

*dr Katarzyna Maj-Waśniowska*¹

Katedra Finansów Samorządowych
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

*dr Piotr Soltyk*²

Katedra Finansów Samorządowych
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Rola samorządu terytorialnego w finansowaniu zadań z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w Polsce³

WSTĘP

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) realizując zadania publiczne zaspokajają podstawowe potrzeby społeczności lokalnej. W rozbudowanym katalogu zadań własnych JST obok zadań z zakresu m.in. edukacji, pomocy społecznej, ładu przestrzennego i bezpieczeństwa publicznego znajdują się również zadania z zakresu kultury. Jednostki samorządowe sprawują mecenat nad działalnością kulturalną. Działania podejmowane przez JST obejmują działania i inicjatywy kulturalne, opiekę nad zabytkami oraz wspieranie i promocję twórczości, edukacji i oświaty kulturalnej. Realizuje się to m.in. przez tworzenie i prowadzenie oraz finansowanie samorządowych instytucji kultury i projektów kulturalnych z budżetów poszczególnych JST. Większość działających w Polsce instytucji kultury prowadzonych jest właśnie przez organy samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego jednak nie tylko prowadzoną tworzone przez siebie instytucje, ale organy władzy samorządowej posiadają również kompetencje w zakre-

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów i Prawa, Katedra Finansów Samorządowych, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, tel. 48 12 2935081; e-mail: katarzyna.maj@uek.krakow.pl; ORCID: 0000-0003-0312-3359.

² Adres korespondencyjny: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów i Prawa, Katedra Finansów Samorządowych, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, tel. 48 12 2935081; e-mail: piotr.soltyk@uek.krakow.pl; ORCID: 0000-0002-1662-346X.

³ Publikacja została sfinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Finansów i Prawa Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

się wspierania działań w obszarze kultury podejmowanych przez różne podmioty, w tym organizacje pozarządowe.

Mając na uwadze powyższe przesłanki, podjęto problem badawczy, który został sformułowany w postaci pytań: Jakie są zasady funkcjonowania form organizacyjnych realizacji zadań z zakresu kultury przez JST? Jakie są zasady prowadzenia gospodarki finansowej w tych formach? Jakie jest znaczenie wydatków na kulturę w budżetach samorządowych? Na podstawie tak określonego problemu postawiona została hipoteza badawcza, zgodnie z którą wydatki na kulturę są zróżnicowane w zależności od typu i rodzaju JST. Pochodnymi podjętego problemu badawczego oraz hipotezy badawczej są główne cele opracowania, do których należą: charakterystyka samorządowych instytucji kultury oraz zasad prowadzenia przez nie gospodarki finansowej, a także analiza poziomu wydatków na kulturę realizowanych z budżetów samorządowych w latach 2010–2016. Realizacja celu opracowania wymagała zastosowania metod badawczych obejmujących studia literaturowe oraz analizę wybranych regulacji prawnych w obszarze finansów publicznych, a także analizę wtórnych danych empirycznych w zakresie wydatków budżetowych JST.

CHARAKTERYSTYKA FORM ORGANIZACYJNO-PRAWNYCH REALIZACJI ZADAŃ Z ZAKRESU KULTURY W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

Zakres swobody JST w zakresie sposobów i form organizacyjnych wykonywania zadań użyteczności publicznej jest dosyć wyraźnie zróżnicowany, przy czym w wielu przypadkach przepisy prawa wyznaczają określone formuły realizacji tych zadań [Walczak, 2013, s. 460]. Aktualnie fundamentalnym aktem prawnym norującym problematykę form organizacyjnych w odniesieniu do zadań realizowanych z zakresu kultury jest ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej [tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 862 ze zm.]. Przedmiotowa ustawa zawiera przykładowe formy organizacyjne działalności kulturalnej, są to: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury [Art. 2 ustawy z 25 października 1991 r. ...].

Na szczeblu jednostek państwowych, jak również w działalności samorządu terytorialnego oprócz wspomnianych powyżej form realizacja zadań z zakresu kultury może być prowadzona przez osoby prawne i osoby fizyczne. Prawo stwarza także możliwości do prowadzenia tego rodzaju działalności przez jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. W przypadku tych podmiotów, organy władzy samorządowej zlecają do realizacji zadania i dokonują wsparcia finansowego w postaci dotacji celowej, w szczególności na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie [tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 450].

Mając na uwadze wymieniony w ustawie z 25 października 1991 r. obszerny katalog form organizacyjnych zauważyć należy, iż w samorządzie terytorialnym realizacja zadań w zakresie kultury odbywa się poprzez powoływaną do tego celu instytucję kultury. W świetle przepisu art. 9 ustawy z dnia 25 października 1991 r., prowadzenie działalności kulturalnej należy do zadań własnych JST o charakterze obowiązkowym. W tym celu tworzone są samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Wspomniana ustawa z 1991 r. nie zawiera legalnej definicji instytucji kultury. Najczęściej termin ten wyjaśniany jest jako: państwowa lub samorządowa osoba prawna, dla której działalność kulturalna jest podstawowym celem statutowym (niestanowiąca jednocześnie działalności gospodarczej), prowadzona w szczególności w formie: muzeów, biur wystaw artystycznych, galerii i centrów sztuki, bibliotek, centrów kultury, domów kultury, ośrodków kultury, klubów i świetlic [*Finanse kultury...*, 2016, s. 16]. Niektórzy autorzy są zdania, że podstawowym celem instytucji kultury jest prowadzenie działalności kulturalnej polegającej na tworzeniu i upowszechnianiu kultury oraz jej ochronie [Mackiewicz, Malinowska-Misiąg i in., 2006, s. 46].

