpowiedzialność. W tym zakresie nie jest świadectwem określonej polityki, lecz polityczno-towarzyskiej uznaniowości.

Część administracji podległej ministrowi właściwemu do spraw kultury i dziedzictwa narodowego działa w formie wyodrębnionej służby państwowej. Jednak na przykład w przypadku służby konserwatorskiej można mówić o chronicznej zapaści organizacyjnej i kadrowej, wynikającej między innymi z jej permanentnego reorganizowania (reformę przeprowadzano w latach 1990, 1996, 1998/9, 2002 i 2003) oraz poddawania politycznej presji, co prowadzi do utraty autonomii, etosu i długofalowych celów. Przy czym kolejne reformy organizacyjne miały wycinkowy charakter i nie wynikały z ustalonej pierwotnie wizji państwa i jego roli w rozwoju kultury oraz sprecyzowania w tej dziedzinie interesu publicznego i potrzeb społecznych.

Ten przykład pokazuje między innymi, że nadal poważnym problemem zarządzania w kulturze są nieokreślone relacje w układzie minister (ministerstwo) – wojewoda – samorząd województwa. Z szerszej perspektywy widać, że w całym systemie państwowym nieprecyzyjnie są ulokowane funkcje prowadzenia polityki publicznej, kształtowania reguł i norm postępowania, świadczenia usług, podejmowania decyzji administracyjnych oraz nadzoru i kontroli. Jednocześnie dostępne administracji publicznej instrumenty nie są skutecznie wykorzystywane, także z powodu niskiej zdolności jej podmiotów do współpracy, wymiany informacji, doskonalenia umiejętności i dzielenia się wiedzą.

W zakresie polityki kulturalnej zasadniczym elementem nowego podejścia powinno być ustanowienie inaczej usystematyzowanej współpracy między samorządami,

odpowiadającymi dzisiaj w największej mierze za kondycję sektora kultury, a strukturami i agendami rządowymi. Metoda otwartej koordynacji powinna stwarzać warunki zarówno do współdziałania, jak i do nieskrępowanego, samorządowego, opartego na faktycznej odpowiedzialności, wyboru form i metod prowadzenia działalności w obszarze kultury. Ministerstwo pełniłoby rolę koordynatora i mediatora w tworzeniu programów umożliwiających ściślejsze powiązanie kultury z działaniami ministerstw gospodarczych. Byłoby dla sektora kultury swego rodzaju strategicznym przywódcą, a nie kluczowym dysponentem finansów i zasobów instytucjonalnych oraz drobiazgowym nadzorcą.

Minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego jest konstytucyjnym organem państwa odpowiedzialnym za kulturę, odpowiada tym samym za całość czytelnych i spójnych uregulowań legislacyjnych dla sektora kultury. Aby realizować swoją funkcję powinien mieć do dyspozycji niezbędne instrumenty prawne, organizacyjne i finansowe, ale przypisane do jego kompetencji i zadań strategicznych. I właśnie na nie powinna być ukierunkowana działalność ministerstwa.

Za właściwy należy uznać taki model, w którym administracja centralna przyjmuje rolę kreatora polityki horyzontalnej i „sektorowej” oraz stymuluje i monitoruje jej realizację przez inne, partnersko traktowane podmioty. Administracja centralna powinna być zwłaszcza partnerem („porozumienie programowe”) jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów niepublicznych i wspólnie z nimi kształtować rozwój sektora kultury. Możliwe w ten sposób byłoby wspieranie realizacji długofalowych procesów i zjawisk w kulturze (swoista „inwestycja celowa”), a nie jedynie coroczne dotowanie wybranych działań i podmiotów oraz tworzenie i utrzymywanie kolejnych własnych (resortowych) czy wspólnych (z innymi podmiotami) bytów instytucjonalnych (skądinąd permanentnie reorganizowanych).

Ustawowym obowiązkiem samorządów województw jest opracowanie i przyjmowanie strategii rozwoju. Jednym z obszarów, do których odnoszą się wojewódzkie strategie rozwoju, jest kultura. Ich analiza pokazuje, że kulturze w wyznaczonych kierunkach rozwoju przypisywane są różne role:

- czynnika lub wyznacznika tożsamości regionalnej i odrębności o charakterze regionalnym (zawsze pozytywnie);

- czynnika istniejącej, możliwej i niezbędnej integracji w obrębie całego regionu, z zachowaniem tożsamości lokalnych;
- czynnika kształtującego jakość i poziom życia mieszkańców regionu, odnoszącego się do ich aspiracji w zakresie czynnego i aktywnego udziału w tworzeniu kultury i konsumpcji o charakterze kulturalnym, w tym potrzeb wynikających z zachowania dziedzictwa kulturowego.
- czynnika rozwoju gospodarczego, silnie powiązanego z sektorem turystyki kulturowej i mniej z przemysłami kultury.

Bardziej szczegółowo ujęte w wojewódzkich strategiach rozwoju zapisy wskazujące na włączenie kwestii dotyczących kultury w obszar aktywnej polityki rozwoju regionalnego najczęściej obejmują:

- zachowanie materialnego dziedzictwa kulturowego i wykorzystywanie jego zasobów do budowania ofert turystycznych;
- sprzyjanie rozwojowi wszelkich (sic!) form wyrazu artystycznego w obszarze kultury i sztuki (trudno znaleźć jakieś preferencje dotyczące różnych dziedzin kultury);
- utrzymanie i rozbudowę infrastruktury służącej kulturze, traktowanej raczej jako infrastruktura społeczna i niezbędna do poprawy dostępności kultury (zwłaszcza w środowiskach wiejskich);
- skupienie się na wspieraniu procesów metropolizacji (ośrodki o charakterze metropolitalnym), w których usługi kultury zostały przypisane do wyznaczników istnienia takich funkcjonalnych ośrodków;
- umacnianie aktywności społeczeństwa w obszarze kultury oraz sprzyjanie rozwojowi talentów i uprawianiu sztuki, także jako metody wzmocnienia kapitału społecznego;
- wspieranie wszelkich działań na rzecz tożsamości lokalnej i regionalnej (w tym wielokulturowości) oraz możliwości zaistnienia w europejskim obiegu kultury;
- promocję walorów dziedzictwa i zasobów kultury jako determinant wizerunku regionu;
- tworzenie ofert edukacyjnych z wykorzystaniem zjawisk występujących w kulturze i edukacji na rzecz kultury, w tym podnoszenie poziomu wykształcenia, a więc i percepcji sztuki.

Podsumowując można stwierdzić, że kultura w wojewódzkich strategiach rozwoju jest obecna, ale w sposób deklaratywny, wręcz uroczysty – przez odniesienie się zwłaszcza do tożsamości, zasobów dziedzictwa, wzorców o charakterze symbolicznym, tradycji i różnorodnych form artystycznego wyrazu tej tradycji. Dominuje nastawienie szlachetnego wspierania wszystkiego, co dotyczy obszaru szeroko rozumianej kultury (są to i krajobraz kulturowy, jakość życia, edukacji, i przychody z turystyki). Słabiej akcentowane są (w wielu strategiach nieobecne) zagadnienia dotyczące przemysłów kultury, znaczenia związków kultury i gospodarki, w tym jej wpływu na innowacyjność, kreatywność i jakość kapitału ludzkiego. Rzadko deklaruje się osiągnięcie za sprawą kultury jakiegokolwiek przewagi konkurencyjnej. Strategie nie formują refleksji dotyczącej potrzeby funkcjonalnych czy organizacyjnych zmian w sektorze kultury.

3.3. Prowadzenie działalności w sferze kultury

Zgodnie z Ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej organizatorowi instytucji kultury przypada niezwykle ważna rola. Organizator instytucji kultury winien jej zapewniać środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona. Przynależą mu także atrybuty nadzorcze i decyzje o obsadzie kierownictwa instytucji.

Ustawa dopuszcza prowadzenie działalności kulturalnej w różnych formach (teatry, opery, operetki, galerie, muzea, domy i ośrodki kultury itd.) przez osoby prawne, osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Jednakże prawo dysponowania tytułem organizatora instytucji kultury przypisane jest jedynie ministerstwu lub centralnym urzędem oraz jednostkom samorządu terytorialnego (nie dotyczy to bibliotek).

Osoby prawne spoza sektora publicznego mogą występować jako organizator instytucji kultury, ale tylko wtedy, gdy będą ją tworzyć wspólnie z podmiotem publicznym (np. jednostką samorządu terytorialnego). Ustawodawca dopuszcza więc możliwość prowadzenia instytucji kultury przez podmioty sektora prywatnego i obywatelskiego, ale jednak w ograniczonym stopniu. To – jak się wydaje – hamuje możliwość rozwijania działalności w sferze kultury, która w większości przypadków nie ma ściśle rynkowej orientacji i nie jest nastawiona wyłącznie na zysk. A są przecież takie sfery działalności

kulturalnej, które mogą najlepiej rozwijać się w sferze rynkowej, nastawionej na zysk twórcy (czy wytwórcy) danego produktu kultury.

W Polsce kultura w niewielkim stopniu została poddana mechanizmom rynkowym. Jednak nadchodzące lata spowolnienia i kryzysu gospodarczego mogą okazać się gorsze, mniej sprzyjające jej szerokiemu urynkowaniu. Dlatego teraz należy skupić się na przygotowaniu i uruchamianiu takich działań (rozwiązań), które wraz w kolejną fazą ożywienia gospodarki mogą być skutecznie wdrożone. Zadaniem władz publicznych w nadchodzących latach będzie maksymalna ochrona substancji kultury wobec ograniczeń i napięć, którym zostanie ona poddana wraz z pogarszaniem się kondycji gospodarki, w tym finansów publicznych.

Obowiązujące przepisy i reguły zarządzania raczej krępują działalność instytucji kultury niż umożliwiają jej rozwinięcie. Wiele z nich nie przystaje do charakteru prowadzonej przez te instytucje działalności, co dotyczy między innymi przepisów regulujących zamówienia publiczne (w tym obszarze dochodzi wręcz do absurdów, gdy instytucja chce zorganizować festiwal czy zagraniczną wystawę), odnoszących się do promocji i reklamowania działalności kulturalnej czy – zupełnie inne zagadnienie – do kwestii amortyzacji majątku trwałego (to utrudnienie ma coraz większe znaczenie, ponieważ wiele instytucji kultury uzyskało znaczące środki inwestycyjne i rozbudowuje się lub modernizuje). Niezbędne wydaje się szybkie przeprowadzenie przez zespół doświadczonych prawników, na zlecenie MKiDN, szczegółowego przeglądu ustawodawstwa wpływającego na prowadzenie działalności kulturalnej, z zamiarem wypracowania nowej całościowej regulacji. Bez tego trudno oczekiwać, aby instytucje kultury mogły znacząco zwiększyć swe dochody własne. Są bowiem nadmiernie skrepowane gorsetem prawnym.

W myśl art. 1 ust. 1 Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej – najistotniejszej dla sektora kultury – działalność kulturalna polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Choć działalność kulturalna nie jest działalnością gospodarczą⁶, to jednak pomocniczo – tj. w zakresie nieuregulowanym przepisami Ustawy

⁶ Z dniem wejścia w życie Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (27 grudnia 1991 r.) działalność kulturalna mogła być prowadzona przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej tylko na zasadach określonych w ówczesnie obowiązującej Ustawie o działalności gospodarczej z dnia 23 grudnia 1988 r. (Dz.U. z 1988 r., nr 41,

o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz przepisami Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁷ – stosuje się przepisy o prowadzeniu działalności gospodarczej⁸.

W sumie prowadzi to do niezrozumiałych konstrukcji prawnych, które powstały wskutek kolejnych niespójnych nowelizacji. Oto dowody:

- Z chwilą wejścia w życie ustawy zrozumiałe było, że jeżeli działalność kulturalną prowadzą osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, to przebiega to na zasadach określonych w przepisach z zakresu działalności gospodarczej.
- Już jednak na mocy ustawy z dnia 27 czerwca 1996 r. o zmianie Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 1996 r., nr 90, poz. 407) wprowadzono pewne zamieszanie. Ustawodawca, z chwilą wejścia w życie tej nowelizacji, rozróżnił dwa rodzaje działalności kulturalnej polegającej na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury:
 - działalność kulturalną prowadzoną przez instytucje kultury i ta działalność nie stanowiła działalności gospodarczej,
 - działalność kulturalną prowadzoną przez osoby prawne, osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. W tym przypadku

poz. 324). Od 26 sierpnia 1996 r. na mocy ustawy z dnia 27 czerwca 1996 r. o zmianie Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 1996 r., nr 90, poz. 407) określono *expressis verbis*, iż działalność kulturalna instytucji kultury nie stanowi działalności gospodarczej. Jednak nadal do działalności kulturalnej stosuje się pomocniczo (tj. w zakresie nie uregulowanym przepisami ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a od 29 czerwca 2003 r. także w zakresie nieuregulowanym przepisami Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) przepisy dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej. Od 2 sierpnia 2005 r. działalność kulturalna, o której mowa w Ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, nie stanowi działalności gospodarczej.

⁷ Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2003 r., nr 96, poz. 873).

⁸ Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r. (tj.: Dz.U. z 2007 r., nr 155, poz. 1095).

ustawodawca nie przesądza, jaki charakter ma ta działalność (gospodarczy czy niegospodarczy). Stosując wykładnię logiczną (reguły rozumowania prawniczego), należy ją zaliczyć do działalności gospodarczej. Jednak ustawodawca w tej nowelizacji postanowił między innymi, że do tej działalności także w pierwszej kolejności stosujemy przepisy ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a tylko pomocniczo przepisy o prowadzeniu działalności gospodarczej. Jednakże do działalności prowadzonej przez podmioty nie będące instytucjami kultury przepisy ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie nadają się do zastosowania nawet pomocniczo (poza pewnymi małymi wyjątkami).

- Z chwilą wejścia w życie Ustawy z dnia 17 czerwca 2005 r. o zmianie Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz o zmianie Ustawy o systemie oświaty ustawodawca nadal rozróżnia dwa rodzaje działalności kulturalnej, tj.:
 - działalność kulturalną polegającą na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury, która to działalność jest prowadzona przez instytucje kultury,
 - działalność kulturalną nie polegającą na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury, którą mogą prowadzić osoby prawne, osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej.

Przy czym ustawodawca wyraźnie stanowi, że oba rodzaje działalności nie stanowią działalności gospodarczej. Jeżeli działalność prowadzona przez podmioty prywatne nie jest działalnością gospodarczą, czyli jeśli nie może mieć na celu maksymalizacji zysku (cel zarobkowy), to wszelki zysk, jaki się pojawi, winien być przekazywany na cele statutowe. To oznacza, że gdyby nawet prowadzenie działalności kulturalnej było opłacalne i umożliwiałoby funkcjonowanie na rynku, to mało kto będzie się tym zajmował.

Wydaje się, że ten stan prawny jest niejasny, nadmiernie zagmatwany i należałoby go uprościć. Może należałoby jednak, po dogłębnym rozważeniu stawianych przez praktyków i teoretyków racji „za i przeciw” dopuścić jako równorzędne dwa rodzaje działalności kulturalnej, tj. działalność nie będącą oraz będącą działalnością gospodarczą, oraz dając możliwość ich prowadzenia podmiotom publicznym, prywatnym i społecznym. Dziś w kulturze trudno jest funkcjonować podmiotom *stricte* prywatnym z uwagi na fakt, że

prawie cała działalność w sferze kultury o charakterze instytucjonalnym (tzn. np. muzea, teatry, opery, filharmonie, itp.) jest dotowana ze środków publicznych.

Między innymi dlatego w praktyce zdecydowana większość organizatorów instytucji kultury należy do sektora finansów publicznych, a podmioty prywatne czy społeczne zasadniczo nie są tym zainteresowane. Są one konsekwentnie z tej sfery wypierane przez podmioty publiczne, a to eliminuje, kosztem rozwoju kultury, konkurencję i optymalizację form właścicielsko-organizacyjnych.

Ponadto taka dominacja administracji publicznej w roli organizatora instytucji kultury faktycznie prowadzi do ograniczenia ich autonomii organizacyjnej i programowej. W rozdziale środków publicznych i decyzjach właścicielskich rozpowszechniła się uznaniowość, motywowana względami politycznymi i towarzyskimi. Wyjścia z tej niekorzystnej sytuacji są zasadniczo dwa: szersze dopuszczenie podmiotów prywatnych i społecznych do prowadzenia instytucji kultury oraz przekazanie przez administrację publiczną części uprawnień właścicielskich niezależnym i profesjonalnym radom powierniczym. Jednocześnie niezbędne jest uporządkowanie i zobiektywizowanie wszelkich procedur publicznego dotowania działalności instytucji kultury, w tym przez zapewnienie ich jawności i wprowadzenie trybu konkursowego.

Wydaje się, że administracja centralna w mniejszym stopniu powinna być organizatorem instytucji kultury, a bardziej skupić się na pełnieniu funkcji rozważnego mecenasa i promotora aktywności w obszarze kultury. To jednak musi się wiązać z poszerzeniem zakresu jej współdziałania z podmiotami sektora prywatnego i społecznego oraz z wyrzeczeniem się lub ograniczeniem uznaniowości w podejmowaniu decyzji dotyczących finansowania działalności kulturalnej. Uznaniowo przyjmowane kryteria polityczno-towarzyskie musiałyby zostać zastąpione obiektywnymi kryteriami merytorycznymi, wypracowanymi wspólnie z podmiotami działającymi już w sferze kultury, a także podmiotami zainteresowanymi organizowaniem i prowadzeniem działalności kulturalnej. W ten sposób powstawałby fundament zinstytucjonalizowanego publiczno-prywatno-społecznego partnerstwa w obszarze kultury. Na takim fundamencie mogłyby się rozwinąć i utrwalić zasady i standardy wielostronnego partnerstwa, takie jak: komunikacja, dialog, jawność, wzajemna kontrola, autonomia organizacyjna i podmiotowa stron partnerstwa czy długofalowość współdziałania.

Przy powierzaniu lub wspieraniu realizacji zadań publicznych organy administracji publicznej byłyby zobowiązane faktycznie korzystać z procedur konkursowych i dokonywać wyborów najefektywniejszego sposobu wykorzystania środków publicznych na realizację zadań. Standardem musi być przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji między programami i projektami zgodnymi z przyjętą przez administrację publiczną strategią rozwoju kultury w skali kraju, regionu czy gminy. Kilkuletnie umowy zapewnią trwałość ambitnym, kompetentnym, efektywnym zamierzeniom. Umowy takie powinny być zawierane niezależnie od charakteru osobowości prawnej podejmujących je podmiotów (swoiste kontraktowanie usług).

W odniesieniu do organizacji pozarządowych prawną podstawę partnerstwa stanowi Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która precyzyjnie wyznacza reguły zlecenia organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych oraz określa takie formy współpracy, jak:

- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków,
- konsultowanie z organizacjami pozarządowymi, stosownie do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji,
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli organów administracji publicznej.

Trzeba podkreślić, że w przypadku organizacji sprofilowanych na aktywność kulturalną średni udział przychodów ze źródeł samorządowych w ich budżecie jest znacząco niższy niż wśród ogółu organizacji pozarządowych. Na razie w niewielkim też stopniu korzystają one z 1% odpisu przekazywanego przez podatników PIT na działalność organizacji pożytku publicznego⁹, choć 12,7% z nich (ponad 5 tys.) zarejestrowanych w Polsce

⁹ Status organizacji pożytku publicznego może uzyskać podmiot nie działający w celu osiągnięcia zysku, a także spółka kapitałowa, jeżeli prowadzi działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i nie działa

organizacji pozarządowych deklaruje prowadzenie działalności w zakresie kultury i sztuki. Ulokowane są one jednak przede wszystkim w największych miastach – tylko jedna na pięć działa na terenach wiejskich lub w małych miastach. Rzadko są przy tym zrzeszone federacjach czy uczestniczą w szerszych porozumieniach. W minimalnym stopniu włączają się w międzynarodowe struktury pozarządowe. Aż 75% pozarządowych organizacji kulturalnych nie zatrudnia choćby jednego pracownika, a ich przeciętny roczny budżet nie przekracza 8,5 tys. zł¹⁰. Są więc kadrowo i finansowo słabe, nawet jak na polskie standardy.

W marcu 2007 r. zgodnie z zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 29 maja 2006 r. została powołana Rada Pozarządowych Organizacji Kulturalnych. Do jej zasadniczych zadań należy między innymi przedstawianie propozycji kierunków i form współpracy z organizacjami pozarządowymi, opiniowanie projektów aktów prawnych, przygotowywanie rozwiązań w zakresie efektywnego wykorzystania funduszy europejskich w sektorze kultury. Wydaje się wskazane, aby analogiczne rady z inicjatywy samorządu regionalnego skutecznie działały w poszczególnych województwach.

Na kształt obecnego systemu organizacji i finansowania kultury ma wpływ nie tylko polskie ustawodawstwo, ale także regulacje europejskie, w których akcentuje się autonomię państw członkowskich Unii Europejskiej w kształtowaniu kultur narodowych oraz obowiązek wspierania przez Wspólnotę Europejską działań dotyczących kultury europejskiej. Mimo wielu deklaracji podkreślających podstawowe znaczenie kultury dla jednoczącej się Europy kultura nigdy nie znalazła się wśród naczelnych priorytetów Unii Europejskiej. Taki stan rzeczy w pewnym stopniu jest zrozumiały, gdyż Unia Europejska nigdy nie dążyła i nie dąży do unifikacji kultur narodowych państw członkowskich ani do stworzenia jakiegoś wspólnotowego modelu kultury. Jest to także konsekwencja oparcia działań Unii Europejskiej na zasadzie pomocniczości, która w tym przypadku chroni kulturę państw członkowskich przed ingerencją instytucji wspólnotowych. Potwierdza to art. 167 ust 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2, który stanowi, że

w celu osiągnięcia zysku. Możliwość taka zależy oczywiście od spełnienia ustawowych przesłanek (zob. uchwała SN - Izba Cywilna z dnia 13 stycznia 2006 r.; III CZP 122/2005).

¹⁰ M. Gumkowska, J. Herbst, *Najważniejsze pytania – podstawowe fakty. Polski sektor pozarządowy 2008*, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2008.

działanie Unii zmierza do zachęcenia do współpracy między państwami członkowskimi oraz, jeśli to niezbędne, do wspierania i uzupełniania ich działań w dziedzinie:

- 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.

Z myślą o wpisaniu polskiej kultury w przestrzeń europejską i korzystaniu ze środków unijnych, uruchamianych między innymi dla podniesienia poziomu spójności tej przestrzeni, Rząd RP przyjął Narodową Strategię Rozwoju Kultury. Zapisano w niej, że celem głównym jest działanie na rzecz zrównoważonego rozwoju kulturalnego regionów w Polsce. Ma to na względzie podniesienie poziomu spójności społecznej, zarówno w wymiarze krajowym, jak i europejskim. Realizację celu równoważenia rozwoju w wymiarze krajowym ogólnie można ocenić pozytywnie. W obszarze kultury największe wsparcie ze środków unijnych na mieszkańca w latach 2004-2008 otrzymały województwa o najniższym poziomie rozwoju. Niektóre z nich (np. podlaskie czy opolskie) wydają relatywnie dużo na kulturę ze swoich budżetów i ich wydatki na ten obszar problemowy wyraźnie rosną. Nie prowadzi to natychmiast to zmniejszenia narosłych dysproporcji w rozwoju sieci instytucji kultury i uczestnictwa w kulturze, ale niewątpliwie blokuje ich narastanie.

Zdecydowanie gorzej wygląda to w wymiarze europejskim. Zadziwiające jest, że w Polsce mimo silnej orientacji europejskiej słabo zakorzenia się idea tworzenia horyzontalnych wielosektorowych partnerstw i sieci koordynacji działań. Główne instytucje kultury działają – poza chlubnymi wyjątkami – wciąż jako „byty samoistne”, a w konsekwencji w ograniczonym zakresie uczestniczą w głównych europejskich sieciach powiązań i przepływów.

3. 4. Zarządzanie instytucjami kultury

Nazwa „instytucja kultury” jest zastrzeżona dla tych form organizacyjnych działalności kulturalnej, które działają na podstawie Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej z dnia 25 października 1991 r., a ich założycielem jest minister lub kierownik urzędu centralnego (państwowe instytucje kultury) bądź samorząd terytorialny

(samorządowe instytucje kultury). Organizator kultury, tworząc instytucję kultury, wyposaża ją w niezbędne mienie, które z chwilą wpisania instytucji do rejestru staje się mieniem nowego podmiotu prawa.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadą efektywności ich wykorzystania. W myśl art. 4 ust. 1 pkt 8 Ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz.U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104) państwowe i samorządowe instytucje kultury są zaliczane do jednostek sektora finansów publicznych. Instytucja kultury z uzyskiwanych przychodów pokrywa koszty bieżącej działalności i zobowiązania. Są to wpływy z prowadzonej działalności, w tym ze sprzedaży składników majątku ruchomego, z wyjątkiem zabytków, oraz wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych, dotacje z budżetu (państwa i samorządu), a także środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł.

Minister lub kierownik centralnego urzędu administracji rządowej prowadzenie instytucji kultury może powierzyć jednostce samorządu terytorialnego, za jej zgodą. Instytucja taka pozostaje państwową instytucją kultury i otrzymuje konieczne do wykonania zadań środki finansowe. Gdy państwowa instytucja kultury zostaje przekazana jednostce samorządu terytorialnego na jej wniosek (w celu wykonywania zadań własnych w zakresie działalności kulturalnej), takich środków finansowych nie otrzymuje. To odróżnia „powierzenie” od „przekazania”, którego warunkiem niezbędnym jest wykazanie przez jednostkę samorządu terytorialnego, że posiada program działania oraz środki na prowadzenie danej instytucji kultury.

Przekazanie instytucji kultury w każdym przypadku następuje na podstawie umowy, która stanowi jednocześnie podstawę do wykreślenia instytucji kultury z rejestru prowadzonego przez organizatora przekazującego instytucję kultury i wpisania do rejestru prowadzonego przez organizatora, któremu instytucja kultury zostaje przekazana. Mienie przekazywanej instytucji kultury nabywa nieodpłatnie właściwa jednostka samorządu terytorialnego.

Od 4 maja 2002 r. jednostka samorządu terytorialnego będąca organizatorem instytucji kultury może przekazać tę instytucję innej jednostce samorządu terytorialnego, na jej wniosek, w celu wykonywania zadań własnych w zakresie działalności kulturalnej¹¹.

Przy powierzeniu instytucji kultury i jej mienie nadal pozostają przy powierzającym. To on określa, na jakich zasadach dokonuje się powierzenie. Powierzający nadal jest organizatorem zobowiązanym do zapewnienia instytucji kultury środków niezbędnych do prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona. Przy przekazaniu instytucji kultury następuje zmiana jej statusu i zmiana organizatora, tj. podmiotu zobowiązanego do jej utrzymywania. Dlatego przekazanie jest obostrzone wymogiem wykazania posiadania programu działania oraz środków na prowadzenie instytucji kultury.

Państwowe instytucje kultury, dla których organizatorem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, mogą za jego zgodą udzielać dofinansowania (w tym wydatków inwestycyjnych) podmiotom prowadzącym działalność w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Zarazem wszystkie państwowe instytucje kultury mogą otrzymywać dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (art. 28 ust. 1b¹²) na zadania ważne z punktu widzenia regionalnej polityki rozwoju w zakresie rozwoju kultury (w tym dotacje na wydatki inwestycyjne). Minister ds. kultury utworzył kilka instytucji kultury, którym przekazał środki finansowe, aby – obok swojej działalności statutowej – przyjmowały wnioski o dotacje i ich udzielały; między innymi Narodowe Centrum Kultury, Polski Instytut Sztuki Filmowej, Narodowy Instytut Fryderyka Chopina, Biblioteka Narodowa, Instytut Książki, Instytut Adama Mickiewicza. Instytucje te ogłaszają programy operacyjne i udzielają dotacji dla wybranych projektów.

¹¹ Nie dotyczy to tych instytucji kultury, które jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana tworzyć i prowadzić na podstawie odrębnych ustaw.

¹² Art. 28 ust. 1 to swoiste *lex specialis*, przepis umożliwiający specjalny tryb występowania o dotacje ze strony narodowych instytucji kultury do jednostek samorządu terytorialnego, które muszą określić zasady rozpatrywania wniosków i udzielania dotacji. Obecnie rozwiązanie to nie jest często stosowane. Korzysta się ewentualnie z mechanizmu Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Istnieją odrębne, niespójne opinie prawne, dotyczące sposobu przekazywania środków z budżetu jednostek samorządu terytorialnego do takich instytucji.

Zauważalną cechą funkcjonowania instytucji kultury jest brak ścisłych powiązań między statutowo przyjętym celem ich istnienia i realizowanym programem a postępowaniem właściciela (organizatora) tych instytucji. Zwykle tzw. nadzór nad działalnością instytucji sprowadza się do obsady stanowisk kierowniczych, dotowania ze środków publicznych oraz rozliczania instytucji z procedur wydatkowania pieniędzy i przestrzegania prawa. Taka relacja faktycznie pozbawia instytucje kultury niezbędnych atrybutów samodzielności, zwłaszcza samodzielności finansowej. Bez samodzielności finansowej zaś nie sposób mówić o samodzielności programowej i o autonomii.

Organizator instytucji kultury, czyli podmiot administracji publicznej (rządowej lub samorządowej), w praktyce bezpośrednio pełni swe uprawnienia nadzorcze. Obligatoryjne obecnie rady muzeów to kadłubowe, towarzyskie ciała bez żadnych istotnych kompetencji. Radę muzeum powołuje organizator instytucji kultury, ale kompetencyjne zapisy ustawowe sformułowane są na wysokim poziomie ogólności i faktycznie nie wiążą tych ciał odpowiedzialnością właścicielską. Rady muzeów sprawują nadzór nad wypełnianiem przez muzeum jego powinności wobec zbiorów i społeczeństwa oraz na podstawie przedłożonego przez dyrektora muzeum rocznego sprawozdania oceniają działalność muzeum – ale dla kogo i w jakim celu? – a także opiniują przedłożony przez dyrektora roczny plan działalności. Ponadto ich członkowie stanowią część składu komisji wyłaniającej dyrektora w trybie konkursowym. Ostatnia nowelizacja ustawy o muzeach właściwie ograniczyła się do możliwości pokrywania kosztów pracy w tych ciałach. W innych typach instytucji czasami powoływane są rady programowe. Nawet jeśli są to zespoły merytorycznie do tego przygotowane, to są pozbawione jakichkolwiek uprawnień władczych. Tym samym organizatorzy instytucji kultury, posiadając szerokie uprawnienia nadzorcze, faktycznie zachowują się tak, jakby to oni bezpośrednio zarządzali instytucjami kultury, a nie jej organy statutowe. I w ten sposób pozbawiają je samodzielności.

