

Tomasz Kukołowicz\*, Marlena Modzelewska\*\*, Paweł Siechowicz\*\*\*,  
Aleksandra Wiśniewska\*\*\*\*

## Rola samorządu terytorialnego w finansowaniu polityki kulturalnej w Polsce w latach 1990–2015

**The role of local self-government in financial support for cultural policies in Poland between 1990 and 2015:** This article describes the changes in cultural policies in Poland which were triggered by the introduction of autonomous local self-governments in 1990 and 1998. The paper begins with a short presentation of the history of the decentralization of public authority and public funding of culture. Then competences of the Ministry of Culture and local governments in various cultural areas are compared. In the third part the authors focus on the accessibility of EU funds and its influence on the cultural sector. In next part the budgetary plans of local government units and actual expenditure on culture are compared. The concluding remarks present an overview of the changes which took place between 1990 and 2015. The article includes analysis based on data from the Central Statistical Office of Poland and from the Ministry of Finance.

**Słowa kluczowe:** *kultura, jednostki samorządu terytorialnego, Unia Europejska, instytucje kultury, finansowanie kultury ze środków publicznych*  
**Keywords:** *culture, local government units, European Union, cultural institutions, public funding of culture*

\* Doktor nauk społecznych, kierownik Zespołu ds. Statystyki Kultury, Narodowe Centrum Kultury; e-mail: tkukolowicz@nck.pl.

\*\* Pracownik Zespołu ds. Statystyki Kultury, Narodowe Centrum Kultury; e-mail: mmodzelewska@nck.pl.

\*\*\* Muzykolog, edukator w Dziale Edukacji Narodowego Instytutu Fryderyka Chopina, doktorant w Instytucie Muzykologii Uniwersytetu Warszawskiego; e-mail: pawelsiechowicz@wp.pl.

\*\*\*\* Doktorantka na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, współpracownik Zespołu ds. Statystyki Kultury Narodowego Centrum Kultury; e-mail: awisniewska@wne.uw.edu.pl.

## Wstęp

Decentralizacja władzy stanowiąca jeden z fundamentów, na których zbudowana została III RP, była w kulturze witana ostrożnie, a przez niektórych wręcz niechętnie. Tak mówił o niej w 1993 r. Ryszard Gil, prezentujący stanowisko nieformalnego Zespołu Dyrektorów Wydziałów Kultury Urzędów Wojewódzkich: *Przygotowując się do tej wypowiedzi zapoznałem się z ponad stu trzydziestoma opracowaniami i artykułami prasowymi poświęconymi kulturze polskiej w dobie przemian, to jest w latach 1981–1992. (...) Antidotum na brak pieniędzy w kasie państwowej nie może być „przejmowanie” odpowiedzialności za kulturę przez gminy. W biednym państwie gminy nie będą bogatsze od centrum, czy województwa*<sup>1</sup>.

Pomimo tych obaw zwyciężyła ogólna tendencja do przekazywania odpowiedzialności za finansowanie kultury samorządom. Tak w 1992 r. charakteryzował ją Janusz Engel: *W myśl tej koncepcji zostało wyodrębnionych kilka poziomów działalności kulturalnej, np. kultura na szczeblu lokalnym, wojewódzkim, narodowym. Teraz wspólnoty lokalne mają decydować o rozwoju kultury na najniższym poziomie. Ten krok był podyktowany faktem, że wiele form i działań kulturalnych powstało na skutek odgórnych planów, nie mających za wiele wspólnego z potrzebami kulturalnymi danej społeczności lokalnej*<sup>2</sup>.

Proces decentralizacji na bieżąco analizowany był przez ekspertów przede wszystkim pod kątem zmian w sposobie finansowania działalności kulturalnej. Poszukiwano nowych źródeł finansowania<sup>3</sup>, uważnie przyglądano się dochodom i wydatkom gmin z uwzględnieniem środków publicznych i prywatnych<sup>4</sup>, sposobom podejmowania uchwał budżetowych przez rady gminy<sup>5</sup>, analizowano rozwiązania obowiązujące w innych krajach<sup>6</sup>. Zwra-

<sup>1</sup> R. Gil, *Podział środków publicznych na kulturę* [w:] *Podział środków publicznych na kulturę przez organa administracji państwowej. Zasady, formy, kryteria*, S. Golinowska (red.), Instytut Kultury, Warszawa 1994, s. 29.

<sup>2</sup> J. Engel, *Kultura Polski lokalnej* [w:] *Barometr kultury*, M. Grabowska (red.), Instytut Kultury, Warszawa 1992, s. 91.

<sup>3</sup> H. Kuzińska, *Źródła finansowania kultury*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1992.

<sup>4</sup> J. Gajewska, *Finansowanie kultury w gminie* [w:] *Barometr kultury*, M. Grabowska (red.), Instytut Kultury, Warszawa 1992, s. 65–86.

<sup>5</sup> J. Gajewska, *Podział środków na szczeblu gmin po reformie samorządowej* [w:] *Podział środków publicznych na kulturę przez organa administracji państwowej. Zasady, formy, kryteria*, S. Golinowska (red.), Instytut Kultury, Warszawa 1994, s. 55–68.

<sup>6</sup> *Podział środków publicznych na kulturę*, op. cit., s. 69–180.

cano też uwagę na zróżnicowanie zadań władzy różnych szczebli, znajdujące odzwierciedlenie w typie instytucji kultury im podlegających<sup>7</sup>. Było się nad czym zastanawiać, ponieważ w krajach zachodnich funkcjonują bardzo różne modele podziału kompetencji w tym obszarze<sup>8</sup>. Nie będzie przesadą stwierdzenie, że pytanie o rolę samorządów było na początku lat 90. XX wieku całkowicie otwarte.

Celem niniejszego artykułu jest zweryfikowanie tezy obecnej w dyskusjach ekspertów i ludzi kultury na początku lat 90. XX wieku o zagrożeniu związanym z przekazaniem części odpowiedzialności za politykę kulturalną jednostkom samorządu terytorialnego. Zdaniem części komentatorów decentralizacja miała doprowadzić do znacznego ograniczenia poziomu finansowania kultury ze środków publicznych w Polsce. Po upływie przeszło 25 lat od utworzenia samorządnych gmin chcemy zweryfikować, czy teza ta była słuszna. Analizy dokonujemy na podstawie danych finansowych z uwzględnieniem podziału na szczeble samorządu terytorialnego, typy instytucji oraz charakter wydatków (bieżące i majątkowe).

Artykuł składa się z sześciu krótkich części. W pierwszej przedstawiamy historię reformy samorządowej w kulturze. W drugiej opisujemy podział zadań między Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN) i samorządy. W trzeciej opisujemy wpływ środków europejskich na kulturę. W czwartej analizujemy relacje między wydatkami bieżącymi i majątkowymi. W piątej porównujemy wydatki na kulturę planowane w budżetach samorządów z ich realizacją. W szóstej podsumowujemy zmiany, jakie dokonały się od 1990 r. W obszarze naszego zainteresowania znajduje się bardzo ważny instrument polityki kulturalnej państwa, jakim jest finansowanie działalności instytucji kultury w ramach działu 921 budżetu państwa. Zdajemy sobie sprawę z faktu, że zagadnienie to nie wyczerpuje sposobu oddziaływania samorządów na kulturę. Zaletą przyjętej przez nas wąskiej perspektywy jest precyzja wyводу oraz porównywalność danych z różnych punktów w czasie. Uważamy również, że zagadnienie publicznego finansowania działalności kulturalnej jest na tyle doniosłe, że można traktować je jako samodzielny problem badawczy.

Prezentowane analizy przeprowadzono, wykorzystując dane finansowe pochodzące z trzech źródeł: Głównego Urzędu Statystycznego, regionalnych izb obrachunkowych i Ministerstwa Finansów. Wybór źródła uzależniony był od zakresu i sposobu udostępniania danych. Dane Główne-

<sup>7</sup> J. Engel, *Kultura Polski lokalnej*, op. cit., s. 87–107.