Dodać należy, iż w literaturze przedmiotu występują liczne stwierdzenia, z których wyraźnie wynika, że „formą organizacyjną dla prowadzenia działalności w zakresie kultury przez JST jest instytucja kultury. Nie jest możliwe prowadzenie tego rodzaju działalności w formie jednostki budżetowej” [Czarnecki, 2011, s. 98]. Co więcej, pogląd ten ugruntowany został w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładowo w wyroku z dnia 29 września 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie uznał, że „przepis art. 9 ust. 1 ustawy z 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie daje możliwości prowadzenia działalności w zakresie kultury w innej formie organizacyjno-prawnej niż przewidziana w tejże ustawie [Wyrok WSA w Lublinie z 29 września 2011 r.]. W podobnym tonie wypowiedział się również NSA w Szczecinie. Uznał on bowiem, iż „ustawodawca zawarł w ustawie z 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej regulacje organizacyjno-prawne dotyczące jednostek prowadzących działalność kulturalną, które mają charakter przepisów szczególnych w stosunku do innych ustaw. Regulacje zawarte w cyt. ustawie nie zawierają żadnego odesłania do innych ustaw. Wynika z tego, że unormowania te mają charakter kompletny i wyczerpujący. Regulacja prawna, kształtująca w sposób jednoznaczny powołanie do życia jednostek kultury, ich statut, funkcjonowanie oraz finansowanie odnosi się wprost do bibliotek, domów i ośrodków kultury prowadzonych przez JST” [Wyrok NSA w Szczecinie z 4 kwietnia 2001 r.].

W odniesieniu do samorządu gminnego jedynym podmiotem uprawnionym do tworzenia instytucji kultury jest gmina – będąca jej prawnym organizatorem. Tezę tę potwierdza wyraźnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, zdaniem którego „to gmina jest organizatorem instytucji kultury,

a nie jej organy. Konkretnie rozwiązania organizacyjne realizowane są według zasad funkcjonowania JST określonych w ustawie o samorządzie gminnym i statucie, odpowiednio do kompetencji organów gminy. W przeciwnym wypadku, przy uznaniu, że każdy z organów mógłby być samodzielnym organizatorem instytucji kultury, nie do zrealizowania byłyby określone w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej obowiązki, zadania i warunki przejmowania odpowiedzialności za działania tych instytucji” [Wyrok WSA w Gdańsku z 6 grudnia 2010 r.].

Przepisy prawa nakładają na organizatora określone obowiązki w związku z tworzeniem instytucji kultury, a następnie z zapewnieniem jej realizacji zadań statutowych. Po pierwsze – prawnym obowiązkiem organizatora jest wydanie aktu o utworzeniu instytucji kultury. Dokument ten jest dość sformalizowany, bowiem aby spełniał wymagania ustawy z 25 października 1991 r., musi zawierać konkretne informacje: przedmiot działania instytucji kultury, jej nazwę i siedzibę, a także jednoznaczną informację, czy dana instytucja jest instytucją artystyczną. Mianem instytucji artystycznej są określane te instytucje kultury, które powołane są do działalności w dziedzinie np. muzyki, teatru z udziałem twórców i wykonawców, w szczególności zaś: filharmonie, opery, orkiestry, zespoły pieśni i tańca oraz zespoły chóralskie [zob. szerzej: art. 11 ust. 2 ustawy z 25 października 1991 r.].

Po drugie, kolejnym równie ważnym obowiązkiem organizatora jest zapewnienie instytucji kultury środków pieniężnych niezbędnych do rozpoczęcia i prowadzenia działalności statutowej. Działalność instytucji kultury oprócz aktu utworzenia i regulaminu organizacyjnego prowadzona jest w oparciu o statut. Nadanie statutu należy do wyłącznej kompetencji organizatora. Aby dokument ten spełniał wymogi prawa powinien zawierać w szczególności elementy mówiące o zakresie działalności instytucji kultury, a także źródłach jej finansowania. Brak chociażby jednego z elementów statutu wymaganego przez przepisy ustawy z 25 października 1991 r., powoduje, iż jest on obarczony wadą prawną, co w konsekwencji może prowadzić do jego zakwestionowania przez organ nadzoru. Dla przykładu można wskazać jedno z rozstrzygnięć nadzorczych, w którym to organ nadzoru uznał, że „obligatoryjnym elementem statutu są postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić” [Rozstrzygnięcie nadzorcze z 30 lipca 2012 r. ...].

Czynnością determinującą rozpoczęcie działalności przez instytucję kultury jest wpisanie jej do rejestru prowadzonego przez organizatora. Z chwilą tą uzyskuje ona osobowość prawną i staje się odrębną od JST jednostką organizacyjną. Pozwala to instytucji kultury samodzielnie prowadzić gospodarkę finansową na podstawie planu finansowego. Szczegółowy sposób prowadzenia rejestru określa rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury [tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 189]. Dodać trzeba, że od 2012 r. rejestr ten prowadzony jest wyłącznie w formie elektronicznej.

