

Krystyna Kietlińska*

KIERUNKI ZMIAN ŹRÓDEŁ FINANSOWANIA KULTURY W POLSCE

1. ETAP PRZECHODZENIA OD MONO- DO POLIŹRÓDŁOWEGO FINANSOWANIA KULTURY

Funkcjonowanie usług społecznych do jakich należy kultura przez wiele lat nie podlegało modyfikacji z punktu widzenia ich organizacji i źródeł finansowania¹. Było to wynikiem scentralizowanego systemu zarządzania, który zakładał m. in. niemal wyłączną rolę państwa w kierowaniu strumieniem usług zarówno od strony ich charakteru, rodzaju, jak i środków pieniężnych na nie przeznaczonych. Mimo iż pewnym zmianom podlegał system finansowania sfery produkcji materialnej², w usługach społecznych korekty dotyczyły nieistotnych szczegółów. Było to wyrazem określonej polityki państwa, które dając środki wyznaczało jednocześnie kierunki działania instytucji kulturalnych.

* Adiunkt w Zakładzie Finansowania Sfery Niematerialnej Uł.

¹ Por. przepisy prawne dotyczące zasad organizacji i finansowania jednostek i zakładów budżetowych: MP 1956, nr A-50, poz. 567; MP 1964, nr 7, poz. 30; MP 1965, nr 30, poz. 190; MP 1967, nr 16, poz. 79.

² Dekret z 25.10.1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych, D.U. 1950, nr 40, poz. 439 oraz Załącznik do obwieszczenia Prezesa RM, Dz.U. 1960, nr 18, a także: Uchwała nr 704 RM z 10.11.1956 r. w sprawie roszczenia uprawnień państwowych przedsiębiorstw przemysłowych, MP 1956, nr 94, poz. 1047; Uchwała RM z 17.11.1960 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej p.p.p. i ich zjednoczeń, MP 1963, nr 25, poz. 175; Uchwała nr 276 RM z 28.10.1965 r., w sprawie gospodarki finansowej zjednoczeń i zgrupowanych w nich p.p.p., MP 1965, nr 61, poz. 316.

Dopiero w latach osiemdziesiątych ogromny kryzys gospodarczy, a wraz z nim niedobór w budżecie spowodowały zmiany sposobu myślenia i pewne odstępstwa od dotychczas przyjętej polityki. Wprowadzone zmiany w systemie finansowania sfery produkcyjnej³ pociągnęły za sobą konieczność niezbędnych korekt w systemie finansowania usług społecznych, a w tym i kultury⁴.

Koniec lat osiemdziesiątych to okres radykalnych przeobrażeń w gospodarce polskiej, które w zasadniczy sposób wpłynęły na rolę państwa w finansowaniu kultury. Od 1990 r. rozpoczyna się więc nowa era, która jak na razie wymaga zastanowienia, jak należy zarządzać kulturą w trudnych warunkach kryzysu gospodarczego i ogromnego niedoboru środków i jakie tworzyć perspektywy jej rozwoju w przyszłości.

Z przedstawionego wywodu wynika, iż z punktu widzenia źródeł finansowania kultury można wyróżnić 3 etapy jej rozwoju:

- I - do r. 1981,
- II - lata 1982-1989,
- III - od roku 1990.

2. I OKRES - DOMINACJA MONOŹRÓDŁOWEGO FINANSOWANIA DZIAŁALNOŚCI KULTURALNEJ

Pierwszy etap charakteryzuje się tym, że budżet państwa był prawie wyłącznym źródłem finansowania kultury. Placówki kulturalne świadczyły usługi bezpłatnie bądź za symboliczną odpłatnością, co wiązało się ze zorganizowaniem większości z nich, jako jednostek budżetowych⁵.

W niewielkim zakresie środki budżetowe uzupełniane były odpłatnością ludności z jej dochodów osobistych. Dodatkowym źródłem

³ Ustawa z 26.2.1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. 1982, nr 7, poz. 54.

