

# Dagmara Tukan

---

## Finansowe aspekty instytucji kultury w Polsce

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, 525-533

---

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

*DAGMARA TUKAN*

**Uniwersytet Szczeciński**

## **FINANSOWE ASPEKTY INSTYTUCJI KULTURY W POLSCE**

### **Wprowadzenie**

Wejście Polski do Unii Europejskiej zmienia perspektywę spojrzenia na realizację zadań w wielu dziedzinach życia publicznego, za które – w mniejszej lub większej części – państwo i jego rządowe struktury ponoszą odpowiedzialność. Dotyczy to również obszaru kultury.

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

W ostatnich latach nastąpił znaczący wzrost wydatków publicznych na kulturę. Samo w sobie jest to zjawisko bardzo korzystne. Trzeba jednak pamiętać, że ten wzrost wydatków nastąpił głównie za sprawą udostępnienia instytucjom kultury zagranicznych środków pieniężnych. To one tak wyraźnie zmieniły kondycję finansową wielu instytucji i resortu kultury. Polska ma szansę korzystać z tych środków relatywnie długo, ale nie stale. Nie mogą więc one stanowić finansowej podstawy długofalowej strategii rozwoju kultury. Tym bardziej że dzisiaj wiele instytucji dzięki zagranicznym zasileniom finansowym może zaangażować większe środki pieniężne na inwestycje. Instytucje więc się rozbudowują i modernizują, ale trzeba pamiętać,

że zgromadzony w ten sposób majątek trzeba będzie utrzymać, a tego nie da się efektywnie zapewnić bez odpowiedniej, wyższej niż obecnie skali środków krajowych – publicznych i prywatnych.

## 1. Kultura jako czynnik rozwoju państwa i społeczeństwa

Rolą organizacji pozarządowych, tzw. Trzeciego Sektora, jest rozwój demokracji i budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Nie można zapomnieć, że nie da się budować społeczeństwa obywatelskiego, nie współtworząc jednocześnie i nie upowszechniając kultury. Kultury, która nie jest tylko elementem systemu, ani tym bardziej dziedziną życia społecznego, ale podstawą wszelkich zmian instytucjonalno-ekonomicznych społeczeństw.

Kultura stanowi zasadniczy element przygotowania do życia w społeczeństwie, kreuje postawy społeczne, normy oraz moralne i etyczne wartości. Wysokie kompetencje w zakresie rozumienia wytworów kultury, ich oceny, odczytywania kodów socjokulturowych – to także filar społeczeństwa tolerancyjnego, rozumiejącego kulturę własną i kulturę gospodarowania, zdobywania wiedzy o współpracy, tworzenia innowacyjnych rozwiązań. W kategoriach ekonomicznych zmianę znaczenia kultury w rozwoju doskonale wyrażają słowa Marshalla McLunhana: „Z ery, w której biznes był naszą kulturą, znaleźliśmy się w erze, w której kultura staje się naszym biznesem”. Obecnie możliwości wpływu kultury na rozwój regionów znacznie wykraczają poza jej związki z turystyką kulturalną – kultura wraz z przemysłami kultury staje się dzisiaj bodźcem generującym dochody, nowe miejsca pracy, a także czynniki zwiększające atrakcyjność lokalizacyjną dla inwestorów i mieszkańców. Kultura, wreszcie, to w nowej zjednoczonej Europie źródło naszej tożsamości, a także jeden z najlepszych sposobów promocji kraju i budowy jego konkurencyjnej przewagi<sup>1</sup>.

Rola kultury w rozwoju jest więc wielowątkowa. Z jednej strony, to wartość sama w sobie, z drugiej – podstawa budowy społeczeństwa wiedzy, z trzeciej – wraz z przemysłami kultury – to jeden z najdynamiczniej rozwijających się sektorów gospodarki<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> M. Smoleń, *Miejsce kultury w narodowym planie rozwoju na lata 2007–2013*, w: *III Międzynarodowy Kongres Kultura – Gospodarka – Media*, Kraków 2004, s. 48.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 48.

Kulturę definiować można na różne sposoby. Jednym z najszerzej znanych, akceptowanych i stosowanych jest rozróżnienie znakomitej polskiej badaczki, prof. Antoniny Kłoskowskiej, która podzieliła kulturę na kulturę bytu, kulturę społeczną i kulturę symboliczną<sup>3</sup>. W szerokim rozumieniu słowo „kultura” obejmuje sztukę, religię, politykę, gospodarkę, komunikację (kultura symboliczna, kultura społeczna, kultura bytu)<sup>4</sup>.