Skuteczna i efektywna realizacja zadań przez instytucję kultury wymaga wielu umiejętności. Do najważniejszych w szczególności zaliczyć należy te odnoszące się do zagadnień organizacyjnych, merytorycznych oraz umiejętnego wykorzystania zasobów ludzkich. Ważne jest także posiadanie takiej cechy osobowościowej jak przywództwo. Podobnie jak w każdej innej organizacji publicznej – istota zarządzania instytucją kultury to koordynowanie wykorzystania zasobów dla osiągnięcia określonych celów [Kozuch, 2000, s. 17]. Stąd też rozwiązania prawne w ustawie z 25 października 1991 r., pozwalające organizatorowi powierzyć zarządzanie instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej na podstawie kontraktu cywilnoprawnego – umowy menadżerskiej.

Jedną z najbardziej popularnych form organizacyjnych działających w samorządzie terytorialnym jako instytucja kultury są biblioteki. Ogólne zasady działania bibliotek określa ustawa z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach [tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 574]. Dla mieszkańców wspólnoty samorządowej biblioteki publiczne spełniają wiele ważnych funkcji, zarówno społecznych, jak i kulturalnych. W świetle cytowanej ustawy biblioteki służą zaspokajaniu potrzeb oświatowych, kulturalnych i informacyjnych społeczeństwa oraz uczestniczą w upowszechnianiu wiedzy i kultury. Przede wszystkim ich zbiory służą zachowaniu dziedzictwa narodowego, a także zapewniają dostęp do zasobów nauki i kultury polskiej i światowej [Art. 3 i 18 ustawy z 27 czerwca 1997 r. ...].

Na JST będącą organizatorem biblioteki publicznej spoczywają określone obowiązki wynikające z regulacji prawa. Zaniechanie ich wykonania może spowodować pojawienie się zarzutu wobec organizatora o nierespektowanie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Katalog tych obowiązków jest rozbudowany, a ich realizacja powoduje angażowanie środków publicznych. Przepisy ustawy z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach wymagają, aby organizator zapewnił bibliotece w szczególności: lokal, a także środki pieniężne na wydatki związane z wyposażeniem, prowadzeniem działalności bibliotecznej a także doskonaleniem zawodowym pracowników.

Obowiązek zapewnienia przez organizatora środków pieniężnych dla biblioteki potwierdzony został w jednym z wyroków NSA w Gdańsku. Otóż, zdaniem Sądu, „gminna biblioteka publiczna winna działać jako samorządowa jednostka organizacyjna, funkcjonująca w formie instytucji kultury, finansowana z budżetu gminy jedynie za pomocą dotacji” [Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2002 r.].

Równie często w celu ochrony dóbr dziedzictwa, ludzkości, a także upowszechniania zbiorów wartości historycznej, kultury polskiej i światowej, organy przedstawicielskie JST podejmują decyzję o zorganizowaniu instytucji kultury funkcjonującej jako muzeum. Aktem prawnym normującym organizację i zasady działania muzeów samorządowych jest ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach [tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 720]. Według art. 5 cyt. ustawy muzeami samorządowymi są muzea utworzone albo przejęte przez JST. Tworząc muzeum JST zobowiązana jest do zapewnienia wystarczających środków

pieniężnych do utworzenia i rozwoju muzeum. Środki pieniężne powinny być zapewnione w budżecie JST w takiej wysokości aby zapewnić bezpieczeństwo zgromadzonych zbiorów. Podobnie jak w przypadku wcześniej wspomnianej instytucji kultury – muzeum działa na podstawie statutu nadanego przez podmiot, który go powołał.

ZASADY GOSPODARKI FINANSOWEJ SAMORZĄDOWYCH INSTYTUCJI KULTURY

Instytucje kultury będąc stałym ogniwem systemu finansów publicznych zobowiązane są do prowadzenia gospodarki finansowej według reguł i zasad określonych w przepisach prawnych. Aby zrozumieć istotę finansów samorządowej instytucji kultury zasadne wydaje się przybliżenie samego pojęcia gospodarki finansowej. Pojęcie to obejmuje ogół czynności związanych z przygotowaniem, faktyczną realizacją, ewidencją, analizą i kontrolą operacji oraz zjawisk pieniężnych przeprowadzanych w podmiotach sektora publicznego, jak również czynności odzwierciedlających stosunki i zdarzenia gospodarcze zachodzące między podmiotami sektora publicznego a otoczeniem [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2006, s. 50]. Dokładne zasady gospodarki finansowej samorządowych instytucji kultury określone zostały w odrębnym rozdziale (trzeci) ustawy z 25 października 1991 r. Wśród licznych reguł determinujących finanse instytucji kultury zauważyć należy, iż podmiot ten samodzielnie gospodaruje przydzieloną i nabytą częścią mienia. Po uzyskaniu osobowości prawnej samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową w ramach posiadanych środków pieniężnych. Należy dodać, iż instytucja kultury będąc podmiotem zaliczanym do sektora finansów publicznych (SFP) zobowiązana jest do zachowania należytej staranności w zakresie gospodarowania środkami pieniężnymi i kierowania się zasadą efektywności ich wykorzystania.