<sup>8</sup> Por. R. Towse, *Ekonomia kultury. Kompendium*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2011, s. 222.

go Urzędu Statystycznego wykorzystywane były do tworzenia najbardziej ogólnych zestawień – prezentujących całość wydatków publicznych w długim okresie czasu. Zestawienia regionalnych izb obrachunkowych wykorzystaliśmy do porównania samorządowych planów budżetowych ze zrealizowanymi wydatkami. Dane publikowane przez Ministerstwo Finansów okazały się niezbędne do analizy środków europejskich. Wszystkie obliczenia przeprowadziliśmy samodzielnie. Niniejszy artykuł stanowi efekt końcowy prac prowadzonych od lutego do grudnia 2015 r. w ramach projektu Narodowego Centrum Kultury pod nazwą „Kultura samorządowa 25+”. Wstępne wyniki analiz prezentowane były w formie ekspertyz na stronie internetowej Narodowego Centrum Kultury. Niniejszy tekst wykracza poza opublikowany już materiał, ponieważ ujmuje zagadnienie w sposób całościowy i syntetyczny, umieszcza je w kontekście dyskusji z początku lat 90. XX wieku, kontrastuje rolę samorządów i MKiDN oraz zawiera pogłębioną interpretację zmian, jakie dokonały się w analizowanym okresie.

## W stronę samorządności w kulturze

Wydatki publiczne na kulturę w Polsce rosły niemal nieprzerwanie na przestrzeni ostatnich dwudziestu pięciu lat<sup>9</sup> (i w 2013 r. wyniosły ponad 8,3 mld zł). Zasadniczą rolę w tej zmianie odegrały jednostki samorządu terytorialnego (JST).

Zaraz po transformacji, w 1990 r., wraz z przywróceniem ustroju samorządowego, kultura została wpisana do zadań własnych JST, a gminy przejęły większość placówek upowszechniania kultury. Zgodnie z ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, obowiązującą od 1991 r., organizator zapewnia podległym instytucjom kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona. W 1993 r. 46 najwięk-

---

<sup>9</sup> Zjawisko to rejestrują wszystkie dostępne opracowania, choć wartości tych wydatków różnią się; zob. *Kultura polska w dekadzie przemian*, T. Kostyrko, M. Czerwiński (red.), Instytut Kultury, Warszawa 1999, rozdziały: D. Ilczuk, A. Wieczorek, *Finansowanie kultury ze środków publicznych*; A. Gontarz, *Kultura w gestii samorządów*; J. Gajewska, A. Wieczorek, *Finansowanie działalności kulturalnej w gminach*; J. Głowacki i in., *Finansowanie kultury i zarządzanie instytucjami kultury. Raport o stanie kultury*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2008; coroczne publikacje GUS „Kultura w Polsce”. Problem zgodności między źródłami wynika zarówno ze zmian w ujmowaniu wydatków publicznych (zmiana działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej), jak i różnego definiowania wydatków na kulturę, w szczególności w odniesieniu do wydatków budżetu państwa.

szych miast przejęło prowadzenie instytucji pozostających wcześniej w gestii wojewody (przedstawiciela rządu centralnego w regionie) w ramach programu pilotażowego reformy administracji publicznej. Jednak dopiero wraz z reformą administracyjną państwa (1999 r.) jednostki samorządu terytorialnego: gminy, powiaty i województwa (urzędy marszałkowskie) stały się organizatorem zdecydowanej większości instytucji kultury w Polsce, biorąc na siebie dużą część odpowiedzialności za kształt kultury i polityki kulturalnej. W kolejnych latach samorządowe wydatki w tym obszarze rosły w średnim tempie 5% rocznie (wzrost realny): z 2,5 mld w roku 2000 do 6,7 mld zł w roku 2013<sup>10</sup>. Rósł także udział wydatków samorządów w wydatkach publicznych na kulturę w Polsce, sięgając niemal 70%<sup>11</sup>.

Dla budżetu państwa poziom 1% wydatków na kulturę w wydatkach ogółem pozostaje nieosiągalny. Tymczasem samorządy, choć koszty reformy terytorialnej zostały niedoszacowane, a sektor kultury nie był na nią przygotowany<sup>12</sup>, od 1999 r. wydawały na ten cel rocznie ponad 3% swoich budżetów. Gminy razem z miastami na prawach powiatu przeznaczają na kulturę zdecydowanie najwięcej (ok. 70–80% samorządowych wydatków w tym obszarze). Wydatki te stanowią stabilnie 3–4% ich budżetów w całym okresie 1995–2013. W tym czasie nominalnie środki te wzrosły z niecałych 700 mln zł do 5,5 mld zł (jeśli jednak uwzględnić inflację, to wzrost był ponaddwukrotny). Województwa odnotowały wyraźny spadek rangi kultury wśród obszarów publicznego finansowania (w 1999 r. wydatki na ten cel stanowiły 15% budżetów województw, w 2013 r. 8%, czyli 1,3 mld zł). Wkład powiatów w finansowanie kultury jest niewielki; dotyczą ich także największe wahania wydatków. Opisane relacje prezentujemy na wykresie 1.

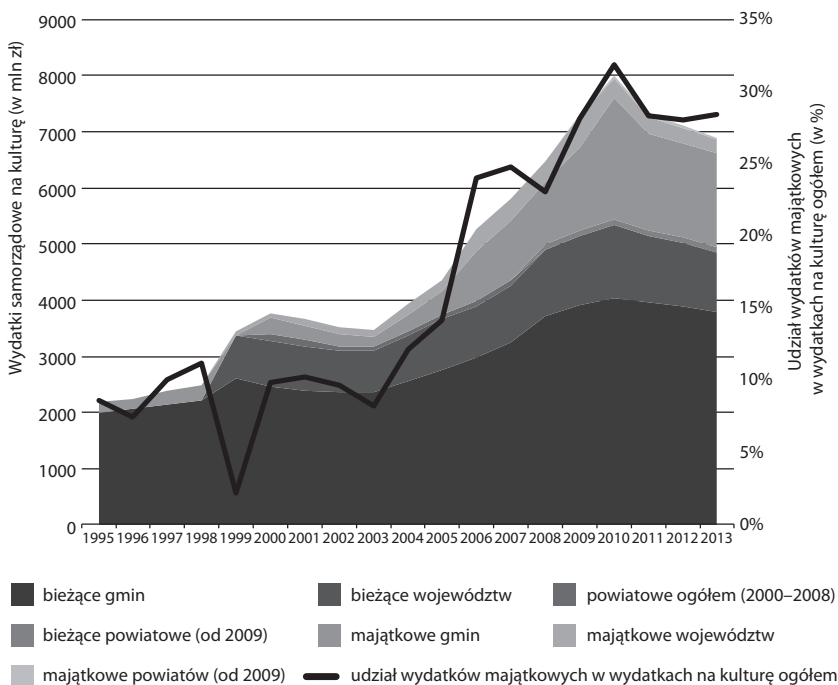
W okresie rosnącej zależności zinstytucjonalizowanej kultury od sektora samorządowego wydatki bieżące (przeznaczone na bieżącą działalność kulturalną) bardzo różniły się od wydatków majątkowych (służących głównie inwestycjom). Było to związane z występowaniem kryzysów gospodarczych i dostępnością środków zewnętrznych. Wydatki majątko-

<sup>10</sup> Dane, które posłużyły w niniejszym opracowaniu (jeśli nie zaznaczono inaczej) pochodzą z: Banku Danych Lokalnych (BDL) GUS i corocznych opracowań GUS „Kultura w Polsce”. W BDL dane dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zaczęły być rejestrowane w różnych latach (gminy w 1995, województwa w 1999, powiaty w 2000).

<sup>11</sup> Zob. J. Głowacki i in., *Finansowanie kultury*, op. cit.

<sup>12</sup> Zob. A. Wąsowska-Pawlik, *Polityka kulturalna Polski 1989–2012* [w:] *Kultura a rozwój*, J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.), Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2013.