⁴ Ustawa z 10.5.1982 r. o Narodowej Radzie Kultury oraz o Funduszu Rozwoju Kultury, Dz.U. 1982, nr 14, poz. 111.

⁵ Szczegółowy opis zasad funkcjonowania jednostek budżetowych podaje m. in.: J. K a l e t a, Informator budżetowy PWE, Warszawa 1989, s. 39 i n.; por. też Ustawa z 1.7.1958 r. o prawie budżetowym, Dz.U. 1988, nr 45 oraz jej nowelizacja.

finansowania kultury były środki przedsiębiorstw produkcyjnych, które w pewnym stopniu wspomagały budżet. Odbywało się to przez organizowanie własnych jednostek (kluby, zespoły taneczne itd.) lub dofinansowanie działalności placówek profesjonalnych (kupowanie biletów do kin, teatrów i na inne imprezy kulturalne dla własnych pracowników i ich rodzin)⁶.

Ten prawie ćwierć wieku trwający okres był czasem ubezwłasnowolnienia działalności kulturalnej. Zależność finansowa placówek od budżetu pociągała za sobą zależność programową, co często prowadziło do faworyzowania twórców i dzieł nie zawsze najlepszych, ale najgorliwszych. Z drugiej strony, dawało to poczucie bezpieczeństwa artystom i twórcom kultury, którzy nie musieli starać się o zdobycie środków na prowadzenie działalności. Nie oznacza to oczywiście, że nie było w tamtym okresie ludzi ambitnych, tworzących wspaniałe dzieła, jednak jakość ich pracy często nie szła w parze z ilością środków, jakie za nią otrzymywali.

Taka sytuacja prowadziła, z jednej strony, do osłabienia motywacji do poprawy jakości tworzonych dzieł i świadczonych usług, z drugiej zaś do marnotrawstwa środków budżetowych, które nie zawsze kierowane były na najodpowiedniejsze rodzaje działalności.

3. II OKRES - FUNDUSZ ROZWOJU KULTURY, JAKO ZACZĄTEK POLIŹRÓDŁOWEGO FINANSOWANIA KULTURY

Niewątpliwie bezpośrednią przyczyną wprowadzenia zmian w systemie finansowania usług społecznych, a w tym i kultury był kryzys lat osiemdziesiątych. Zależność finansowa działalności kulturalnej od budżetu w sytuacji ogromnego deficytu budżetowego spowodowała zagrożenie dla rozwoju tej dziedziny życia gospodarczego.

Charakterystyczne dla tego okresu jest stworzenie możliwości wykorzystania pozabudżetowych źródeł finansowania kultury. Pier-

⁶ Szeroka dyskusja na temat działalności socjalnej przedsiębiorstw przedstawiona została m. in. w pracy zbiorowej pod red. J. Chechlińskiego i K. Szymańskiej-Piotrowskiej, Problemy finansowania działalności niematerialnej, PWE, Warszawa 1979.

wszym krokiem było utworzenie Funduszu Rozwoju Kultury, który gromadzi na swoim koncie ogół środków ze wszystkich możliwych źródeł, (z wyjątkiem zakupu usług z dochodów osobistych ludności) i przeznacza na finansowanie wszystkich rodzajów działalności zarówno bieżącej, jak i rozwojowej. Fundusz Rozwoju Kultury jest zatem wieloskładnikowym źródłem finansowania kultury, posiadającym odrębność organizacyjną. Został on utworzony w 1982 r.⁷ jako fundusz parabudżetowy, tzn. taki, który może być zasilany dotacją z budżetu. Obok tego źródłami jego tworzenia są środki pozabudżetowe, takie jak: fundacje, darowizny, dobrowolne wpłaty itp.

Utworzenie Funduszu Rozwoju Kultury miało na celu uzyskanie z budżetu stałych norm dotacji i udziałów, które uniezależniałyby dochody funduszu od stopnia zasobności budżetu i konieczności przesuwania środków na inne cele społeczne. Ponadto chodziło o stworzenie możliwości uzupełniania środków budżetowych dochodami pozabudżetowymi, które stwarzałyby możliwość rozszerzenia zakresu działalności kulturalnej ponad niezbędne minimum.