Podobnie jak w innych jednostkach zaliczanych do SFP gospodarka finansowa instytucji kultury prowadzona jest na podstawie planu finansowego. Ideą planowania finansowego jest dążenie do efektywniejszego wykorzystania publicznych zasobów pieniężnych z równoczesnym zachowaniem walorów merytorycznych i jakościowych realizowanych zadań. Inaczej mówiąc, „dobre planowanie finansowe” zapewnia lepsze zarządzanie publicznym zasobem finansowym, zwłaszcza w fazie dokonywania wydatków. Na problem ten zwraca uwagę S. Owsiak [2013, s. 257] podkreślając, że podstawowym narzędziem kształtowania wydatków publicznych jest planowanie. Ustalenie planu finansowego należy do obowiązków dyrektora instytucji kultury. Przedmiotowy plan sporządzany jest zgodnie z wymogami określonymi w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077]. Co istotne, w procedurze planowania własnych finansów instytucje kultury nie stosują podziałek klasyfikacji budżetowej

oraz nie są zobowiązane do sporządzania sprawozdań budżetowych – gdyż nie są powiązane z budżetem JST [por. Czarnocki, 2011, s. 98].

Do obligatoryjnych pozycji tego podstawowego dokumentu w działaniu gospodarki finansowej instytucji kultury zaliczyć należy: wysokość dotacji udzielonej przez organizatora, stan przychodów i kosztów, a także pozycje informujące o planowanych środkach pieniężnych na remonty i inwestycje. W celu zachowania transparentności gospodarki finansowej instytucji kultury w planie finansowym wyodrębnia się również takie pozycje jak: stan należności i zobowiązań na początek i na koniec roku, a także stan środków pieniężnych na początek i koniec okresu rozliczeniowego. Bez wątpienia tak sporządzony plan finansowy stanowi dla organizatora istotne źródło użytecznej informacji w czynnościach planowania środków pieniężnych, które mają być przekazane dla instytucji kultury, jak również stanowi podstawę do rozliczenia udzielonej dotacji.

Według ustawodawcy gospodarka finansowa instytucji kultury powinna być prowadzona w sposób zapewniający pokrycie generowanych kosztów bieżącej działalności i zobowiązań z uzyskiwanych przychodów. W samorządowych instytucjach kultury dominującą pozycją przychodów stanowią dotacje podmiotowe i ewentualnie dotacje celowe. Ten drugi rodzaj dotacji organizator udziela jedynie na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Należy dodać, że niniejszy transfer finansowy instytucja kultury może także otrzymać na wskazane zadania i programy realizowane z udziałem środków wymienionych w art. 5 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Podstawowym rodzajem dotacji jakiej udziela organizator dla samorządowej instytucji kultury jest dotacja podmiotowa. Podstawą prawną do dokonania transferu środków pieniężnych z budżetu JST w tej formie są przepisy art. 131 i art. 218 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r., a także dyspozycja art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W odróżnieniu od dotacji celowej środki pieniężne przekazane w formie dotacji podmiotowej przeznaczone są na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym utrzymanie i remonty obiektów [Ustawa z 25 października 1991 r., art. 28]. Zakres dyspozycji środkami dotacyjnymi określają bowiem postanowienia statutu wyznaczając zadania danej instytucji kultury, jak również obowiązek poniesienia nakładów koniecznych na utrzymanie i remonty zajmowanych obiektów [Walczak, 2013, s. 463].

Mając na uwadze wymogi art. 126 ustawy o finansach publicznych – dotacja podmiotowa, podlega rozliczeniu przez dyrektora instytucji kultury⁴. Dodać trzeba, że obecne przepisy prawa finansowego jak również regulacje kształtujące zasady gospodarki finansowej instytucji kultury określone w ustawie z dnia

⁴ Stosownie do dyspozycji art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej.

25 października 1991 r., nie zawierają żadnych wytycznych i reguł w przedmiocie rozliczenia środków pieniężnych przekazanych w formie dotacji podmiotowej.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że aktem określającym zasady rozliczenia dotacji może być umowa zawierana między JST a instytucją kultury, chociaż brak jest podstaw prawnych uzasadniających wnioski o obowiązku zawarcia takiej umowy [Walczak, 2013, s. 471]. Dyrektor instytucji kultury rozliczając dotację podmiotową powinien w terminie określonym w przepisach ustawy o finansach publicznych w formie pisemnej potwierdzić prawidłowość dokonanych wydatków finansowanych ze środków dotacji podmiotowej. Mimo że nigdzie w regulacjach prawa nie została określona forma rozliczenia dotacji podmiotowej – to dla zachowania kardynalnej zasady jawności ponoszonych wydatków publicznych – zasadne jest w sprawozdaniu z rozliczenia dotacji wyodrębnić najważniejsze grupy wydatków/kosztów. Przyjęcie tegoż rozwiązania posiada dwie podstawowe zalety. Otóż z jednej strony zwiększa przejrzystość rozliczenia dotacji ukazując rozmiary poniesionych wydatków w poszczególnych kategoriach np. wynagrodzenia, remonty, zakup usług – zaś z drugiej strony dla organizatora stanowi jednocześnie podstawę do planowania wydatków w budżecie JST na dotację podmiotową dla instytucji kultury. Podkreślenia wymaga fakt, że wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego, nierozliczenie otrzymanej dotacji lub nieterminowe jej rozliczenie, a także niedokonanie zwrotu dotacji w należnej wysokości lub nieterminowe dokonanie zwrotu dotacji – wyczerpuje znamiona przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych stosownie do art. 9 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r., o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych [tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1311 ze zm.].