Od 1 stycznia 1999 r. organizator może powierzyć zarządzanie instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej. Powierzenie zarządzania następuje na podstawie umowy o zarządzaniu instytucją kultury, zawartej między organizatorem a zarządcą na czas oznaczony, nie krótszy niż trzy lata (kontrakt menedżerski). Jeżeli zarządcą jest osoba prawna, to umowa powinna przewidywać, kto w jej imieniu będzie dokonywał czynności zarządu. Do umów stosuje się odpowiednio przepisy Ustawy o przedsiębiorstwach

państwowych z dnia 25 września 1981 r. (Dz.U. z 2002 r., nr 112, poz. 981). Kontrakt menedżerski jest zasadniczo umową starannego działania, co oznacza, że menedżer nie zobowiązuje się do uzyskania konkretnego efektu, lecz do dołożenia wszelkich starań przy wykonywaniu powierzonych mu czynności. Jednakże w treści kontraktu strony mogą także zamieścić elementy typowe dla umowy o dzieło, czyli ustalenia co do rezultatu, nakładając na menedżera na przykład obowiązek osiągnięcia określonego wyniku programowego. Możliwość taka jest bardzo rzadko wykorzystywana w publicznych instytucjach kultury, jak się wydaje, z dwóch powodów: po pierwsze, zastosowanie kontraktu menedżerskiego znacznie ograniczyłoby dużą ingerencję organizatora w zarządzanie instytucją, a po drugie menedżerowi należałoby płacić znacznie więcej (honorarium), a uległemu dyrektorowi można dać urzędnicze wynagrodzenie (tabela, zaszerogowanie, widełki płacowe).

W rezultacie kierownictwo instytucji kultury nie odpowiada w praktyce (poza ewentualną utratą posady) za jakość programową i organizacyjną instytucji, co więcej – jej sukcesy przypisywane są przede wszystkim zespołowi artystycznemu. Kadra zarządzająca nie ma zagwarantowanych odpowiednich warunków realizowania własnego programu, brak jednocześnie wyraźnych zachęt do obejmowania kierowniczych stanowisk przez dobrych i mających praktyczne doświadczenie menedżerów. Dlatego poziom zarządzania instytucjami kultury jest niski, co jest powszechnie dostrzegane i podkreślane.

Zarządzanie instytucjami kultury stawia menedżerów przed zagadnieniami, które w sektorze prywatnym nie występują. Wystarczy przywołać tu choćby ograniczenia wynikające z resortowych regulacji, dotyczące kategorii stanowisk w różnych instytucjach kultury, wymagań kwalifikacyjnych oraz widełek wynagradzania i kategorii zaszerogowania pracowników.

W instytucjach kultury można wyróżnić trzy podstawowe grupy pracowników:

- pracownicy tzw. merytoryczni (programowi) – decydują o znaczeniu instytucji, ale są „odseparowani” od zagadnień organizacyjnych i finansowych;
- pracownicy obsługi – zachowują bierność i aktywizują się tylko wtedy, kiedy ktoś czegoś od nich wymaga, często nie rozumieją aspiracji i racji pracowników merytorycznych;
- pracownicy administracji (księgowość) – zajmujący się dystrybucją ograniczonych zasobów finansowych oraz rozliczeniami finansowymi, często postrzegając je w całkowitym oderwaniu od celów statutowych i zamierzeń programowych instytucji.

W wielu instytucjach zauważalne jest zatrudnianie nadmiaru pracowników, co świadczy o zakonserwowaniu w nich postawy z okresu gospodarki socjalistycznej. Liczba zatrudnionych w poszczególnych instytucjach zazwyczaj nie zmienia się. Bronią one swego etatowego *status quo*. Na przykład w największej państwowej instytucji kultury – Teatrze Wielkim w Warszawie – wielkość ta ciągle oscyluje wokół 1 000 pracowników, co czyni z niego wielki zakład pracy. Deetatyzacja działalności, elastyczne zatrudnianie i korzystanie z w miarę potrzeb z outsorsingu (co może dotyczyć ochrony obiektów, konserwacji, pracowni fotograficznych, digitalizacji, transportu, księgowości, prowadzenia archiwum, poligrafii, marketingu, usług internetowych itp.), co powinno wynikać z systematycznie prowadzonego rachunku ekonomicznego, potwierdzanego przez profesjonalny audyt zewnętrzny, to nadal melodia przyszłości.

Jednocześnie fundamentalną barierą rozwoju instytucji kultury są dramatycznie niskie wynagrodzenia pracowników. Ich wysokość nie motywuje i prowadzi do stagnacji w doskonaleniu umiejętności i w konsekwencji do niskiej jakości kadr. Przewycięzenie tego syndromu nie będzie możliwe bez wprowadzenia takich rozwiązań, które skłonią zdolnych menedżerów do obejmowania stanowisk kierowniczych w instytucjach kultury oraz zapewnią możliwość elastycznego zatrudniania i wynagradzania pracowników. Tego zasadniczo nie da się jednak uzyskać w ramach obecnego porządku prawnego.

Do dokonania trwałych zmian w systemie kultury potrzebne są różne formy kształcenia i szkolenia pracowników i menedżerów. Wielki potencjał uczelni pozwala na rozwinięcie tych form we współpracy z najważniejszymi i wyspecjalizowanymi instytucjami kultury. Dobrym przykładem może być Akademia Dziedzictwa prowadzona w formie studiów podyplomowych przez Międzynarodowe Centrum Kultury i Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. W celu upowszechnienia różnych form kształcenia ustawicznego w kulturze konieczne jest jednak uznawanie przez organizatorów kultury i wymaganie od pracowników i menedżerów kultury posiadania odpowiednich certyfikatów kwalifikacyjnych, które powinny stanowić kryterium awansu zawodowego.

Po przeanalizowaniu obecnego stanu polskiego sektora kultury można stwierdzić, że choć do polskiego systemu prawnego wprowadzono wiele istotnych modyfikacji, to nadal konieczne jest podjęcie wielu działań mających na celu:

- Stworzenie spójnych rozwiązań systemowych w sferze kultury. Obecne mechanizmy finansowania instytucji kultury nie są dostosowane do charakteru tych instytucji. Podstawą ich finansowania (podziału środków publicznych) nie powinien być status danego podmiotu, ale rodzaj i zakres wykonywanych przez niego zadań.
- Wprowadzenie jako jednej z zasad naczelnych zasady partnerstwa i współodpowiedzialności podmiotów kultury za efekty wspólnych działań, a tym samym wprowadzenie takich instrumentów, które zachęcałyby, a nawet wymuszały, tworzenie sieci podmiotów (instytucji kultury, jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców, szkół wyższych itp.) współpracujących ze sobą w obszarze kultury.
- Konsekwentne zdecentralizowanie sfery kultury i dalsze usamodzielnienie jej podmiotów.
- Rozszerzenie autonomii podmiotów prowadzących działalność kulturalną wraz z umożliwieniem im łatwego dokonywania zmian form prawno-organizacyjnych, w celu dostosowania działalności do zmieniających się warunków otoczenia.
- Wzmocnienie gminy jako organizatora instytucji kultury; wydaje się, iż generalną kompetencję w zakresie tworzenia i prowadzenia instytucji kultury należałoby przypisać gminie (wraz z nowymi instrumentami finansowymi). Pozostałym szczeblom samorządu terytorialnego można pozostawić fakultatywną możliwość prowadzenia instytucji, jednocześnie nie wykluczając możliwości udzielania gminie wsparcia o charakterze programowym (rozwojowym) przez powiat i województwo.

Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004-2013 wskazała następujące podstawowe słabości występujące w obszarze kultury:

- brak spójnej i jasno określonej polityki kulturalnej państwa,
- brak planowania (zarządzania) strategicznego w kulturze,
- niskie wydatki na kulturę w przeliczeniu na jednego mieszkańca w porównaniu z pozostałymi krajami Unii Europejskiej,

- zadłużenie instytucji kultury,
- zły stan infrastruktury instytucji kultury,
- brak systemu oceny jakości funkcjonowania instytucji kultury oraz brak powiązania systemu dystrybucji środków ministerialnych z systemem oceny jakości instytucji i przedsięwzięć kulturalnych,
- zbyt wysoka specjalizacja instytucji upowszechniania kultury,
- brak efektywnych instrumentów motywujących przedstawicieli sektora prywatnego do inwestycji w kulturę,
- wysoka zależność instytucji kultury i dyrektorów od organizatorów tych instytucji.

Trzeba uznać, że ta diagnoza pozostaje aktualna, nawet jeśli za sprawą większego finansowania w niektórych sprawach sytuacja uległa złagodzeniu:

Konieczne jest przygotowanie i przeprowadzenie gruntownej nowelizacji zasadniczej dla kultury Ustawy o organizacji i prowadzeniu działalności kulturalnej. Nowa ustawa powinna dać możliwość wyboru dla każdej instytucji kultury odpowiedniej formy prawnej. Przy czym dopuszczone powinny być takie formy jak: spółka użyteczności publicznej, przedsiębiorstwo społeczne czy fundacja. Do tych form prawnych powinny być dostosowane uprawnienia organizatora instytucji kultury i formy sprawowania przez niego nadzoru nad jej działalnością. Przy założeniu, że prawnie i faktycznie nie mogą one prowadzić do organizacyjnego i programowego ubezwłasnowolnienia nadzorowanej instytucji.

Z przeprowadzonych przez nas analiz wynika, że efektywność wydatkowania środków publicznych w sferze kultury jest niska, głównie dlatego, że w niewielkim stopniu są one kojarzone ze środkami pochodzącymi ze źródeł prywatnych. Krajowe środki publiczne są przeznaczane przede wszystkim na utrzymanie istniejących instytucji kultury, w stopniu znacznie mniejszym na kreatywną działalność programową, a w niewielkim są wydatkowane z myślą o rozwoju i inwestowaniu w przyszłość w taki sposób, aby zwiększyć skalę samodzielności finansowej tych instytucji.

W warunkach generowanych i odtwarzanych przez administracyjny biurokracizm i konserwacyzm kultura nie będzie się rozwijać i służyć rozwojowi społeczno-gospodarczemu, nawet jeśli zapewni się jej lepsze finansowanie. Aby ten syndrom trwale przezwyciężyć, trzeba szerzej otworzyć publiczny sektor kultury na oddziaływanie rynku

i społeczeństwa obywatelskiego, jednocześnie gwarantując sektorowi prywatnemu i obywatelskiemu w publicznej przestrzeni kultury równe prawa z sektorem publicznym.

Mecenat i finansowanie prywatne winno być nie tylko marginalnym uzupełnieniem, ale równorzędną formą finansowania kultury. Stosowanymi w wielu krajach europejskich instrumentami mecenatu prywatnego są między innymi: sponsoring korporacyjny, trusty i fundacje korporacyjne, indywidualne donacje odpisywane ze zobowiązań podatkowych, loterie i pożyczki. Niektóre z tych rozwiązań występują w naszym ustawodawstwie, ale nie są szeroko stosowane. Co skłania do przypuszczenia, że ich uregulowanie ma mankamenty, a jednocześnie administracja publiczna i środowiska kultury są zbyt mało aktywne w przekonywaniu podmiotów prywatnych do korzystania z nich.

Doświadczenia z przekazywaniem przez podatników na rzecz organizacji pożytku publicznego 1% podatku od dochodów osobistych (PIT) zachęcają do zaproponowania analogicznego rozwiązania w odniesieniu do podatku od osób prawnych (CIT). Jednym z podmiotów uprawnionych do pozyskiwania środków finansowych z tego tytułu powinny być instytucje kultury.

Wydaje się, że z punktu widzenia rozwoju kultury błędem było zwolnienie w Polsce od opodatkowania spadków. W wielu krajach wysoko rozwiniętych to właśnie prawo spadkowe zachęcało do zakładania fundacji i powierzenia części majątku instytucjom takim jak muzea, opery, filharmonie, biblioteki czy uniwersytety, ponieważ tylko tego rodzaju donacje korzystały z przywileju podatkowego. Jakie miało to ogromne znaczenie dla rozwoju kultury, łatwo dostrzec w szczególności na przykładzie Stanów Zjednoczonych.

W naszym przekonaniu uzasadnione jest oczekiwanie, aby stabilizując i poprawiając finansowanie instytucji kultury w Polsce przyjąć za regułę polityczną, że w przypadku budżetu państwa co najmniej 1% wydatków budżetowych przeznaczanych jest na kulturę, co powinno zresztą dotyczyć także wydatków na naukę i badania (B+R).

W szeroko rozumianej kulturze brak jest ustanowionego i sprawnego mechanizmu systematycznego zbierania i porównywania danych, dotyczących jej finansowania, zorganizowania i rozwoju, w tym zwłaszcza w układzie regionalnym. I co równie ważne, nie ma w ogóle praktyki monitorowania i ewaluacji tych informacji, niezbędnej dla zarządzania instytucjami kultury i prowadzenia polityki publicznej. Wskazane wydaje się zatem

utworzenie szesnastu regionalnych obserwatoriów rozwoju kultury, które korzystałyby z jednolitej metodologii badawczej i wspólnego zestawu wystandaryzowanych wskaźników służących systematycznemu przygotowywaniu raportów o kulturze, także w układzie perspektywnym. Realizację tego przedsięwzięcia – zgodnie ze swoimi statutowymi zadaniami – może koordynować Narodowe Centrum Kultury. Uruchomienie takich obserwatoriów jako centrów ewaluacji polityki kulturalnej pozwoliłoby profesjonalnie ocenić skuteczność i efektywność instrumentów wspierania instytucji kultury i działalności kulturalnej. W konsekwencji podmioty polityki kulturalnej mogłyby się dopracować odpowiedniego dla poszczególnych poziomów organizacji terytorialnej państwa zestawu takich instrumentów i umiejętności ich stosowania.

Kwestią odrębną, ale istotną z punktu widzenia zarządzania instytucjami kultury a jednocześnie poziomowi kadr w instytucjach, pozostaje poziom wynagrodzeń. Nadal są one przedmiotem centralnego, ministerialnego „regulowania”, swoistej siatki płac dla określonego stanowiska, szeregują pracowników, a nie motywując. Według ministerialnego rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania pracowników w instytucjach kultury, w szczególności prowadzących działalność w zakresie upowszechniania kultury (najczęstsza formuła), poziom miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego określono w przedziale od 1000 zł do 5000 zł. Tak zwana centralna siatka płac nie jest elementem nowoczesnego i odpowiedzialnego zarządzania powiązanego z efektywnością prowadzonej działalności na konkurencyjnym rynku usług i pracy.

4. Źródła finansowania kultury

Przedmiotem analizy w tej części raportu będą następujące źródła finansowania działalności kulturalnej:

- wydatki z budżetu państwa, realizowane głównie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego¹³,
- wydatki jednostek samorządu terytorialnego,
- środki z funduszy zagranicznych, w tym zwłaszcza Unii Europejskiej,
- wydatki gospodarstw domowych.

Wartość wydatków na kulturę ze wszystkich tych źródeł nominalnie rosła prawie w całym okresie 1995-2007 (z wyjątkiem lat 1999 oraz 2003, zob. tabela 2). Analiza wydatków realnych (zob. tabela 3) pokazuje jednak, że lata 2001-2003 były okresem, w którym sektor kultury miał się najgorzej. Zanotowany został wtedy kilkuprocentowy spadek realnych wydatków, zarówno jednostek samorządu terytorialnego, jak i gospodarstw domowych, które wyraźnie odczuwały skutki stagnacji gospodarczej.

Począwszy od 2003 r. sektor kultury notuje bardzo dynamiczny wzrost finansowania, powodowany głównie wzrostem wydatków majątkowych, co jest kreowane między innymi przez środki napływające z funduszy UE. Od 2006 r. zauważalny jest także dynamiczny wzrost realnych wydatków gospodarstw domowych, co wynika z wyraźnego wzrostu ich dochodów.

Wartość całkowitych nakładów na sferę kultury w Polsce jest zatem mocno skorelowana ze wzrostem PKB. Oznacza to jednak, że w perspektywie spowolnienia gospodarczego, które nieuchronnie nastąpi w najbliższym okresie (2009-2010), należy oczekiwać zmniejszenia dynamiki finansowania kultury, a być może nawet ograniczenia nakładów na tę sferę w wymiarze realnym.

Tabela 1. Wzrost PKB w Polsce (rok poprzedni = 100)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

¹³ Do wydatków budżetu państwa zaliczono nakłady w ramach części 24, której dysponentem jest Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, jak również inne wydatki poniesione w dziale 921 klasyfikacji budżetowej (Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego), w tym wydatki wojewodów.

*	106,2	107,1	105,0	104,5	104,3	101,2	101,4	103,9	105,3	103,6	106,1	106,6
---	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Źródło: GUS.

Tabela 2. Nominalna wartość wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa (w mln zł)

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Budżet państwa ¹	953,7	1 140,6	1 423,9	1 573,9	1 153,4	1 297,6	1 435,7	1 346,9	1 639,7	1 779,5	1 828,7	1 966,1	2 177,5
Jednostki samorządu terytorialnego	662,3	864,7	1 105,7	1 323,5	2 052,3	2 405,2	2 580,4	2 609,0	2 629,1	2 997,3	3 436,9	4 239,1	4 729,9
Środki funduszy strukturalnych ²	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	38,3	257,7	483,9
Publiczne nakłady na kulturę razem	1 616,0	2 005,3	2529,6	2897,4	3 205,7	3 702,8	4 016,1	3 955,9	4 268,8	4 776,8	5 303,9	6 462,9	7 391,3
Wydatki gospodarstw domowych ³	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	8 080,9	8 718,5	8 639,7	8 745,2	9 646,6	10 211,1	10 252,1	11 533,6	13 338,2
Wydatki na kulturę łącznie	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	11 286,6	12 421,3	12 655,8	12 701,1	13 915,4	14 987,9	15 556,0	17 996,5	20 729,5
PKB	337 222	422 436	515 353	600 902	665 688	744 378	779 564	808 578	843 156	924 538	983 302	1 060 031	1 175 266
Udział łącznych wydatków na kulturę w PKB (w %)	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	1,7	1,35	1,62	1,57	1,65	1,62	1,58	1,70	1,76

¹ Do wydatków budżetu państwa zaliczono nakłady w ramach części 24, której dysponentem jest Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, jak również inne wydatki poniesione w dziale 921 klasyfikacji budżetowej (kultura i ochrona dziedzictwa narodowego), w tym wydatki wojewodów.

² Dotyczy wydatków faktycznie poniesionych przez beneficjentów.

³ Wydatki gospodarstw domowych odnoszą się do szerokiej definicji sektora kultury, zostały szczegółowo omówione w dalszej części raportu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Tabela 3. Realna wartość wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w cenach z 1995 r. (w mln zł)

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Publiczne nakłady na kulturę	1 616,0	1 569,1	1 650,8	1 645,7	1 628,6	1 753,1	1 727,05	1 612,48	1 707,58	1 910,78	2 121,63	2 585,25	2 956,62

Wydatki gospodarstw domowych	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	4 105,35	4 127,91	3 715,35	3 564,66	3 858,76	4 052,14	3 930,86	4 331,24	4 959,35
Wydatki na kulturę łącznie	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	5 733,9	5 881,1	5 442,4	5 177,1	5 566,3	5 953,4	5 994,8	6 808,4	7 774,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS

Tabela 4. Struktura głównych źródeł finansowania kultury (w %)

Źródła finansowania kultury	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Budżet państwa	10,2	10,4	11,3	10,6	11,8	11,9	11,8	10,9	10,5
Jednostki samorządu terytorialnego	18,2	19,4	20,4	20,5	18,9	20,0	22,1	23,6	22,8
Środki funduszy strukturalnych	-	-	-	-	-	-	0,2	1,4	2,3
Wydatki gospodarstw domowych	71,6	70,2	68,3	68,9	69,3	68,1	65,9	64,1	64,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, sprawozdań z wykonania budżetu Ministerstwa Finansów (2000-2007) oraz analiz wykonania budżetu i założeń polityki pieniężnej przeprowadzanych przez NIK w latach 1995-1999.

W latach 1999-2007 udział budżetu państwa w finansowaniu kultury w Polsce utrzymywał się na tym samym poziomie i wynosił ok. 10% (zob. tabela 4). Rosło natomiast znaczenie finansowania działalności kulturalnej przez jednostki samorządu terytorialnego, których udział w badanym okresie zwiększył się o 4,6 punktu procentowego. Zauważalny jest także systematyczny spadek udziału strumieni pieniężnych pochodzących od gospodarstw domowych, z 71,6% w 1999 r. do 64,3% w 2007 r. Rósł zaś szybko udział zagranicznych środków publicznych.

Najwyższy udział w łącznych nakładach na kulturę mają wydatki gospodarstw domowych. Łącznie publiczne i prywatne strumienie pieniężne stanowiły w ostatnich latach ok. 1,7% wartości produktu krajowego brutto. Przy czym w latach 2006-2007 wskaźnik ten odczuwalnie wzrósł. Dla porównania – środki publiczne przeznaczane na kulturę do 2005 r. włącznie były mniejsze od środków na badania i rozwój. Od 2006 r. sytuacja się zmieniła i sektor kultury uzyskuje na swoją działalność więcej środków publicznych.

Udział w PKB publicznych wydatków na kulturę od 1995 r. utrzymuje się na stałym poziomie i wynosi ok. 0,5–0,6%. Jest to dużo mniej niż na przykład wydatki państwa na obronę narodową, które w 2007 r. były 3,5-krotnie wyższe. Ogólna suma wydatków na kulturę jest mniej więcej trzykrotnie wyższa za sprawą wydatków gospodarstw domowych. Trzeba jednak pamiętać, że największą pozycję w nich stanowią opłaty za telewizję kablową oraz abonament RTV. To one znacznie podnoszą poziom wydatków gospodarstw domowych na kulturę. Łącznie wydatki na zakup sprzętu RTV oraz na usługi bezpośrednio z nim związane stanowią 54,5% łącznych wydatków, instytucje kultury są zasilane przez wydatki gospodarstw domowych w dużo mniejszym stopniu (zob. tabela 5).

Raport opracowany na zlecenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, jako jeden 49

Tabela 5. Struktura wydatków gospodarstw domowych na kulturę w 2007 r. (przeciętne wydatki na osobę rocznie)

Wydatki gospodarstw domowych	Wartość wydatków (w zł)	Struktura wydatków (w %)
Ogółem	345,72	100,0
w tym:		
Gazety i czasopisma	42,84	12,4
Książki i inne wydawnictwa	17,04	4,9
Opłaty za wstęp do teatrów, instytucji muzycznych i kina	12,84	3,7
Zakup sprzętu do odbioru, rejestracji i odtwarzania dźwięku	11,76	3,4
Zakup telewizorów	33,24	9,6
Zakup sprzętu do odbioru, rejestracji i odtwarzania obrazu	10,92	3,2
Zakup nośników dźwięku i obrazu	11,16	3,2
Opłaty za abonament radiowy i telewizyjny	45,96	13,3
Opłaty za telewizję kablową	75,36	21,8

Źródło: GUS.

W skali międzynarodowej wydatki Polaków na kulturę są na niskim poziomie. Nie zmienia się to właściwie od kilkunastu lat i Polska pozostaje w Europie w grupie krajów o najniższych wydatkach na kulturę.

4.1. Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa stanowią obecnie największy, po wydatkach jednostek samorządu terytorialnego, strumień pieniędzy publicznych służących finansowaniu działalności kulturalnej w Polsce. W analizowanym okresie, tj. od 1995 r., nominalna wartość wydatków budżetowych na sferę kultury rosła aż do 1998 r., osiągnęła wówczas udział w całkowitych wydatkach państwa w wysokości 1,13% (zob. tabela 6). Po reformie administracyjnej z 1998 r. samorzady przejęły dużą część zadań, które do tej pory spoczywały na Ministerstwie Kultury. W ślad za tym poszło przerzucenie ciężaru finansowania kultury na jednostki samorządowe. Spowodowało to zmniejszenie wydatków budżetu państwa o 35%.

Niedługo po reformie administracyjnej nastąpiło spowolnienie gospodarcze, które negatywnie odbiło się na wydatkach budżetowych. W 2002 r. notujemy spadek ich nominalnej wartości, a realnie zmniejszały się już w 2001 r.

Od roku 2003 r. zauważalna jest stosunkowo wysoka dynamika nakładów na kulturę. W 2007 r. wydatki Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego wyniosły 1 946,9 mln zł, co stanowiło 0,72% całkowitych wydatków budżetu państwa. Łącznie z wydatkami pozostałych resortów, na kulturę w 2007 r. przeznaczono 0,87% wydatków budżetowych.

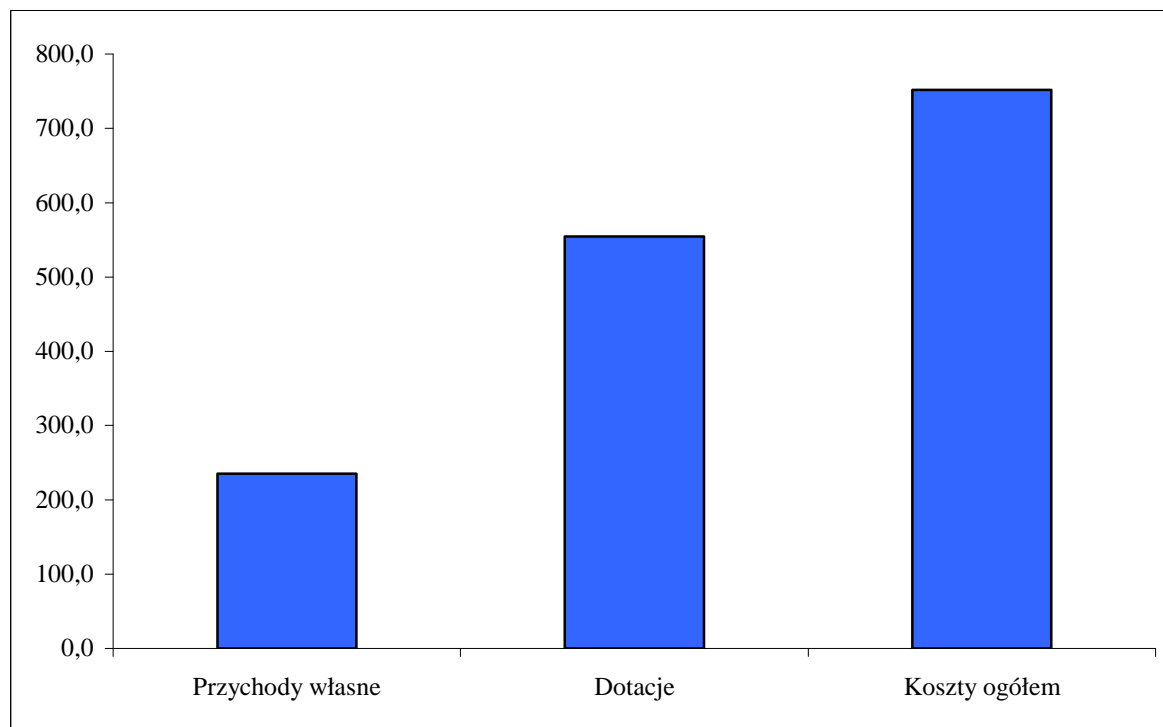
Tabela 6. Udział wydatków na kulturę w strukturze wydatków budżetu państwa (w %)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1,05	1,05	1,13	1,13	0,83	0,86	0,83	0,74	0,87	0,90	0,88	0,89	0,87

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa.

Wykres 1 obrazuje różnicę między przychodami a kosztami działalności narodowych instytucji kultury finansowanych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Deficytowy charakter działalności kulturalnej tych instytucji pociąga za sobą konieczność dużych publicznych nakładów zarówno na ich bieżącą działalność, jak i na inwestycje. Same te instytucje generują stosunkowo małe, ale jednak znaczące przychody własne. Stosunkowo niski poziom przychodów własnych można wiązać ze sposobem zarządzania instytucjami kultury, gdyż z pewnością nie cały sektor musi być deficytowy i przy podjęciu odpowiednich działań prawno-organizacyjnych część instytucji mogłaby osiągać znacznie lepsze wyniki finansowe. Generalnie działalność teatrów, muzeów, szkół artystycznych musi być dotowana i tylko takie finansowanie umożliwi obywatelom powszechny dostęp do tych instytucji i dóbr kultury.

Wykres 1. Przychody, dotacje i koszty działalności narodowych instytucji kultury w 2006 r. (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania z wykonania budżetu państwa w części 24 oraz w dziale 921 (kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) za 2006 r.

Tabela 7. Dane finansowe narodowych¹⁴ instytucji kultury rok 2006 (w mln zł)

	Przychody własne	Koszty ogółem	Wynik finansowy ¹	Dotacje	Udział dofinansowania w kosztach działalności (w %)
Narodowe instytucje kultury ogółem	235,4	751,7	-516,3	554,5	73,8
Muzea	77,6	265,5	-187,9	188,1	70,8
Ośrodki ochrony i dokumentacji zabytków	4,1	23,7	-19,6	21,3	89,9
Galerie i biura wystaw artystycznych	4,7	12,9	-8,2	7,5	58,1
Centra kultury i sztuki	9,6	77,4	-67,8	68,9	89,0
Biblioteki	9,7	103,7	-94,0	91,3	88,0
Teatry	28,0	120,7	-92,7	96,7	80,1
Filharmonie, orkiestry, chóry, kapele	14,7	43,9	-29,2	29,4	67,0
Pozostałe instytucje kultury	9,3	28,6	-19,3	21,0	73,4
Instytucje kinematografii	12,9	13,8	-0,9	2,6	18,8
Polski Instytut Sztuki Filmowej	64,8	61,4	3,4	27,8	45,3

¹ Wynik finansowy = przychody własne - koszty ogółem

¹⁴ Narodowe instytucje kultury to te podmioty, które podlegają Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania z wykonania budżetu państwa w części 24 za 2006 r.

Na koniec 2006 r. spośród wszystkich narodowych instytucji kultury jedynie Polski Instytut Sztuki Filmowej uzyskał dodatni wynik finansowy. Stosunkowo niskim deficytem wykazały się instytucje kinematografii, które pokryły z przychodów własnych ponad 80% kosztów działalności. Największy udział dofinansowania w kosztach działalności notuje się w przypadku ośrodków ochrony i dokumentacji zabytków (89,9%), natomiast najwyższe dotacje są przeznaczane na muzea (188,1 mln zł), teatry (96,7 mln zł) i biblioteki (91,3 mln zł).

Tabela 8. Zestawienie wydatków na kulturę z budżetu państwa (w mln zł)

Wydatki	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Wydatki ogółem	732,2	953,7	1140,6	1423,9	1573,9	1153,4	1297,6	1435,7	1346,9	1639,7	1779,5	1828,7	1966,1	2177,5
W tym: wydatki bieżące	361,7	441,2	560,0	717,3	819,9	b.d.	1062,9	1290,3	1258,1	1509,6	1607,7	1669,1	1771,7	1967,2
wydatki majątkowe	57,5	96,5	97,7	65,6	57,9	b.d.	34,0	145,4	88,7	130,1	171,7	159,5	194,4	210,3
Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (w %) ¹	7,9	10,1	8,6	4,6	3,7	b.d.	2,6	10,1	6,6	7,9	9,6	8,7	9,9	9,7

¹ Dla lat 1994-2000 podział na wydatki bieżące i majątkowe obejmuje jedynie wydatki Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w latach 2001-2002 dodatkowo wydatki wojewodów, w latach 2003-2007 wydatki Ministra, wojewodów oraz pozostałych resortów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, sprawozdań z wykonania budżetu Ministerstwa Finansów (2000-2007) oraz analiz wykonania budżetu i założeń polityki pieniężnej przeprowadzonych przez NIK w latach 1995-1999.