**Wykres 1. Wydatki bieżące i majątkowe na kulturę w budżetach samorządów**



Źródło: na podstawie danych z BDL GUS; wartości w ujęciu realnym (zł) wyrażone w cenach z 2013 r.

we coraz silniej decydowały o poziomie wydatków na kulturę: w okresie kryzysu gospodarczego lat 2001–2003 ich udział spadł poniżej 5%, ale już w 2006 r. przekroczył 20%, a w 2010 r. wzrósł do ponad 30%. Ekspansja inwestycji w kulturę była oczywiście związana z dostępem środków unijnych. Wyraźny wzrost wydatków na kulturę widać już w latach 2004–2006, a w szczególności w pierwszych latach kolejnej unijnej perspektywy finansowej 2007–2013 (w 2006 r. zarówno gminy, jak i województwa odnotowały ponad 20% wzrost wydatków w tym obszarze). Być może odrabialiśmy stratę z początku transformacji ustrojowej, kiedy ogólna niechęć do samej koncepcji państwowej polityki kulturalnej skłaniała decydentów do „odpaństwowienia” kultury, co przełożyło się w początkowych latach nowej Polski na zmniejszenie finansowania kultury ze źródeł publicznych.

Wzrost wydatków na kulturę w pierwszych latach ostatniego kryzysu gospodarczego (2008–2010) zaskakuje antycyklicznością, za którą odpo-

wiadają przede wszystkim wydatki majątkowe. Można przypuszczać, że inwestycje zostały zaplanowane jeszcze przed kryzysem i dzięki długoletnim dotacjom unijnym były realizowane mimo niesprzyjających warunków gospodarczych. Ta sytuacja rodzi pytanie o efekt oraz beneficjentów ekspansywnej polityki inwestycyjnej wspieranej ze środków zewnętrznych oraz o perspektywę dla sektora kultury w sytuacji, gdy te środki się skończą.

## Finansowanie instytucji kultury

Reforma samorządowa sama w sobie nie przesądziła o sposobie podziału zadań w kulturze między władzami różnych szczebli. Trzy ustawy – o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim – określają jedynie, że należą do nich zadania publiczne w zakresie „kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”<sup>13</sup>. Uderza ogólność tego sformułowania. Jedynym wyjątkiem są biblioteki gminne wskazane w ustawie o samorządzie gminnym. Wątpliwości nie rozstrzyga także ustawa z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej<sup>14</sup>, która dopuszcza możliwość przekazywania zadań oraz środków finansowych samorządom przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. W efekcie teoretycznie wszyscy są odpowiedzialni za wszystko. W praktyce funkcjonuje podział obowiązków wypracowany przez ostatnie dwadzieścia pięć lat. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w roku 2014 w dziale 921<sup>15</sup> największa część środków wydatkowana była przez gminy (bez miast na prawach powiatu), na drugim miejscu znajdowały się miasta na prawach powiatu, na trzecim Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a na czwartym samorządne województwa. Zestawienie danych o wydatkach jednostek samorządu oraz MKiDN (na podstawie danych GUS) prezentuje wykres 2.

Na początku lat 90. XX wieku funkcjonował podział instytucji kultury na trzy typy: narodowe, które podlegały ministerstwu, państwowe, które podlegały urzędom wojewódzkim i samorządowe, które podlegały gminom<sup>16</sup>.

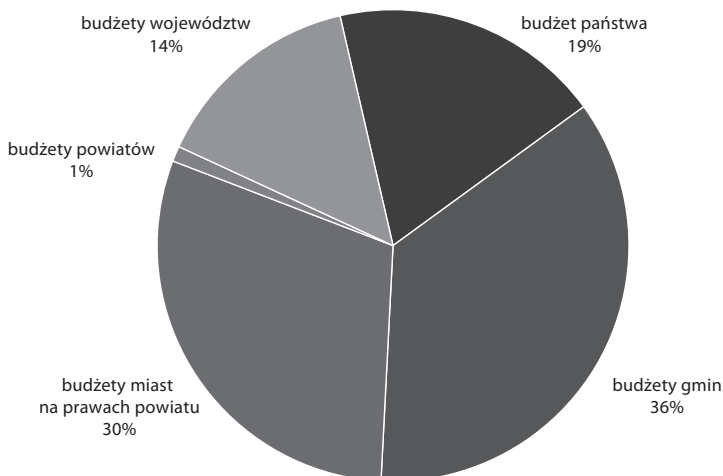
<sup>13</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2016, poz. 446, art. 7; ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2015, poz. 1445, art. 4; ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2016, poz. 486, art. 11.

<sup>14</sup> Ustawa z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz.U. 2012, poz. 406.

<sup>15</sup> GUS, *Kultura w 2014 r. Tablice*, [http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5493/2/12/1/kultura\\_w\\_2014.zip](http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5493/2/12/1/kultura_w_2014.zip) [dostęp: 27 stycznia 2016 r.].

<sup>16</sup> R. Gil, *Podział środków publicznych na kulturę*, op. cit., s. 8.

**Wykres 2. Publiczne wydatki w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w 2014 r.**



Źródło: na podstawie danych z: GUS, *Kultura w 2014 r. Tablice*, [http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5493/2/12/1/kultura\\_w\\_2014.zip](http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5493/2/12/1/kultura_w_2014.zip) [dostęp: 27 stycznia 2016 r.].

W wyniku reformy samorządowej z 1998 r. powstał nowy trzystopniowy podział: na 1) instytucje państwowe/narodowe podległe ministerstwu, 2) samorządowe oraz 3) współprowadzone przez ministerstwo i samorząd. Dodatkowo można podzielić instytucje ministerialne na prowadzące działalność *stricte* kulturalną (np. Teatr Narodowy, Muzeum Sztuki w Łodzi) oraz te, które stanowią bezpośrednie wsparcie dla działań ministerstwa (np. Narodowe Centrum Kultury, Instytut Książki). Instytucje samorządowe dzielą się ze względu na organizatora na marszałkowskie, gminne i powiatowe. W 2014 r. ministerstwo było samodzielnym organizatorem dla 48 instytucji kultury, a współprowadziło 31<sup>17</sup>. Najliczniejszą grupą na tej liście były muzea. Znajdowało to odbicie w podziale środków. Największymi pozycjami w budżecie MKiDN w dziale 921 były właśnie muzea (28,3% środków), następnie centra kultury i sztuki (15,4%) i teatry (11,4%).

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego prowadzi instytucje bardzo ważne dla polskiej kultury, ale w porównaniu z samorządami jest ich

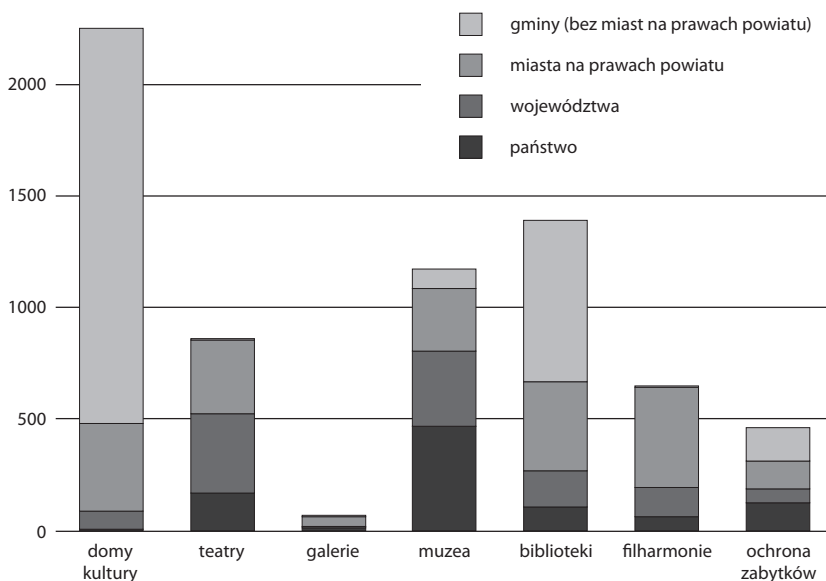
<sup>17</sup> MKiDN, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 24 i dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego za 2014 rok*, s. 43, [http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/budzet/20150603\\_budzetMKiDN\\_sprawozdanie.pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/budzet/20150603_budzetMKiDN_sprawozdanie.pdf) [dostęp: 27 stycznia 2016 r.].



niewiele. Dokładna liczba samorządowych instytucji kultury nie jest znana, ponieważ informacja o nich znajduje się w rejestrach instytucji kultury, które każda z jednostek samorządu terytorialnego prowadzi samodzielnie. Dane przybliżone podaje GUS: *W 2013 r. w Polsce działały 822 muzea i oddziały muzealne, 170 teatrów i instytucji muzycznych posiadających własny, stały zespół artystyczny, 3901 domów i ośrodków kultury, klubów i świetlic, 337 galerii i salonów sztuki, 469 kin stałych oraz 9920 bibliotek publicznych i placówek informacyjno-bibliotecznych*<sup>18</sup>.