ANALIZA WYDATKÓW Z BUDŻETÓW SAMORZĄDOWYCH NA KULTURĘ I OCHRONĘ DZIEDZICTWA NARODOWEGO

Jednostki samorządu terytorialnego realizując zadania z zakresu kultury ponoszą wydatki głównie w formie dotacji przekazywanych samorządowym instytucjom kultury oraz podmiotom realizującym zadania w tym obszarze. Mimo znaczenia i rangi kultury, która została podkreślona w art. 5 i 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [tekst jedn. Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.], wydatki JST w tym obszarze stanowią niewielką część ich budżetów. Jest to skutkiem prowadzonej od początku lat 90. przez samorządy polityki, która związana była z ograniczaniem wydatków na kulturę. Konieczność ta wynikała z ogólnej złej kondycji finansów publicznych. Powstało wówczas przekonanie, że kultura jest tą pozycją w budżecie, w ramach której najłatwiej dokonać oszczędności [Gajewska, 1994, s. 56]. Po blisko dwudziestu latach od utworzenia trójszczeblowego samorządu terytorialnego można zauważyć jednak, że samorzą-

dy mimo licznych trudności finansowych starają się realizować nałożone na nie obowiązki ustawowe w obszarze kultury. W ostatnich latach widoczne jest jednak zmniejszenie zaangażowania finansowego samorządów. W latach 2010–2016 poziom wydatków na kulturę był zróżnicowany, ale jednocześnie w okresie tym nastąpił spadek ich udziału w wydatkach ogółem o 0,7 p.p. Należy zauważyć, że nie był on jedynie efektem szybszego tempa wzrostu wydatków ogółem, ale również spadku wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (dział 921), co szczególnie widoczne jest w 2015 i 2016 roku (tabela 1).

Tabela 1. Wydatki na kulturę w wydatkach ogółem JST w latach 2010–2016

Rok	Wyszczególnienie		
	Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (w tys. zł)	Wydatki ogółem (w tys. zł)	Udział wydatków na kulturę w wydatkach ogółem (w %)
2010 r.	7 006 228	177 766 153	3,94%
2011 r.	6 754 600	181 594 742	3,72%
2012 r.	6 847 050	180 459 271	3,79%
2013 r.	6 887 787	183 838 643	3,75%
2014 r.	7 723 133	196 754 150	3,93%
2015 r.	6 922 827	196 415 300	3,52%
2016 r.	6 672 966	206 034 558	3,24%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S z wykonania budżetów JST w latach 2010–2016.

Największe środki finansowe w ramach wydatków na kulturę JST przeznaczały w latach 2010–2016 na działalność domów i ośrodków kultury, świetlic i klubów oraz bibliotek. W analizowanym okresie wydatki te stanowiły odpowiednio około 30% i 18%. Kolejną pozycję pod względem wysokości wydatków samorządowych w dziale 921 stanowiły muzea. Na ich działalność JST przeznaczały blisko 11% wydatków na kulturę (wykres 1). Tak wysoki udział wydatków w wymienionych obszarach wynikał z liczby tych instytucji (tabela 2). Najbardziej liczną grupę instytucji kultury tworzą biblioteki, mimo widocznego zmniejszenia się ich liczby. Zgodnie z ustawą o bibliotekach każda gmina organizuje i prowadzi co najmniej jedną gminną bibliotekę publiczną, wraz z odpowiednią liczbą filii i oddziałów oraz punktów bibliotecznych. Podobnie każdy powiat i województwo prowadzi co najmniej jedną bibliotekę publiczną. W ostatnich latach obserwowany jest systematyczny spadek samorządowych placówek bibliotecznych. Zdecydowana większość z nich prowadzona jest przez gminy i to właśnie one w największym stopniu ograniczyły liczbę podległych im placówek. Jednocześnie wraz ze spadkiem liczby bibliotek następuje wzrost wydatków JST na ich działalność.

Tabela 2. Liczba wybranych samorządowych instytucji kultury w latach 2010–2016

Instytucje kultury	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
Biblioteki i filie	8342	8290	8 182	8112	8094	8050	7984
- w tym gminne	8143	8095	7991	7919	7898	7854	7787
Centra, domy i ośrodki kultury, kluby i świetlice	b.d.	3708	3870	3901	4019	4070	4204
Muzea	782	777	768	822	844	926	944

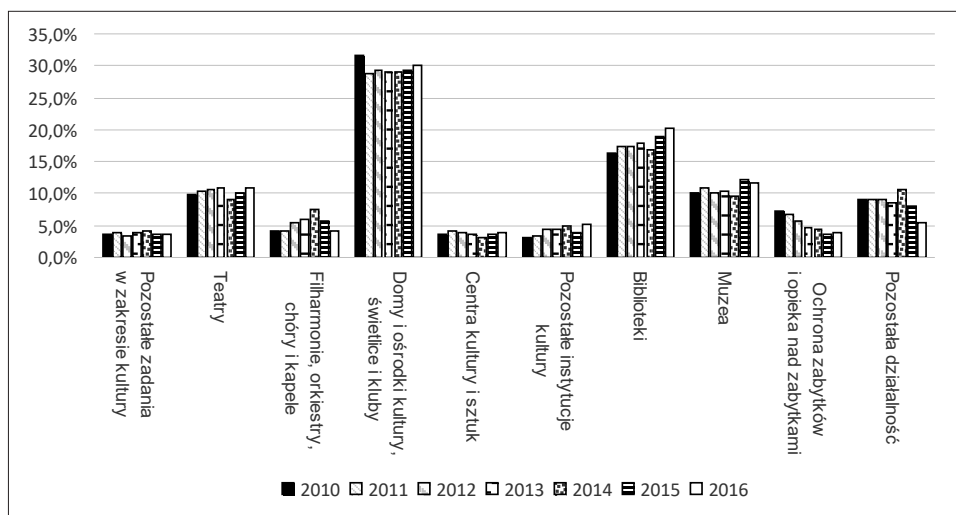
Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> (dostęp 01.05.2018).