Zdecydowaną większość wydatków budżetu państwa na kulturę stanowią wydatki bieżące. W prawie całym badanym okresie ich wartość systematycznie rośnie. Przeznaczone są przede wszystkim na utrzymanie szkół i uczelni artystycznych, instytucji kultury oraz administracji Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Wydatki majątkowe bardzo się wahają. W przypadku potrzeby przeprowadzenia tzw. cięć budżetowych (por. rok 2002) to właśnie tego rodzaju wydatki były ograniczane w pierwszej kolejności. Znaczącymi dysponentami wydatków majątkowych do 2004 r. byli wojewodowie. Od 2005 r. zadania te stopniowo przejął Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Większość wydatków Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego przeznaczanych jest na utrzymanie struktur działających w sferze kultury. Prawie wszystkie środki w ramach działów: administracja publiczna, oświata i wychowanie, szkolnictwo wyższe oraz edukacyjna opieka wychowawcza przeznaczane są na bieżące potrzeby różnego rodzaju urzędów, szkół i uczelni. W dziale kultura i ochrona dziedzictwa narodowego ok. 60% środków przekazywanych jest w formie dotacji na utrzymanie kilkudziesięciu instytucji kultury.

Trzeba jednak podkreślić, że wydatki na utrzymanie administracji rządowej stanowią niewielką część budżetu ministra, a ich dynamika jest niższa niż dotacji na działalność kulturalną. Ponadto relacja wydatków na administrację do wartości wszystkich dotacji wykazuje tendencję malejącą, co jest zjawiskiem korzystnym i oznacza, że coraz mniejszą część środków na kulturę pochłaniają koszty związane z utrzymaniem resortu (zob. tabela 9).

Na działalność programową przeznaczane są przede wszystkim środki w ramach tzw. Programów Operacyjnych Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, których zaplanowana na 2008 r. wartość wyniosła 310 mln zł¹⁵. Ponadto w formie dotacji celowej dla podmiotów nie będących jednostkami sektora finansów publicznych (fundacje, stowarzyszenia) w 2007 r. przekazano środki w wysokości 6,1 mln zł. Wydatki na działalność programową stanowią zatem ok. 15% wartości wydatków Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

¹⁵ Od 2008 r. obowiązuje nowa nazwa programów: Programy Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (przyp. red.).

Tabela 9. Porównanie środków przeznaczanych z budżetu państwa na administrację rządową w obszarze kultury i dotacji na działalność kulturalną

	2003	2004	2005	2006	2007
Administracja rządowa (1) (w mln zł)	29,3	34,7	34,5	34,3	37,1
dynamika (w %)	-	18,4	-0,6	-0,6	8,2
Dotacje na działalność kulturalną (2) (w mln zł)	376,6	598,2	642,3	705,2	789,4
dynamika (w %)	-	58,8	7,4	9,8	11,9
Relacja (1) / (2)	7,8	5,8	5,4	4,9	4,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania z wykonania budżetu państwa w części 24 oraz w dziale 921 za lata 2003-2007 r.

Środki w dziale kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (1 045,6 mln zł w 2007 r.) przeznaczone były głównie na:

- dofinansowanie działalności państwowych instytucji kultury oraz samorządowych instytucji kultury współprowadzonych z jednostkami samorządu terytorialnego;
- dofinansowanie zadań objętych mecenatem państwa, realizowanych w ramach tzw. Programów Operacyjnych Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego;
- finansowanie działalności archiwów, muzeów i bibliotek prowadzonych w formie jednostek budżetowych między innymi przez Polską Akademię Nauk czy Ministerstwo Obrony Narodowej;
- realizację zadań z różnych dziedzin kultury, w tym między innymi z zakresu ochrony i konserwacji zabytków oraz innych realizowanych przez jednostki nie zaliczane do sektora finansów publicznych;
- działalność archiwów państwowych, w tym Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych z podległymi jej archiwami w szesnastu województwach;
- finansowanie działalności Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa;
- finansowanie działalności kulturalnej wśród Polonii oraz programów radiowych i telewizyjnych dla odbiorców z zagranicy;
- oraz wydatki inwestycyjne realizowane w tym dziale.

Tabela 10. Główne rozdziały wydatków budżetowych (w mln zł) oraz ich udział w wydatkach działu 921 realizowanych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w latach 2003–2007

Rozdział wydatków budżetowych	2003	2004	2005	2006	2007
Muzea	140,7	241,0	244,5	246,2	292,7
udział (w %)	28,7	31,3	29,2	27,0	28,0
Teatry ¹	87,6	132,4	131,2	137,4	141,5
udział (w %)	17,9	16,8	15,6	15,1	13,5
Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami	18,0	17,5	24,7	49,1	119,4
udział (w %)	3,7	2,3	2,9	5,4	11,4
Centra kultury i sztuki	32,6	57,1	72,2	93,5	112,8
udział (w %)	6,7	7,4	8,6	10,2	10,8
Biblioteki	47,1	93,8	110,0	110,7	105,3
udział (w %)	9,6	12,2	13,1	12,1	10,1
Archiwa	67,3	76,4	81,3	83,9	96,3
udział (w %)	13,7	9,9	9,7	9,2	9,2
Wydatki Ministra Kultury w dziale 921 ogółem	490,1	770,4	838,1	912,1	1045,6

¹ Do teatrów zaliczone zostały także teatry muzyczne, opery i operetki

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania z wykonania budżetu państwa w części 24 oraz w dziale 921 za lata 2003-2007.

Wydatki na muzea stanowią zdecydowanie największą część działu 921 (Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego). Ich udział w całości wydatków MKiDN w tym dziale w badanym okresie utrzymuje się na stałym poziomie – około 1/3. W 2007 r. ministerstwo finansowało działalność bieżącą 28 muzeów, co stanowi znaczący wzrost w stosunku do 2003r. kiedy to utrzymywano 14 obiektów.

Kolejna istotna pozycja to teatry. Chociaż wydatki na nie rosły i stanowiły znaczącą część wydatków działu, to jednak ich udział konsekwentnie malał – około jednego punktu procentowego rocznie. Trzecią pozycją są wydatki na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami, które od 2005 r. w większości są realizowane w ramach Programu Operacyjnego Ministra Kultury „Dziedzictwo kulturowe”. Od 2007 r. znaczenie tego typu wydatków znacząco wzrosło. Niewiele mniejszy udział w budżecie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego miały centra kultury i sztuki, biblioteki i archiwa.

Należy zaznaczyć, że wydatki z tytułu dotacji w większości są przeznaczane na utrzymanie instytucji podległych Ministrowi Kultury. Szczegółowe informacje zawiera Tabela 11.

Tabela 11. Liczba instytucji finansowanych w ramach działu 921 wraz z łączną kwotą wydatkowaną na ten cel w latach 2000–2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Liczba instytucji	b.d.	42	39	39	39	45	77	76
	b.d.	37 instytucji kultury	34 instytucje kultury	34 instytucje kultury	34 instytucje kultury	37 instytucji kultury	66 instytucji kultury	69 instytucji kultury
	b.d.	5 instytucji filmowych	5 instytucji filmowych	5 instytucji filmowych	5 instytucji filmowych	7 instytucji filmowych i Polski Instytut Sztuki Filmowej	10 instytucji filmowych i Polski Instytut Sztuki Filmowej	6 instytucji filmowych i Polski Instytut Sztuki Filmowej
Łączna kwota dotacji (w mln zł)	270,2	318,7	292,3	340,9	428,2	500,0	610,1	632,9
Dynamika wielkości dotacji (w %)	b.d.	17,9%	-8,3%	16,6%	25,6%	16,8%	22,0%	3,7%
Wysokość dotacji w przeliczeniu na 1 instytucję w (mln zł)	b.d.	7,6	7,5	8,7	11,0	11,1	7,9	8,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa w części 24 oraz w dziale 921 za lata 2003–2007.

W badanym okresie następuje wzrost ogólnej liczby instytucji kultury dofinansowywanych ze środków budżetu państwa. Zwłaszcza w roku 2006 znacząco – o 32 – zwiększyła się grupa instytucji, w których finansowaniu uczestniczyło MKiDN, co było spowodowane zmianami prawnymi (Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 1 września 2005 r. dotyczące zakresu zadań samorządowych instytucji kultury objętych mecenatem państwa, Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2005 r. dotyczące zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego realizowanych przez samorządowe instytucje kultury objęte mecenatem państwa). Nowe przepisy umożliwiły dofinansowanie z budżetu ministerstwa samorządowych instytucji kultury. Pojawiło się w praktyce „współprowadzenie” instytucji kultury, które jest organizacyjnym

i funkcjonalnym dziwołagiem, rozmywającym ustawową rolę i odpowiedzialność organizatora instytucji kultury.

Wzrost liczby dotowanych instytucji kultury należy postrzegać dwojako. Pozytywnym aspektem jest oczywiście poprawa warunków finansowych tych instytucji, pieniądze z budżetu państwa umożliwiają im trwanie i zapewne rozwój. Ujemną konsekwencję stanowi fakt, iż dotowanie sprzyja psuciu instytucji. Dotacje bowiem zmniejszają ich samodzielność i ograniczają odpowiedzialność za swój rozwój. Dzięki strumieniom finansowym z ministerstwa funkcjonowanie tych instytucji staje się łatwiejsze. W porównaniu do samodzielnego poszukiwania nowych źródeł finansowania jest to wygodniejsze i bezpieczniejsze. Można oczekiwać, że dotacji będą się domagać kolejne instytucje, a te, które takie dotacje już otrzymały, będą kierować się w swoim działaniu wyłącznie chęcią utrzymania statusu. Jednocześnie średnia wysokość dotacji przypadająca na instytucję kultury zmniejsza się – „coraz więcej z nich otrzymuje coraz mniej”. W rezultacie wszystko sprowadza się do ich utrzymywania bez możliwości rozwoju.

Niski stopień samodzielności finansowej instytucji kultury powoduje ich administracyjne uzależnienie i upolitycznienie. Tym samym tracą one także samodzielność programową i przestają być kreatorami wartości autotelicznych, są doraźnie instrumentalizowane.

Publiczny mecenat przypomina zachowanie oświeconego władcy, który pozwala wszystkim swym poddanym zwracać się bezpośrednio do siebie i który rozpatrując kierowane do niego petycje (podania), chce w ten sposób czynić dobro. Liczba podań (wniosków) systematycznie rośnie, ale w rezultacie cały system radykalnie się biurokratyzuje i dobry władca jest coraz bardziej oddzielony od ludu przez otaczających go urzędników, w tym też tych, którzy mają polityczne umocowanie i ambicje.

W 2007 r. w skład 76 instytucji kultury finansowanych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego wchodziło:

- 41 państwowych instytucji kultury,
- 14 instytucji kultury wpisanych do rejestru Ministra, ale współprowadzonych z jednostkami samorządu terytorialnego (JST),

- 14 instytucji kultury, pozostających w rejestrach JST, ale współfinansowanych przez MKiDN,
- 6 instytucji filmowych,
- Polski Instytut Sztuki Filmowej.

Resort kultury i dziedzictwa narodowego sukcesywnie zwiększa wysokość środków, które – w formie dotacji – przekazuje z budżetu centralnego na realizację wybranych projektów kulturalnych. Temu służą Programy Operacyjne Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Pierwsza edycja miała miejsce w 2005 r.

Fakt znacznego wzrostu w ostatnich latach wydatków publicznych na kulturę sam w sobie jest zjawiskiem bardzo korzystnym. Należy jednak pamiętać, że dzieje się tak głównie za sprawą udostępnienia instytucjom kultury środków publicznych z zagranicy. To one tak wyraźnie zmieniły kondycję finansową wielu instytucji i resortu kultury. Polska ma szansę korzystać z tych środków relatywnie długo (co najmniej do 2015 r.), ale nie wiecznie. Nie mogą więc one stanowić finansowej podstawy długofalowej strategii rozwoju kultury. Tym bardziej że dzisiaj wiele instytucji ma dzięki nim zapewniony dostęp do środków na inwestycje. Rozbudowują się i modernizują, ale stworzony w ten sposób majątek trzeba będzie utrzymać, a tego nie da się efektywnie zapewnić bez odpowiedniej, wyższej niż obecnie, skali środków krajowych – publicznych i prywatnych.

Europejskie otwarcie okazało się dla polskiej kultury wielką szansą. Z szansy tej korzysta się jednak pobieżnie i jednostronnie. Wysiłek jest skoncentrowany na szybkiej i mało selektywnej absorpcji udostępnionych środków. Na boku natomiast pozostawia się wszystkie podstawowe i strukturalne problemy.

Tabela 12. Środki finansowe w ramach Programów Operacyjnych Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (limit finansowy)

Programy	2005		2006		2007		2008	
	w mln zł	udział (w %)	w mln zł	udział (w %)	w mln zł	udział (w %)	w mln zł	udział (w %)
Promocja Twórczości	49,9	16,6	38,0	12,3	35,2	11,5	34,9	9,5
Rozwój Infrastruktury Kultury	54,0	18,0	59,0	19,2	45,9	15,0	86,8	23,8
Edukacja Kulturalna I Upowszechnianie Kultury	13,4	4,5	13,4	4,4	10,1	3,3	15,5	4,2

Report opracowany na zlecenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, jako jeden 60

Obserwatorium Kultury	3,5	1,2	-	-	-	-	-	-
Rozwój Inicjatyw Lokalnych	5,3	1,8	5,0	1,6	5,0	1,6	5,0	1,4
Promocja Polskiej Kultury Za Granicą	10,5	3,5	6,2	2,0	6,0	2,0	5,8	1,6
Fryderyk Chopin		0,0	5,3	1,7	3,0	1,0	3,3	0,9
Promocja Czytelnictwa	38,0	12,7	40,1	13,0	39,2	12,8	39,4	10,8
Promesa Ministra Kultury	50,6	16,9	26,8	8,7	20,0	6,5	21,6	5,9
Media Z Kulturą	3,8	1,3	-	-	-	-	-	-
Patriotyzm Jutra	-	-	6,5	2,1	5,5	1,8	3,0	0,8
Znaki Czasu	2,3	0,8	2,5	0,8	3,2	1,0	2,9	0,8
Dziedzictwo Kulturowe	28,5	9,5	65,1	21,1	129,6	42,4	120,1	32,9
Wyspiański/Herbert	-	-	-	-	3,0	1,0	2,0	0,5
Mecenat	40,2	13,4	40,0	13,0	25,7	8,4	25,2	6,9
Ogółem	299,9		307,8		305,8		365,3	

Zródło: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Środki finansowe przeznaczane na realizację Programów Operacyjnych Ministra Kultury systematycznie rosną. Zdecydowanie największy udział przypada na program Dziedzictwo Kulturowe, dla którego w 2008 r. zwiększono środki w porównaniu z 2006 r. o blisko 100 mln zł. Duże znaczenie mają także programy: Rozwój Infrastruktury Kultury oraz Promocja Czytelnictwa oraz Promocja Twórczości.

Programy Operacyjne cieszą się dużą popularnością wśród podmiotów starających się o środki na działalność kulturalną. W ramach tylko jednego naboru wniosków do programu Promocja Twórczości, organizowanego na początku 2008 r., złożono ponad 1100 aplikacji. Podobnie jest w przypadku pozostałych programów. Wnioskowane kwoty wsparcia są stosunkowo niewielkie i w większości przypadków nie przekraczają 100 tys. zł. W sumie powoduje to spore obciążenie struktur Ministerstwa pracą przy ocenie wniosków.

Istotnym co do wielkości działem w wydatkach budżetowych MKiDN jest szkolnictwo wyższe. Wydatki w tym dziale systematycznie rosną – z poziomu 240,7 mln zł w 2003 r. do 361,8 mln zł w 2007 r. Oznacza to wzrost w badanym okresie o około 50%.

Tabela 13. Wydatki w ramach działu 803 (szkolnictwo wyższe) w latach 2003–2007 (w mln zł)

Wydatki na szkolnictwo wyższe (dział 803)	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	240,7	287,0	337,2	353,3	361,8
dynamika	-	19,2%	17,5%	4,8%	2,4%

Wydatki bieżące	233,8	280,1	323,2	336,2	345,1
% ogółu wydatków	97,1	97,6	95,8	95,8	95,4
Wydatki majątkowe	6 950	6 823	13 996	14 562	16 692
% ogółu wydatków	2,9	2,4	4,2	4,2	4,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa w części 24 oraz w dziale 921 Kultura i ochrona dziedzictwa {por. tytuł tabeli???) narodowego za lata 2003–2007.

Działalność dydaktyczna konsumuje około 93% wszystkich wydatków ponoszonych przez MKiDN w ramach działu szkolnictwo wyższe, a wydatki majątkowe mniej niż 5%, chociaż ich udział w ostatnich latach wyraźnie rośnie. Wynika to zapewne z tego, że uczelnie artystyczne pozyskują środki unijne na inwestycje i muszą mieć zapewnione krajowe współfinansowanie.

Wysokość wydatków przypadających na jednego studenta uczelni artystycznych w 2007 r. wynosiła 25,5 tys. zł (zob. tabela 14). Z badań GUS wynika jednak, że koszt wykształcenia studenta wyższej szkoły artystycznej wynosi ponad 37 tys. zł rocznie (i że jest ono ponad 4,5 tys. zł droższe niż uważane powszechnie za bardzo kosztowne kształcenie lekarzy). Tę różnicę o ok. 12 tys. zł na każdego studenta finansują uczelnie ze środków, które same pozyskują, w większości zapewne od studentów.

Tabela 14. Wydatki MKiDN na szkolnictwo wyższe w przeliczeniu na jednego studenta

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Wydatki w dziale 803 ogółem (w mln zł)	203,4	211,2	222,0	240,7	286,9	337,2	353,3	361,8
Liczba studentów kształcących się na uczelniach artystycznych dotowanych przez MKiDN	11 181	b.d.	b.d.	13 283	13 750	13 970	13 970	14 163
Wydatki w przeliczeniu na 1 studenta (w tys. zł)	18,2	b.d.	b.d.	18,1	20,9	24,1	25,3	25,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa w części 24 oraz w dziale 921 za lata 2003 – 2007.

Dodatkowe środki, zwłaszcza na promocję twórczości, zapewnia utworzony na mocy Ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych z dnia 4 lutego 1994 r. (Dz.U. z 2006 r., nr 90, poz. 631) Fundusz Promocji Twórczości, którego przychody to:

- wpływy od producentów lub wydawców egzemplarzy utworów literackich, muzycznych, plastycznych, fotograficznych i kartograficznych, niekorzystających z ochrony autorskich praw majątkowych; producenci ci są obowiązani do przekazywania na rzecz funduszu od 5% do 8% wpływów brutto ze sprzedaży egzemplarzy tych utworów,
- wpływy od sprawców naruszeń prawa autorskiego,
- dobrowolne wpłaty, zapisy i darowizny,
- inne wpływy.

Tabela 15. Przepływy pieniężne w ramach Funduszu Promocji Twórczości (w mln zł)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Przychody	0,76	1,27	0,46	0,74	0,60	0,70	0,98	0,95
Wydatki	1,13	0,85	0,70	0,68	0,60	0,52	0,80	1,30
Stan na koniec okresu	0,17	0,59	0,35	0,41	0,44	0,62	0,81	0,45

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa w części 24 oraz w dziale 921 za lata 2003 – 2007.

Fundusz Promocji Twórczości wspiera zadania wynikające z Ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, tj. dotacje do wydań, stypendia i zapomogi. Wartość wydatków w ramach tego funduszu w ostatnich latach rośnie, jednak nie stanowi on znaczącego źródła finansowania działalności kulturalnej.

Innym funduszem celowym przewidzianym w Ustawie o grach i zakładach wzajemnych z dnia 29 lipca 1992 r. (Dz.U. z 2004 r., nr 4, poz. 27) jest Fundusz Promocji Kultury, przeznaczony wyłącznie na promowanie lub wspieranie:

- ogólnopolskich i międzynarodowych przedsięwzięć artystycznych,
- twórczości literackiej i czasopiśmiennictwa oraz działań na rzecz kultury języka polskiego i rozwoju czytelnictwa,
- działań na rzecz ochrony polskiego dziedzictwa narodowego,
- młodych twórców i artystów,
- działań na rzecz dostępu do dóbr kultury osób niepełnosprawnych,
- zadań realizowanych w ramach projektów, w tym projektów inwestycyjnych oraz projektów współfinansowanych z funduszy europejskich i międzynarodowych, z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego,

- realizacji inwestycji służących promowaniu i wspieraniu przedsięwzięć artystycznych, rozwojowi czytelnictwa, ochronie polskiego dziedzictwa narodowego, promocji młodych twórców i artystów oraz sztuki współczesnej,
- spłaty wieloletnich zobowiązań finansowych i związanych z nimi dodatkowych obciążeń zaciąganych przez instytucje kultury, dla których organizatorem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Tabela 16. Przepływy pieniężne w ramach Funduszu Promocji Kultury (w mln zł)

	2005	2006	2007
Przychody	119,9	116,6	141,7
Wydatki	72,6	119,8	123,1
Stan na koniec okresu	57,0	53,8	72,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa w części 24 oraz w dziale 921 za lata 2003 – 2007.

Fundusz Promocji Kultury jest ważnym źródłem finansowania sfery kultury. W 2007 r. wydatkowane środki stanowiły 13,5% wartości wydatków Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w ramach działu kultura i ochrona dziedzictwa narodowego. Środki tego Funduszu pochodzą z wpływów w grach losowych stanowiących monopol państwa i są przeznaczone na finansowanie Programów Operacyjnych Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

4. 2. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego

W 2007 r. jednostki samorządu terytorialnego (JST) w Polsce przeznaczyły 4,7 mld złotych na kulturę i ochronę dziedzictwa (zob. tabela 17). W ciągu dwunastu lat wydatki z tego tytułu nominalnie wzrosły ponad siedmiokrotnie. Największy udział w wydatkach jednostek samorządu terytorialnego – około 74% – mają gminy, łącznie z miastami na prawach powiatu. Udział samorządów województw kształtuje się w granicach 25%, a powiaty w śladowym stopniu zasilają sferę kultury.

Tabela 17. Wartość wydatków na kulturę na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego (w mln zł)

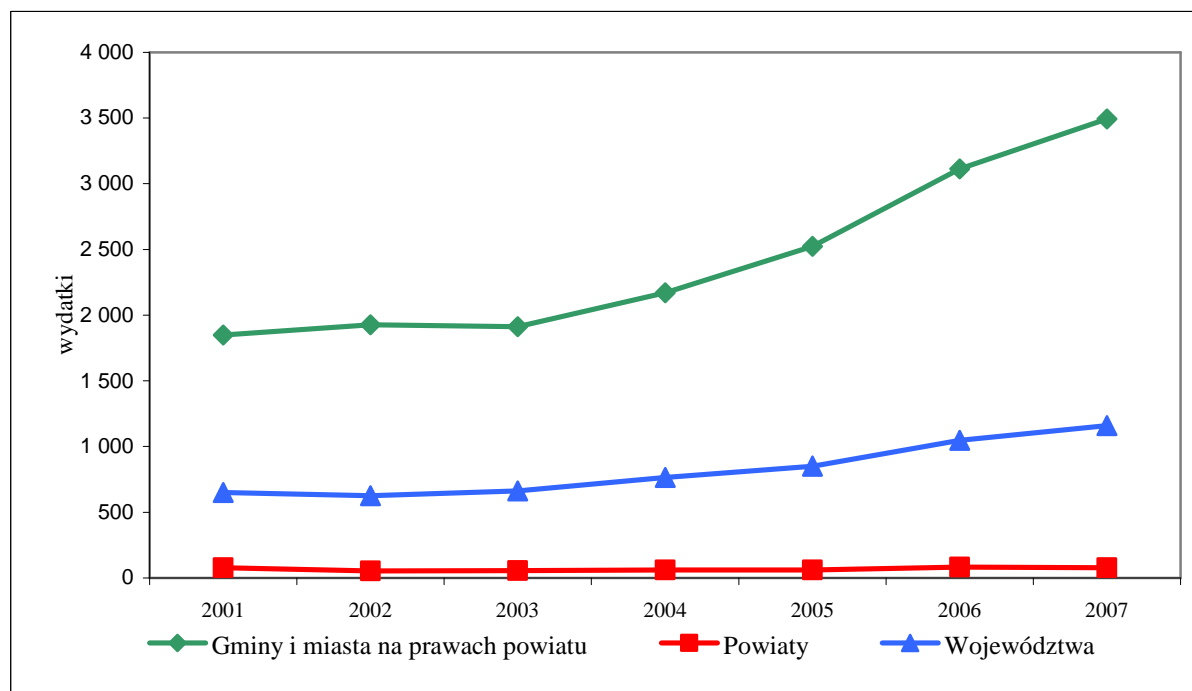
Lata	Gminy z miastami na prawach powiatu	Powiaty	Województwa	Wydatki JST ogółem
------	-------------------------------------	---------	-------------	--------------------

2007	3 492,3	79,0	1 158,6	4 729,9
2006	3 111,3	82,2	1 045,6	4 239,1
2005	2 524,9	61,9	850,2	3 436,9
2004	2 170,5	61,2	765,6	2 997,3
2003	1 911,1	55,0	663,0	2 629,1
2002	1 927,5	54,0	627,5	2 609,0
2001	1 849,4	78,8	652,2	2 580,4
2000	1 758,4	75,3	571,5	2 405,2
1999	1 552,9	b.d.	499,4	b.d.
1998	1 323,5	-	-	1 323,5
1997	1 105,7	-	-	1 105,7
1996	864,7	-	-	864,7
1995	662,3	-	-	662,3

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Począwszy od 2003 r. widoczna jest tendencja wzrostowa udziału gmin w strukturze wydatków jednostek samorządu terytorialnego na kulturę (por. wykres 2). Świadczy to o postępie decentralizacji w sektorze kultury.

Wykres 2. Wartość wydatków na kulturę na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego (w mln zł)



Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

W perspektywie można zauważyć, że lata 2001-2003 to okres, w którym samorzady w najmniejszym stopniu zwiększały w swoich budżetach pulę środków dla instytucji kultury. Główną przyczyną była stagnacja gospodarcza i związana z tym konieczność ograniczania wydatków publicznych.

Tabela 18. Dynamika zmian wartości wydatków na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego (w %)

Lata	Gminy z miastami na prawach powiatu	Powiaty	Województwa	Wydatki JST ogółem
2007	12,2	-3,9	10,8	11,6
2006	23,2	32,8	23,0	23,3
2005	16,3	1,1	11,1	14,7
2004	13,6	11,3	15,5	14,0
2003	-0,9	1,9	5,7	0,8
2002	4,2	-31,5	-3,8	1,1
2001	5,2	4,6	14,1	7,3
2000	13,2	b.d.	14,4	b.d.
1999	17,3	-	-	55,1
1998	19,7	-	-	19,7
1997	27,9	-	-	27,9
1996	30,6	-	-	30,6

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

3.2.1. Wydatki gmin

Wysokość wydatków gmin na kulturę systematycznie rośnie, także w ujęciu *per capita*. Dynamika wzrostu wydatków na jednego mieszkańca utrzymuje się powyżej 10%, czyli wyższym niż wynosi wskaźnik wzrostu PKB. Jedynie w okresie 2001-2003 nastąpiło ograniczenie tej dynamiki, a w 2003 r. zmniejszenie także nominalnej wartości wydatków.

Tabela 19. Wydatki gmin na kulturę *per capita* (w zł)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
17,2	22,3	28,6	34,2	40,6	46,0	48,4	50,4	50,0	56,9	66,2	81,6	91,6

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Tabela 20. Dynamika wydatków gmin na kulturę *per capita* (w %)

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
30,4	27,8	19,7	18,6	13,3	5,2	4,3	-0,8	13,6	16,4	23,3	12,3

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Porównanie struktury wydatków gmin miejskich, miejsko-wiejskich oraz wiejskich (por. tablice 21, 22 i 23) pozwala zaobserwować następujące prawidłowości:

- w ostatnich latach najwyższą dynamiką wzrostu wydatków na kulturę charakteryzują się gminy miejskie, choć rok 2006 znaczny wzrost wydatków majątkowych przyniósł gminom wiejskim oraz miejsko-wiejskim, co należy wiązać z realizacją projektów finansowanych ze środków funduszy strukturalnych UE;
- począwszy od roku 2004 we wszystkich rodzajach gmin wydatki majątkowe na kulturę rosną tak szybko, że zwiększa się ich udział w całkowitych wydatkach majątkowych gmin;
- w ostatnich latach zauważalna jest różnica w udziale wydatków na sferę kultury w wydatkach ogółem realizowanych przez gminy miejskie i przez gminy wiejskie; te pierwsze w 2007 r. osiągnęły wskaźnik 3,7%, gdy gminy wiejskie jedynie 2,6%; problem ten w mniejszej skali był widoczny w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych.

Tabela 21. Wydatki gmin miejskich na kulturę i ochronę dziedzictwa

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Wydatki ogółem (w mln zł)	375,34	489,95	629,58	775,86	956,42	1 117,64	1 177,71	1 211,23	1 166,64	1 342,60	1 590,20	1 907,93	2 203,25
Dynamika zmian wydatków (w %)	-	28,5	23,2	23,3	16,9	5,4	2,8	-3,7	15,1	18,4	20,0	15,5	30,5
Udział wydatków na kulturę w wydatkach ogółem (w %)	3,14	2,75	2,76	2,86	3,04	3,10	3,03	3,07	3,16	3,21	3,34	3,55	3,73
Wydatki bieżące jednostek budżetowych (w mln zł)	44,06	56,55	62,82	77,29	92,62	125,49	107,72	100,76	83,79	90,74	95,60	110,26	128,19
Wydatki majątkowe (w mln zł)	34,94	34,22	62,92	101,15	0,00	143,41	130,35	117,86	77,51	152,46	244,17	427,71	571,15
Udział wydatków majątkowych na kulturę w wydatkach majątkowych ogółem (w %)	1,44	0,93	1,22	1,64	0,00	2,03	1,86	1,84	1,57	2,48	3,11	3,95	4,43

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Tabela 22. Wydatki gmin miejsko-wiejskich na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Wydatki ogółem (w mln zł)	145,15	194,35	251,84	288,64	316,54	341,25	355,75	373,78	383,62	427,63	481,61	609,16	667,27
Dynamika zmian wydatków (w %)	-	33,9	29,6	14,6	9,7	7,8	4,2	5,1	2,6	11,5	12,6	26,5	9,5
Udział wydatków na kulturę w wydatkach ogółem (w %)	4,01	3,23	3,25	3,23	3,37	3,33	3,24	3,22	3,22	3,20	3,20	3,50	3,60
Wydatki bieżące jednostek budżetowych (w mln zł)	23,76	27,25	34,10	40,51	50,29	97,63	82,74	76,96	69,47	68,44	72,74	71,87	74,52
Wydatki majątkowe (w mln zł)	8,31	14,98	29,30	27,85	b.d.	23,08	21,47	25,39	22,03	39,48	50,46	135,63	146,27
Udział wydatków majątkowych na kulturę w wydatkach majątkowych ogółem (w %)	0,83	1,06	1,56	1,36	b.d.	1,23	1,13	1,27	1,16	1,73	1,93	3,98	4,34

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Tabela 23. Wydatki gmin wiejskich na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Wydatki ogółem (w mln zł)	141,86	180,49	224,35	259,02	279,95	299,61	315,98	342,51	360,80	400,22	453,04	594,24	621,81
Dynamika zmian wydatków (w %)	-	27,2	24,3	15,5	8,1	7,0	5,5	8,4	5,3	10,9	13,2	31,2	4,6
Udział wydatków na kulturę w wydatkach ogółem (w %)	3,34	2,36	2,25	2,27	2,33	2,30	2,27	2,27	2,26	2,24	2,29	2,56	2,56
Wydatki bieżące jednostek budżetowych (w mln zł)	39,04	49,92	62,53	72,05	87,34	135,69	127,67	124,52	119,16	112,97	109,81	103,54	98,94
Wydatki majątkowe (w mln zł)	13,95	15,27	19,03	19,68	b.d.	19,24	19,15	24,77	20,35	29,64	45,01	147,95	130,20
Udział wydatków majątkowych na kulturę w wydatkach majątkowych ogółem (w %)	1,14	0,79	0,72	0,72	0,00	0,76	0,74	0,87	0,65	0,79	1,19	3,08	2,81

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

W analizie wydatków gmin na kulturę w układzie regionalnym zwracają uwagę bardzo wysokie wydatki przypadające w 2007 r. na jednego mieszkańca województwa dolnośląskiego (131 zł), które znacznie pod tym względem wyprzedziło mazowieckie (117 zł). Na końcu listy znajdują się województwa: świętokrzyskie (55 zł) i podlaskie (68 zł).