W ciągu 7 lat (1983-1989) funkcjonowania Funduszu Rozwoju Kultury głównym źródłem zasilania były środki budżetowe, które stanowiły 94-97%⁸ ogółu jego dochodów. Środki pozabudżetowe odgrywały tu znikomą rolę, a najważniejsze z nich, pochodzące z fundacji i darowizn, stanowiły jedynie 0,4% całości wpływów.

Okres 1982-1989 był pierwszym etapem przechodzenia od monoźródłowego do poliźródłowego finansowania działalności kulturalnej.

Wady budżetowego finansowania kultury oraz ogromny deficyt budżetowy były czynnikami, które uświadomiły ówczesnemu rządowi konieczność zmian. Rezygnacja z wyłączności państwa w finansowaniu kultury musiała oznaczać jednocześnie rezygnację z monopolu na kierowanie merytoryczną stroną kultury. Należało zatem poczynić pewne ustępstwa na rzecz swobody działania placówek kulturalnych.

Okres ten (a szczególnie jego początek) nie był najbardziej odpowiedni do robienia takich ustępstw. Dlatego w dalszym ciągu

⁷ Ustawa z 4.5.1982 o Narodowej Radzie Kultury i Funduszu Rozwoju Kultury, Dz.U. 1982, nr 14.

⁸ Sprawozdanie z wykonania FRK za lata 1983-1989.

budżet jest dominującym źródłem finansowania kultury, choć robi to poprzez Fundusz Rozwoju Kultury. Dodatkowe środki uzyskuje się głównie z odpłatności ludności ze względu na wprowadzenie lub podwyższenie opłat i cen za wszystkie usługi kulturalne.

Z drugiej strony, pewna swoboda w podejmowaniu samodzielnej działalności w zakresie kultury, jaka pojawiła się szczególnie pod koniec tego okresu, nie zawsze spotyka się z aprobatą środowisk twórczych. Wieloletnie nawyki braku samodzielności, ale i braku odpowiedzialności, obawa przed ryzykiem stają się barierą trudną do pokonania.

4. III OKRES - OD 1990 R.

WSZYSTKIE ŹRÓDŁA FINANSOWANIA KULTURY SĄ DOZWOLONE

Przeobrażenia, jakie dokonują się w Polsce od połowy 1989 r. wpływają na każdą sferę życia gospodarczego. Przy czym w pierwszym okresie polityka państwa zmierza do uporządkowania spraw gospodarczych i dopiero na tym gruncie będą dokonywane przeobrażenia w sferze usług społecznych.

Jak do tej pory, obecny rząd nie sprecyzował programu polityki społecznej. Tym niemniej ograniczona ilość środków budżetowych powoduje, że zaczyna się poszukiwać rozwiązań, które byłyby adekwatne do zaistniałej sytuacji i mogłyby stanowić punkt wyjścia do stworzenia nowego systemu finansowania kultury.

Podejmowane aktualnie decyzje opierają się na następujących założeniach:

- ograniczenie roli państwa w finansowaniu kultury,
- zwiększenie roli władz lokalnych,
- uaktywnianie źródeł pozapaństwowych,
- komercjalizacja wybranych dziedzin kultury.

Jak wcześniej sygnalizowano, kultura mieści w sobie ogromną ilość różnorodnych działań o odmiennym charakterze, zaspokajających określone potrzeby ludzi. Aby zrealizować przedstawione założenia należy się zastanowić, w jakich granicach i w odniesieniu do jakich dziedzin każde z nich zastosować, żeby nie miało to

negatywnego wpływu na jakość i merytoryczną treść dóbr i usług kulturalnych.

Kultura zawiera w sobie takie dziedziny, które mogą opierać swoją działalność na samofinansowaniu i być włączone w mechanizm rynkowy. Należy do nich produkcja dóbr kultury, w ramach której wyróżnić można: przemysł poligraficzny, fonograficzny, filmowy, itd. oraz tzw. usługi trywialne⁹, do których zaliczamy m. in.: cyrk, wariete, wesołe miasteczka, kabaret.