Poszczególne typy jednostek samorządu terytorialnego w różnym stopniu odpowiadają za finansowanie różnych instytucji kultury (wykres 3). Poniżej przedstawiono, jak dokładnie prezentuje się rozkład tych środków. Okres, jaki poddano analizie, to lata 2003–2014.

**Wykres 3. Wydatki publiczne na instytucje kultury w 2014 r.** (w mln zł)



\* Na wykresie pominięto powiaty, których udział w finansowaniu kultury jest znikomy.

Źródło: na podstawie danych GUS.

<sup>18</sup> GUS, *Działalność instytucji kultury w Polsce w 2013 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/dzialalnosc-instytucji-kultury-w-polsce-w-2013-r-,3,5.html> [dostęp: 27 stycznia 2016 r.].

**Domy i ośrodki kultury, świetlice, kluby** (dział klasyfikacji budżetowej 92109) stanowią często jedyną (bądź jedną z nielicznych) formę dostępu do kultury, szczególnie poza miastami na prawach powiatu i dużymi ośrodkami<sup>19</sup>. Nie dziwi zatem fakt, że to właśnie one pochłaniają najwięcej środków samorządowych przeznaczonych na kulturę – w 2014 r. aż 29%. Domy i ośrodki kultury są finansowane przede wszystkim przez gminy (bez miast na prawach powiatu), od których w 2014 r. pochodziło 79% środków samorządowych na te instytucje. Na przestrzeni lat wydatki te znacznie zwiększyły się, szczególnie w latach 2003–2010, kiedy odnotowano ponadtrzykrotny wzrost. Dopiero w 2010 r. uległ on zahamowaniu, następnie wydatki zmalały, by w 2014 r. osiągnąć najwyższą wartość – 2,246 mld zł.

**Biblioteki** (dział 92116), podobnie jak domy kultury, stanowią często jedną z niewielu form kontaktu z kulturą instytucjonalną w wielu rejonach Polski. W związku z tym przeznaczają się na nie znaczną część wydatków samorządowych na kulturę. Za finansowanie bibliotek w głównej mierze odpowiadają gminy i miasta na prawach powiatu. Wydatki te rosną proporcjonalnie z roku na rok, w 2014 osiągnęły najwyższą wartość – ponad 1,3 mld zł. Nie idzie to jednak w parze z ich procentowym udziałem w wydatkach samorządowych na kulturę. Wskaźnik ten maleje systematycznie od 2003 r., gdy wynosił 26%, aż do 2014 r. – 16,9%. W tym samym czasie udział wydatków na biblioteki w wydatkach samorządowych na kulturę w gminach i miastach na prawach powiatu wyniósł odpowiednio 21% i 14%.

Początkowy okres po zmianie sposobu finansowania kultury ze środków publicznych był trudny dla **teatrów** (dział 92118). Kwestia ta wymagała uporządkowania – mimo że to samorządy stały się głównymi organizatorami teatrów w Polsce, środki na ten cel w dalszym ciągu pochodziły od państwa. Obecnie samorządowe teatry są w 99% finansowane przez województwa i miasta na prawach powiatu. W 2014 r. przeznaczyły one odpowiednio 26% i 11% swoich środków na kulturę na teatry. Wartości te rosły dynamicznie do roku 2008. W kolejnych latach na zmianę rosły lub malały, oscylując wokół 700 mln zł. Niepokojący jest fakt, że udział procentowy wydatków na teatry stopniowo malał, by w 2014 osiągnąć najniższą wartość z lat 2003–2014, czyli 9%. Jak widać, samorządy zwiększają nakłady na teatry wolniej niż na inne dziedziny kultury.

---

<sup>19</sup> Por. *Statystyka kultury w Polsce i Europie. Aktualne zagadnienia*, T. Kukołowicz (red.), Narodowe Centrum Kultury, 2015, s. 66–103, [http://nck.pl/media/attachments/313583/Statystyka%20kultury%20raport\\_oWV5leL.pdf](http://nck.pl/media/attachments/313583/Statystyka%20kultury%20raport_oWV5leL.pdf) [dostęp: 27 stycznia 2016 r.].

W przypadku **muzeów** (dział 92106), podobnie jak ma to miejsce w teatrach, zdecydowana większość środków samorządowych pochodzi z budżetu województwa i miast na prawach powiatu. W 2014 r. województwa przeznaczyły na ten cel aż 25% swoich wydatków na kulturę, z kolei miasta na prawach powiatu – 10%. Łącznie dało to 83% środków finansowych, jakie muzea samorządowe miały do dyspozycji. Wydatki na muzea wzrastały do 2009 r., w kolejnych latach na zmianę rosły lub malały, osiągając kwoty około 700 mln zł. Udział wydatków na muzea w wydatkach samorządowych na kulturę stopniowo zmniejszał się, by z poziomu 13,2% w 2005 r. dojść do 9,6% w 2014 r.

W ostatnich latach największy spadek finansowania dotyczył **ochrony zabytków i opieki nad zabytkami** (dział 92120). O ile w latach 2003–2009 nakłady rosły szybciej niż całe wydatki samorządowe na kulturę, w wyniku czego ich udział wzrósł z 2,4% wydatków w 2003 r. do 7,1% budżetu w 2010 r., o tyle w kolejnych latach środki te wyraźnie zmalały i w efekcie ich udział w samorządowych wydatkach na kulturę wyniósł 4,4%.

Pod względem poziomu finansowania największym wygranym ostatnich lat są **filharmonie** (dział 92108). Głównie za sprawą dużych inwestycji infrastrukturalnych, o których szczegółowo piszemy w następnej części artykułu. Ich udział w samorządowych wydatkach na kulturę wzrósł z poziomu 136 mln zł w 2006 r. (3,2% środków na kulturę) do 584 mln w 2014 r. (7,6%). Przesunięcia w sposobie podziału samorządowych środków na kulturę wynikają też z utworzenia nowej pozycji budżetowej w 2007 r. Są nią **centra kultury i sztuki** (dział 92113), na które samorządy przeznaczały 243 mln zł, czyli 3,1% funduszy w dziale 921.

Mimo decentralizacji państwa kultura pozostaje jednym organizmem złożonym z instytucji państwowych i samorządowych. Jest to wyraźnie widoczne, gdy obserwujemy komplementarność priorytetów samorządów i Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Nakłady na domy kultury, których byt zależy niemal całkowicie od samorządów, utrzymują się stale na poziomie powyżej 25% i ich udział w budżecie nieznacznie rośnie. Odwrotna tendencja ma miejsce w przypadku bibliotek. Choć są ważną pozycją w budżecie samorządów, to ich udział z roku na rok maleje. Równocześnie rośnie zaangażowanie władz centralnych. Znaczne środki finansowe na wsparcie tego obszaru kultury przeznaczył rząd w ramach programów wieloletnich – „Biblioteka+” oraz „Narodowego programu rozwoju czytelnictwa”. Podobnie jest z muzeami oraz ochroną zabytków i opieką nad zabytkami. Obserwujemy bardzo dużą aktywność MKiDN na tym polu i słabnięcie zaangażowanie samorządów.