Tabela 24. Wydatki gmin łącznie z miastami na prawach powiatu na kulturę w przeliczeniu na mieszkańca (w zł)

Jednostka terytorialna	Rok												
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Polska	17,2	22,4	28,6	34,2	40,6	46,0	48,4	50,4	50,0	56,9	66,2	81,6	91,6
dolnośląskie	24,3	30,6	38,2	49,9	55,7	67,5	73,3	70,9	65,5	74,6	89,3	112,0	131,4
kujawsko-pomorskie	14,3	18,7	23,9	26,4	32,5	35,4	38,8	39,2	41,0	44,6	51,2	71,8	84,3
lubelskie	13,0	16,9	21,5	24,6	33,3	33,4	36,5	37,0	40,9	41,7	47,3	60,1	73,8
lubuskie	17,3	23,3	28,7	31,3	37,0	42,2	49,1	46,9	46,7	57,2	59,4	81,7	87,4
łódzkie	17,2	20,2	28,7	36,6	43,0	44,4	45,9	48,5	45,1	51,8	54,7	63,9	80,6
małopolskie	18,2	25,7	31,3	37,4	47,0	52,4	47,6	48,5	50,6	56,5	73,7	85,2	86,5
mazowieckie	17,3	22,7	29,1	35,1	39,0	50,6	51,5	58,4	56,2	74,3	90,6	102,1	116,6
opolskie	16,8	21,4	34,4	38,8	42,9	42,2	42,3	43,6	45,5	51,3	58,3	82,7	86,7
podkarpackie	16,8	20,6	25,0	29,5	34,9	36,7	39,0	40,9	42,6	48,1	54,7	67,1	84,4
podlaskie	12,0	15,7	19,4	22,1	31,1	33,7	38,5	40,2	43,9	41,6	49,2	65,7	68,4
pomorskie	15,3	21,5	26,9	31,6	36,8	43,9	48,3	49,5	49,9	57,5	60,5	90,1	87,4
śląskie	19,5	25,7	32,4	38,8	46,2	53,3	55,5	60,0	56,8	62,2	71,3	82,5	94,0
świętokrzyskie	13,4	15,2	19,2	22,1	26,4	29,0	29,9	34,6	32,6	36,0	45,0	51,2	54,6
warmińsko-mazurskie	15,5	19,8	24,6	29,5	36,5	39,5	42,3	42,5	43,6	48,3	54,7	74,1	79,7
wielkopolskie	16,5	22,3	27,8	33,3	38,5	44,0	49,5	49,2	50,8	52,2	57,8	69,8	78,6
zachodniopomorskie	16,8	22,8	31,4	36,0	45,2	44,2	47,8	50,7	51,5	58,2	68,4	94,7	99,8

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

4.2.2. Wydatki miast wojewódzkich

Działalność miast wojewódzkich stanowi istotny wkład w rozwój kultury. W 2007 r. łącznie osiemnaście badanych miast przeznaczyło na ten cel ponad 1,1 mld zł, co oznacza, że co trzecia złotówka wydatkowana na kulturę przez samorządy gminne pochodzi z budżetów największych polskich miast.

Tabela 25. Wydatki miast na kulturę i sztukę ogółem (w mln zł)

Miasta	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Warszawa	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	179,49	165,31	249,09	314,58	336,36	399,77
Białystok	2,48	3,22	4,08	6,32	7,51	8,84	9,82	10,42	8,58	9,95	12,81	13,38
Bydgoszcz i Toruń	9,80	13,78	13,49	21,25	23,84	24,41	23,57	24,43	28,26	33,38	54,33	86,58
Gdańsk	10,91	14,10	16,45	20,44	28,74	31,11	27,43	26,91	31,07	35,27	45,47	50,45
Gorzów Wlkp. i Zielona Góra	3,34	4,15	4,58	6,12	9,01	9,66	8,12	7,84	10,43	10,09	18,71	17,44
Katowice	9,51	13,87	17,23	20,37	23,95	26,15	25,67	25,10	28,70	35,21	28,23	31,37
Kielce	4,27	5,62	6,05	8,03	9,36	9,09	13,91	10,48	12,20	17,96	15,11	17,83
Kraków	29,79	34,00	40,63	63,13	74,48	58,27	55,92	57,11	69,05	108,71	123,87	124,30
Lublin	6,83	8,70	10,36	10,35	9,95	14,56	12,75	13,16	12,17	13,68	15,31	21,35
Łódź	22,93	35,02	51,61	56,72	55,58	52,00	54,90	47,77	58,75	54,03	56,48	90,19
Olsztyn	2,58	3,50	3,93	6,89	7,59	8,21	8,52	10,30	11,71	13,07	14,01	23,96
Opole	3,10	8,80	8,98	5,70	5,51	6,12	5,19	5,45	6,99	9,42	12,42	15,14
Poznań	20,14	24,43	29,73	33,65	41,27	50,46	45,99	47,77	42,30	47,34	58,87	68,63
Rzeszów	3,01	3,29	3,45	5,19	5,43	5,93	5,37	5,09	5,66	6,65	8,56	25,58
Szczecin	7,59	10,58	12,49	13,78	15,60	17,68	17,84	17,36	19,03	21,57	22,17	28,26
Wrocław	22,24	28,46	38,06	48,65	64,77	71,93	61,56	58,40	54,17	81,21	104,98	120,62
Ogółem	158,53	211,51	261,12	326,61	382,59	394,42	556,04	532,89	648,16	812,12	927,70	1134,87
Dynamika	-	33,4%	23,5%	25,1%	17,1%	3,1%	41,0%	-4,2%	21,6%	25,3%	14,2%	22,3%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS

Blisko 400 mln zł w 2007 r. na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego przeznaczyła Warszawa, następny w rankingu Kraków wydał ponad trzykrotnie mniej (124,3 mln zł). Miastem, które przekroczyło kwotę 100 mln zł, był jeszcze tylko Wrocław. Stosunkowo nisko w zestawieniu uplasował się Poznań, który jest siedzibą drugiego co do wielkości województwa w Polsce – 68,6 mln zł to mniej niż na ten cel przeznaczają Łódź czy Bydgoszcz i Toruń łącznie. Najmniejsze środki do sfery kultury płyną z budżetów Białegostoku i Opola. Suma wydatków wszystkich miast ujętych w zestawieniu wykazuje dość wysoką dynamikę, która w ostatnich latach zwykle przekraczała 20%.

Tabela 26. Udział wydatków na kulturę w całości wydatków miast (w %)

Miasta	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Warszawa	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	2,83	3,24	3,98	4,21	4,16	4,39
Białystok	1,24	1,18	1,27	1,48	1,52	1,63	1,85	2,02	1,39	1,48	1,73	1,59
Bydgoszcz i Toruń	1,87	1,94	1,60	2,27	2,11	2,04	2,02	2,31	2,37	2,46	3,30	4,82
Gdańsk	2,28	2,20	2,06	2,36	2,95	2,89	2,72	2,81	2,71	2,89	3,20	3,07
Gorzów Wlkp. i Zielona Góra	1,26	1,20	1,26	1,44	1,72	1,69	1,50	1,60	1,99	1,63	2,56	2,31
Katowice	2,76	3,06	3,35	3,44	3,17	2,91	2,92	3,06	3,29	3,76	2,63	3,08
Kielce	2,28	2,34	2,06	2,37	2,26	2,14	3,24	2,63	2,78	3,28	2,37	2,95
Kraków	4,32	4,06	4,05	4,75	5,01	3,41	3,48	3,58	3,53	5,15	5,04	4,13
Lublin	2,29	2,44	2,50	1,85	1,60	2,03	1,81	2,03	1,63	1,75	1,64	2,00
Łódź	2,67	3,46	4,64	4,27	3,66	3,12	3,24	3,08	3,38	2,85	2,63	3,73
Olsztyn	1,51	1,59	1,51	2,31	2,21	2,26	2,28	2,71	2,65	2,88	2,75	4,27
Opole	2,53	4,33	3,65	1,98	1,78	1,84	1,68	1,96	2,16	2,50	2,38	2,59
Poznań	2,78	2,93	2,88	3,09	3,44	3,75	3,10	3,33	2,85	2,80	3,14	3,26
Rzeszów	1,69	1,41	1,35	1,77	1,46	1,48	1,40	1,38	1,45	1,45	1,64	4,45
Szczecin	2,02	2,24	2,04	1,82	1,79	1,90	2,02	2,35	2,34	2,41	2,23	2,56
Wrocław	3,52	3,60	3,04	3,43	3,99	4,22	3,71	3,83	3,15	4,27	4,72	4,56
Zielona Góra	1,19	1,02	1,36	1,13	1,65	1,84	1,66	1,39	1,87	1,33	1,57	2,13
Przeciętny udział	2,15	2,31	2,26	2,35	2,38	2,31	2,32	2,43	2,43	2,64	2,75	3,35

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS

W analizie udziału wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w całkowitych wydatkach miast wojewódzkich uwagę zwraca najwyższy wskaźnik dla Bydgoszczy i Torunia (w 2007 r.). Dużą część swojego budżetu na kulturę przeznaczają także: Wrocław, Rzeszów czy Warszawa. Zdecydowanie od pozostałych odstaje Białystok, który w 2007 r. jako jedyny nie osiągnął wskaźnika na poziomie 2%. Generalnie jednak tendencja we wszystkich badanych miastach jest korzystna – w latach 1996-2007 udział wydatków na kulturę wzrósł z 2,15% do 3,35%.

Tabela 27. Wydatki majątkowe miast na kulturę i sztukę (w mln zł)

Miasta	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Warszawa	-	-	-	-	-	-	11,92	4,81	40,93	44,98	41,87	81,26
Białystok	0,01	0,08	0,00	b.d.	0,03	0,10	0,84	0,70	0,45	0,81	1,29	1,26
Bydgoszcz i Toruń	1,90	3,16	1,16	b.d.	1,82	2,44	1,92	2,75	4,72	8,49	26,52	52,70
Gdańsk	0,57	1,23	1,05	b.d.	5,14	5,57	1,42	0,21	1,01	0,85	1,85	5,27
Gorzów Wlkp. i Zielona Góra	0,07	0,48	0,27	b.d.	0,41	0,46	0,40	0,11	1,83	0,83	7,23	3,67
Katowice	0,19	0,45	1,09	b.d.	0,80	0,85	0,06	0,09	2,59	9,91	1,42	3,39
Kielce	0,84	0,81	0,16	b.d.	1,23	0,64	3,10	0,46	0,83	5,54	1,16	2,46
Kraków	6,45	6,53	8,19	b.d.	11,49	7,77	4,33	2,84	13,68	37,24	45,53	39,35
Lublin	0,00	0,04	0,99	b.d.	1,45	3,02	2,12	2,28	0,23	0,88	0,21	0,80
Łódź	1,48	7,44	14,93	b.d.	9,11	4,88	4,90	4,60	9,92	4,75	4,91	31,22
Olsztyn	0,00	0,00	0,00	b.d.	0,00	0,84	0,66	0,99	2,71	1,08	0,69	9,76
Opole	0,34	5,35	4,78	b.d.	0,44	0,40	0,02	0,01	0,59	1,30	4,50	5,09
Poznań	0,50	0,56	2,83	b.d.	2,10	2,74	2,21	4,89	0,85	0,38	1,94	6,75
Rzeszów	0,96	0,91	0,49	b.d.	0,78	1,28	0,27	0,58	0,64	1,06	2,00	17,56
Szczecin	0,10	0,17	0,35	b.d.	0,90	1,20	0,25	0,17	0,10	1,14	1,92	1,64
Wrocław	0,05	0,05	4,19	b.d.	20,90	20,75	12,26	10,27	3,34	17,41	27,69	35,76
Ogółem	13,5	27,3	40,5	b.d.	56,6	52,9	46,7	35,8	84,4	136,7	170,7	297,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS

Pod względem wydatków majątkowych na kulturę zdecydowany prym, podobnie jak wcześniej, wiedzie Warszawa (81,26 mln zł). W tym rankingu swoją wysoką pozycję potwierdza też duet Bydgoszcz–Toruń (52,7 mln zł), który wyprzedził między innymi Kraków (39,35 mln zł), Wrocław (35,76 mln zł) oraz Łódź (31,22 mln zł). Lata 2004-2007 cechują się bardzo wysoką dynamiką wzrostu wydatków majątkowych, co jest związane głównie z wydatkowaniem środków w ramach funduszy strukturalnych.

4.2.3. Wydatki powiatów¹⁶

Samorzady powiatów w bardzo niewielkim stopniu uczestniczą w finansowaniu kultury. W dodatku dynamika wzrostu wydatków na tę sferę jest w ich przypadku niewielka,

¹⁶ Bez miast na prawach powiatów

w niektórych latach ujemna. Głównymi pozycjami w budżetach powiatów są dotacje, udzielane zazwyczaj bibliotekom oraz muzeom.

Tabela 28. Wydatki powiatów na kulturę

Wydatki	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem (w mln zł)	75,25	78,80	53,99	55,04	61,19	61,85	82,22	79,01
Dynamika zmian wydatków (w %)	-	4,7	-31,5	1,9	11,2	1,1	32,9	-3,9
Odsetek wydatków na kulturę w całości wydatków budżetowych	0,59	0,55	0,43	0,48	0,49	0,45	0,53	0,49
Dotacje (w mln zł)	63,15	65,83	41,41	45,03	47,65	47,00	50,44	53,53
Wydatki bieżące jednostek budżetowych ogółem (w mln zł)	10,52	9,65	9,28	8,55	10,64	10,45	11,08	13,09
Biblioteki (w mln zł)	b.d.	b.d.	12,00	13,38	14,01	14,61	16,15	16,17
Teatry dramatyczne i lalkowe (w mln zł)	b.d.	b.d.	0,97	2,15	2,20	2,29	2,49	2,35
Centra kultury i sztuki (w mln zł)	b.d.	b.d.	1,61	1,73	1,94	2,20	3,96	2,48
Muzea (w mln zł)	b.d.	b.d.	24,19	23,56	25,85	23,79	25,98	24,76

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Najwięcej w przeliczeniu na jednego mieszkańca wydają powiaty w województwie podkarpackim, wyprzedzając pod tym względem województwo świętokrzyskie. Stosunkowo aktywne na tym szczeblu administracji samorządowej są zatem powiaty regionów słabiej rozwiniętych. Na końcu listy znajdują się województwa: kujawsko-pomorskie, zachodnio-pomorskie oraz śląskie.

Tabela 29. Wydatki powiatów na kulturę w przeliczeniu na mieszkańca (w zł)

Jednostka Terytorialna	Wydatki powiatów <i>per capita</i> (w zł)							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Polska	1,97	2,06	1,41	1,44	1,60	1,62	2,16	2,07
Dolnośląskie	0,70	0,61	0,59	1,52	1,47	1,49	1,63	1,63
kujawsko-pomorskie	0,66	0,66	0,63	0,65	0,67	0,94	1,85	0,88
Lubelskie	1,89	2,04	2,00	2,01	2,17	2,29	4,07	3,93
Lubuskie	2,18	1,78	1,67	1,58	2,00	1,95	2,15	2,11
Łódzkie	1,95	2,05	2,56	2,48	2,57	2,43	3,94	2,76
Małopolskie	1,32	1,39	1,31	1,38	1,43	1,47	1,39	1,66
Mazowieckie	5,70	5,84	1,00	0,96	1,24	1,13	1,32	1,84

Opolskie	1,98	3,41	2,70	2,27	2,51	2,27	1,94	1,73
podkarpackie	1,79	1,90	1,86	1,92	1,98	2,48	4,44	4,89
podlaskie	0,90	1,06	1,05	1,00	1,16	1,12	1,12	1,29
pomorskie	1,26	1,46	1,54	1,34	1,54	1,85	2,90	2,04
śląskie	0,68	0,68	0,76	0,72	0,83	0,78	0,90	1,01
świętokrzyskie	2,49	2,87	3,09	2,61	3,11	2,87	4,60	4,35
Warmińsko-mazurskie	0,99	1,13	1,10	1,35	1,34	1,30	1,29	1,13
wielkopolskie	2,14	2,15	1,97	1,91	2,28	2,21	2,44	2,41
zachodniopomorskie	1,29	1,03	1,00	1,05	1,22	1,24	1,18	0,99

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

4.2.4. Wydatki województw

Wydatki samorządów województw na kulturę w przeliczeniu na jednego mieszkańca od 2000 r. rosną w tempie ok. 12-13% rocznie. W latach 2002-2003 nastąpiło ich czasowe ograniczenie (zob. tabela 30). Od 2004 r. dynamika znów osiągnęła poziom kilkunastu procent; w 2006 r. głównie za sprawą skokowego wzrostu wydatków majątkowych – 23%.

Tabela 30. Wydatki samorządów województw na kulturę per capita (w zł)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
wartość wydatków	13,0	14,9	17,1	16,4	17,4	20,1	22,3	27,4	30,4
dynamika (w %)	-	14,5	14,1	-3,7	5,7	15,6	11,1	23,1	10,9

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Stosunkowo dużą część wydatków samorządów województw na kulturę stanowią wydatki majątkowe. Co więcej, w ostatnich latach ich udział się zwiększa – z 17,1% w 2001 r. do 30,4% w 2007 r.

Charakterystyczny jest także stosunkowo wysoki przeciętny udział wydatków na tę sferę w stosunku do wielkości budżetów województw. Świadczy to o sporym zaangażowaniu samorządów na tym szczeblu w rozwój kultury. Jednak tendencja zmienia się na niekorzyść – w 1999 r. odsetek wydatków na kulturę w stosunku do całości wydatków wynosił ponad 15, a w 2007 r. ok. 10. Po części spowodowane jest to rozszerzeniem zakresu zadań finansowanych z budżetów samorządów województw.

Tabela 31. Wydatki samorządów województw na kulturę i ochronę dziedzictwa (w mln zł)

Wydatki	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	499,4	571,5	652,1	627,5	663,0	765,6	850,2	1 045,6	1 158,6
Odsetek wydatków na kulturę w całości wydatków budżetowych	15,3	15,1	13,8	14,5	14,1	13,1	11,2	10,4	10,5
Odsetek wydatków majątkowych na kulturę w całości wydatków majątkowych	4,4	4,6	7,0	6,7	6,2	8,2	5,7	8,4	8,0

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Najwięcej środków na sferę kultury w przeliczeniu na jednego mieszkańca wydały w 2007 r. samorzady województwa mazowieckiego (49,5 zł) oraz podlaskiego (48,8 zł), co jest wartością przekraczającą średnią krajową o ponad 60%. Najmniejsze środki na kulturę przeznaczyły województwa zachodniopomorskie (18,6 zł) oraz lubelskie (20,1 zł).

Tabela 32. Wydatki samorządów województw w przeliczeniu na mieszkańca (w zł)

Województwo	Wydatki województw <i>per capita</i>								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Polska	13,1	14,9	17,1	16,4	17,4	20,1	22,3	27,4	30,4
Dolnośląskie	18,2	21,3	25,1	19,1	19,4	20,6	24,1	22,8	25,6
kujawsko-pomorskie	17,9	19,6	24,6	22,4	19,5	24,3	26,1	43,2	30,6
Lubelskie	14,0	17,7	15,1	13,0	14,7	16,5	16,5	19,0	20,1
Lubuskie	13,7	15,8	16,1	16,7	15,4	20,6	18,5	19,6	25,1
Łódzkie	11,6	13,5	17,6	20,8	27,3	25,2	20,1	21,2	37,1
Małopolskie	11,7	14,6	15,8	15,6	17,7	22,6	21,6	29,3	29,6
Mazowieckie	12,7	14,7	15,5	15,2	15,8	22,3	27,5	47,6	49,5
Opolskie	11,4	11,7	13,0	12,8	13,8	18,1	28,8	30,8	36,9
Podkarpackie	9,8	11,6	13,0	12,8	15,0	16,7	14,8	16,5	20,7
Podlaskie	11,0	14,4	16,9	14,3	14,3	16,5	21,9	33,6	48,8
Pomorskie	13,8	17,8	20,5	24,5	23,2	21,5	29,8	25,1	29,7
Śląskie	8,5	10,6	11,2	12,7	13,6	15,9	20,6	22,4	24,9
Świętokrzyskie	12,2	12,0	13,7	11,4	11,9	13,8	14,1	16,3	21,5
warmińsko-mazurskie	12,4	13,9	13,8	14,9	15,1	18,0	20,9	21,6	26,4

Wielkopolskie	14,1	15,8	23,7	19,9	20,8	23,8	24,1	24,2	25,5
Zachodniopomorskie	20,2	14,4	15,4	13,7	14,0	15,3	17,3	19,8	18,6

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Warto zwrócić uwagę, że tylko nieliczne województwa starają się finansowo wspierać różne podmioty, które swoją aktywność formułują i definiują w postaci spójnych projektów składanych w trybie konkursowym. W wydatkach budżetowych dominują dotacje dla tych instytucji kultury, dla których samorząd województwa jest organizatorem. Taka polityka, przekładająca się także na wymiar zaangażowania finansowego, nie stymuluje aktywności obywatelskiej, nie sprzyja kreowaniu ambitnych projektów o charakterze kulturalnym, aktywność taka bowiem nie może liczyć na wsparcie ze strony ambitnego sektora publicznego. Jeżeli dodać do tego obrazu fakt, że instytucje kultury niechętnie współpracują z niezależnymi podmiotami czy twórcami, to nie może dziwić niska aktywność czy zauważalne dysproporcje w dostępie do kultury w różnych regionach.

Tabela 33. Dotacje w trybie konkursów ofert organizowanych przez samorządy województw na realizację zadań publicznych w dziedzinie kultury (w tys. zł)

Województwo	Rok	Przyznana kwota dotacji z budżetu	Budżet województwa w 2007 r.	Liczba ofert rozpatrzonych pozytywnie	Oczekiwana kwota dotacji z budżetu	Liczba złożonych ofert
dolnośląskie	2008	2 147,0	73 633,1	125	18 710,3	605
	2007	1 832,5		132	2 010,1	0
Kujawsko-pomorskie	2008	1 500,0	63 143,2	187	11 112,0	522
	2007	800,0		154	8 705,2	596
Lubelskie	2008	786,4	43 584,5	163	32 000,0	448
	2007	703,5		161	b.d.	409
Lubuskie	2008	112,8	25 356,6	38	b.d.	b.d.
	2007	132,0		27	b.d.	b.d.
Łódzkie	2008	970,0	94 703,7	26/27	b.d.	70
	2007	500,0		30	b.d.	b.d.
małopolskie	2008	3 950,0	97 128,5	216	28 384,3	706
	2007	3 001,0		188	24 025,1	774
mazowieckie	2008	4 647,0	256 844,5	588	b.d.	b.d.
	2007	3 300,0		430	10 928,1	766
Opolskie	2008	600,0	38 278,8	107	3 443,0	224
	2007	413,0		81	b.d.	206
podkarpackie	2008	350,0	43 389,7	63	b.d.	122
	2007	245,0		61	b.d.	130

Podlaskie	2008	1 152,8	58 143,2	153	b.d.	b.d.
	2007	103,0		24	b.d.	b.d.
Pomorskie	2008	1 252,0	65 680,4	b.d.	b.d.	b.d.
	2007	1 200,0		81	b.d.	b.d.
Śląskie	2008	3 822,9	115 742,2	b.d.	b.d.	b.d.
	2007	3 592,0		406	b.d.	605
świętokrzyskie	2008	206,5	27 407,3	49	b.d.	b.d.
	2007	163,0		56	b.d.	b.d.
warmińsko- mazurskie	2008	330,0	37 626,3	b.d.	b.d.	b.d.
	2007	300,0		58	b.d.	95
wielkopolskie	2008	3 000,0	86 512,3	345	20 329,3	827
	2007	3 000,0		277	b.d.	b.d.
zachodniopomorskie	2008	414,2	31 418,5	43	2 080,8	87
	2007	172,0		30	b.d.	b.d.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Urzędów Marszałkowskich.

Tabela 34. Kwota dotacji podmiotowej z budżetu dla wszystkich instytucji kultury, dla których województwo pełni funkcję organizatora w 2008 r. (w tys. zł)

Województwo	Wielkość dotacji
dolnośląskie	64 402,0
Kujawsko	51 761,2
Lubelskie	41 362,5
Lubuskie	19 301,0
Łódzkie	65 198,3
małopolskie	74 656,1
mazowieckie	164 280,0
opolskie	25 403,8
podkarpackie	39 231,2
podlaskie	22 886,2
pomorskie	54 522,6
śląskie	98 698,4
świętokrzyskie	22 229,3
warmińsko	39 274,0
wielkopolskie	93 033,8
zachodniopomorskie	29 580,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Urzędów Marszałkowskich.

Najwięcej środków na działalność kulturalną w trybie konkursowym wydatkowały w 2008 r. województwo mazowieckie, małopolskie i śląskie, najmniej natomiast lubuskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie (zob. tabela 33). Należy jednak zwrócić uwagę na

fakt, że województwo stołeczne dysponowało dużo większym budżetem niż pozostałe regiony. Udział środków przeznaczonych na działalność programową w wydatkach całego budżetu w 2007 r. stanowił ok. 1,3%. Najlepsze wskaźniki uzyskały województwa wielkopolskie (3,5%), śląskie i małopolskie (po 3,1%).

Jak pokazuje tabela 34, budżet województwa mazowieckiego w 2008 r. w większości był konsumowany przez dotacje podmiotowe dla instytucji kultury, których województwo jest organizatorem. Spore środki na działalność organizatorską przeznaczyły województwa śląskie, wielkopolskie i małopolskie, które jednak wygospodarowały także dużą część swojego budżetu na działalność programową.

Z danych przedstawionych w tej części raportu wyraźnie wynika, że decentralizacja sprzyja lepszemu funkcjonowaniu instytucji kultury. Duży wysiłek ich finansowania ponoszą gminy i samorządy województw. W tym drugim przypadku w coraz większym stopniu wydatki na kulturę i zarządzanie dziedzictwem kulturowym są postrzegane jako istotny czynnik formowania tożsamości regionalnej i rozwoju regionalnego. Nie sprawdzają się natomiast w roli organizatora kultury powiaty, co wynika także z ich bardzo ograniczonych możliwości finansowych. Wydaje się, że warto rozważyć przejęcie powiatowych instytucji kultury przez miasta, przy zapewnieniu ich częściowego finansowania przez powiaty. Nie chodzi przy tym o współprowadzenie tych instytucji, ponieważ to rozwiązanie – przyjęte w ostatnich latach – wyraźnie kuleje i się nie sprawdza. Potrzebny jest czytelny mechanizm współfinansowania działalności w przypadku tych instytucji, które choć ulokowane są w danym mieście, prowadzą działalność w szerszej skali, powiatowej, regionalnej czy krajowej. Taki mechanizm pozwoliłby spokojnie skorygować dokonany przypadkowo w latach dziewięćdziesiątych podział instytucji kultury na narodowe, marszałkowskie i prezydenckie.

Biorąc pod uwagę znaczące zaangażowanie w rozwój kultury miast, zwłaszcza tych największych, należałoby rozważyć przejęcie przez nie kolejnych instytucji kultury, ale z zapewnieniem współfinansowania ich działalności przez inne podmioty administracji publicznej, odpowiednio do terytorialnej skali prowadzonej przez te instytucje działalności. Takie rozwiązanie pozytywnie wpłynęłoby na formowanie się silnych ośrodków

metropolitalnych. Kultura jest bowiem jedną z ważniejszych ich funkcji. Jednocześnie budżety wielkich miast, większe niż samorządów województw, umożliwiają utrzymanie i finansowanie instytucji kultury o szerszej skali oddziaływania.

Proponowane rozwiązania prawne i organizacyjne pozwoliłyby bez większych konfliktów i zakłóceń skorygować w obszarze kultury słabości przeprowadzonej w 1998 r. reformy organizacji terytorialnej państwa. Kultura nie została dobrze przygotowana do tej reformy i właściwie w nią wpisana. Dlatego okazało się, że wiele przyjętych rozwiązań jest przypadkowych i chybionych.

4.3. Zagraniczne środki publiczne

Zagraniczne środki publiczne przeznaczane na finansowanie kultury w Polsce to przede wszystkim środki funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, wydatkowane w ramach tzw. okresów programowania. Po akcesji Polski do UE weszliśmy z opóźnieniem w okres programowania 2000-2006 (w naszym przypadku to lata 2004-2006). Od roku 2007 obowiązuje nas nowa perspektywa finansowa na lata 2007-2013. Dlatego podczas analizy środki finansowe przeznaczone na kulturę w ramach funduszy strukturalnych rozdzielamy oba okresy. Obecnie kończy się realizacja większości projektów z perspektywy finansowej 2004-2006¹⁷.

Kultura w latach 2004-2008 była finansowana z następujących programów operacyjnych:

- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR)
- Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich (SPO ROL)
- Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP)
- Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL)

¹⁷ Okres programowania dla wszystkich Programów Operacyjnych obejmował lata 2004-2006, jednak wdrażanie projektów zgodnie z zasadą n+2 kończy się w 2008 r.

W latach 2004-2008 realizowano projekty z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa o łącznej wartości 1 706,2 mln zł. Ponad 80% dofinansowania pochodziło ze środków ZPORR. W dużo mniejszym stopniu działania w zakresie kultury finansował SPO ROL, a śladowo środki pochodziły z SPO WKP oraz SPO RZL. Szczegółowe informacje przedstawiają tablice 35 i 36.

Tabela 35. Środki przeznaczone z funduszy strukturalnych na finansowanie kultury w latach 2004-2008 (w mln zł)

Programy	Wartość projektów z zakresu wsparcia kultury i dziedzictwa kulturowego	W tym środki unijne
ZPORR	1 410,7	772,5
SPO ROL	294,5	172,9
Pozostałe	~1,0	~0,5
Ogółem	1 706,2	945,9
Średnio w skali roku	341,2	189,2

Źródło: Opracowanie własne, szacunki na podstawie sprawozdań Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Jeśli zakładamy czteroletni okres wydatkowania środków (2004-2008), to średniorocznie w sferze kultury i ochrony dziedzictwa realizowano projekty o łącznej wartości ok. 340 milionów złotych.