Drugą pod względem liczby instytucji kultury formą są centra, domy i ośrodki kultury, kluby i świetlice. Są one coraz powszechniejszą formą realizacji zadań z zakresu kultury przez JST. Na przestrzeni sześciu lat liczba tego typu placówek zwiększyła się o ponad 13%. Jednak zwłaszcza w ostatnich dwóch latach rosnącej liczbie tych podmiotów, towarzyszy spadek środków przeznaczanych przez samorządy na ich działalność. Podobnie jak w przypadku centrów, domów i ośrodków kultury, klubów i świetlic, również liczba muzeów zwiększyła się (o ponad 20%). Mimo iż zwiększył się udział wydatków na muzea w wydatkach na kulturę to jednak nominalnie nastąpił spadek wydatków z budżetów samorządowych przeznaczanych na ich działalność. JST podobne środki finansowe jak na muzea przeznaczyły na działalność teatrów. W latach 2010–2016 stanowiły one około 10% wydatków na kulturę.

Największe zmiany w poziomie wydatków miały miejsce w rozdziale ochrona zabytków i opieka nad zabytkami. W tym przypadku nastąpił spadek wydatków o blisko 50%, co wynikało przede wszystkim ze znacznego ograniczenia przekazanych z budżetu środków europejskich do JST transferów na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Co więcej, spadek ten można także wytłumaczyć różnymi ograniczeniami związanymi z możliwością aplikowania przez JST o przychody zwrotne służące finansowaniu inwestycji z zakresu ochrony zabytków. Podstawową formą ochrony zabytków jest wpis do rejestru zabytków. Rejestry są prowadzone przez wojewódzkich konserwatorów, którzy wydają decyzję o wpisaniu obiektów nieruchomych do rejestru zabytków. Są to decyzje dotyczące obiektów nowych, tzn. wpisanych do rejestru po raz pierwszy, decyzji odtworzonych, a także wymagających ponownego wpisu ze względu na zmiany stanu zabytku lub jego otoczenia. W rejestrze zabytków nieruchomych występują ponadto m.in. założenia przestrzenne – układy urbanistyczne, obiekty budownictwa obronnego oraz inne obiekty takie, jak: ogrodzenia, bramy, pomniki, fontanny i studnie, altany, grotty, pawilony. Obok zabytków nieruchomych, ochronie podlegają także za-

bytki ruchome, do których należą m.in.: dzieła sztuki plastycznej, rzemiosła artystycznego i sztuki użytkowej, militaria, wytwory techniki, wytwory sztuki ludowej i rękodzieła. Sposobem ochrony zabytków jest także utworzenie parku kulturowego. Powołuje go rada gminy w celu ochrony krajobrazu kulturowego (tj. krajobrazu przetworzonego przez człowieka) poprzez działania pozwalające na zachowanie wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi, charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej.

Poza omówionymi pozycjami, w pozostałych rozdziałach działu kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, zrealizowane wydatki stanowiły około 30% wydatków poniesionych w dziale 921 i w latach 2010–2016 pozostawały na podobnym poziomie (rys. 1).

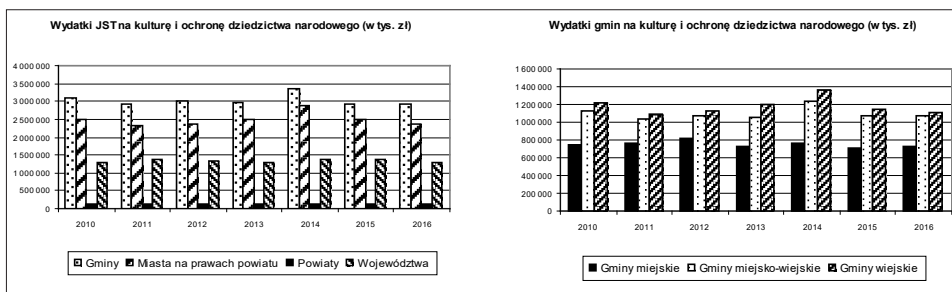


Rys. 1. Wybrane wydatki JST na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w latach 2010–2016 (w %).

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S z wykonania budżetów JST w latach 2010–2016.

Zróżnicowanie w poziomie wydatków JST na kulturę ma miejsce nie tylko w przypadku rodzaju zadania i formy jego realizacji, ale widoczne jest również ze względu na szczebel samorządu. Największe wydatki na kulturę realizowane były z budżetów gmin. W badanym okresie wynosiły one około 3 mld zł i stanowiły średnio 44% wydatków wszystkich JST. Wydatki na kulturę realizowane przez miasta na prawach powiatu i województwa stanowiły odpowiednio około 35% i 19% samorządowych wydatków w dziale 921. Najmniejszy był udział wydatków powiatów w wydatkach JST na kulturę i wynosił on 1,5–2%. Największe środki finansowe na kulturę JST wydatkowały w 2014 r. W przypad-