## Środki europejskie w samorządowych wydatkach na kulturę

Czynnikiem, którego eksperci projektujący reformę samorządową nie mogli przewidzieć, było wstąpienie Polski do Unii Europejskiej. Dostępność środków europejskich wywarła ogromny wpływ na politykę kulturalną samorządów. Łącznie w latach 2008–2014 ze środków europejskich na kulturę jednostki samorządu terytorialnego przeznaczyły 4,47 mld zł, czyli 9,6% wszystkich środków na kulturę<sup>20</sup>. Ta duża kwota być może nie doprowadziłaby do zasadniczego przekształcenia struktury wydatków samorządów, gdyby nie konieczność dołożenia dodatkowych 4 mld zł jako wkładów własnych do projektów europejskich. W efekcie 8,47 mld zł, czyli aż 18,3% środków na kulturę, stanowiły wydatki realizowane w ramach projektów europejskich. Zmiana, jaką można było zaobserwować w polityce kulturalnej, wynikała z tego, że środki te w 95% przeznaczono na wydatki majątkowe.

W ostatniej perspektywie unijnej środki na kulturę były dzielone w wielu programach. Największe inwestycje zrealizowano w ramach XI priorytetu „Kultura i dziedzictwo kulturowe” programu operacyjnego „Infrastruktura i środowisko 2007–2013” (POIiŚ) obsługiwane przez MKiDN. Należały do nich budowa Europejskiego Centrum Solidarności w Gdańsku, Opery i Filharmonii Podlaskiej w Białymstoku, Centrum Nauki Kopernik w Warszawie, Nowego Forum Muzyki we Wrocławiu i siedziby Narodowej Orkiestry Symfonicznej Polskiego Radia w Katowicach. Łącznie z XI priorytetu POIiŚ samorządy otrzymały 1,4 mld zł na 37 projektów. Dodatkowo część środków została przekazana bezpośrednio samorządowym instytucjom kultury. Środki dostępne były także w Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskim Funduszu Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, a nawet Europejskim Funduszu Rybackim.

W latach 2010–2014<sup>21</sup> zauważalne były różnice w poziomie finansowania między różnymi częściami Polski oraz typami jednostek samorządu terytorialnego. 14,8% środków europejskich na kulturę trafiło do województwa śląskiego, 13% do województwa dolnośląskiego, a 10,5% do województwa lubelskiego. Pozostałe województwa otrzymały mniejszą część środków. Najmniej pieniędzy pozyskały opolskie (2,5%), warmińsko-mazurskie (2,8%) i świętokrzyskie (2,8%).

<sup>20</sup> Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i regionalnych izb obrachunkowych; por. T. Kukołowicz, *Środki zagraniczne w finansowaniu kultury przez samorządy*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2015.

<sup>21</sup> Za ten okres dostępne są dane Ministerstwa Finansów pozwalające na prowadzenie szczegółowych obliczeń.

W podziale na typy samorządów największe środki pozyskały miasta na prawach powiatu. W latach 2010–2014 było to 42% rozdysponowanych środków (1,5 mld zł), czyli 30,07 zł na jednego mieszkańca. Gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie były w podobnej sytuacji, uzyskując około 18 zł na jednego mieszkańca. Urzędy marszałkowskie otrzymały jedynie 7% środków. Nie wyczerpuje to finansowania działalności instytucji marszałkowskich środkami europejskimi, ponieważ część dotacji została przekazana im bezpośrednio.

Niestety, nie mamy precyzyjnych danych na temat podziału środków między różne typy instytucji. Aż 36% środków europejskich zostało zaklasyfikowanych jako wydatki „Pozostałe”. Wśród wydatków, których charakter możemy ustalić na podstawie rozdziału klasyfikacji budżetowej, największą część stanowiło finansowanie domów kultury (26%), ochrony zabytków (13%) oraz filharmonii i orkiestr (11%). Dane te opisują jedynie częściowo kierunki oddziaływania programów unijnych w kulturze. Gdy przeglądamy publikacje MKiDN dotyczące wykorzystania środków zagranicznych, na pierwszy plan wybijają się instytucje muzyczne i sale koncertowe. Aż 29 z 37 projektów sfinansowanych w ramach XI priorytetu POliŚ obejmowało budowę bądź remont sali koncertowej należącej do filharmonii, szkoły muzycznej, teatru muzycznego albo innej instytucji o profilu muzycznym. Dodatkowo niektóre samorządy (np. Gorzów, Koszalin) wybudowały nowe sale koncertowe, korzystając z innych źródeł finansowania.

Oddziaływanie środków europejskich na samorządową politykę będzie odczuwalne jeszcze przez wiele lat, ponieważ w latach 2005–2014 powstało sporo nowych obiektów przeznaczonych na działalność instytucji kultury. Skutkiem mniej oczywistym od powstania nowych budynków było przekształcenie struktury wydatków jednostek samorządu terytorialnego.

### **Wydatki bieżące i majątkowe na kulturę w latach 2001–2013**

W latach 2001–2013 wydatki gmin (w tym miast na prawach powiatu) na kulturę zwiększyły się siedmiokrotnie. Tak duża zmiana wynikała przede wszystkim z dużego tempa wzrostu wydatków majątkowych. Podczas gdy wydatki bieżące z roku na rok wzrastały stabilnie średnio o 4,7%, wydatki majątkowe ulegały znacznie dynamiczniejszym zmianom. Rytm nadawały im kolejne perspektywy finansowe UE (dające impuls do zwiększania inwestycji, jak w latach 2009 i 2010, gdy wzrost gminnych wydatków na kulturę był największy) oraz kryzysy gospodarcze (zmuszające do ograniczania wydatków, jak w 2003 i 2011 r., gdy drastycznie zredukowano

wydatki majątkowe, wydatki bieżące pozostawiając na stałym poziomie). W pierwszych latach XXI wieku tylko 9% gminnych wydatków na kulturę miało charakter majątkowy. W 2011 r. było to aż 30%. Zestawienie tej wielkości z ogólnym udziałem wydatków majątkowych w budżecie gmin (18% w 2013 r.) pokazuje, jak dużą wagę pod koniec badanego okresu uzyskał rozwój infrastruktury kulturalnej w polskich gminach.

Przesunięcie proporcji między wydatkami bieżącymi i majątkowymi nie było jedyną zmianą strukturalną, jaka dokonała się w ostatnich latach. W porównaniu z latami 90. XX wieku bardzo poprawiła się sytuacja na wsi. Po uwzględnieniu inflacji wydatki na kulturę w 2013 r. w gminach wiejskich trzykrotnie przewyższyły wydatki z początku badanego okresu. Dla pozostałych typów gmin (miejskich i miejsko-wiejskich) wzrost ten był tylko dwukrotny. Dlatego też w latach 2003–2011 udział gmin wiejskich w wydatkach gmin na kulturę wzrósł z 17% do 22%. Zmiany struktury wydatków w badanym okresie doprowadziły do wyrównania rocznych nakładów na kulturę *per capita* we wszystkich typach gmin (miejskie – 133 zł, miejsko-wiejskie – 129 zł, wiejskie – 112 zł). Również poziom wydatków majątkowych na kulturę *per capita* uległ w tym okresie zrównoważeniu (miasta – 33 zł, wsie – 36 zł, gminy miejsko-wiejskie – 35 zł), choć 12 lat wcześniej różnice były zasadnicze (odpowiednio: 5 zł, 1,88 zł i 2,10 zł).

Obok tak pozytywnego obrazu, wskazującego na znaczne wyrównanie szans w dostępie do kultury wśród różnych typów gmin, w ostatnich z badanych lat pojawia się również zjawisko niepokojące. W 2012 i 2013 r. miasta ograniczały wielkość wydatków bieżących, podtrzymując jednocześnie wzrost wydatków majątkowych. Może to oznaczać zwiększanie inwestycji przy jednoczesnym ograniczaniu środków na bieżącą działalność. Nasuwa się pytanie o konsekwencje takiego działania. Czy znajdą się środki, by w pełni wykorzystać potencjał tworzonej infrastruktury?