Tabela 36. Środki z funduszy strukturalnych w latach 2004-2008 (w mln zł)¹

	2004	2005	2006	2007	2008 ²
ZPORR	-	38,32	153,40	294,84	285,94
SPO ROL	-	-	104,3	189,1	246,9
RAZEM	-	38,3	257,7	483,9	532,8
Udział wydatków na projekty z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa (w %)	-	2,9	19,6	36,9	40,6

¹ wartość zrealizowanych płatności na rzecz beneficjentów projektów

² wartość szacowana

Źródło: Opracowanie własne, szacunki na podstawie sprawozdań Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

ZPORR współfinansował projekty z zakresu rozwoju kultury i ochrony dziedzictwa w ramach następujących priorytetów:

- Priorytet 1.3. Regionalna infrastruktura społeczna, poddziałanie 1.3.1: regionalna infrastruktura edukacyjna.
- Priorytet 1.4. Rozwój turystyki i kultury.
- Priorytet 1.5. Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego.
- Priorytet 3.1. Obszary wiejskie.
- Priorytet 3.2. Obszary podlegające restrukturyzacji.
- Priorytet 3.3. Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne.
- Priorytet 3.5. Lokalna infrastruktura społeczna.

Zdecydowanie największy udział w finansowaniu miał priorytet 1.4., w ramach którego podpisano umowy na realizację projektów dotyczących rozwoju kultury o łącznej wartości 1 129,5 mln zł. Jest to wartość zbliżona do rocznego budżetu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w ramach działu kultura i ochrona dziedzictwa narodowego. Mocne wsparcie, głównie w zakresie wydatków majątkowych, otrzymały jednostki kultury znajdujące się poza głównymi aglomeracjami. Tabela 37 przedstawia szczegółowy podział środków, jakie zostały zakontraktowane na realizację zadań w poszczególnych priorytetach ZPORR.

Tabela 37. Wartość projektów realizowanych w ramach poszczególnych priorytetów ZPORR (w mln zł)

Priorytety	Szacowana wartość projektów z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa ¹	Wartość dotacji ²
1.3.1. Regionalna infrastruktura edukacyjna	14,7	10,7
1.4. Rozwój turystyki i kultury	1 129,5	614,0
1.5. Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego	2,0	1,5
3.1. Obszary wiejskie	58,9	34,1
3.2. Obszary podlegające restrukturyzacji	107,2	62,4
3.3. Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne	94,3	48,8
3.5. Lokalna infrastruktura społeczna	4,1	1,0
Ogółem	1 410,7	772,5

¹ Szacunek na podstawie listy projektów Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

² Wartość projektów jest tożsama z wartością podpisanych umów o dofinansowanie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z realizacji ZPORR Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Największa pula środków na rozwój działalności kulturalnej oraz ochronę dziedzictwa była zaplanowana w ramach priorytetu 1.4., uwzględniającego wsparcie dla projektów obejmujących między innymi rozwój i modernizację infrastruktury turystycznej, opracowanie i utworzenie systemów informacji turystycznej lub kulturalnej, renowację zabytkowych obiektów wraz z ich otoczeniem, budowę, rozbudowę i modernizację publicznej infrastruktury kulturalnej, organizację imprez turystycznych i kulturalnych oraz udział w specjalistycznych targach. Do czerwca 2008 r. w ramach ZPORR odrestaurowano i odremontowano 37 obiektów historycznych, a ponadto 17 obiektów zabytkowych zaadaptowano na cele kulturalne i turystyczne.

Środki publiczne są głównym źródłem płatności, które trafiają do beneficjentów ostatecznych w ramach priorytetu 1.4. ZPORR (turystyka i kultura). Uwagę zwraca niska wartość środków prywatnych, które stanowią w tym przypadku jedynie 0,5% całkowitej puli. W ramach publicznych środków krajowych największą część finansują samorządy terytorialne szczebla lokalnego.

Tabela 38. Zrealizowane płatności na rzecz beneficjentów końcowych w ramach priorytetu 1.4. na dzień 30 czerwca 2008 r. (w mln zł)

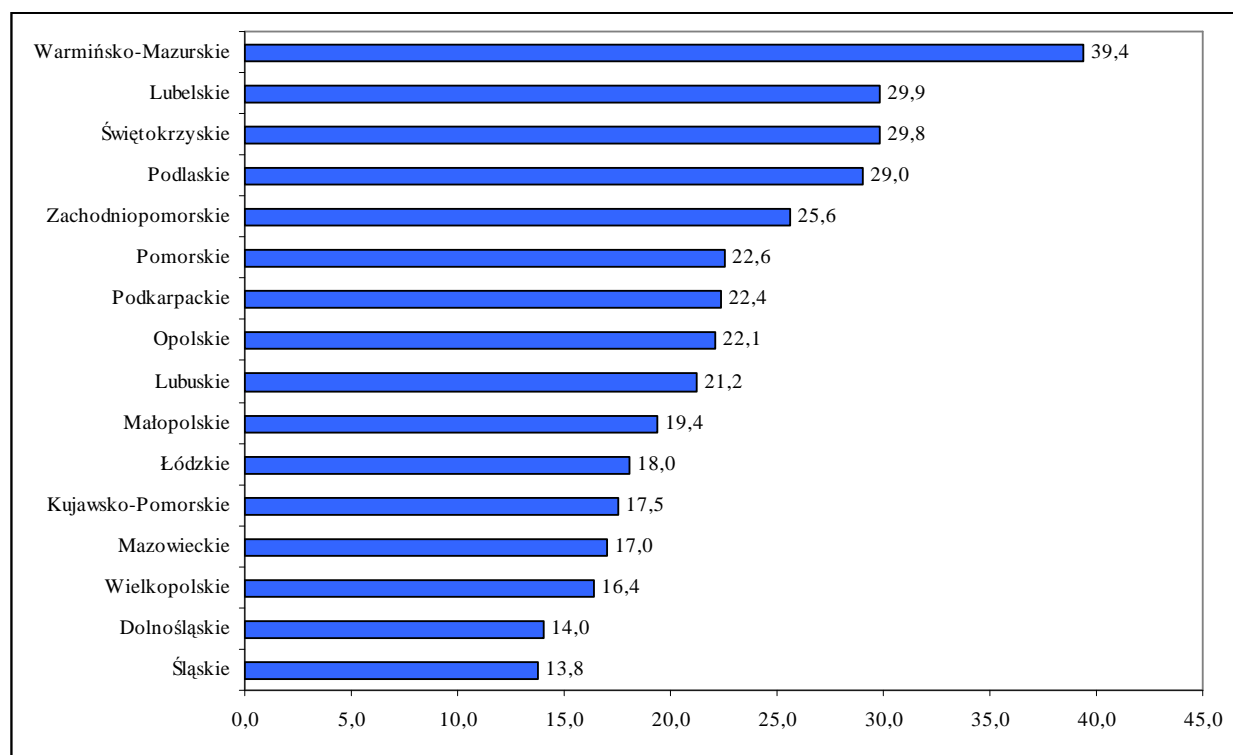
Źródła finansowania	Płatności (w mln zł)	Udział w płatnościach ogółem (w %)
Ogółem	968,7	
Środki publiczne	963,9	99,5
Publiczne środki wspólnotowe	621,2	64,1
Publiczne środki krajowe	342,7	35,4
Budżet państwa	29,7	3,1
Budżety jedn. samorządu terytorialnego szczebla regionalnego	52,8	5,5
Budżety jedn. samorządu terytorialnego szczebla lokalnego	169,6	17,5

Inne środki krajowe publiczne	90,5	9,3
Środki prywatne	4,8	0,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z realizacji ZPORR.

Analiza wartości dotacji *per capita* w układzie regionalnym wskazuje na to, że najbiedniejsze województwa otrzymują najwięcej środków na rozwój kultury i ochronę dziedzictwa. Na jednego mieszkańca województwa warmińsko-mazurskiego przypada blisko 40 zł dotacji z priorytetu 1.4. ZPORR, podczas gdy w województwie śląskim jest to niemal trzykrotnie mniej.

Wykres 3. Wartość dotacji *per capita* w ujęciu regionalnym (w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z realizacji ZPORR.

W latach 2007-2015 źródłami finansowania dla kultury mają być:

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.
- Regionalne Programy Operacyjne.
- Mechanizm Finansowy EOG.

Środki finansowe, które będą przeznaczone na sferę kultury w latach 2007-2015, zostały przedstawione w tabelicy 39. Z przeprowadzonej analizy wynika, że w okresie tym na kulturę w ramach programów z udziałem funduszy zagranicznych ma być wydatkowanych ok. 560 mln zł rocznie. W porównaniu z okresem programowania 2004-2006, kiedy średnie roczne dofinansowanie wyniosło około 340 mln zł, jest to duży wzrost.

Tabela 39. Wartość środków z poszczególnych programów operacyjnych (mln zł)

Programy	Środki ogółem	Średnio w skali roku
Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	2 000,0	222,2
Regionalne Programy Operacyjne	2 219,0	246,6
Mechanizm Finansowy EOG	275,3	91,8
Ogółem	4 494,3	560,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Łącznie w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013 na rozwój kultury i zachowanie dziedzictwa jest dostępna pula ponad 500 mln euro, czyli ok. 2 mld zł¹⁸.

Tabela 40. Alokacja środków na kulturę w PO IŚ (w mln zł)

Kierunki alokacji	Środki unijne	Środki krajowe	Ogółem
Ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego	353,57	62,41	415,98
Rozwój oraz poprawa stanu infrastruktury kultury	1 063,83	187,74	1 251,57
Infrastruktura szkolnictwa artystycznego	297,50	52,50	350,00
Ogółem	1 715,00	302,75	2 017,40

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentów programowych PO Infrastruktura i Środowisko.

¹⁸ Wg kursu 1 euro = 3,5 zł.

W szesnastu regionalnych programach operacyjnych zaplanowano w sumie ok. 634 mln euro na cele rozwoju kultury i zachowania dziedzictwa kulturowego. Daje około 2,2 mld zł do spożytkowania w latach 2007-2015. Rocznie jest to średnio blisko 250 mln zł.

Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego w Priorytecie 3 przewiduje wsparcie na rzecz „ochrony kulturowego dziedzictwa europejskiego, w tym transportu publicznego i odnowy miast”. Środki zostały rozdysponowane z początkiem 2007 r. jednak do końca 2009 r. będzie trwała realizacja projektów, które otrzymały dofinansowanie. Całkowita suma przeznaczona na ten priorytet wynosi 78,6 mln euro (ok. 275,3 mln zł). Kwota ta nie uwzględnia wkładu krajowego.

Celem realizowanych przedsięwzięć jest zachowanie i odbudowa europejskiego dziedzictwa kulturowego wraz z jego otoczeniem oraz wykreowanie narodowych produktów turystyki kulturowej w historycznych miastach Polski (w szczególności Warszawie, Krakowie, Gdańsku, Wrocławiu, Poznaniu).

4. 4. Wydatki gospodarstw domowych

W 2007 r. udział wydatków na kulturę w łącznych wydatkach gospodarstw domowych wzrósł w stosunku do 2006 r. z 3,4% do 3,6%. Udział wydatków na kulturę w poszczególnych grupach społeczno-ekonomicznych gospodarstw domowych wahał się od 2,1% do 3,9%.

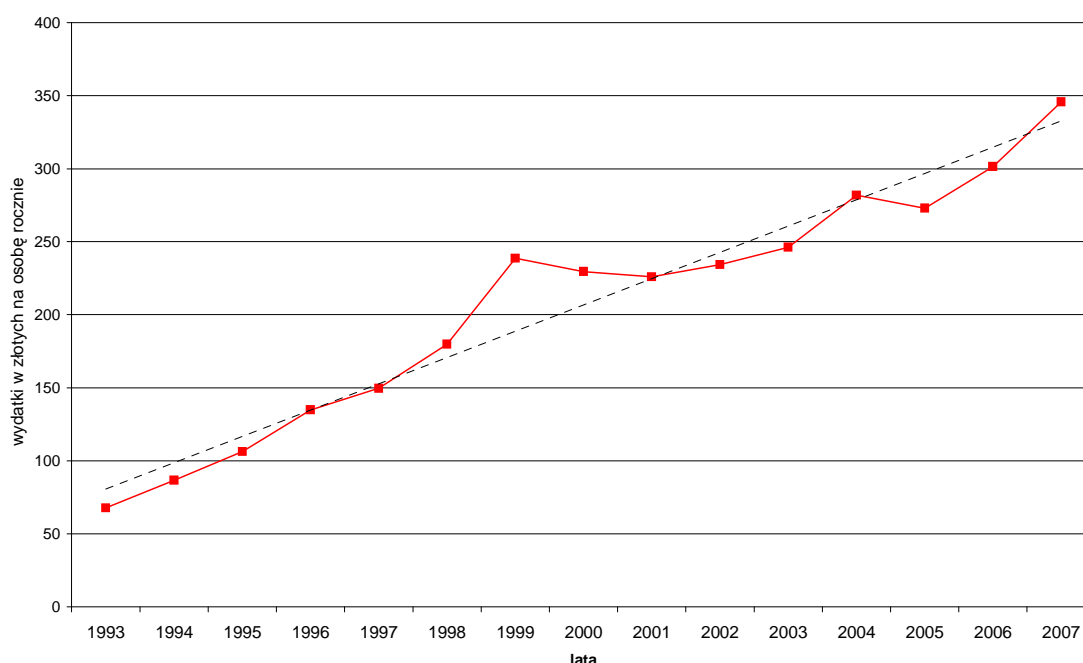
Przeciętne roczne wydatki na zakup artykułów i usług kulturalnych na jedną osobę w gospodarstwach domowych w 2007 r. wyniosły 345,7 zł. Ich wartość nominalna w porównaniu z rokiem poprzednim wzrosła o 14,7% i była wyższa we wszystkich typach gospodarstw domowych.

Wydatki na kulturę w poszczególnych grupach społeczno-ekonomicznych w ujęciu wartościowym kształtowały się następująco: 506,8 zł na osobę w gospodarstwach osób pracujących na własny rachunek, 368,5 zł w gospodarstwach emerytów i rencistów (w gospodarstwach emerytów – 404,6 zł, a w gospodarstwach rencistów – 261,2 zł), 345,8 zł

w gospodarstwach pracowników (225,8 zł w gospodarstwach osób pracujących na stanowiskach robotniczych, a 523,6 zł – w gospodarstwach osób pracujących na stanowiskach nierobotniczych) oraz 151,7 zł w gospodarstwach rolników.

Z roku na rok gospodarstwa domowe wydają nominalnie na kulturę, w przeliczeniu na jedną osobę, o 18,0 zł więcej i tendencja ta utrzymuje się na mniej więcej stałym poziomie od 1993 r.

Wykres 4. Tendencja wzrostu wydatków nominalnych w gospodarstwach domowych na kulturę na jedną osobę rocznie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS 2008.

W 2007 r. – podobnie jak w roku poprzednim – najwyższe wydatki związane były z mediami. Opłaty za abonament radiowy i telewizyjny wyniosły 46,0 zł na osobę, a za telewizję kablową – 75,4 zł i stanowiły odpowiednio: 13,3% i 21,8% wszystkich wydatków gospodarstw domowych na kulturę. Na gazety i czasopisma gospodarstwa domowe wydały 42,8 zł na jedną osobę (12,4% wydatków na kulturę), a na książki średnio 17,0 zł (wraz z podręcznikami do nauki kwota ta wyniosła 53,2 zł).

Wyraźne różnice widać także w wydatkach gospodarstw domowych związanych z korzystaniem z Internetu. Przeciętnie na jedną osobę w gospodarstwie domowym w 2007 r. wydatki na usługi internetowe przez telefon stacjonarny wyniosły 28,20 zł, a inne opłaty

internetowe (poza telefonem) 44,2 zł. W poszczególnych typach gospodarstw było to odpowiednio: w gospodarstwach pracujących na własny rachunek – 58,8 zł i 72,9 zł, w gospodarstwach pracowników – 31,4 zł i 54,1 zł, w gospodarstwach rolników – 18,7 zł i 9,5 zł, w gospodarstwach emerytów i rencistów – 16,8 z i 23,2 zł.

Tabela 41. Miesięczne wydatki gospodarstw domowych na kulturę i rekreację w przeliczeniu na osobę (w zł)

Województwo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Polska	37,1	40,1	39,7	40,2	44,4	47,0	47,3	53,2	61,5
dolnośląskie	41,6	40,7	42,4	41,8	45,5	46,9	53,1	56,3	67,9
Kujawsko-pomorskie	27,9	32,5	34,4	34,8	35,5	37,2	40,3	46,8	56,7
Lubelskie	31,4	32,6	31,0	32,1	35,2	38,6	37,1	40,7	47,6
Lubuskie	37,5	43,6	41,4	38,7	45,0	42,3	46,5	54,8	60,7
Łódzkie	40,9	45,3	40,2	46,1	50,1	49,7	51,3	57,0	66,6
małopolskie	38,3	38,4	42,9	40,4	41,3	48,4	43,1	45,7	60,4
mazowieckie	50,4	56,0	54,0	56,8	68,2	73,4	67,0	77,9	88,0
Opolskie	33,7	41,1	41,9	41,7	41,2	52,4	50,1	52,1	64,4
podkarpackie	29,9	30,5	27,3	30,9	35,2	35,6	34,4	36,8	41,2
Podlaskie	26,9	32,5	31,8	34,5	37,0	38,7	38,8	42,6	47,0
Pomorskie	33,5	40,8	42,4	47,5	48,2	48,0	50,4	62,5	75,9
Śląskie	46,8	44,2	43,8	40,1	42,3	44,1	47,2	55,2	60,4
świętokrzyskie	24,2	26,5	27,8	24,5	32,3	29,5	30,1	30,4	33,8
warmińsko-mazurskie	24,4	27,1	30,8	33,8	36,2	35,2	38,0	39,0	49,9
wielkopolskie	29,9	36,0	35,6	33,3	37,7	40,1	43,1	48,2	51,1
zachodniopomorskie	37,0	37,8	36,3	37,3	39,7	46,5	45,7	52,3	58,6

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Tabela 42. Dynamika wzrostu wydatków gospodarstw domowych na kulturę i rekreację (w %)

Województwo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Polska	7,9	-0,9	1,3	10,4	5,9	0,4	12,6	15,7
dolnośląskie	-2,1	4,1	-1,6	9,1	2,9	13,4	5,9	20,7
kujawsko-pomorskie	16,4	5,9	1,4	2,0	4,7	8,4	16,1	21,1
Lubelskie	3,8	-4,9	3,5	9,7	9,7	-3,9	9,8	16,8
Lubuskie	16,1	-5,1	-6,5	16,2	-6,0	10,0	18,0	10,7
Łódzkie	10,6	-11,3	14,9	8,6	-0,7	3,2	11,2	16,8
małopolskie	0,2	11,9	-5,8	2,1	17,4	-10,9	6,0	31,9
mazowieckie	11,2	-3,6	5,3	20,0	7,7	-8,8	16,3	13,0

Opolskie	22,1	2,1	-0,5	-1,2	27,2	-4,5	4,1	23,6
podkarpackie	1,7	-10,3	13,1	13,8	1,2	-3,2	6,9	12,0
Podlaskie	21,0	-2,1	8,4	7,3	4,6	0,2	9,7	10,2
Pomorskie	21,7	3,9	12,1	1,5	-0,3	4,8	24,1	21,5
Śląskie	-5,5	-0,9	-8,5	5,4	4,5	7,0	16,9	9,3
świętokrzyskie	9,2	5,0	-11,7	31,7	-8,8	2,0	1,0	11,2
warmińsko-mazurskie	11,2	13,6	9,9	6,9	-2,8	8,2	2,6	27,8
wielkopolskie	20,6	-1,1	-6,5	13,3	6,4	7,5	11,8	6,0
zachodniopomorskie	2,3	-4,2	2,9	6,4	17,0	-1,6	14,4	12,1

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Szczegółowe dane Głównego Urzędu Statystycznego w zakresie analizy wydatków gospodarstw domowych na kulturę obejmują lata 2005-2007, wcześniej od 1999 r. informacje o wydatkach na kulturę i rekreację zbierano łącznie. Wydatki we wcześniejszych latach zostały wyliczone szacunkowo¹⁹ (zob. tablica 43).

Tabela 43. Wydatki gospodarstw domowych na kulturę w latach 1999-2007

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Łącznie (w mln zł)	8 080,9	8 718,5	8 639,7	8 745,2	9 646,6	10 211,1	10 252,1	11 533,6	13 338,2
Dynamika (w %)	-	7,9	-0,9	1,2	10,3	5,9	0,4	12,5	15,6

Źródło: Szacunki własne na podstawie danych GUS.

Wzrost wydatków na kulturę był bardzo nieregularny. Najwyższa dynamika wystąpiła w latach 2003 i 2006-2007, możemy więc dostrzec pewną korelację wydatków na kulturę z dynamiką PKB.

¹⁹ Szacunkowe wydatki w latach 1999-2004 wyliczono w następujący sposób: na podstawie dostępnych danych o wydatkach gospodarstw domowych w latach 2005-2007 został ustalony udział wydatków na kulturę w wydatkach na kulturę i rekreację. Wyniósł on 47,4%. Na podstawie tego współczynnika zostały określone wydatki na kulturę we wcześniejszych latach.

Tabela 44. Standaryzowane (w cenach bieżących) wydatki gospodarstw domowych na rekreację i kulturę na jednego członka gospodarstwa domowego rocznie, w wybranych krajach Europy w latach 1999-2007 (w euro)

Kraj	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Austria	1 600	1 700	1 800	1 800	1 800	1 800	1 900	1 900	2 000
Belgia	1 200	1 300	1 300	1 200	1 300	1 300	1 400	1 400	1 500
Bułgaria		100	100	100	100	100	100		
Cypr	800	800	800	900	900	1 000	1 100	1 200	1 200
Czechy	300	400	400	500	500	500	600	600	700
Dania	1 600	1 700	1 700	1 700	1 800	2 000	2 100	2 300	2 300
Estonia	200	200	300	300	300	400	400	500	600
Finlandia	1 300	1 400	1 400	1 500	1 500	1 600	1 700	1 800	2 000
Francja	1 100	1 200	1 200	1 300	1 300	1 400	1 400	1 500	1 500
Grecja		600	800	800	800	900	1 000	1 300	1 300
Hiszpania	800	900	1 000	1 000	1 000	1 100	1 100	1 200	
Holandia	1 400	1 400	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 600	1 700
Irlandia	800	1 000	1 000	1 100	1 100	1 200	1 200	1 300	1 400
Islandia	2 000	2 400	2 100	2 200	2 200	2 400	2 900	2 600	
Litwa	100	100	200	200	200	200	300	300	400
Luksemburg	1 700	1 800	1 900	2 100	2 000	2 100	2 100	2 100	2 100
Łotwa	100	100	200	200	200	200	300		
Malta	800	900	900	900	900	900	900	1 000	1 000
Niemcy	1 400	1 400	1 400	1 400	1 400	1 400	1 400	1 500	1 500
Norwegia	1 900	2 100	2 200	2 500	2 500	2 500	2 700		
Polska	200	300	300	300	200	300	300	300	
Portugalia	500	500	500	500	500	600	600	700	
Rumunia	100	100	100	100	100	100	100	100	
Słowacja	200	200	200	200	300	300	400	400	
Słowenia	600	600	700	700	800	800	900	900	1 000
Szwajcaria	1 900	1 900	2 000	2 100	2 000	2 000	2 000	2 000	
Szwecja	1 500	1 600	1 600	1 600	1 700	1 700	1 700	1 800	1 900
Turcja	100	200	100	100	100	200	200	200	200
Węgry	200	200	200	300	300	300	400	400	400
Wielka Brytania	1 700	2 000	2 000	2 100	2 000	2 200	2 300	2 400	
Włochy	900	900	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000

Zródło: Eurostat.

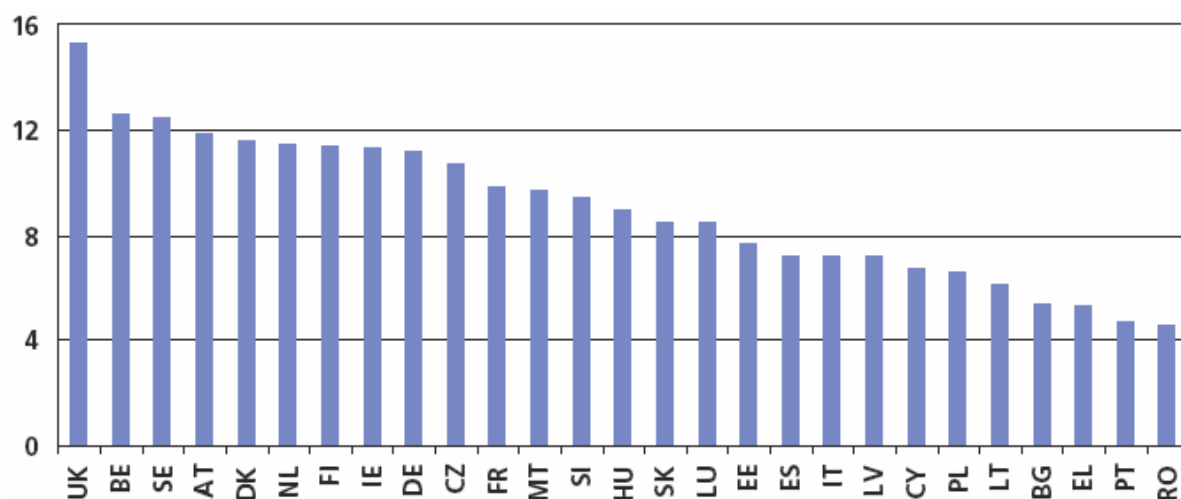
W skali europejskiej polskie gospodarstwa domowe wydają na kulturę niewiele (zob. tabela 44). Od krajów, które pod tym względem są liderami, dzieli nas ogromny dystans. Na przykład w Niemczech poziom wydatków jest pięciokrotnie wyższy niż w Polsce i wynosi 1500 euro. Także sąsiadujące z Polską Czechy czy Słowacja, pomimo że w 1999 r. ich

Raport opracowany na zlecenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, jako jeden 90

z Raportów o Stanie Kultury.

wydatki były takie same jak w Polsce, w 2006 r. wyprzedają nas – Czechy dwukrotnie (600 euro), a Słowacja półtorakrotnie (400 euro). W stosunku do liderów, którymi są Dania i Wielka Brytania, różnica poziomu wydatków okazuje się blisko ośmiokrotna.

Wykres 5. Udział wydatków na rekreację i kulturę w całkowitych wydatkach gospodarstw domowych w 2007 r. (w%)



Źródło: Eurostat.

Tego w sumie pesymistycznego obrazu zasadniczo nie zmieniają dane dotyczące udziału wydatków na kulturę i rekreację w budżetach gospodarstw domowych, który jest w Polsce niższy niż w starych państwach członkowskich UE (poza Portugalią i Grecją). Niższe wskaźniki mają tylko Litwa, Bułgaria i Rumunia. Od wielu państw (w tym do Czech) dzieli nas duży i od lat nie malejący dystans.

ANEKS

1. Instytucje kultury

Jako jednostki kultury rozumiane będą te instytucje, które w zakresie swej działalności jako zadanie główne bądź dominujące mają zapisaną działalność w obszarze kultury. Konkretnie chodzi o następujące kategorie działalności:

- artystyczna i literacka działalność twórcza,
- działalność obiektów kulturalnych,
- pozostała działalność rozrywkowa, gdzie indziej nie sklasyfikowana,
- działalność bibliotek i archiwów,
- działalność muzeów i ochrona zabytków.

Tak zdefiniowany obszar instytucji kultury obejmuje około 14 tys. jednostek i daje zatrudnienie około 0,54% (w 2007 r.) ogółu pracujących w gospodarce narodowej (tabela 45). Liczba instytucji kultury i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w obszarze kultury systematycznie i szybko rośnie, zwłaszcza w ostatnich latach (2004-2007). Rośnie jednocześnie liczba osób w nich zatrudnionych. Jednakże stanowi ona tylko ułamkową część ogólnego zatrudnienia (około 0,7%).

Obszar kultury jest zdominowany przez podmioty publiczne. Liczba instytucji kultury prowadzonych przez podmioty sektora prywatnego jest niewielka i ponad dziesięciokrotnie mniejsza niż liczba instytucji prowadzonych przez podmioty sektora publicznego. Najwięcej – bo blisko 88,5% – instytucji kultury podległych podmiotom sektora publicznego jest zarządzanych przez gminy. Samorząd powiatowy zarządza około 10,5% instytucji, a samorząd wojewódzki pozostałym 1%.

Liczba podmiotów prywatnych podejmujących działalność kulturalną w ostatnim okresie rośnie, ale nadal stanowi margines. Dlatego rozwój kultury jest wciąż nadmiernie uzależniony od poziomu wydatków budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego,

a tylko w niewielkim stopniu wynika z inwestycji sektora prywatnego, choć – jak wskazuje kilka znamienych przykładów (Stary Browar w Poznaniu, Fabryka Trzciny w Warszawie) – bogaci inwestorzy byliby gotowi włożyć spore środki w przedsięwzięcia znaczące dla kultury, jeżeli znajdą zrozumienie i wsparcie ze strony administracji publicznej, zwłaszcza miast metropolitalnych. Inwestorzy ci dostrzegli zmiany zachodzące w modelu konsumpcji i rosnące aspiracje kulturalne młodszego pokolenia Polaków, a to otwiera nową przestrzeń dla działalności kulturalnej, którą mógłby zagospodarować także sektor prywatny.