ku wszystkich jednostek samorządowych od 2015 r. następowało ograniczanie wydatków na ten cel. Szczególnie istotne zmiany nastąpiły w gminach właśnie w 2015 r., kiedy to wydatki w stosunku do roku poprzedniego spadły o ponad 12%. Było to efektem zakończenia procesu wydatkowania przez samorządy środków europejskich w ramach budżetu Unii Europejskiej na lata 2007–2013. Dostępność tych środków na kulturę wywarła ogromny wpływ na politykę kulturalną samorządów. Łącznie w latach 2008–2014 ze środków europejskich JST przeznaczyły na kulturę 4,47 mld zł, czyli 9,6% wszystkich wydatków na kulturę. Środki te nie spowodowałyby istotnych zmian w strukturze wydatków JST, gdyby nie konieczność wydatkowania przez samorządy dodatkowych 4 mld zł w formie wkładów własnych do projektów unijnych. Oddziaływanie środków europejskich w obszarze wydatków JST na kulturę będzie odczuwalne również w kolejnych latach, kiedy to nastąpi intensyfikacja projektów realizowanych przy wsparciu finansowym środków z budżetu Unii Europejskiej na lata 2014–2020 [Kukołowicz i in., 2016, s. 240].



Rys. 2. Wydatki JST na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S z wykonania budżetów JST w latach 2010–2016.

Podobne zróżnicowanie wydatków na kulturę można zaobserwować na poziomie gmin, co oznacza, że rodzaj gminy w istotnym stopniu determinuje poziom wydatków w dziale 921 (wykres 2). Największe wydatki realizowane były z budżetów gmin wiejskich. Ich średni udział w wydatkach gmin na kulturę wynosił w latach 2010–2016 około 38–40%. Nieco mniejsze wydatki miały miejsce w przypadku gmin miejsko-wiejskich i stanowiły około 35–36% wydatków gmin na kulturę. Najmniejsze środki finansowe na realizację polityki kulturalnej przeznaczyły gminy miejskie (ok. 24–25%). Bez względu na rodzaj gminy największe zaangażowanie finansowe w obszarze kultury miało miejsce w 2014 r. i związane było z koniecznością zakończenia realizacji projektów unijnych, co skutkowało zwiększeniem wydatków zarówno w gminach wiejskich, miejsko-wiejskich, jak i miejskich. Wzrost ten odpowiednio wyniósł 14%, 17% i 3%. W kolejnym roku poziom wydatków powrócił do obserwowanego w 2013 r.

PODSUMOWANIE

Wskutek procesu decentralizacji, po blisko 30 latach od transformacji ustrojowej, JST pełnią kluczową rolę w realizacji zadań z zakresu kultury. Na mocy ustaw wszystkie szczeble władzy są odpowiedzialne za kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego. Ustawodawca pozostawił jednak częściową odpowiedzialność za realizację polityki kulturalnej na poziomie centralnym w Ministerstwie Kultury i Ochrony Dziedzictwa Narodowego. Na szczeblu samorządu terytorialnego realizacja zadań publicznych z zakresu kultury odbywa się w różnego rodzaju formach organizacyjno-prawnych. Podkreślić jednak należy, że fundamentalne miejsce w tym rozległym katalogu form zajmują instytucje kultury – posiadające status biblioteki oraz centrum, domu czy ośrodka kultury, a podstawowym źródłem ich przychodów są środki finansowe przekazywane w formie dotacji podmiotowych z budżetów JST. W świetle obecnie obowiązujących regulacji prawnych JST zarządzają instytucjami kultury niezależnie od władz centralnych i samodzielnie decydują o prowadzonej polityce kulturalnej.

W efekcie przeprowadzonych badań należy podkreślić, że wysokość wydatków na kulturę różni się w zależności od rodzaju jednostki samorządowej. Analizując wydatki JST z perspektywy poszczególnych szczebli samorządu (budżetu gminy, miasta na prawach powiatu, powiatu, województwa) można zaobserwować znaczne różnice w poziomie wydatków. Ma to związek z podziałem kompetencji pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego oraz liczbą instytucji kultury podległych poszczególnym szczeblom. Najwięcej środków na kulturę przeznaczały gminy oraz miasta na prawach powiatu. Ponadto w analizowanym okresie widoczny jest spadek wydatków JST na kulturę (mimo rosnącego poziomu wydatków ogółem) – zwłaszcza w przypadku zadań związanych z ochroną zabytków i opieką nad nimi. W badanym okresie pozytywnie należy ocenić wysoki udział środków europejskich w wydatkach JST ponoszonych na realizację zadań zakresu kultury.

Mimo iż wydatki JST na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego nie stanowią istotnej pozycji w ich budżetach, znaczenie zadań realizowanych w tym obszarze jest kluczowe z punktu widzenia zachowania tożsamości narodu, zapewnienia równego dostępu do kultury oraz tworzenia społeczeństwa obywatelskiego i działania na rzecz rozwoju społecznego.

Na zakończenie warto także zauważyć, że przeprowadzone badania mogą stanowić podstawę do dalszych pogłębionych analiz związanych z poruszoną problematyką. Do szczególnie interesujących należy kwestia zakresu wykorzystania środków europejskich w obszarze kultury, ze szczególnym uwzględnieniem charakteru realizowanych projektów w kontekście rodzajów ponoszonych wydatków. Ciekawa wydaje się również analiza działań z punktu widzenia ich kontynuacji po zakończeniu realizacji projektów oraz trwałości wypracowanych efektów i ich długofalowego znaczenia. Ponadto interesujących wniosków mogłaby dostarczyć analiza przestrzennego zróżnicowania wydatków JST na kulturę.