Narzędzia ekonometryczne potwierdzają zasadnicze rozpoznania statystyki opisowej. Modele sporządzono dla wszystkich gmin w Polsce dla dwóch okresów inwestycji w kulturze zbieżnych z okresami perspektyw finansowych UE (2000–2006 oraz 2007–2013). Szczegółowy ich opis oraz wyniki dostępne są w ekspertyzie opublikowanej na stronach internetowych Narodowego Centrum Kultury<sup>22</sup>. Uzyskane wyniki wskazują na istotny i pozytywny wpływ wydatków majątkowych z lat wcześniejszych na

<sup>22</sup> P. Siechowicz, A. Wiśniewska, P. Kurek, *Inwestycje w kulturze a bieżąca działalność kulturalna. Finansowanie kultury w gminach: relacja między wydatkami bieżącymi i majątkowymi w latach 2001–2013*, Narodowe Centrum Kultury, 2016, <http://nck.pl/obserwatorium-kultury/317094-inwestycje-w-kulturze-a-biezaca-dzialalnosc-kulturalna-raport/> [dostęp: 27 stycznia 2016 r.].

obecne wydatki bieżące. Oznacza to, że w latach 2001–2013 wzrost obecnych wydatków majątkowych przekładał się na wzrost przyszłych wydatków bieżących. Siła tego oddziaływania była jednak dosyć mała.

W przywołanym wyżej raporcie *Inwestycje w kulturze a bieżąca działalność kulturalna* przeprowadzono także modelowanie uwzględniające możliwe oddziaływanie przestrzenne, choć nie doprowadziło to do istotnej zmiany oszacowań parametrów. Na tej podstawie nie można jednak stwierdzić, że zależności przestrzenne (równanie w górę do sąsiadów wydających dużo na kulturę albo przeciwnie – ograniczanie wydatków na kulturę i korzystanie z infrastruktury kulturalnej gmin sąsiednich) nie występują. Równie prawdopodobne jest, że oba możliwe efekty sąsiedzkiego oddziaływania występują równocześnie i w skali kraju wzajemnie się znoszą. Choć w skali lokalnej mogą mieć pierwszorzędne znaczenie, w modelu ogólnym, konstruowanym dla całego kraju, przestają być widoczne.

### **Plany, wykonania i realizacja wydatków na kulturę**

Analizy sposobu uchwalania budżetów gmin z początku lat 90. XX wieku prowadziły do wniosku, że:  *rady gminy były najczęściej wyrazicielem poglądu, iż należy ograniczyć wydatki na kulturę*<sup>23</sup>. Teza ta oparta była na wynikach ankiety „Krajobraz kulturalny Polski” przeprowadzonej w 1991 r. we wszystkich gminach wiejskich i miejsko-wiejskich (około 2100 gmin). Badacze ustalili wówczas, że spośród siedmiu obszarów finansowanych z budżetu gmin najczęściej planowano oszczędności w kulturze, a najrzadziej w ochronie środowiska. Ogólnie 39% gmin wiejskich i 37% miejsko-wiejskich planowało oszczędności. Najgorzej było w ówczesnym województwie łódzkim, gdzie aż 64% gmin:  *opowiadało się za całkowitym bądź częściowym ograniczeniem środków na kulturę*<sup>24</sup>. Konieczność ograniczania wydatków wynikała z ogólnej złej kondycji finansów publicznych. Niestety w kulturze było to najbardziej odczuwalne. Utarło się przekonanie, że kultura jest pierwszą pozycją w budżecie, na której samorządy oszczędzają.

Po niemal dwudziestu pięciu latach podjęliśmy nową próbę sprawdzenia, co się dzieje z wydatkami na kulturę, gdy dokonywane są zmiany w budżecie gminy. Nie badaliśmy jednak deklaracji samorządowców, jak to było w 1991 r. Na podstawie danych z Ministerstwa Finansów, regionalnych izb obrachunkowych i Banku Danych Lokalnych porównywaliśmy plany wydatków (stan na koniec I kwartału roku budżetowego) i wykona-

<sup>23</sup> J. Gajewska, *Podział środków na szczeblu gmin, op. cit.*, s. 56.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 57.



nie wydatków (stan na koniec roku budżetowego) w dwóch kategoriach: cały budżet, kultura i dziedzictwo narodowe (rozdział klasyfikacji budżetowej – 921).

Pozwoliło to na uzyskanie następujących informacji:

- udział planowanych wydatków na kulturę w ogólnym planowanym budżecie JST,
- procent wykonania wydatków na kulturę z ogólnego wykonanego budżetu JST,
- realizacja wszystkich zaplanowanych wydatków,
- realizacja zaplanowanych wydatków na kulturę.

Między planami wydatków a wykonaniem wydatków występuje silna zależność, co umożliwia przewidywanie wysokości wydatków na koniec roku. Z kolei analiza wpływu poszczególnych czynników na realizację wydatków na kulturę pozwoliła na zaobserwowanie ich korelacji z wysokością planów tych wydatków i stopniem realizacji wydatków ogólnobudżetowych. W wyniku analizy ekonometrycznej, której szczegółowy opis oraz wyniki dostępne są w ekspertyzie opublikowanej na stronach www Narodowego Centrum Kultury<sup>25</sup>, udało się zaobserwować dwie prawidłowości. Im wyższy jest poziom realizacji wszystkich zaplanowanych wydatków, tym wyższy jest poziom realizacji wydatków na kulturę. Im większą część budżetu samorządy planują przeznaczyć na kulturę, tym w mniejszym stopniu uda im się plan zrealizować. O ile pierwszy wynik wydaje się intuicyjny, o tyle drugi wynika ze specyfiki dużych inwestycji infrastrukturalnych, które były realizowane w ostatnich czasach. Ze względów proceduralnych wpisywane są do planu budżetowego, ale nie zawsze udaje się je zrealizować. Dlatego warto prześledzić poszczególne typy jednostek samorządów terytorialnych osobno, dzięki czemu możemy dowiedzieć się, które samorządy mają największy wpływ na finansowanie kultury w Polsce i dlaczego.

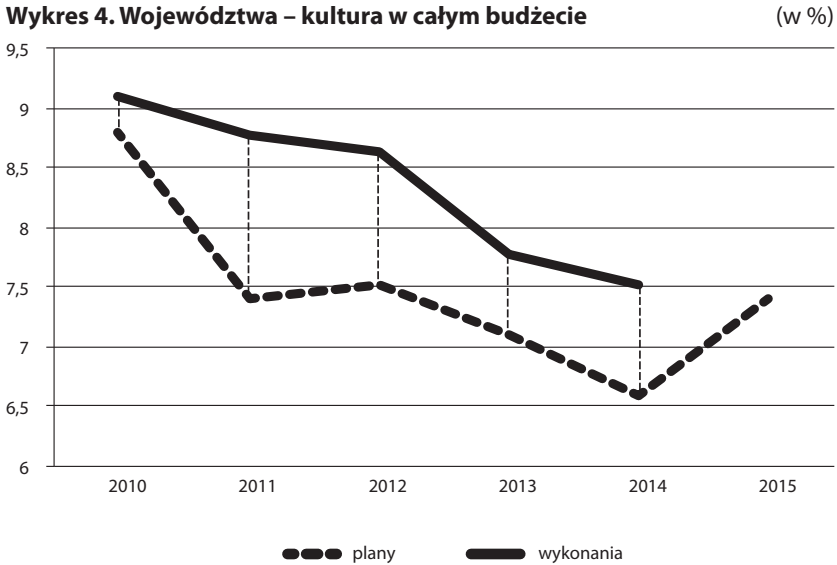
Tylko w **województwach** wykonane wydatki na kulturę przekraczają plany. Urzędy marszałkowskie różnorodnie planują swoje budżety, np. województwo podlaskie przeznaczyło w 2010 r. na kulturę aż 22,04% swojego budżetu, najmniejszą wartość w tym zakresie zanotowano w województwie warmińsko-mazurskim, 3,94% (2014 r.). To, co może niepokoić w ocenie województw, to stopniowy spadek tego wskaźnika. Jedynie dla

---

<sup>25</sup> M. Modzelewska, T. Kukołowicz, *Finansowanie kultury przez samorządy. Plany, wykonania i realizacja wydatków na kulturę*, Narodowe Centrum Kultury, 2016, <http://nck.pl/kultura-samorządowa-25/315624-finansowanie-kultury-przez-samorządy-plany-wykonania-i-realizacja-wydatkow-na-kulture-raport/> [dostęp: 27 stycznia 2016].



roku 2015 plany wydatków na kulturę są wyższe niż plany z poprzedniego roku (wykres 4).