Tabela 45. Zatrudnienie w instytucjach kultury oraz ogółem

Wyszczególnienie	Lata					
	2002 ¹	2003 ¹	2004 ¹	2005 ¹	2006 ¹	2007 ²
Przeciętne zatrudnienie ogółem (w etatach)	48 151	49 903	51 179	52 371	55 055	65 289
Liczba pracujących (w osobach)	52 545	54 580	56 092	57 328	58 729	73 205
Liczba pracujących w całej gospodarce narodowej (w osobach)	12 486 682	12 332 406	12 413 284	12 576 281	12 905 398	13 456 973

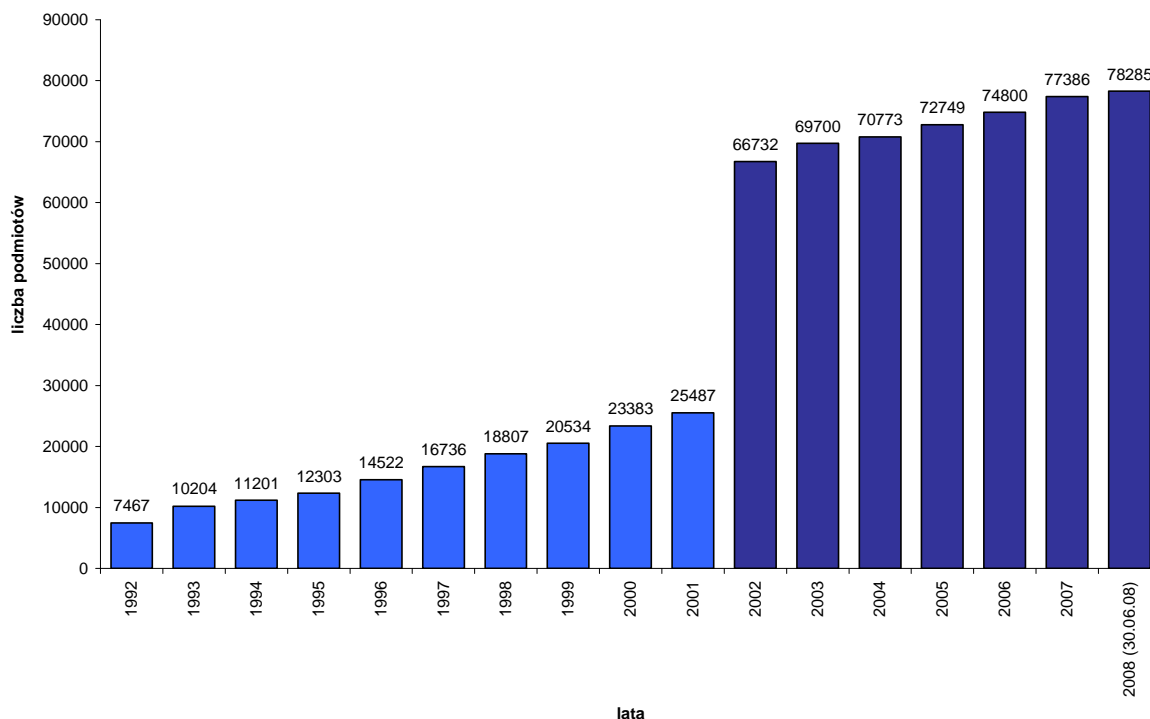
¹ Dane za lata 2002-2006 wyliczone na próbie reprezentacyjnej ok. 1500 jednostek (kryterium liczby pracujących).

² Dane za 2007 r. wyliczone na próbie pełnej ok. 4000 jednostek kultury.

Źródło: Dane GUS 2008.

Na całość aktywności w obszarze kultury składają się jednak nie tylko wyżej wymienione rodzaje działalności. Dane o liczbie jednostek związanych z działalnością kulturalną, rekreacją i sportem w latach 1992-2007 (i stan w połowie roku 2008) przedstawia wykres 6. Wynika z nich, że w połowie 2008 r. działalność tego rodzaju (sekcja O, dział PKD 92) prowadziło łącznie 78 258 podmiotów.

Wykres 6. Liczba jednostek związanych z działalnością kulturalną, rekreacją i sportem w gospodarce w latach 1992-2007 (i stan w połowie roku 2008)¹



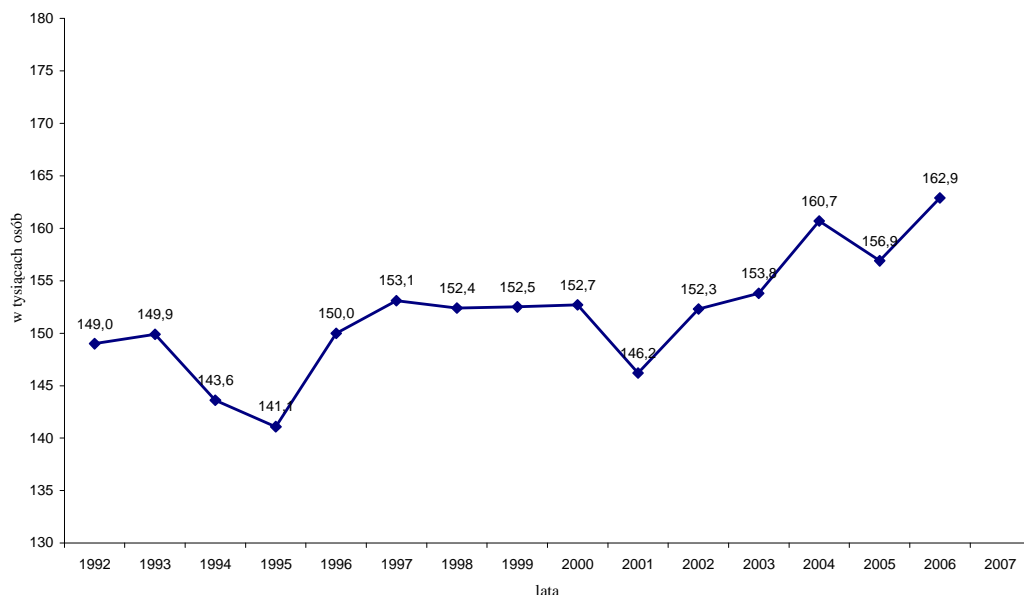
¹ Bez podmiotów osób fizycznych o liczbie pracujących do 9 osób.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS 2008.

Dane przedstawione na wykresie nie obejmują małych podmiotów gospodarczych, o liczbie zatrudnionych do dziewięciu osób. Powoduje to niedoszacowanie rzeczywistej liczby podmiotów i wielkości zatrudnienia. Jeśli jednak weźmiemy pod uwagę, że w tym obszarze główne znaczenie ma sektor publiczny, a w nim występują raczej większe jednostki, błąd nie jest wielki. Zauważalna na wykresie różnica w liczbie podmiotów zaklasyfikowanych jako jednostki działające w obszarze kultury, rekreacji i sportu przed rokiem 2002 i po nim wynika ze zmian w klasyfikacji PKD w 2002 r. Jednakże zarówno przed przeklasyfikowaniem, jak i po jego przeprowadzeniu wyraźnie widoczna jest tendencja wzrostowa liczby podmiotów prowadzących działalność w tym obszarze.

Wykres 7 przedstawia liczbę zatrudnionych w obszarze kultury, rekreacji i sportu w latach 1992-2007. Widoczna na nim tendencja wskazuje na wzrost zatrudnienia w tych dziedzinach. Jeżeli w poprzedniej dekadzie można było obserwować stagnację, a w 2001 r. nawet chwilowy spadek liczby zatrudnionych, to po roku 2001 obserwujemy wysoką

dynamikę zatrudnienia. W ciągu pięciu lat nastąpił przyrost o 11,4%, a liczba podmiotów działających w tym obszarze wzrosła o ponad 17%.

Wykres 7. Liczba zatrudnionych w obszarze kultury, rekreacji i sportu w latach 1992-2007



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS 2008.

Rozwój kultury w głównej mierze jest uzależniony od poziomu wydatków budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, a tylko w niewielkim stopniu wynika z inwestycji sektora prywatnego. W sferze publicznej znajdują się przede wszystkim biblioteki publiczne i ich filie. Ponadto w 2007 r. wśród organizowanych przez jednostki sektora publicznego instytucji prowadzących działalność kulturalną było 83,3% ogółu muzeów i oddziałów muzealnych, 66,5% kin i 56,1% galerii i salonów sztuki. Jednostki sektora publicznego nadal przeważają także wśród organizatorów instytucji scenicznych.

Od 1999 r. większość instytucji kultury prowadzonych wcześniej głównie przez organy administracji rządowej została przekazana samorządom terytorialnym. W 2007 r. jednostki samorządu terytorialnego zarządzały już 91,7% domów i ośrodków kultury, klubów i świetlic, 70,8% muzeów i oddziałów muzealnych, 57,7% kin oraz 51,7% galerii i salonów sztuki.

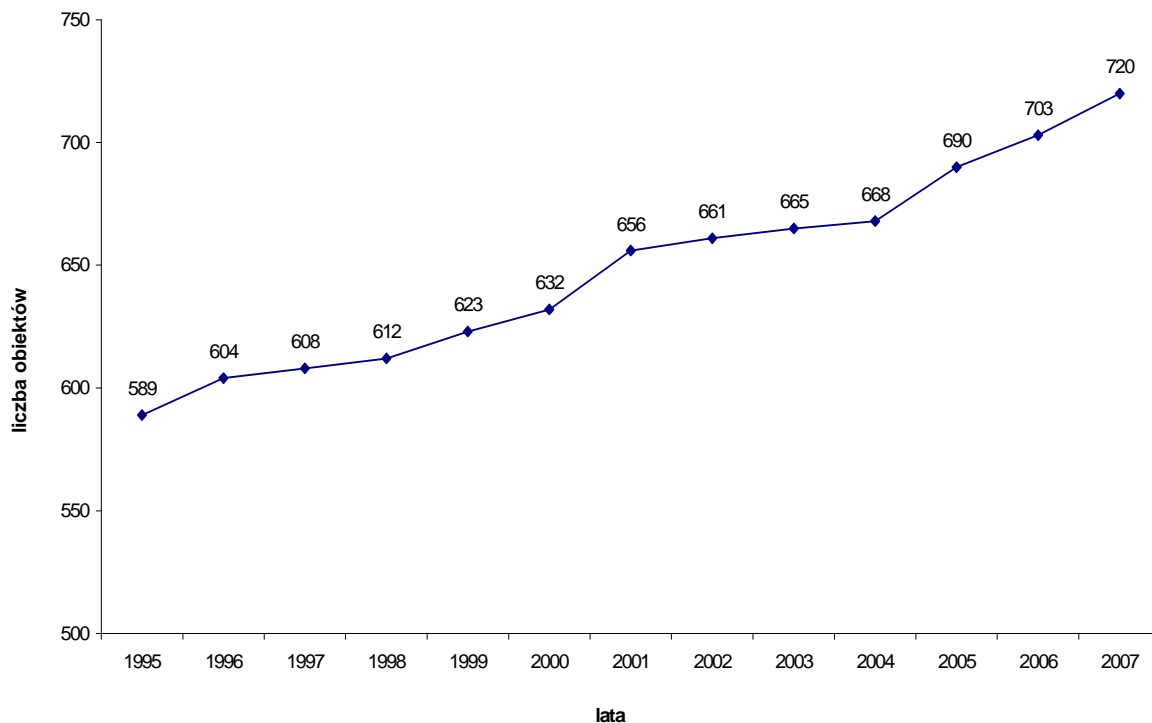
Jednostki sektora prywatnego rozwijają się w obszarze działalności wydawniczej (zarówno wydawnictw periodycznych, jak i nieperiodycznych), dominują również w sferze mediów, zwłaszcza radia, a także telewizji. Opanowują także rynek kinematografii w zakresie produkcji i dystrybucji filmów. W sektorze własności prywatnej znajdują się ponadto księgarnie i punkty sprzedaży prasy i książek oraz wypożyczalnie filmów.

Muzea, teatry, kina, galerie, biblioteki, domy kultury i inne pokrewne instytucje uczestniczące w tworzeniu i upowszechnianiu dóbr kultury tworzą sieć instytucji kultury. Poniżej przedstawiamy dane dotyczące ich liczby i rozmieszczenia terytorialnego w latach 1995-2007.

Liczba muzeów, teatrów, instytucji muzycznych i wystawienniczych oraz domów kultury rośnie, spada liczba bibliotek i kin. Sieć tych instytucji jest wyraźnie zróżnicowana regionalnie. Wyższa dostępność do nich jest generalnie związana z poziomem rozwoju gospodarczego danego województwa i stopniem jego urbanizacji. W województwach słabiej rozwiniętych oraz na terenach wiejskich możliwości korzystania z publicznej oferty kulturalnej wyznaczają nadal domy kultury i biblioteki.

W latach 1995-2007 obserwujemy systematyczny równomierny wzrost liczby muzeów. Z roku na rok przybywa około dziesięciu kolejnych obiektów (wykres 8).

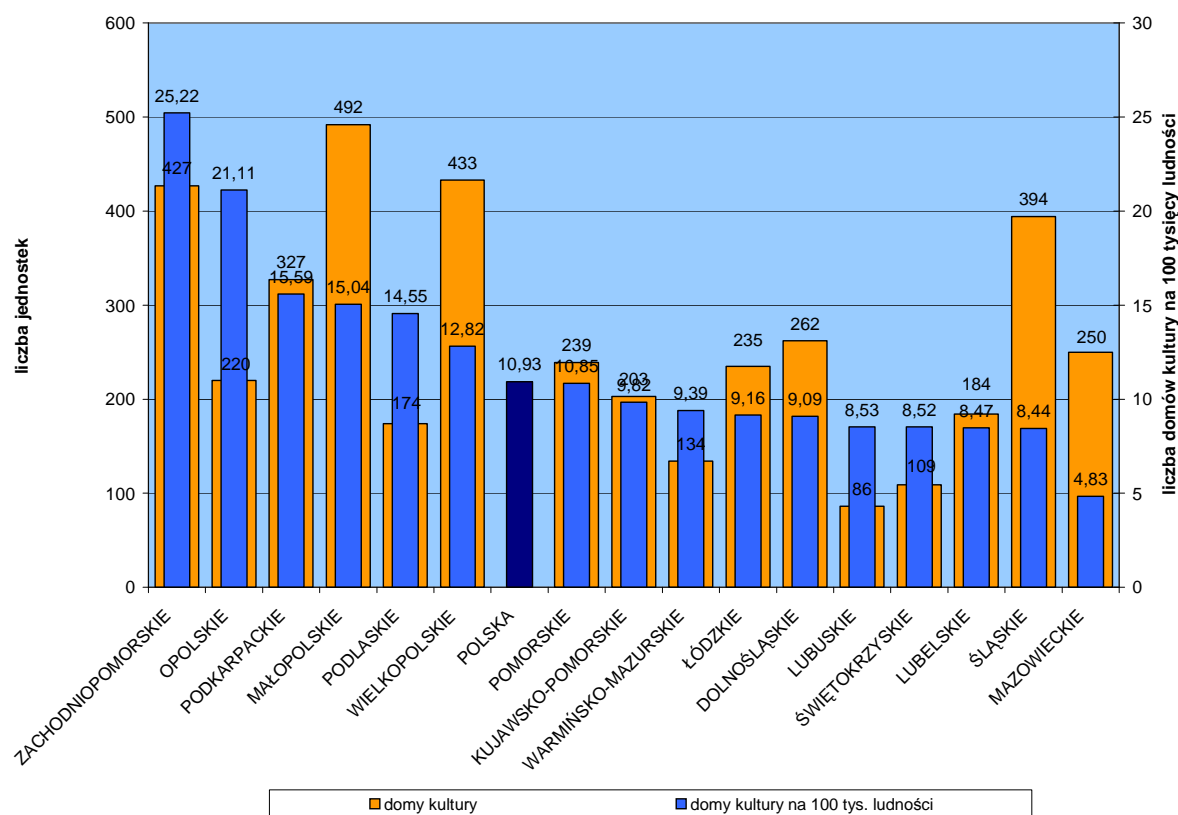
Wykres 8. Muzea (łącznie z oddziałami) w latach 1995-2007



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS 2008.

Wykres 9 przedstawia zróżnicowanie liczby muzeów w poszczególnych województwach. Zarówno liczba muzeów, jak i liczba muzeów przypadająca na 100 tys. mieszkańców jest bardzo różnicowana terytorialnie. Najwięcej muzeów, czyli 106, ma województwo małopolskie, na drugim miejscu znajduje się województwo mazowieckie ze 104 muzeami. Trzecią pozycję zajmuje województwo wielkopolskie z liczbą 79 muzeów.

Wykres 9. Zróżnicowanie liczby muzeów i liczby muzeów na 100 tys. mieszkańców w poszczególnych województwach w roku 2007



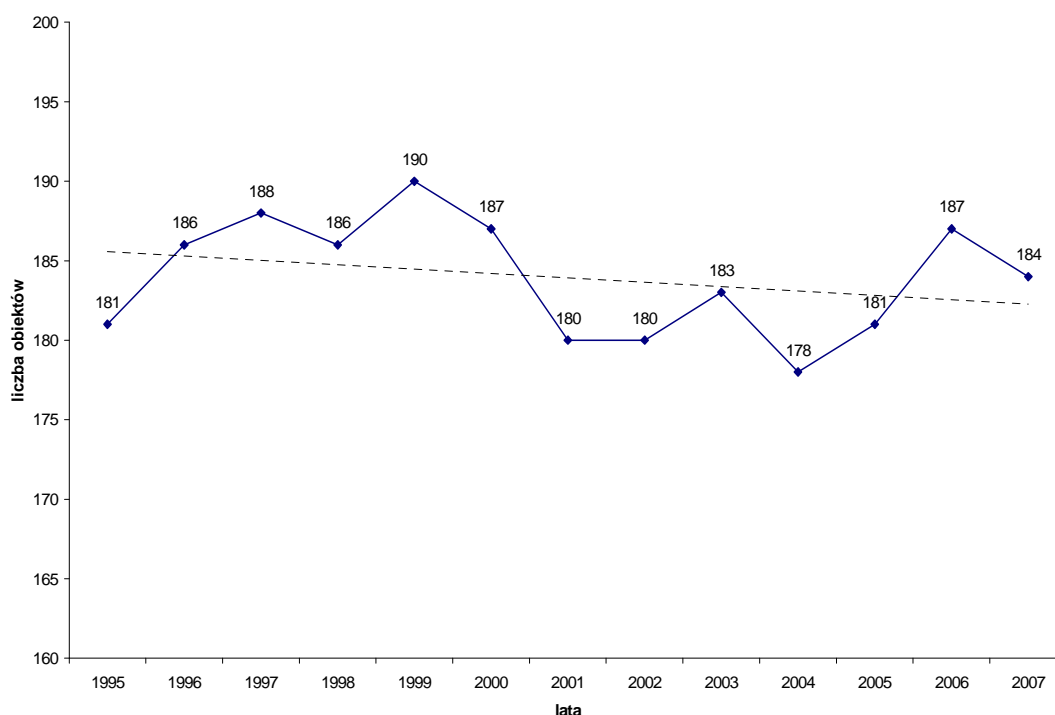
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS 2008.

Kolejne województwa mają już tylko mniej więcej połowę tej liczby muzeów. Województwami o najmniejszej liczbie muzeów są: opolskie (13) i lubuskie (14). Dysproporcja jest równie znacząca, jeśli porównujemy terytorialne zróżnicowanie liczby muzeów przypadających na 100 tys. mieszkańców. Przeciętnie w kraju poziom nasycenia muzeami wynosi 1,89 na 100 tys. mieszkańców. Przewodzi małopolskie ze wskaźnikiem 3,24. Wskaźniki powyżej średniej mają: podlaskie (2,51), wielkopolskie (2,34), pomorskie (2,31) oraz mazowieckie (2,01). Natomiast województwa o najniższym wskaźniku to, obok opolskiego (1,25) i kujawsko-pomorskiego (1,26), województwo śląskie (1,26), chociaż posiada ono 60 muzeów i lokuje się pod tym względem raczej w czołówce. Zróżnicowanie terytorialne choć znaczne, nie wykazuje przestrzennego uporządkowania i jest wynikiem naturalnej odmienności i charakteru poszczególnych regionów.

Kolejną ważną grupę obiektów o charakterze kulturotwórczym stanowią teatry, filharmonie opery i operetki (zob. wykres 10). Liczba tych instytucji w ciągu ostatnich

kilkunastu lat ustabilizowała się na poziomie około 180 – w 2007 r. było ich 184. Z roku na rok występują niewielkie wahania, co prawdopodobnie wynika z podziału większych jednostek na mniejsze i ponownego ich scalania.

Wykres 10. Teatry i instytucje muzyczne w latach 1995-2007

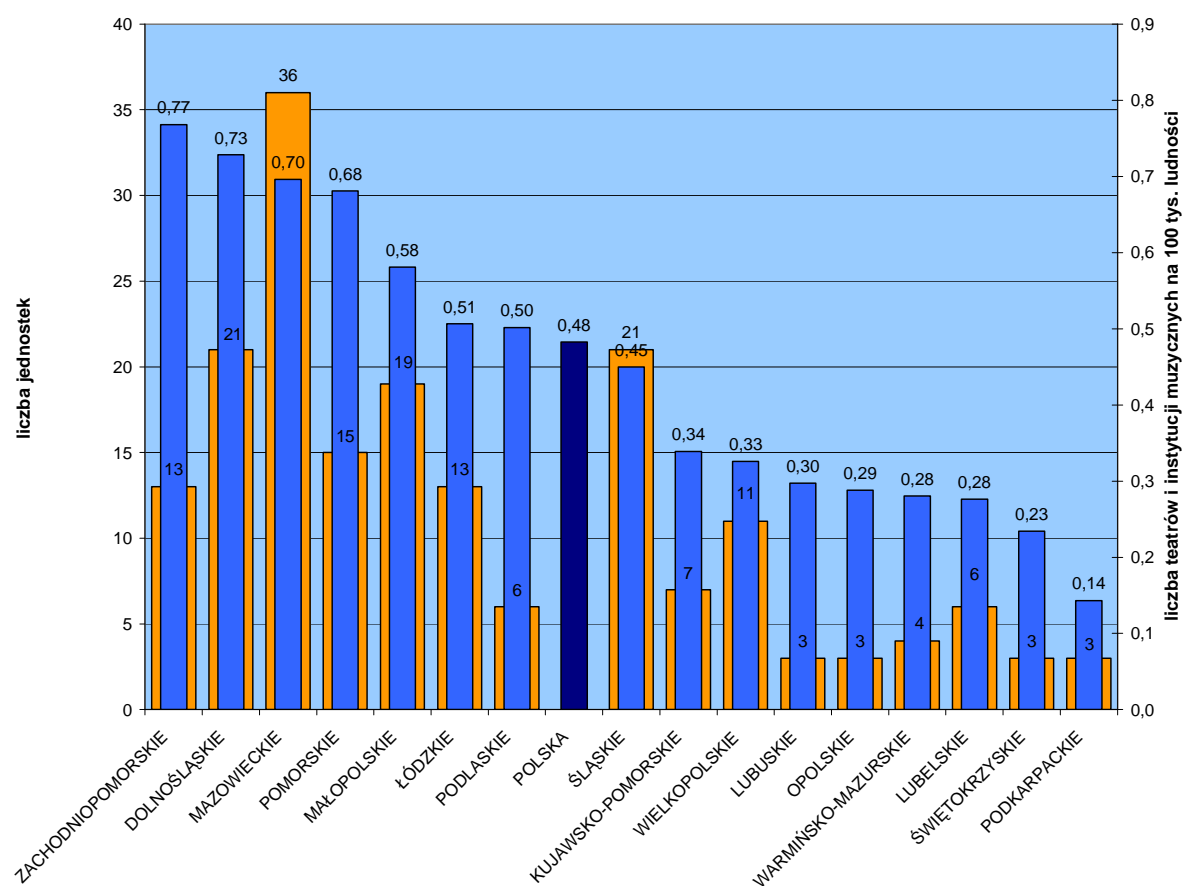


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS 2008.

Wykres 11 przedstawia zróżnicowanie liczby teatrów i instytucji muzycznych oraz odpowiednie wskaźniki na 100 tys. mieszkańców w województwach w 2007 r. Pod względem liczby jednostek przoduje województwo mazowieckie z liczbą 36 instytucji, na drugiej pozycji znajdują się województwa śląskie i dolnośląskie z 21 obiektami. Województwa lubuskie, opolskie, podkarpackie i świętokrzyskie mają najmniej, bo zaledwie po trzy takie instytucje. Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja, gdy rozpatrzymy wskaźniki nasycenia teatrami na 100 tys. mieszkańców. Średnio wskaźnik wynosi w Polsce 0,48. Liderem jest zachodniopomorskie (0,77), za nim dolnośląskie (0,73), a mazowieckie lokuje się dopiero na trzeciej pozycji z wartością 0,70. Ranking zamykają te same województwa, które miały

najmniej instytucji muzycznych oraz teatrów – lubelskie i warmińsko-mazurskie ze wskaźnikiem 0,28.

Wykres 11. Liczba teatrów i instytucji muzycznych na 100 tys. mieszkańców w poszczególnych województwach w 2007 r.

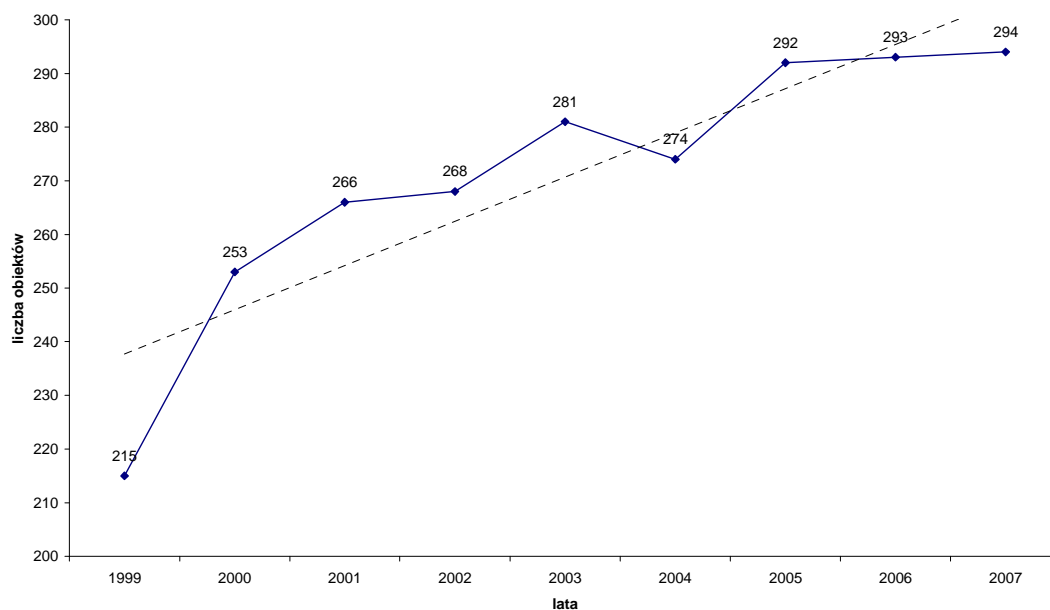


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS 2008.

Analiza regionalnego zróżnicowania liczby teatrów i instytucji muzycznych pozwala zauważyć jego związek ze stopniem urbanizacji – tego rodzaju obiekty istnieją głównie w aglomeracjach miejskich. Wiąże się to ze specyfiką odbiorców i nieopłacalnością takich placówek w regionach o mniejszym udziale ludności miejskiej, a zwłaszcza pozbawionych wielkich miast.

Wykres 12 przedstawia liczbę wystaw stałych, czasowych i instytucji wystawienniczych.

Wykres 12. Wystawy i instytucje wystawiennicze w latach 1999-2007



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS 2008.

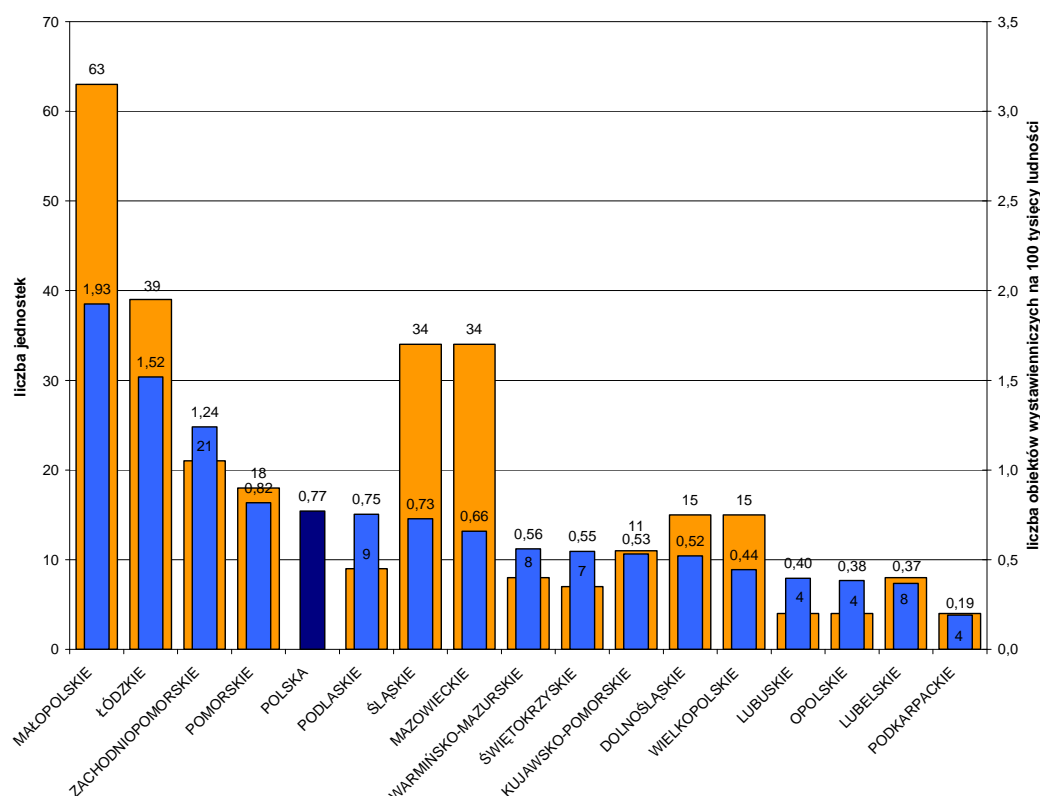
Obrazuje on stabilną tendencję wzrostową – średnio przybywa około ośmiu jednostek rocznie. Przy czym początkowo tempo przyrostu było szybsze, a w ostatnich latach zmniejszyło się: przez trzy ostatnie lata powstawała tylko jedna taka instytucja rocznie.

Wykres 13 przedstawia zróżnicowanie liczby wystaw i instytucji wystawienniczych oraz wskaźniki na 100 tys. mieszkańców w poszczególnych województwach w 2007 r. Liderem wystawiennictwa jest województwo małopolskie z 63 instytucjami, kolejną pozycję w rankingu zajmuje województwo łódzkie – 39, a trzecią mazowieckie i śląskie – 34. Dalsze województwa znacznie odbiegają od tych przodujących. Liczba jednostek wystawienniczych wynosi w nich poniżej 20, najmniej w lubuskim, opolskim i podkarpackim.

Średni w skali kraju wskaźnik liczby instytucji wystawienniczych na 100 tysięcy mieszkańców wynosi 0,77. Ranking województw układa się tu w sposób zbliżony uszeregowania pod względem liczby tych instytucji. Odstępstwo stanowią województwa mazowieckie i śląskie, które są najbardziej zaludnione i ich wskaźniki kształtują się poniżej średniej ogólnopolskiej (wynoszą odpowiednio 0,66 i 0,73). Liderem jest Małopolska ze wskaźnikiem 1,93, a ostatnie w rankingu Podkarpacie ma wskaźnik dziesięć razy niższy – 0,19. Oprócz Podkarpacia gorzej wypadają lubelskie, opolskie i lubuskie. Znamienne jest, że

województwa te plasują się na końcu nie tylko w tej kategorii, ale i w opisanych poprzednio. Są to województwa małe pod względem liczby ludności, o niskim stopniu zurbanizowania i małym potencjale gospodarczym. Zestawiając je z przodującymi w rankingach województwami dużymi, silnymi gospodarczo, można sformułować tezę, że zróżnicowanie liczby jednostek kultury jest skorelowane ze stopniem rozwoju gospodarczego.

Wykres 13. Zróżnicowanie liczby wystaw i instytucji wystawienniczych oraz odpowiednie wskaźniki na 100 tys. mieszkańców w poszczególnych województwach w 2007 r.