BIBLIOGRAFIA

- Czarnocki G., 2011, *Dotacje dla instytucji kultury* [w:] *Dotacje z budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, red. A. Bieniaszewska, K. Stelmaszczyk, MUNICIPALUM, Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2006, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, PWN, Warszawa
- Finanse kultury w latach 2007–2005. Studia i analizy statystyczne*, 2016, Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków.
- Gajewska J., 1994, *Podział środków na szczeblu gmin po reformie samorządowej* [w:] *Podział środków publicznych na kulturę przez organy administracji państwowej. Zasady, formy, kryteria*, red. S. Golinowska, Instytut Kultury, Warszawa.
- Kukolowicz T., Modzelewska M., Siechowicz P., Wiśniewska A., 2016, *Rola samorządu terytorialnego w finansowaniu polityki kulturalnej w Polsce w latach 1990–2015* [w:] *Polityka kulturalna*, Studia BAS nr 2(46), red. B. Dziwulak, Wydawnictwo Biura Analiz Sejmowych, Warszawa.
- Kożuch B., 2000, *Zarządzanie zagadnienia wstępne* [w:] *Podstawy zarządzania*, red. B. Kożuch, M. Cywoniuk, Wydawnictwo WSE, Białystok.
- Mackiewicz M., Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Tomalak M., 2006, *Budżet i finanse. Poradnik dla samorządów*, MUNICIPALUM, Warszawa.
- Owsiak S., 2013, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 30 lipca 2012 r., NK-N11.4131.774.2012.AS2, Dz. Urz. Woj. Dolno. 2012/2768.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r., o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 450).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r., o bibliotekach (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 574).
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r., o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 862 ze zm.).
- Walczak P., 2013, *Dotacje podmiotowe z budżetu JST na rzecz samorządowych instytucji kultury* [w:] *Dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Planowanie, udzielanie, rozliczanie*, red. A. Wałasik, A. Babczuk, A. Talika, C.H. Beck, Warszawa.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 września 2011 r., II SA/Lu 653/11, LEX nr 1026963.
- Wyrok NAS w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2001 r., SA/Sz 2268/00, LEX nr 49253.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 grudnia 2010 r., II SA/Bd 1184/10, LEX nr 751961.
- Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 24 czerwca 2002 r., SA/Gd 479/02, OwSS 2004/1/21/21/

Streszczenie

W opracowaniu podjęta została problematyka obejmująca finansowanie zadań z zakresu kultury przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). Poruszony problem badawczy dotyczył w szczególności form organizacyjno-prawnych realizacji zadań oraz wydatków związanych z realizacją tych zadań. Jego wyrazem jest postawiona hipoteza badawcza, zgodnie z którą w zależności od szczebla samorządu oraz rodzaju jednostki samorządu terytorialnego poziom zrealizowanych wy-

datków jest zróżnicowany. W celu weryfikacji tak sformułowanej hipotezy w pierwszej kolejności dokonano charakterystyki form organizacyjno-prawnych realizacji zadań z zakresu kultury oraz zasad prowadzenia przez nie gospodarki finansowej. Następnie dokonano analizy poziomu i struktury wydatków jednostek samorządowych na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w latach 2010–2016 oraz udziału tych wydatków w wydatkach ogółem. W opracowaniu zastosowano metodę porównawczej analizy opisowej. W efekcie przeprowadzonych badań stwierdzono, że wysokość wydatków na kulturę różni się w zależności od rodzaju jednostki samorządowej. Analizując wydatki JST z perspektywy poszczególnych szczebli samorządu (budżetu gminy, miasta na prawach powiatu, powiatu, województwa) można zaobserwować znaczne różnice w poziomie wydatków. Ma to związek z podziałem kompetencji pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego oraz liczbą instytucji kultury podległych poszczególnym szczeblom. Najwięcej środków na kulturę przeznaczały gminy oraz miasta na prawach powiatu. Biorąc pod uwagę udział wydatków na kulturę w wydatkach ogółem, najwyższy odsetek wydatków na kulturę w relacji do wszystkich wydatków samorządu zaobserwowano w przypadku budżetów województw.

Słowa kluczowe: kultura, jednostki samorządu terytorialnego, gospodarka finansowa instytucji kultury, wydatki publiczne.

The role of local government units in financing tasks in the scope of culture and protection of national heritage in Poland

Summary

The study addresses the issue of financing tasks in the scope of culture carried out by local government units (JST). The discussed research problem concerns in particular the organisational and legal forms of implementation of tasks and related expenses. It is expressed by a research hypothesis, according to which the level of expenditure incurred varies depending on the level and type of local government units. In order to verify the hypothesis formulated in this way, a characteristics of organisational and legal forms of the implementation of tasks in the field of culture and the principles of running a financial economy by them were first prepared. Then, an analysis was made of the level and structure of expenditure of local government units on culture and protection of national heritage in 2010–2016 and the share of these expenditures in total expenditure. The study uses the method of comparative descriptive analysis. As a result of the conducted research, it was found that the amount of expenditure on culture varies depending on the type of local government unit. Analysing the expenditure of local government units from the perspective of individual levels of local government (municipalities, cities with poviats rights, poviats, voivodeships), one can observe significant differences in the level of expenditure. This is related to the division of competences between the various levels of local government units and the number of cultural institutions subordinate to particular levels. Municipalities and cities with poviats rights have devoted the most resources to culture. Considering the share of expenditures on culture in total expenditure, the highest percentage of expenditure on culture in relation to all expenditures of local government units was observed in the case of voivodeship budgets.

Keywords: culture, local government units, financial management of culture institutions, public expenditures.

JEL: H40, H59, H76.