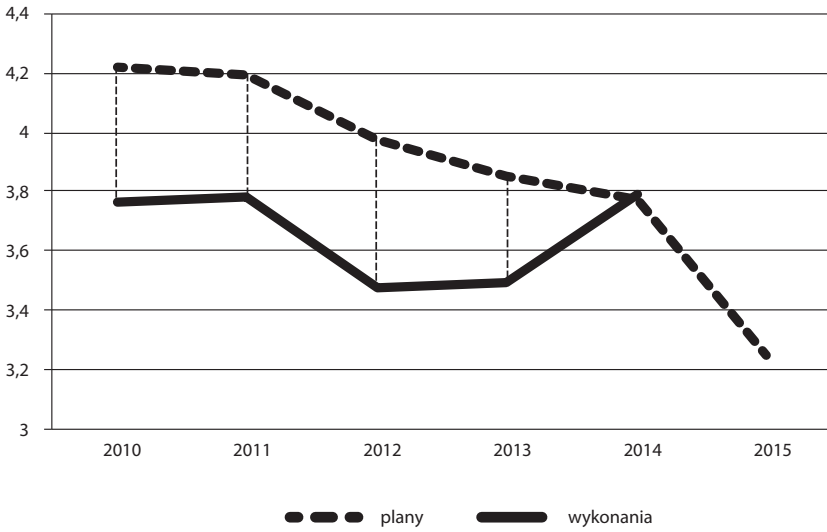


Źródło: na podstawie danych regionalnych izb obrachunkowych i Ministerstwa Finansów.

**Miasta na prawach powiatu** w roku 2014 na kulturę przeznaczyły 2,8 mld zł, czyli 3,8% swoich budżetów. Było to 37,39% samorządowych wydatków na kulturę. W ujęciu Głównego Urzędu Statystycznego miasta na prawach powiatu są prezentowane wspólnie ze wszystkimi gminami. Z naszych analiz wynika, że jest to kategoria mocno specyficzna i warto prezentować ją osobno. W przeciwieństwie do samorządnych województw ich wydatki na kulturę w latach 2010–2014 były niższe od planów, co wynikało głównie z ogromnych, trudno przewidywalnych inwestycji, które niełatwo jest dokładnie zaplanować na początku roku (wykres 5).

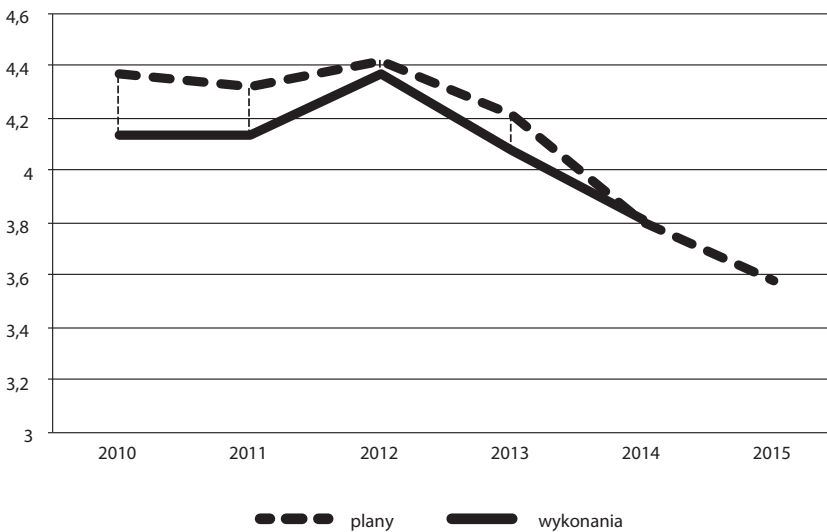
Wśród **gmin miejskich** występują najmniejsze różnice między planami a wykonaniami wydatków na kulturę w ogólnym budżecie. W latach, które poddano analizie (2010–2014), oba te wskaźniki stopniowo zaczęły osiągać podobną wartość, zaś w 2014 r. wydatki minimalnie przekroczyły plany. Od roku 2012, w którym udział wydatków na kulturę w wydatkach ogółem osiągnął największą wartość (4,3%), obserwuje się wyraźny spadek tego wskaźnika (3,8% w 2014 r.). Plany na 2015 r. znowu są najniższe (wykres 6).

**Wykres 5. Miasta na prawach powiatu – kultura w całym budżecie** (w %)



Źródło: jak pod wykresem 4.

**Wykres 6. Gminy miejskie – kultura w całym budżecie** (w %)

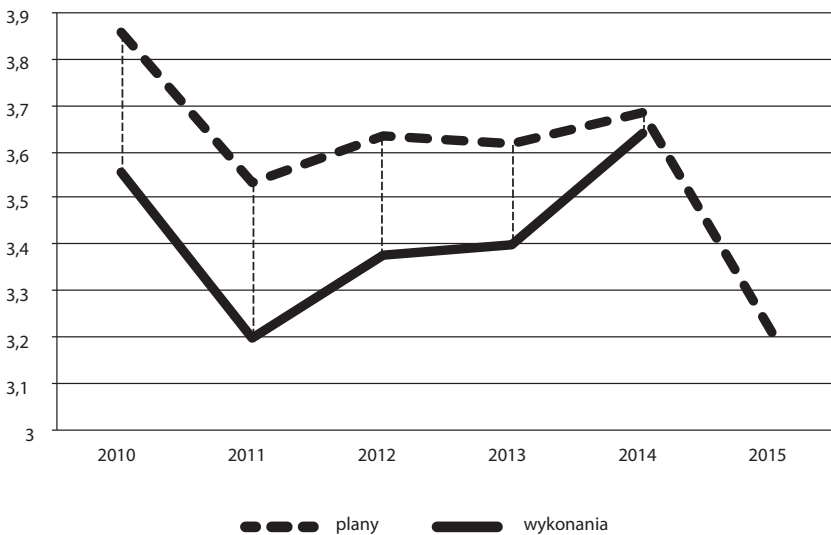


Źródło: jak pod wykresem 4.

**Gmin wiejskich** jest w Polsce najwięcej. Mają znaczny wpływ na kształt finansowania kultury, na którą przeznaczyły 1,5 mld zł w 2014 r. Jednocześnie udział wydatków na kulturę w wydatkach ogółem jest wśród nich najmniejszy. W 2011 r. wskaźnik ten wyniósł zaledwie 3,2%. Od tego czasu zaobserwowano jego wzrost – w 2014 r. osiągnął najwyższą wartość, czyli 3,6%. Również w gminach plany wydatków na kulturę są najniższe w 2015 r. (wykres 7).

**Wykres 7. Gminy wiejskie – kultura w całym budżecie**

(w %)



Źródło: jak pod wykresem 4.

W **gminach miejsko-wiejskich** udział wydatków na kulturę w wydatkach ogółem jest zbliżony do gmin miejskich. Podobne są też zależności między planami i wykonaniem oraz dynamika zmian.