Dużo trudniej jest odnieść się do innych grup usług kulturalnych, takich jak: muzea, biblioteki, galerie, teatry, opery, filharmonie itd. Propozycje obecnego rządu idą w kierunku podziału tego typu usług wg ich rangi i prestiżu na następujące grupy:

- instytucje o charakterze narodowym,
- instytucje o charakterze państwowym,
- instytucje o charakterze lokalnym.

Instytucje, które uznano za narodowe są finansowane bezpośrednio przez ministra finansów. Należą do nich takie, które mają wysoką rangę z punktu widzenia jakości świadczonych przez nie usług oraz prestiż wynikający z kultywowania przez nie dorobku kulturalnego wielu pokoleń. Są to instytucje, takie jak: teatr narodowy, opera, filharmonia, muzea narodowe, biblioteka narodowa. Standard świadczonych przez te instytucje usług powinien być wysoki, co wymaga nakładów, których nie są w stanie pokryć odbiorcy usług. Dlatego takie instytucje wymagają mecenatu państwa. Ogromną zaletą mecenatu państwowego w tym przypadku jest gwarancja trwałego dopływu środków, które mogą być kierowane zgodnie z przyjętą polityką. Należy oczywiście znaleźć odpowiednie kryterium wydzielenia instytucji o charakterze narodowym, czy przyjmując np. pewien kanon usług, które powinny być objęte mecenatem.

Narodowy charakter mogą mieć nie tylko instytucje kulturalne zlokalizowane w stolicy, ale także w innych dużych miastach, a nawet małych ośrodkach gminnych, np. unikalne muzeum regionalne.

⁹ Por.: G. H e r e ź n i a k, K. K i e t l i ń s k a, J. M a r c z a k, Problemy komercjalizacji usług społecznych, "Zeszyty Naukowe USJ" 1990, nr 60.

Instytucje o charakterze państwowym mogą otrzymywać dotacje z budżetu państwa. Do tej kategorii instytucji zalicza się takie, które mają rangę i znaczenie regionalne lub międzyregionalne: muzea regionalne, teatry, biblioteki, filharmonie itp. W tym przypadku również powinny być ustalone kryteria, wg których placówkom kulturalnym nadawano by rangę instytucji państwowych.

Wszystkie pozostałe instytucje kultury mają charakter lokalny. Ich finansowaniem zajmą się samorządy lokalne. W tym przypadku mogą być przyjęte dwa rozwiązania. Pierwsze, w którym samorządy lokalne będą finansowały placówki kulturalne z własnych środków i drugi - gdzie placówki te będą finansowane z dobrowolnie gromadzonych środków społeczności lokalnej lub jej sponsorów. Oba rozwiązania powinny być stosowane jednocześnie, przy czym należałoby wówczas podjąć decyzje, które z instytucji spełniają na tyle ważną rolę i mają tak wysoką rangę, że należy je finansować przynajmniej częściowo z budżetu gminy, a które zostawić w gestii społeczności lokalnej i sponsorów.

Nie jest oczywiście możliwe jednoznaczne przyporządkowanie poszczególnych rodzajów działalności określonym źródłom finansowania. Granica między tym, co jest działalnością prestiżową o wysokiej randze artystycznej a tym co jedynie zabawą jest bardzo płynna.

Przedstawione rozważania zarysowują jedynie stosowane w praktyce rozwiązania oraz koncepcję nowego podejścia do kultury, która ze względu na swą różnorodność powinna być finansowana z wielu różnych źródeł.

Krystyna Kietlińska

DIRECTIONS OF CHANGES IN SOURCES
OF FINANCING CULTURE IN POLAND

The changes which have been occurring in Poland for a year exert an influence on all spheres of the economic life. They also concern culture.

The aim of this article is to discuss major changes concerning the sources of financing culture in Poland. There has been

presented in it a process of switching from one-source, i.e. budgetary financing of culture through its financing by means of funds and ending with possibilities of using all possible financing sources. These deliberations indicate that the present changes make it necessary to adopt numerous fundamental solutions.