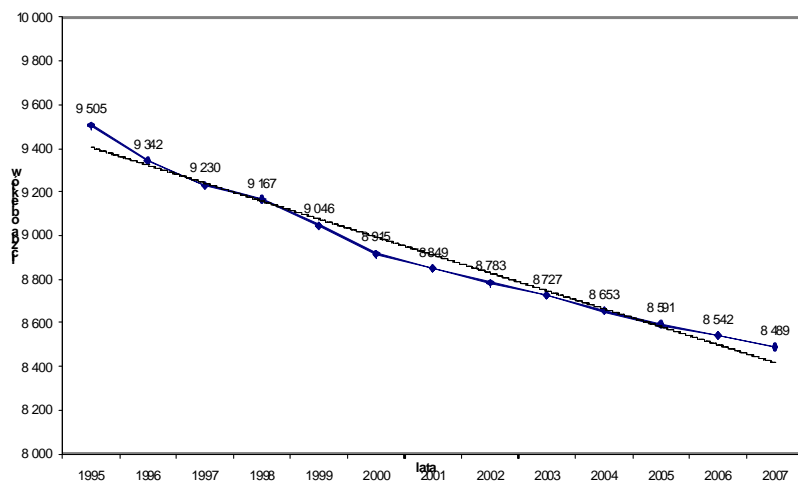


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS 2008.

Nieco inaczej przedstawia się tendencja dotycząca liczby bibliotek: w tym przypadku można zaobserwować regres. W procesie przejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego kompetencji w zakresie nadzoru nad bibliotekami nastąpił podział na biblioteki wojewódzkie, powiatowe i gminne. Podział ten skutkował likwidacją i łączeniem części bibliotek oraz ich filii, co doprowadziło do spadku liczby jednostek. Tendencja ta jest stała w całym analizowanym okresie – średnio ubywa rocznie 82 obiekty. Przez ostatnie trzy lata możemy zauważyć nieco mniejsze tempo spadku – około 50 obiektów rocznie. Może to

wskazywać na zahamowanie tendencji spadkowej. Z badań (GUS, a także innych) wynika, że liczba wypożyczeń i czytelnictwo w ogóle się zmniejsza.

Wykres 14. Biblioteki w latach 1999 – 2007

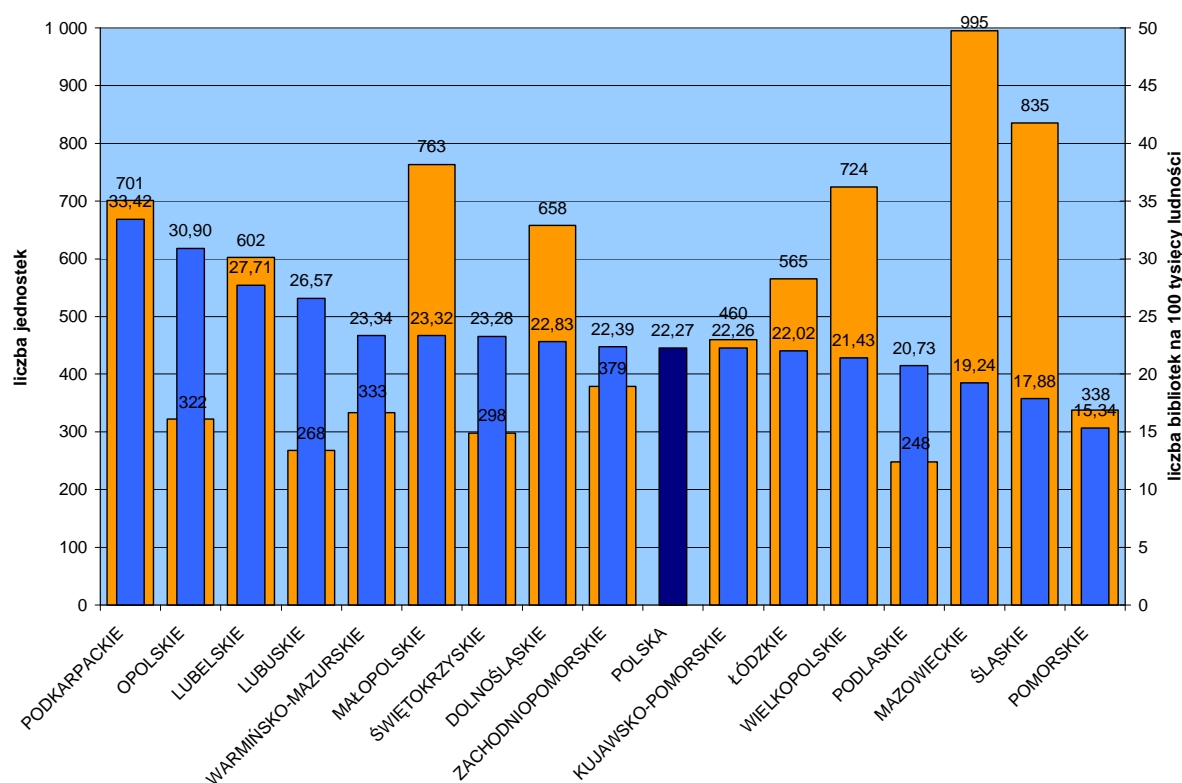


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS 2008.

Tendencja spadkowa dotycząca czytelnictwa książek i prasy ma podłoże w przemianach kulturowych w zakresie korzystania z wiedzy i informacji. Zainteresowanie książką i prasą, w tym tradycyjnym czytelnictwem, jest wypierane przez korzystanie z Internetu i technologii multimedialnych (multimedializacja treści kulturowych, np. ekranizacja lektur szkolnych i znanych powieści historycznych). Tym samym atrakcyjność tradycyjnej oferty bibliotek publicznych się zmniejsza. Dlatego do pewnego stopnia ograniczanie ich liczby może zostać uznane za racjonalną odpowiedź osób odpowiedzialnych za zarządzanie nimi na obserwowany spadek zapotrzebowania na usługi biblioteczne, a tym samym na wyczerpywanie się ich dotychczasowej formuły. Liczbę bibliotek w układzie terytorialnym oraz zróżnicowanie nasycenia nimi obszarów poszczególnych województw przedstawia wykres 15.

Trzeba jednak zaznaczyć, iż korzystanie z osiągnięć teleinformatycznych (Internetu) nie oznacza jednak automatycznie sięgania po treści i informacje związane z kulturą. Tym bardziej że międzynarodowe porównania częstotliwości wykorzystywania użytkowych możliwości technologii informatycznych wskazują, iż Polacy sięgają po nie najczęściej w celu komunikowania się (e-mail, czaty, komunikatory, portale społecznościowe), zdecydowanie rzadziej natomiast po to, by zdobyć wiedzę i pogłębiać informacje.

Wykres 15. Liczba bibliotek ogółem oraz na 100 tys. mieszkańców w poszczególnych województwach w 2007 r.



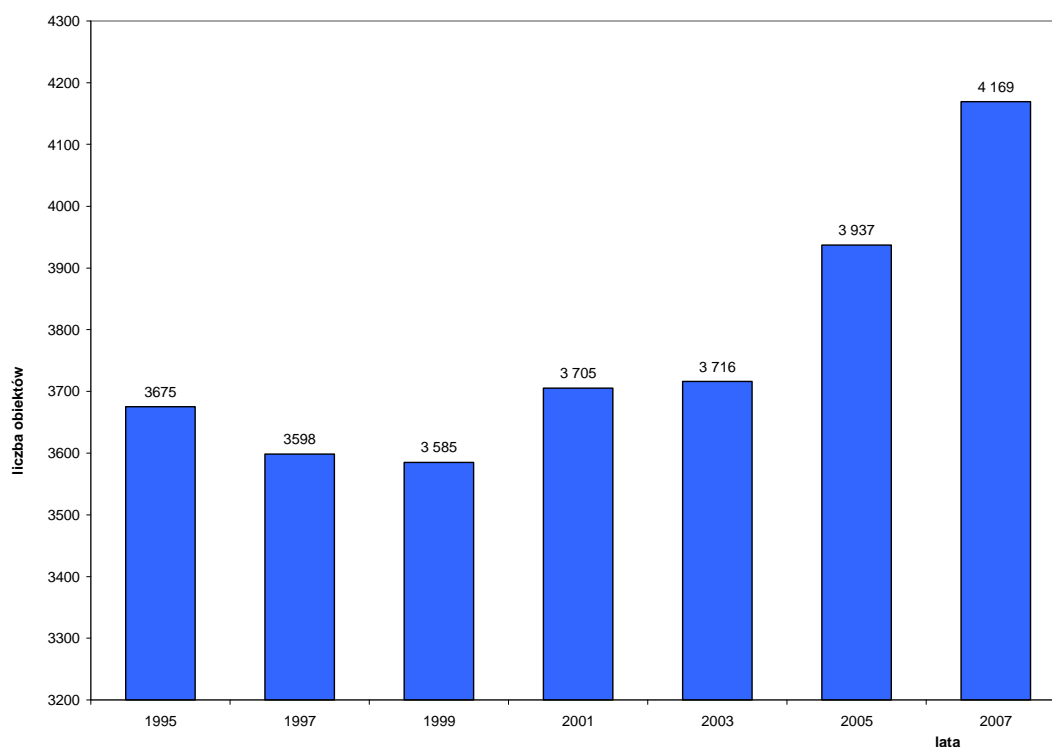
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS 2008.

Jak widzimy, przestrzenne zróżnicowanie liczby bibliotek odpowiada stopniowi rozwoju gospodarczego województw. Województwa: mazowieckie – 995, śląskie – 835, małopolskie – 763 i wielkopolskie – 724, mają najwięcej bibliotek na swym terenie; najmniej zaś: podlaskie – 248, lubuskie – 268, opolskie – 322.

Jeśli chodzi o liczbę bibliotek przypadającą na 100 tys. mieszkańców, to w kraju średnio wynosi ona 22,3, a zróżnicowanie tego wskaźnika w górę sięga około 50%, w dół około 30% wartości średniej, nie jest więc bardzo duże. Największe nasycenie bibliotekami występuje w województwach: podkarpackim – 33,4 opolskim – 30,9, lubelskim – 27,7, lubuskim – 26,6. Wynika z tego, że tam gdzie oferta innych instytucji kultury jest niewielka, dostępność bibliotek jest większa. Z uwagi na uwarunkowania geograficzne i charakter większości tych województw – przewaga ludności zamieszkałej na wsi – biblioteki rzeczywiście mogą tam nadal pełnić znaczącą rolę kanału dostępu do oferty kulturalnej. Najniższe wskaźniki mają województwa: pomorskie – 15,3, śląskie – 17,9 i mazowieckie – 19,2. Co ciekawe, tylko województwo pomorskie ma małą liczbę bibliotek w ogóle, mazowieckie i śląskie zaś są pod tym względem liderami.

Kolejny ważny składnik instytucjonalnej infrastruktury i oferty kulturalnej stanowią domy kultury. Ich liczbę przedstawia wykres 16. Dane na temat liczby domów kultury dostępne są w okresach dwuletnich.

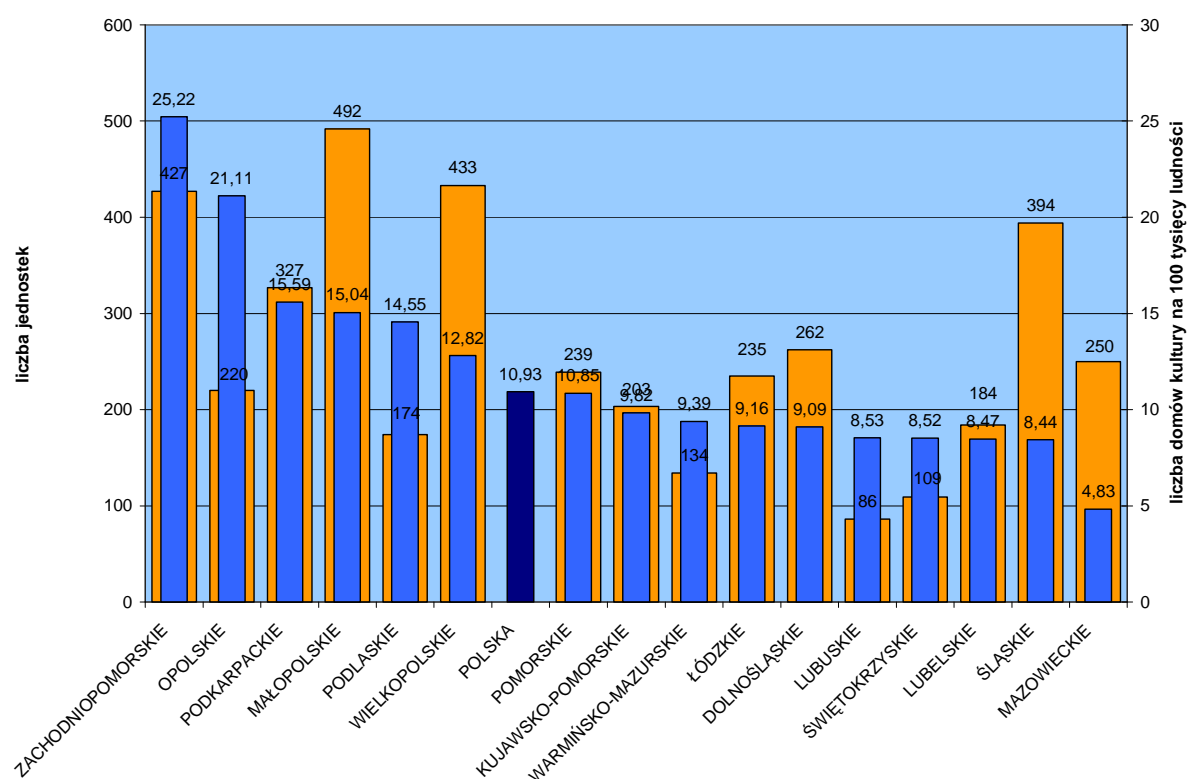
Wykres 16. Domy kultury w latach 1999–2000



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS 2008.

W latach dziewięćdziesiątych obserwujemy znaczący spadek liczby domów kultury, co wiąże się ograniczeniem ich finansowania, jednak po roku 2000 rozpoczyna się systematyczny wzrost ich liczby, a w latach 2003-2005 i 2005-2007 dynamika tego wzrostu sięga blisko 3% rocznie, co odpowiada przyrostowi o ponad 110 placówek. W latach 2000–2007 przybyło ponad 500 nowych domów kultury. Terytorialne ich rozmieszczenie, według stanu z 2007 r., obrazuje wykres 12. Liczba obiektów jest znacznie zróżnicowana w poszczególnych województwach. Przewodzi Małopolska – ma 492 domy kultury, na drugim miejscu znajduje się Wielkopolska – 433, dalej województwo zachodniopomorskie – 427 i śląskie – 394. Najmniej takich obiektów, bo tylko 86 ma województwo lubuskie, równie niskie liczby notujemy w województwie świętokrzyskim – 109 i warmińsko-mazurskim – 134.

Wykres 17. Liczba domów kultury ogółem oraz na 100 tys. mieszkańców w poszczególnych województwach w 2007 r.



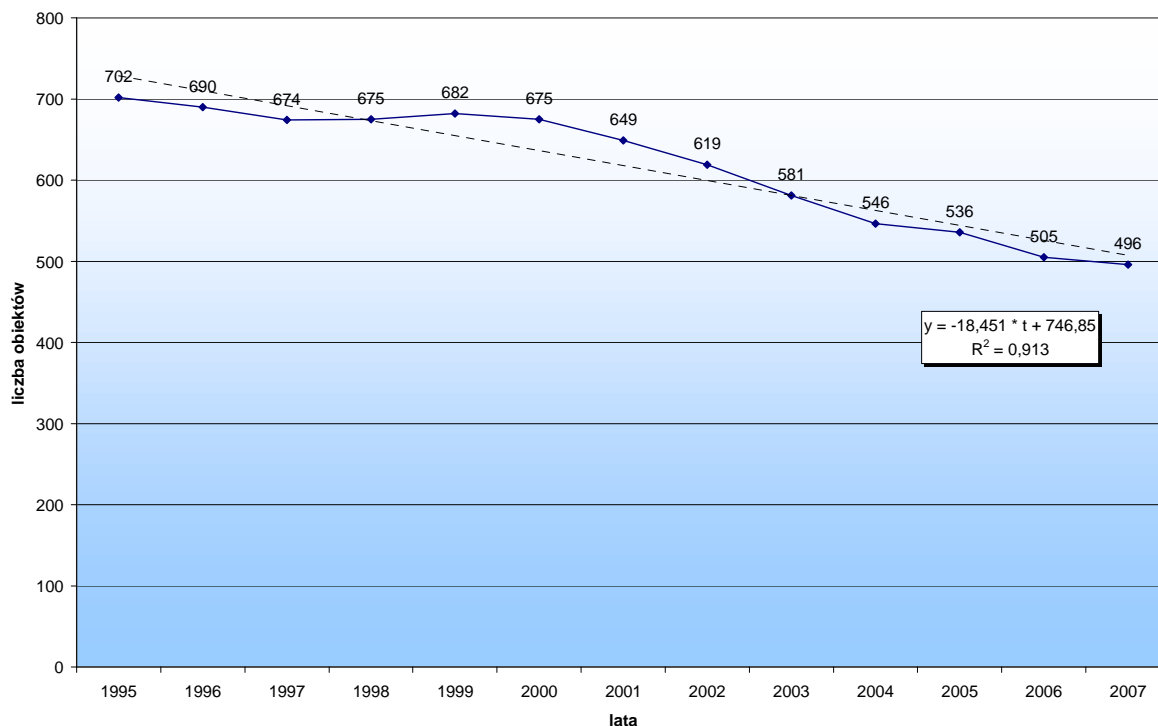
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS 2008.

Pod względem liczby domów kultury przypadających na 100 tysięcy mieszkańców przodują województwa: zachodniopomorskie (ze wskaźnikiem 25,2) i opolskie (21,1). Odbiegają one znacznie od pozostałych województw, gdyż następne w kolejności podkarpackie charakteryzuje wskaźnik 15,6. Ponieważ średnia wartość wskaźnika wynosi 10,9, to w województwie zachodniopomorskim do dyspozycji mieszkańców jest dwa i pół raza więcej domów kultury niż przeciętnie w kraju. W większości województw analizowany wskaźnik utrzymuje się na poziomie bliskim średniego. Wyjątkiem od tej prawidłowości jest województwo mazowieckie ze wskaźnikiem 4,83.

Badania uczestnictwa w kulturze wyraźnie wskazują, że najczęstszym, a w wielu przypadkach jedynym, źródłem kontaktu z kulturą instytucjonalną pozostają biblioteki i domy kultury. Dlatego przekształcanie tych instytucji w centra wieloformatowej kultury, wiedzy, kształcenia i informacji wydaje się niezbędne. Wypracowanie właściwej strategii ich profilowania i rozwoju wymagałoby przeprowadzenia szerokich badań społecznych. Powinny one stanowić punkt wyjścia do przygotowania odpowiednich rządowych programów wsparcia, które mogłyby stanowić atrakcyjną ofertę dla prywatnych fundacji i korporacji uruchamiających przedsięwzięcia ze sfery społecznej odpowiedzialności biznesu.

Kolejną ważną grupą obiektów kultury są kina. Kształtowanie się liczby kin w latach 1995-2007 przedstawia wykres 18. Tendencja jest spadkowa, bliska liniowej. Przeciętnie ubywa rocznie 18 kin. Ponieważ w dużych miastach przybywa dużych kin – multipleksów, obserwowana tendencja dotyczy kin małych, o gorszej lokalizacji, które działając na zasadach rynkowych przynoszą straty i stopniowo są likwidowane.

Wykres 18. Kina w latach 1999–2007

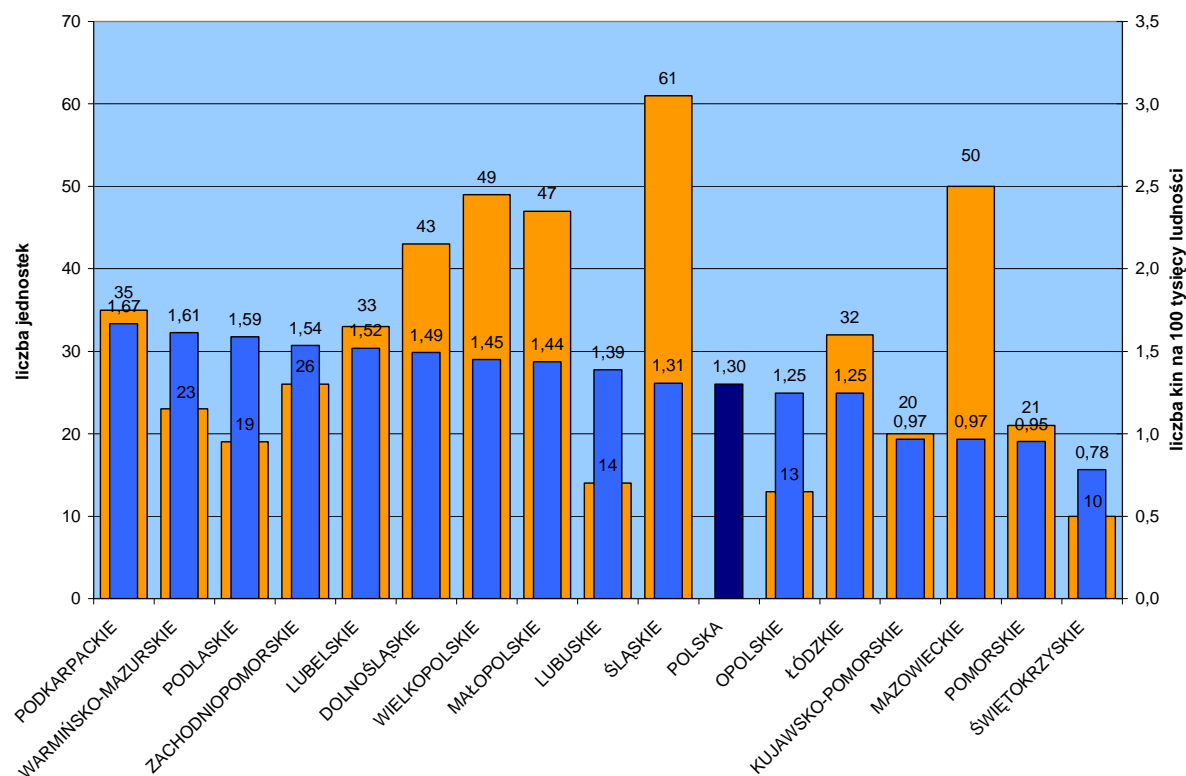


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS 2008.

Liczbę kin w układzie wojewódzkim w 2007 r. obrazuje wykres 19. Najwięcej kin działa w województwach najlepiej rozwiniętych gospodarczo i zurbanizowanych. Województwo śląskie ma największą liczbę kin – 61, na drugiej pozycji znajduje się mazowieckie – 50 i wielkopolskie – 49. Znaczna liczba kin działa także w Małopolsce – 47 i w województwie dolnośląskim – 43. Kilkakrotnie niższa jest liczba kin w świętokrzyskim – 10, opolskim – 13 i lubuskim – 14.

Średnio w kraju na 100 tys. mieszkańców przypada 1,3 kina. Najwięcej na Podkarpaciu, gdzie wskaźnik ten wynosi 1,7, najmniej w świętokrzyskim – 0,8. Bardzo niskie wskaźniki mają też województwa pomorskie (0,9) oraz kujawsko-pomorskie i mazowieckie (1,0).

Wykres 19. Liczba kin ogółem oraz na 100 tys. mieszkańców w poszczególnych województwach w 2007 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS 2008.

Każdy rodzaj instytucji kultury stwarza inne możliwości uczestnictwa. Trudno jest łącznie ocenić i porównać ich konkurencyjność. Wiele zależy od indywidualnych preferencji i potrzeb odbiorców. W celu ustalenia właściwej sieci jednostek instytucji kultury należałoby zatem zbadać preferencje mieszkańców poszczególnych regionów. Obserwacja uczestnictwa nie odzwierciedla preferencji, a bez wiedzy na ich temat nie jest możliwe ustalenie jednoznacznego systemu wag dla poszczególnych rodzajów instytucji. W związku z tym dalej przyjęto, że każda z ofert jest niezależna i tak samo istotna dla mieszkańców. Jest to pewne uproszczenie, ale dzięki temu możliwe będzie wieloaspektowe porównanie województw pod względem sieci jednostek i w ten sposób ocena dostępności oferty kulturalnej. Odpowiednie dane w poszczególnych kategoriach według stanu z 2007 r. zestawiono w tablicy 46.

Tabela 46. Ranking województw pod względem wskaźników liczby danego rodzaju instytucji kultury na 100 tys. mieszkańców według stanu z 2007 r.

Województwo	Muzea	Wystawy	Teatry i instytucje muzyczne	Biblioteki	Domy kultury	Kina	Ogółem
Małopolskie	1	1	5	6	4	8	25
Zachodniopomorskie	12	3	1	9	1	4	30
Podlaskie	2	5	7	13	5	3	35
Dolnośląskie	8	11	2	8	11	6	46
Podkarpackie	9	16	16	1	3	1	46
warmińsko-mazurskie	11	8	13	5	9	2	48
Pomorskie	4	4	4	16	7	15	50
Wielkopolskie	3	12	10	12	6	7	50
Łódzkie	10	2	6	11	10	12	51
Opolskie	16	14	12	2	2	11	57
Lubelskie	7	15	14	3	14	5	58
Mazowieckie	5	7	3	14	16	14	59
Lubuskie	13	13	11	4	12	9	62
kujawsko-pomorskie	15	10	9	10	8	13	65
Świętokrzyskie	6	9	15	7	13	16	66
Śląskie	14	6	8	15	15	10	68

Pierwsza lokata w rankingu oznacza najwyższy wskaźnik, ostatnia najniższy. Kolorem żółtym zaznaczono liderów, kolorem czerwonym ostatnią pozycję w rankingu w poszczególnych kategoriach. Wskaźnik syntetyczny obliczono jako sumę miejsc. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS 2008.

Na podstawie powyższych danych można stwierdzić, że pozycja lidera w zakresie nasycenia instytucjami kultury przypada Małopolsce. Na drugim miejscu lokuje się województwo zachodniopomorskie, a na trzecim miejscu Podlasie. Podkarpacie w dwu kategoriach jest na pierwszej pozycji, w dwu innych zaś odwrotnie – na samym końcu rankingu. Ze względu na specyfikę tych kategorii, w których Podkarpacie przoduje, można przypuszczać, że w tym województwie dominuje oferta dostosowana do jego charakteru, determinowanego przez małą gęstość zaludnienia oraz niski stopień urbanizacji. Istnieją tam instytucje, które mogą w takich warunkach funkcjonować najlepiej: małe kina, małe biblioteki, domy kultury zapewniające dzieciom i młodzieży możliwości rozwijania swych zainteresowań i pasji.

Wyraźnie można też wyodrębnić grupę województw, które pozostają w tyle i to we wszystkich kategoriach. Świadczy to o niewystarczającej liczbie instytucji kultury na ich terenie. Są to województwa: śląskie – ostatnie w rankingu, świętokrzyskie i kujawsko-pomorskie. Można wskazać je jednoznacznie jako te, w których należy rozbudować sieć instytucji kultury.

Analizując wojewódzkie zróżnicowanie liczby instytucji kultury w okresie 1997-2007 nie zauważymy istotnych zmian. Generalnie liczba instytucji kultury w poszczególnych województwach, zwłaszcza tych finansowanych ze środków publicznych, jest zbliżona, zauważalne odchylenia są niewielkie.

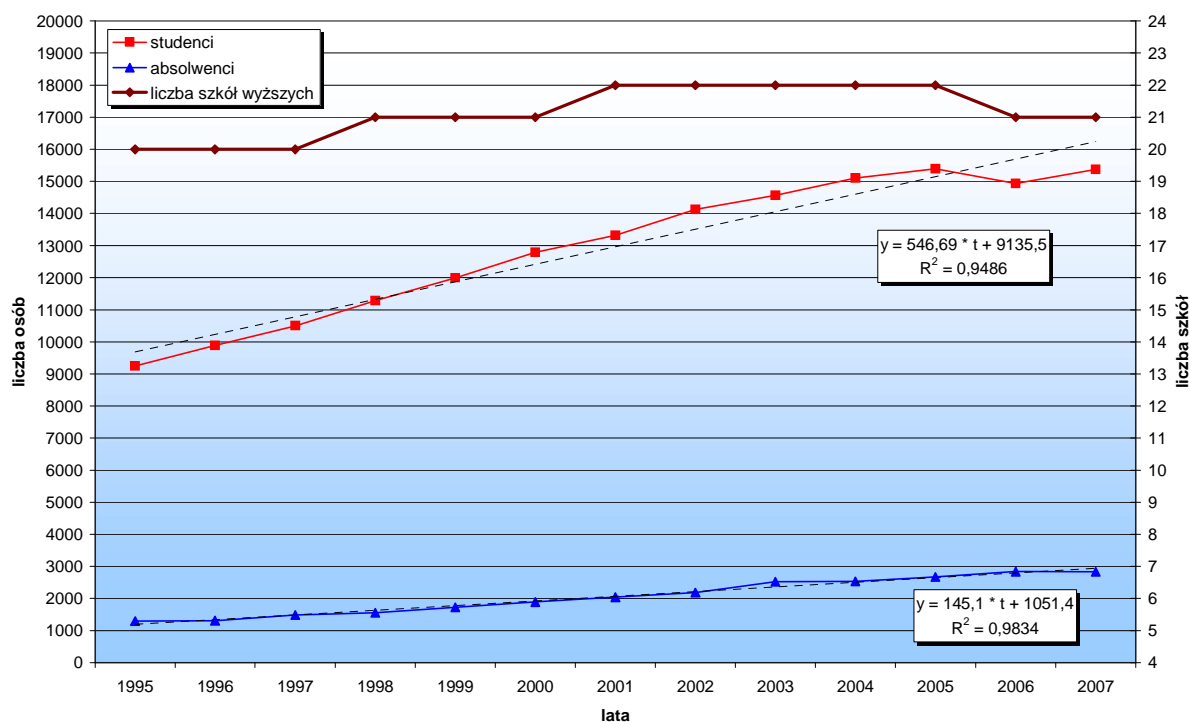
Nie obserwujemy też istotnych zmian międzyregionalnych w zakresie dostępności do instytucji kultury i uczestnictwa w ich ofercie. Trudno zatem mówić o pozytywnych efektach polityki kulturalnej w obszarze podnoszenia spójności społecznej.

2. Szkolnictwo artystyczne

Szybko rośnie liczba studentów w wyższych szkołach artystycznych oraz na kierunkach studiów związanych z kulturą na innych uczelniach. Rośnie także liczba szkół pierwszego i drugiego stopnia o profilu artystycznym. To dla kultury dobra zapowiedź na przyszłość, powiększa się bowiem znacząco kapitał ludzki, który będzie zaangażowany w jej rozwój.

W ostatnich kilkunastu latach obserwujemy wzrost zainteresowania kształceniem w szkołach wyższych, które specjalizują się w różnych dziedzinach sztuki, chociaż rynek pracy nie gwarantuje zatrudnienia ich absolwentom. Liczba wyższych szkół artystycznych pozostaje stała (jest ich 21, a w latach 2001-2005 było nawet 22), ale zarówno liczba studentów, jak i absolwentów systematycznie rośnie. Tendencja ta ma charakter liniowy, a przeciętny przyrost liczby studentów sięga rocznie 546 osób, absolwentów zaś – 145 osób. Trzeba jednak podkreślić, że tempo przyrostu liczby absolwentów jest trzykrotnie niższe od tempa przyrostu liczby studentów, gdyż nie są to studia łatwe. Duża część spośród tych, którzy rozpoczynają studia artystyczne nie kończy ich.