Analiza ekonometryczna oraz statystyki opisowe pokazują, że w ostatnich latach co do zasady samorządy nie oszczędzały na kulturze poprzez modyfikację planu budżetowego. W przypadku miast na prawach powiatów, w których w najmniejszym stopniu plany były realizowane, różnice wynikały ze specyfiki ogromnych inwestycji infrastrukturalnych. Bardziej niepokojąca jest sytuacja w budżetach województw. Choć realizacja jest wyższa od planów, to z roku na rok na kulturę poświęca się coraz mniejszą część budżetu. Mimo tych negatywnych tendencji analizy pokazują, że czarne scenariusze z początku lat 90. XX wieku nie sprawdziły się. Począt-

kowe załamanie finansów publicznych ustąpiło względnej stabilizacji w polowie lat 90.<sup>26</sup> i sytuacja taka trwa do dziś.

## **Wpływ decentralizacji na finansowanie kultury w Polsce. Wnioski**

Dwadzieścia pięć lat transformacji ustrojowej doprowadziło do sytuacji, w której to jednostki samorządu terytorialnego pełnią kluczową rolę w polityce kulturalnej państwa. Zdecentralizowany system formował się w Polsce stopniowo, ewolucyjnie. Utworzone w 1990 r. samorządy gminne, a następnie w 1999 r. powiatowe i wojewódzkie otrzymywały sukcesywnie coraz większe kompetencje. Na mocy ustaw wszystkie szczeble władzy są odpowiedzialne za kulturę i ochronę zabytków. Tak formujący się system opisywał w 1999 r. Andrzej Gontarz: *Oprócz samorządu gminnego pojawiły się jeszcze dwa nowe szczeble zarządzania: powiatowy i wojewódzki, zobligowane ustawowo do zajmowania się działalnością publiczną w zakresie „kultury i ochrony jej dóbr”.* Zgodnie z tzw. *ustawą kompetencyjną (z dnia 24 lipca 1998 r.) powiaty i miasta na prawach powiatów mają przejść od wojewodów prowadzenie instytucji kultury wpisanych do rejestrów wojewódzkich. (...) Samorządom wojewódzkim zostaną, z kolei, przekazane do prowadzenia instytucje kulturalne pozostające dotychczas w gestii ministerstw i urzędów centralnych*<sup>27</sup>.

Analiza danych finansowych z ostatnich lat pokazuje, że ostatecznie system ten przyjął nieco inny kształt. Największą odpowiedzialność finansową ponoszą gminy wraz z miastami na prawach powiatu. Ze względu na budżet i pełnione funkcje drugim kluczowym ośrodkiem jest Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Powiaty w niewielkim stopniu odpowiadają za finansowanie kultury. Z roku na rok maleje znaczenie urzędów marszałkowskich. Początkowo województwa przeznaczały aż 15% swojego budżetu na kulturę. W roku 2014 było to tylko 7,5%. Województwa nie mają dziś dobrze zdefiniowanej roli w tym obszarze życia społecznego. Najbardziej prestiżowe instytucje kultury przejęło od nich MKiDN (do prowadzenia lub współprowadzenia). Reszta dużych instytucji, w tym teatry i filharmonie, znajduje się w stolicach województw lub innych dużych miastach. W efekcie znaczna część działań województw *de facto* polega na wzbogacaniu oferty kulturalnej niektórych gmin. Nic dziwnego, że to duże

<sup>26</sup> D. Ilczuk, A. Wieczorek, *Finansowanie kultury ze środków publicznych*, op. cit., s. 187–229.

<sup>27</sup> A. Gontarz, *Kultura w gestii samorządów*, op. cit., s. 311–312.

miasta a nie urzędy marszałkowskie wykazują się dużą aktywnością na polu kultury. W efekcie system powoli polaryzuje się. Z jednej strony są gminy (wraz z miastami na prawach powiatu), a z drugiej Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Szczegółowo tracą na znaczeniu.

Choć z definicji jednostki samorządu terytorialnego zarządzają instytucjami kultury niezależnie od władz centralnych, to można zaobserwować silne zależności między ich działaniami. Domy kultury w całości finansowane przez samorządy pozostają niezmiennie najważniejszą pozycją budżetową. Samorządy stopniowo ograniczają finansowanie bibliotek, które w ostatnim czasie otrzymują duże wsparcie instytucji centralnych i organizacji pozarządowych. Podobna jest sytuacja muzeów, które stanowią obszar szczególnego zainteresowania MKiDN. W przypadku teatrów oraz ochrony zabytków odpowiedzialność jest mocno podzielona, co powoduje trudności z ich finansowaniem. Są to te obszary kultury, w których w ostatnich latach obserwowana była stagnacja.

Bardzo duży wpływ na politykę kulturalną samorządów miało wstąpienie Polski do UE i dostępność środków europejskich. Środki europejskie pozwoliły przejść bez wyraźnych negatywnych konsekwencji przez światowy kryzys z 2008 r. Stało się tak, bo w latach 2008–2014 samorządy pozyskały dla kultury ze środków europejskich 4,47 mld zł, a dalsze 4 mld zł przeznaczyły na współfinansowanie projektów europejskich. Z tych funduszy zrealizowano niemal wyłącznie inwestycje infrastrukturalne. W efekcie udział wydatków majątkowych w wydatkach samorządów na kulturę wzrósł z poziomu 10% w 2001 r. do mniej więcej 30% w latach 2010–2014. Przełożyło się to na nieznaczny wzrost wydatków bieżących na kulturę w tych gminach, które prowadziły projekty infrastrukturalne. Pozostaje mieć nadzieję, że znajdują się dodatkowe środki dla instytucji działających w nowych siedzibach.

Kultura otrzymuje z budżetów gmin stabilne finansowanie na poziomie blisko 4%. Choć najmniej środków przeznaczają gminy wiejskie (w 2011 r. było to tylko 3,2% budżetu), to właśnie sytuacja na wsi najbardziej się poprawiła w ostatnich latach. Na początku pierwszej dekady XXI wieku w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy miejskie wydawały dwa razy więcej niż gminy wiejskie. W 2013 roku różnica wynosiła tylko 18%.

Pomimo złożoności zagadnienia, jakim jest finansowanie kultury przez samorządy, możemy jednoznacznie odrzucić hipotezę o ograniczeniu wydatków publicznych na kulturę w wyniku decentralizacji. Przewidywania części ekspertów z początku lat 90. XX wieku – w świetle danych Głównego Urzędu Statystycznego, regionalnych izb obrachunkowych i Ministerstwa Finansów – nie sprawdziły się. W latach 1995–2015 nastąpił wy-

rażny wzrost poziomu finansowania kultury przez samorządy, w ostatnich latach dodatkowo wzmocniony przez dostępność środków europejskich. W związku z końcem korzystnej dla Polski perspektywy unijnej powraca niepokój o stabilność finansowania kultury w Polsce. Doświadczenia z lat 1990–2015 pozwalają optymistycznie patrzeć w przyszłość. Po roku 1998 samorządy przejęły główny ciężar finansowania kultury w Polsce i nic nie wskazuje na to, że w najbliższym czasie wycofają się z tej roli.

## Bibliografia

- Barometr kultury*, M. Grabowska (red.), Instytut Kultury, Warszawa 1992.
- Celiński A., *Finanse w miejskiej kulturze. Analiza budżetowa* [w:] *Miejskie polityki kulturalne. Raport z badań*, Fundacja Res Publica, Warszawa 2013.
- GUS, *Kultura w 2014 r. Tablice*, [http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5493/2/12/1/kultura\\_w\\_2014.zip](http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5493/2/12/1/kultura_w_2014.zip).
- Głowacki J. i in., *Finansowanie kultury i zarządzanie instytucjami kultury. Raport o stanie kultury*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2008.
- Kultura a rozwój*, J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchła (red.), Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2013.
- Kultura polska w dekadzie przemian*, T. Kostyrko, M. Czerwiński (red.), Instytut Kultury, Warszawa 1999.
- Kuzińska H., *Źródła finansowania kultury*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1992.
- Podział środków publicznych na kulturę przez organa administracji państwowej. Zasady, formy, kryteria*, S. Golinowska (red.), Instytut Kultury, Warszawa 1994.
- Towse R., *Ekonomia kultury. Kompendium*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2011.