Wykres 20. Liczba wyższych szkół artystycznych, ich studentów i absolwentów w latach 1995-2007



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS 2008.

Szkolnictwo artystyczne w systemie szkolnictwa wyższego ma udział marginalny: w przybliżeniu obejmuje 0,79% ogółu studiujących spośród blisko 2 mln studentów w 2007 r. Obok publicznych szkół specjalizujących się w kształceniu artystycznym wiele powstałych niedawno uczelni prywatnych poszerza swą ofertę o kierunki związane ze sztuką i kulturą. Na publiczne uczelnie artystyczne w roku 2007 przypadało około 15300 studentów, a na kierunkach artystycznych w uczelniach o innym profilu studiowało około 4600 osób. Kształcenie artystyczne jest więc domeną uczelni publicznych, gdyż studiuje w nich 94,1% wszystkich studentów kierunków artystycznych. W uczelniach artystycznych studiuje dwukrotnie więcej kobiet niż mężczyzn i prawidłowość ta jest ustabilizowana w dłuższym okresie.

Wyższe szkoły artystyczne ulokowane są tylko w dziewięciu województwach: w łódzkim i mazowieckim jest ich po 4, a w Małopolsce 3. Stan taki utrzymuje się od kilkunastu lat. Jedynie w województwie wielkopolskim w 2006 r. zlikwidowano jedną taką szkołę i teraz znajdują się tam tylko dwie uczelnie artystyczne.

Tabela 47. Liczba wyższych szkół artystycznych w województwach w 2007 r.

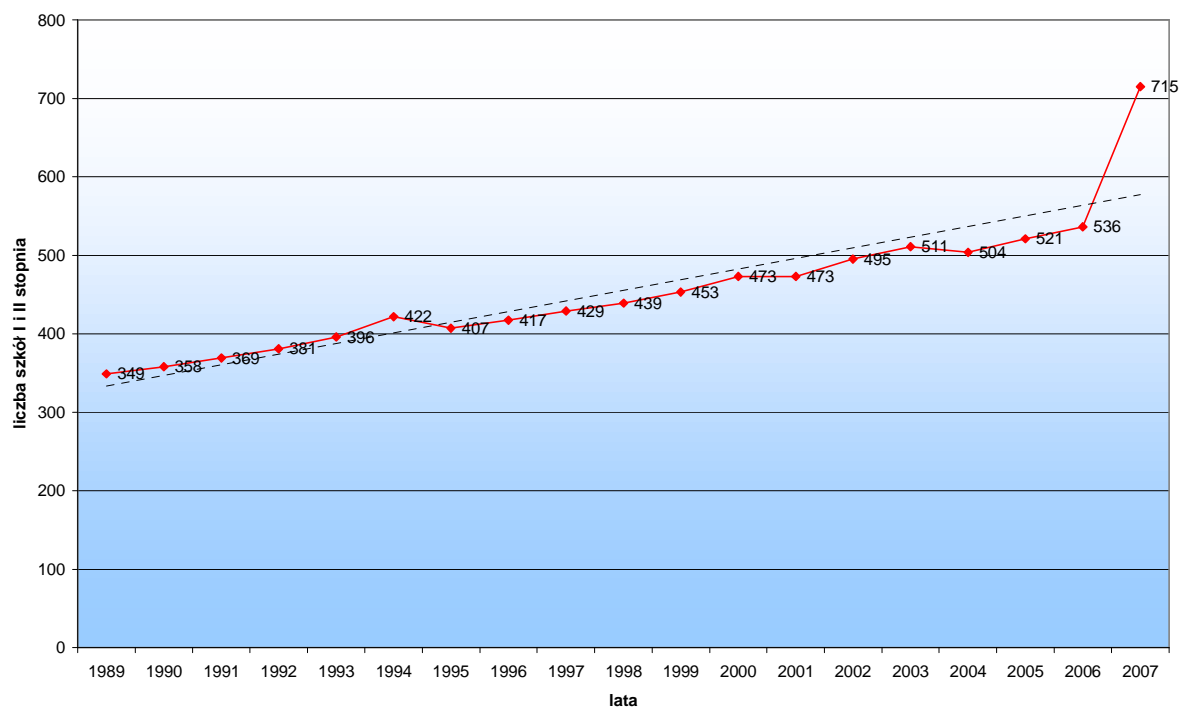
Województwo	Liczba
Łódzkie	4
Mazowieckie	4
Małopolskie	3
Śląskie	2
Wielkopolskie	2
Zachodniopomorskie	1
Dolnośląskie	2
kujawsko-pomorskie	1
Pomorskie	2
Polska	21

Źródło: Dane GUS 2008.

Szkolnictwo artystyczne szczebla podstawowego i średniego, podobnie jak szkolnictwo wyższe, cieszy się niesłabnącym zainteresowaniem i to już od końca lat osiemdziesiątych. Tendencja wzrostu liczby szkół o takim profilu jest stała. Co ciekawe, rok 2007 przyniósł nieoczekiwanie duży przyrost liczby takich szkół, bo aż o 180, podczas gdy poprzednio było to roczne najwyżej kilkanaście szkół.

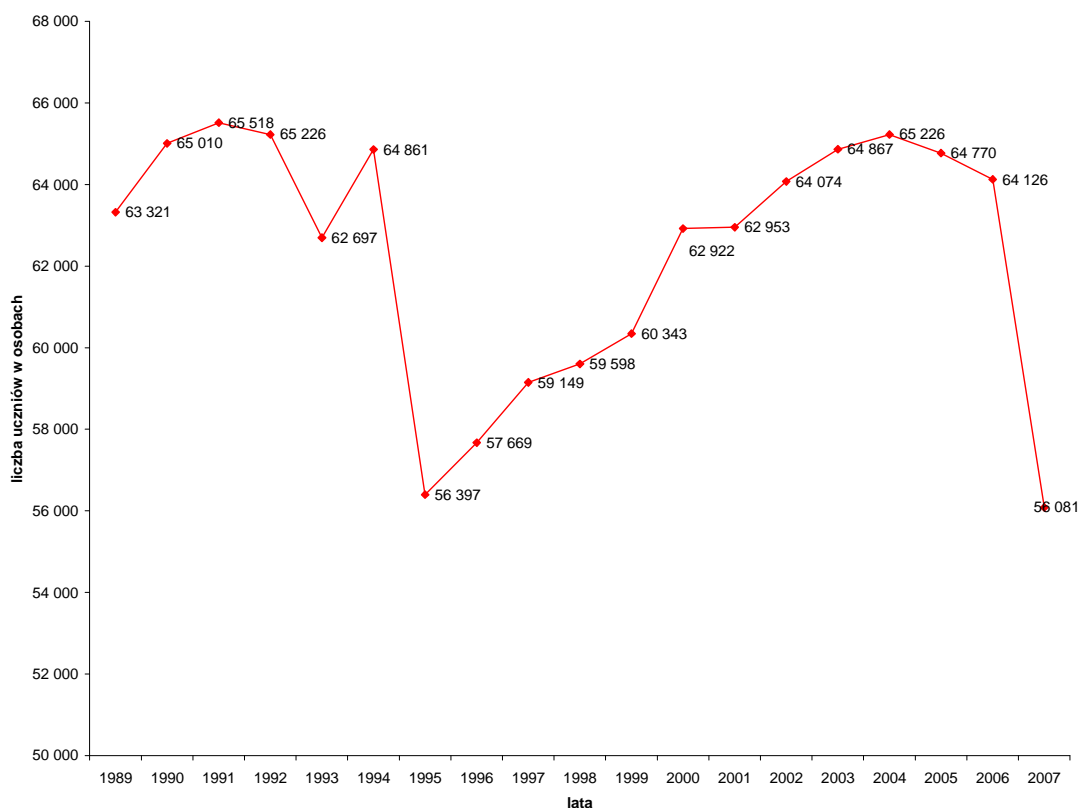
Liczba uczniów uczących się w szkołach artystycznych pierwszego i drugiego stopnia utrzymywała się w tym czasie na poziomie około 60 tys. W 1995 r. nieoczekiwanie gwałtownie zmalała o blisko 8,5 tys., aby w kolejnych latach znowu systematycznie wzrastać, aż do roku 2006. Już w 2000 r. osiągnęła ona ponownie poziom 60 tys. Rok 2007 przyniósł jednak znowu nieoczekiwany spadek liczby uczniów i to mimo wzrostu liczby szkół.

Wykres 21. Liczba szkół I i II stopnia o profilu artystycznym w latach 1989-2007



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS 2008.

Wykres 22. Liczby uczniów w szkołach I i II stopnia o profilu artystycznym w latach 1989-2007



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS 2008.

Najwięcej szkół artystycznych pierwszego i drugiego stopnia jest w województwach: mazowieckim – 98, śląskim – 69 i małopolskim – 58. W czołówce lokuje się także – co może zaskakiwać – Podkarpacie z 62 takimi szkołami, a więc jest tu ich więcej niż w Małopolsce.

Tabela 48. Liczba szkół artystycznych stopnia I i II w układzie wojewódzkim w 2007 r.

Województwo	Liczba
Mazowieckie	98
Śląskie	69
Podkarpackie	62
Małopolskie	58
Wielkopolskie	52
Dolnośląskie	49

Lubelskie	46
Łódzkie	46
Pomorskie	43
Podlaskie	37
Zachodniopomorskie	37
kujawsko-pomorskie	35
Lubuskie	22
Opolskie	22
warmińsko-mazurskie	22
Świętokrzyskie	17
Polska	715

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS 2008.

3. Wydawnictwa i czytelnictwo

Jak już wspomniano, wydawnictwa i dystrybucja zarówno książek, jak i prasy pozostaje głównie w sferze własności prywatnej, co niewątpliwie wpływa na obserwowane zmiany, gdyż oddziałują tu mechanizmy rynkowe różniące się od zasad funkcjonowania instytucji w obszarze kultury, które są niemalże w całości dotowane lub finansowane z budżetu państwa.

Na rynku książek w 2007 r. po raz kolejny odnotowano wzrost liczby wydawanych tytułów oraz, tak jak w roku poprzednim, spadek ich nakładów. W stosunku do 2006 r. liczba tytułów wydawnictw nieperiodycznych zwiększyła się o 2,4%, ale ich nakład łączny spadł o około 3,1%. Zmniejszył się przy tym również przeciętny nakład jednego tytułu z 3,2 do 3,1 tys. egz.

W 2007 r. o 1,8% wzrosła w porównaniu z rokiem poprzednim liczba tytułów pierwszych wydań książek, co stanowiło 85,3% wszystkich wydanych pozycji. Na tym samym poziomie pozostał przeciętny nakład pierwszych wydań książek – 2,5 tys. egz. Wznowienia tytułów wydawniczych, stanowiących ponad jedną trzecią łącznego nakładu

książek i broszur, były publikowane już w mniejszych nakładach. Przeciętny nakład jednego tytułu wznowień zmniejszył się w stosunku do roku 2006 i wyniósł 6,4 tys. egz. Zmniejszył się także nakład wydawnictw nieperiodycznych w przeliczeniu na jednego mieszkańca i wyniósł 2,0 egzemplarze

Rozpatrując strukturę produkcji wydawniczej według tematyki, można wyróżnić trzy podstawowe rodzaje: wydawnictwa naukowe, wydawnictwa popularne oraz literaturę piękną. Stanowiły one łącznie 84,5% wszystkich tytułów wydanych w 2007 r. W stosunku do roku 2006 udział liczby tytułów wydawnictw naukowych zmniejszył się o 1,7 punktu procentowego, wzrósł natomiast udział tytułów wydawnictw popularnych i literatury pięknej, odpowiednio o 2,4 punktu procentowego i 1,7 punktu procentowego.

Pod względem liczby wydanych tytułów książek i broszur w 2007 r. przodowały wydawnictwa ulokowane w województwach: mazowieckim – 10466 tytułów, małopolskim – 3266 tytułów, śląskim – 2188, wielkopolskim – 1674 i dolnośląskim – 1382. Przy czym liczba tytułów wydanych tylko w trzech miastach: Warszawie, Krakowie i Poznaniu, przekroczyła połowę wszystkich publikacji nieperiodycznych wydanych w kraju (55,1% ogółu tytułów). Z punktu widzenia łącznego nakładu największy udział, bo wynoszący aż 69,9%, miały wydawnictwa zlokalizowane w Warszawie (wobec 67,6% w roku poprzednim). Szczegółowe dane na temat wydawnictw zaprezentowano w tabelicy 49.

Tabela 49. Struktura produkcji wydawniczej książek i broszur według tematyki w latach 2000-2007

Rodzaj publikacji	2000	2003	2005	2006	2007
Tytuły w odsetkach					
Wydawnictwa naukowe	31,6	31,4	33,7	37,6	35,9
Podręczniki dla szkół wyższych	8,2	8,6	8,1	7,6	6,4
Wydawnictwa popularne	27,2	24,9	25,0	25,1	27,5
Wydawnictwa zawodowe	7,9	6,1	5,0	4,7	4,1
Podręczniki szkolne	6,5	7,6	6,7	5,6	5,0
Literatura piękna	18,6	21,4	21,5	19,4	21,1
w tym dla dzieci	3,7	4,1	5,3	4,5	5,6
Nakłady w odsetkach					
Wydawnictwa naukowe	5,8	6,8	6,9	8,1	8,1
Podręczniki dla szkół wyższych	1,7	2,0	1,8	1,8	1,7

Wydawnictwa popularne	23,0	21,9	25,5	27,4	33,2
Wydawnictwa zawodowe	5,6	3,2	3,4	2,9	2,2
Podręczniki szkolne	40,3	31,0	26,3	25,1	22,4
Literatura piękna	23,7	35,1	36,1	34,8	32,4
w tym dla dzieci	5,5	7,5	9,5	10,3	10,1

Źródło: Dane na temat kultury w Polsce, GUS 2008.

W 2007 r. wydawano 62 tytuły gazet, a ich łączny nakład wyniósł 1285 mln egz., odnotowano zatem spadek globalnego nakładu o 10% w stosunku do roku poprzedniego. Ponownie zwiększyła się natomiast liczba wydawanych czasopism, o 193 pozycje, zmniejszył się jednak o 5,5% ich łączny nakład. Zmniejszył się również nakład czasopism w przeliczeniu na jednego mieszkańca: z 43 w 2006 r. do 40 egz. w 2007 r., oraz nakład gazet z 37 do 34 egz.

Najwięcej tytułów periodycznych w 2007 r. wydawano w województwach: mazowieckim – 2622, małopolskim – 647, śląskim – 586, przy czym periodyki wydane tylko w stolicach tych województw stanowiły 43,3% wszystkich prasowych tytułów wydanych w kraju, a udział ich nakładu łącznego wyniósł 74,9% całkowitej produkcji wydawniczej periodyków w roku 2007.

Odzwierciedleniem i motorem rynku wydawniczego jest czytelnictwo, które jest jedną z najbardziej podstawowych i rozpowszechnionych form uczestnictwa w kulturze. Ze zrealizowanego przez Główny Urząd Statystyczny badania uczestnictwa ludności w kulturze wynika, że w 2004 r. przynajmniej jedną książkę przeczytało 56,1% osób w wieku 15 lat i więcej (63,9% w miastach, a 43,2% na wsi) – 48,4% mężczyzn i 62,5% kobiet. Z biblioteki lub czytelnicy korzystało 29,3% osób (33,8% kobiet i 23,9% mężczyzn), w tym częściej niż raz w miesiącu 24,1% ankietowanych.

Wskaźniki charakteryzujące czytelnictwo w latach 1995-2007 zawiera tabela 50. Wskaźnik wypożyczeń na jednego czytelnika systematycznie spada: z 22,4 w 1995 r. do 19,0 w 2007 r. Obserwowane tempo spadku wypożyczeń jest nieco mniejsze wśród mieszkańców wsi niż w miastach. Jednak spadek czytelnictwa obserwujemy zarówno w miastach, jak i na wsi.

Tabela 50. Czytelnictwo w latach 1995-2007

Wskaźnik czytelnictwa	miasto/wieś	Rok												
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
wypożyczenia na zewnątrz – na 1 czytelnika	ogółem	22,4	21,9	21,3	20,8	20,3	19,9	19,7	19,8	19,8	19,8	19,3	19,1	19,0
	miasto	22,6	22,0	21,1	20,5	19,9	19,5	19,2	19,4	19,4	19,4	18,8	18,7	18,6
	wieś	21,9	21,7	21,7	21,7	21,4	21,3	21,0	21,0	21,1	20,9	20,5	20,3	20,1
wypożyczenia na zewnątrz – na 1 placówkę	ogółem	11 926	11 835	12 017	12 165	12 490	12 941	13 274	13 825	14 159	14 198	13 655	13 162	12 632
	miasto	27 334	28 084	27 800	27 450	27 992	26 027	29 169	30 487	31 104	30 858	29 407	28 140	26 893
	wieś	4 580	4 781	4 922	5 038	5 186	5 532	5 471	5 627	5 775	5 786	5 639	5 507	5 319
wypożyczenia na zewnątrz – na 1 wolumin	ogółem	1,15	1,15	1,13	1,12	1,10	1,08	1,08	1,10	1,12	1,10	1,05	1,00	0,94
	miasto	1,44	1,44	1,42	1,40	1,37	1,35	1,36	1,38	1,38	1,37	1,30	1,23	1,16
	wieś	0,77	0,76	0,75	0,74	0,73	0,71	0,71	0,72	0,73	0,72	0,69	0,67	0,64
wypożyczenia na zewnątrz – na 1000 mieszkańców	ogółem	4 079	4 070	3 978	3 932	3 850	3 810	3 783	3 890	3 931	3 891	3 701	3 525	3 350
	miasto	4 708	4 724	4 610	4 559	4 467	2 770	4 430	4 581	4 629	4 612	4 374	4 154	3 946
	wieś	3 057	3 008	2 951	2 914	2 849	1 040	2 737	2 774	2 795	2 739	2 628	2 526	2 407
księgozbiór udostępniony w milionach woluminów	ogółem	29,11	29,81	30,59	35,05	37,20	39,66	40,22	40,92	40,87	40,17	38,33	35,32	32,43
	miasto	23,94	24,65	25,21	28,94	30,66	32,44	33,31	33,87	33,77	33,04	31,26	28,53	25,85
	wieś	5,17	5,17	5,38	6,11	6,54	6,66	6,91	7,05	7,10	7,13	7,07	6,79	6,57

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS 2008.

Także wskaźniki liczby wypożyczeń na 1000 mieszkańców od 1995 r. systematycznie maleją. Na przykład łańcuchowy indeks dynamiki wypożyczeń w roku 2007 względem roku 1997 wynosi tylko 84%, zatem przez dziesięć o 16% zmalała liczba wypożyczeń książek na 1000 mieszkańców.

W tabeli zaprezentowano także liczbę udostępnionych do wypożyczeń woluminów, liczba ta w latach 1995-2004 systematycznie rosła (spadek odnotowano dopiero od 2005 r.). Przy czym wzrost liczby dostępnych woluminów był znaczny: z 29,1 mln w 1995 r. do 39,7 mln w roku 2000. Zatem obniżanie się wskaźników czytelnictwa nie jest spowodowane brakiem oferty, a raczej brakiem zainteresowania.

4. Niektóre wskaźniki uczestnictwa w kulturze

Po 1999 r. liczba widzów w kinach systematycznie wzrasta, o blisko 23%, choć w kolejnych latach nie jest to wzrost stabilny (zob. tabela 51). Na przykładu rok 2005 charakteryzuje się znacznie niższą, i to o blisko 25%, liczbą widzów niż lata poprzednie czy kolejne. Ta forma uczestnictwa staje się coraz popularniejsza w związku z coraz bogatszą jakościowo i ilościowo ofertą, a także wzrastającą liczbą seansów, co ułatwiająca korzystanie z oferty kina. Największą popularnością kina cieszą w województwach: mazowieckim, wielkopolskim, pomorskim i małopolskim. Ogólnie tendencje wzrostowe liczby widzów w kinach w poszczególnych województwach są zbliżone. Jedynie województwo pomorskie po 2004 r. charakteryzuje się tu wzrostem nieco większym niż pozostałe.

Tabela 51. Widzowie w kinach ogółem i na 1000 mieszkańców w latach 1999-2007

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Polska ogółem (w tys.)	27 474,7	20 860,3	27 617,2	27 067,7	25 243,1	33 223,2	24 836,2	32 362,5	33 781,9
na 1000 mieszkańców									
Polska	718,0	545,3	722,2	708,2	661,0	870,3	650,9	848,8	886,3
dolnośląskie	701,2	680,7	683,2	763,9	673,6	889,7	591,5	760,4	838,7
kujawsko-pomorskie	561,9	361,2	466,3	497,7	519,3	635,3	485,4	675,4	762,4
lubelskie	542,6	292,8	445,2	280,8	251,0	369,8	247,7	383,3	424,0
lubuskie	499,0	288,8	334,6	311,6	211,2	347,2	211,1	294,1	249,4

łódzkie	654,2	494,7	642,4	587,1	532,1	665,4	464,7	690,8	763,8
małopolskie	805,8	541,9	744,1	837,4	786,7	1 058,3	777,5	1 031,9	1 007,0
mazowieckie	1 039,5	1 077,7	1 473,9	1 464,0	1 390,3	1 622,5	1 268,1	1 483,8	1 545,1
opolskie	479,4	280,0	364,2	315,5	375,5	540,4	430,4	555,4	553,1
podkarpackie	505,6	267,8	429,5	332,2	290,8	485,2	316,0	460,1	393,4
podlaskie	552,8	321,5	454,6	350,7	275,1	461,9	253,6	367,4	372,4
pomorskie	829,6	730,1	1 054,9	1 098,7	1 047,8	1 386,8	978,3	1 195,7	1 258,1
śląskie	755,5	481,8	627,5	623,9	578,5	742,1	665,9	933,6	1 013,8
świętokrzyskie	470,4	259,3	381,0	327,1	285,0	500,2	351,0	466,8	441,0
warmińsko-mazurskie	565,8	307,7	410,2	312,0	237,3	399,9	251,8	456,7	449,2
wielkopolskie	824,1	570,4	761,9	785,8	734,8	938,3	707,9	930,5	977,2
zachodniopomorskie	653,4	480,2	564,4	484,7	493,8	949,1	711,6	858,9	884,0

Źródło: GUS, 2008

Przez lata stopniowo zmniejsza się uczestnictwo w spektaklach teatralnych i muzycznych, choć spadek ten nie jest dramatyczny i tendencja wydaje się wciąż możliwa do odwrócenia. Przy czym liczba teatrów i instytucji muzycznych w Polsce pozostaje prawie niezmienna to liczba widzów i słuchaczy systematycznie spadała począwszy od 1999 do 2004 roku (zob. tabela 52).

Lata 2005-2007 przyniosły odwrócenie tej tendencji, jednak trudno ocenić, czy utrzyma się ona nadal. Dane w układzie wojewódzkim wskazują na przykład, że w województwie pomorskim obniżenie liczby widzów w teatrach i słuchaczy w instytucjach muzycznych było przejściowe, ale dla województwa mazowieckiego, które charakteryzuje się najwyższym wskaźnikiem uczestnictwa, i to nawet dwukrotnie wyższym niż średnio w Polsce, tendencja spadkowa jest utrwalona. W pozostałych województwach obserwujemy również albo stagnację albo lekkie zmniejszenie wskaźników uczestnictwa w spektaklach i przedstawieniach.

Tabela 52. Widzowie i słuchacze w teatrach i instytucjach muzycznych ogółem i na 1000 mieszkańców w latach 1999-2007

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Polska									
ogółem (w tys.)	10 667,1	10 533,2	10 146,5	9 849,8	9 518,9	9 321,1	9 609,3	9 600,7	9 843,3

na 1000 mieszk.	278,8	275,4	265,3	257,7	249,2	244,2	251,8	251,8	258,2
województwa (na 1000 mieszk.)									
dolnośląskie	269,1	269,5	249,8	332,1	277,9	239,1	255,0	277,8	259,9
kujawsko-pomorskie	322,8	330,0	285,1	272,6	283,3	279,4	266,1	271,0	280,7
lubelskie	227,4	128,1	152,5	142,3	143,7	109,2	100,8	76,0	103,0
lubuskie	140,1	149,8	149,2	147,9	157,2	167,0	173,5	143,0	164,5
łódzkie	349,9	300,6	253,7	236,6	214,6	208,0	214,5	214,1	222,5
małopolskie	229,7	231,8	209,4	213,4	220,1	216,8	219,7	215,3	236,3
mazowieckie	511,6	519,6	566,0	523,2	487,6	484,8	481,1	472,4	481,0
opolskie	173,2	193,1	171,8	167,4	163,4	148,4	175,9	113,3	123,5
podkarpackie	91,8	95,5	87,4	88,0	85,9	86,8	67,7	76,9	89,9
podlaskie	255,2	291,3	260,2	270,1	243,5	228,1	239,9	261,1	303,8
pomorskie	321,2	325,4	287,0	263,5	256,3	276,1	315,7	319,2	364,7
śląskie	245,2	258,9	249,7	220,6	237,3	235,4	273,5	270,3	288,0
świętokrzyskie	205,2	179,0	164,2	165,3	174,2	187,1	209,3	195,7	187,0
warmińsko-mazurskie	213,2	254,3	245,5	236,2	225,0	213,5	200,8	207,8	197,4
wielkopolskie	208,4	202,2	191,5	175,8	178,0	177,2	158,3	199,1	177,8
zachodniopomorskie	277,3	273,7	239,1	246,5	239,4	257,7	292,8	269,9	200,2

Źródło: GUS, 2008

Wypożyczenie książek w Polsce w latach 1999-2007 wykazują lekką tendencję spadkową – o około 13% (zob. tabela 53), przy czym nasila się ona po roku 2003 proporcjonalnie we wszystkich województwach. Wydaje się, że jest to tendencja utrwalona i prawdopodobnie spadek czytelnictwa utrzyma się w przyszłości.

Tabela 53. Wypożyczenia w bibliotekach na zewnątrz na 1 placówkę i na 1000 mieszkańców
W latach 1999-2007

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Polska									
na zewnątrz na 1 placówkę	12490	12941	13274	13825	14159	14198	13655	13162	12632
na 1000 mieszk.	3850	3810	3783	3890	3931	3891	3701	3525	3350
województwa (na 1000 mieszk.)									
dolnośląskie	4 827	4 688	4 680	4 799	4 751	4 665	4 342	4 045	3 729
kujawsko-pomorskie	3 527	3 470	3 452	3 549	3 574	3 567	3 325	3 110	2 891
lubelskie	3 846	3 756	3 770	3 948	3 929	3 961	3 761	3 651	3 505
lubuskie	4 203	4 087	4 182	4 320	4 221	4 045	3 879	3 650	3 508
łódzkie	3 507	3 520	3 419	3 536	3 494	3 465	3 353	3 192	3 084
małopolskie	3 886	3 922	3 963	4 022	4 107	4 077	3 905	3 781	3 629
mazowieckie	3 370	3 290	3 228	3 233	3 347	3 362	3 259	3 120	3 034
opolskie	3 175	3 179	3 085	3 180	3 191	3 266	3 193	3 161	3 082
podkarpackie	3 846	3 765	3 662	3 874	4 096	3 898	3 730	3 529	3 419
podlaskie	3 376	3 287	3 175	3 240	3 148	3 043	2 903	2 762	2 682
pomorskie	3 722	3 622	3 543	3 585	3 603	3 533	3 282	3 066	2 910
śląskie	4 422	4 489	4 560	4 820	4 907	4 870	4 599	4 357	4 109
świętokrzyskie	3 078	3 139	3 089	3 182	3 160	3 108	2 964	2 827	2 730
warmińsko-mazurskie	3 827	3 782	3 600	3 643	3 638	3 680	3 491	3 266	3 098
wielkopolskie	3 973	3 923	3 921	3 990	4 077	4 045	3 860	3 750	3 548
zachodniopomorskie	3 909	3 843	3 833	3 958	3 951	3 884	3 680	3 505	3 114

Zródło: GUS, 2008

Współczesne społeczeństwa budują swoją przyszłość sięgając ponowoczesne technologie informatyczne. Wkraczają także bardzo intensywnie w obszar kultury. Na podstawie prowadzonych międzynarodowych badań uczestnictwa w kulturze możliwe jest dokonanie ciekawych porównań w tym zakresie. Dane dotyczące wykorzystania technologii informatycznych w tym sieci Internet w różnych krajach europejskich przedstawione są w tablicy 54.

Tabela 54. Uczestnictwo w kulturze za pośrednictwem Internetu w 2006 r.
(% społeczności internautów)

Kraj UE	Czytelnictwo	Gry	Massmedia internetowe	Edukacja	Komunikacja
Polska	40	40	24	11	44
Estonia	82	46	27	13	35
Litwa	72	58	40	65	38
Finlandia	60	43	26	35	29
Cypr	59	51	27	39	32
Dania	56	32	33	24	20
Węgry	56	50	27	29	47
Łotwa	53	47	34	25	44
Słowenia	51	37	17	16	40
Grecja	48	39	19	32	10
Szwecja	48	39	33	9	29
Bułgaria	47	48	43	29	59
Słowacja	47	41	29	43	31
Holandia	45	51	34	29	36
Portugalia	45	46	30	20	42
Malta	44	43	26	38	31
Czechy	43	28	15	40	29
Austria	43	25	11	22	21
Luksemburg	41	37	30	30	49
Wielka Brytania	36	37	23	50	20
Włochy	35	29	15	323	25
Niemcy	27	26	17	52	38
Belgia	26	32	18	24	30
Francja	20	20	22	x	37
Irlandia	15	22	18	26	13
Hiszpania	X	48	x	16	42
Rumunia	X	x	x	x	x
Monako	29	51	19	24	37
Norwegia	80	45	42	9	42
Islandia	76	38	48	17	49
Średnia UE	35	34	22	35	33

Źródło: Eurostat Pocketbook.

Porównując wartości wskaźników dla polskich użytkowników Internetu ze średnią europejską można wyciągnąć kilka istotnych wniosków. Generalnie czytelnictwo gazet,

dzienników za pośrednictwem Internetu oraz użytkowanie portali internetowych jest u nas zbliżone do średniej unijnej. Podobnie jest z użytkowaniem gier komputerowych oraz wykorzystaniem massmediów internetowych, jak też radia i telewizji. Polscy użytkownicy Internetu biorą więc aktywny udział w tej formie konsumpcji kultury. Warto jednak zwrócić uwagę, że w porównaniu z krajami przodującymi w Unii Europejskiej pod względem czytelnictwa (Estonia), użytkowania gier komputerowych (Litwa) oraz mediów internetowych (Bułgaria) odpowiednie wskaźniki są u nas dwukrotnie niższe. Polscy internauci nie przeznaczają zbyt wiele czasu na naukę i pod tym względem lokujemy się na odległym miejscu. Masowo korzystają natomiast z różnych form komunikacji internetowej (e-mail, komunikatory, czaty) i tu jesteśmy blisko europejskiej czołówki.