Kultura to także, w rozumieniu historycznym, dziedzictwo narodowe – wytwory i czynności danego narodu należące do kategorii kultury symbolicznej, mające wyjątkową wartość dla całej ludzkości, a szczególnie dla danego narodu (dające poczucie identyfikacji, więzi). Są to w szczególności: dobra ruchome lub nieruchome, na przykład zabytki architektury, sztuki (rzeźby i malarstwa, muzyki, literatury itp.) lub historii, zarówno religijne, jak i świeckie, stanowiska archeologiczne, zespoły budowlane o znaczeniu historycznym lub artystycznym, dzieła sztuki, rękopisy, książki i inne przedmioty o znaczeniu artystycznym, historycznym lub archeologicznym, jak również zbiory naukowe i zbiory książek, archiwaliów lub reprodukcji wyżej wymienionych dóbr<sup>5</sup>.

Kultura jako podstawowy czynnik rozwoju społecznego<sup>6</sup>:

- kreuje potencjał intelektualny regionów,
- przeciwdziała patologiom społecznym,
- jest spoiwem integracji społecznej,
- jest elementem tożsamości narodowej,
- pielęgnuje więzi lokalne,
- jest bazą nawiązywania współpracy i komunikacji międzyludzkiej,
- realizuje założenia polityki równouprawnienia płci, równości rasowej i solidarności społecznej,
- pomaga przywracać osoby niepełnosprawne fizycznie i umysłowo do życia społecznego i zawodowego (np. terapie poprzez kulturę),
- zmniejsza dysproporcje rozwoju osobowego obywateli,
- stanowi drogę awansu społecznego.

<sup>3</sup> A. Kłoskowska, *Socjologia kultury*, PWN, Warszawa 1981.

<sup>4</sup> *Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004–2013*, Ministerstwo Kultury.

<sup>5</sup> R. Borowiecki (red.), *Perspektywy rozwoju sektora kultury w Polsce*, Oficyna Ekonomiczna Oddział Polskich Wydawnictw Profesjonalnych, Kraków 2004, s. 13.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 14.

Faktem staje się zatem, że kultura, ze względu na swoją specyfikę i rolę, jaką odgrywa w rozwoju społeczeństwa, zawsze pozostanie sprawą państwa, zarówno w sferze regulacji prawnych, jak i bezpośredniej pomocy finansowej. Jednocześnie nie może pozostać odseparowana od zmian, jakie obejmują inne sektory gospodarki. W zmieniającej się rzeczywistości ważne staje się zatem pytanie o rolę i udział państwa, organizacji *non profit* i rynku w kształtowaniu oraz rozwoju sektora kultury.

Sferę kultury trudno opisać w sposób ilościowy, brakuje bowiem wiarygodnych i jednoznacznych danych dotyczących na przykład liczby podmiotów, osób pracujących czy pieniędzy zaangażowanych w kulturę.

Dzisiejsza kultura jest bardzo bogata i zróżnicowana. Mamy do czynienia nie tylko z dużą liczbą podmiotów kulturalnych, lecz także z wielkością form ich organizacji. Są instytucje państwowe, samorządowe (wszystkich szczebli), instytucje sektora *non profit* (tzw. Trzeciego Sektora), wreszcie firmy prywatne. Występują liczne instytucjonalne i nieinstytucjonalne formy prowadzenia działalności kulturalnej. Ważnym elementem tworzenia tej rzeczywistości są przemysły kultury, czyli branże przemysłowe nastawione na wytwarzanie różnych dóbr i usług kulturalnych. Efektem tego jest bogatsza i bardziej różnorodna oferta kulturalna, do której dostęp ułatwiają rozbudowana sieć instytucji kultury oraz nowoczesne technologie i nośniki informacji<sup>7</sup>.

Kształtowanie kultury jest procesem trwającym setki lat, wpływającym na rozwój cywilizacyjny, społeczny i ekonomiczny narodów. Między kulturą społeczeństwa a organizacją państwa zachodzi sprzężenie zwrotne. Kultura wpływa na kształtowanie się systemów społecznych i politycznych, a z kolei systemy te stymulują rozwój kultury. Dlatego tak ważnym zagadnieniem staje się zakres i forma mecenatu państwa nad kulturą<sup>8</sup>.

## 2. Źródła finansowania instytucji kultury

Mechanizm finansowy, który znajduje zastosowanie w odniesieniu do instytucji kultury, jest to mechanizm budżetowy. Mechanizm budżetowy występuje

---

<sup>7</sup> J. Szomburg (red.), *Kultura i przemysły kultury szansą rozwojową dla Polski*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2002, s. 20.

<sup>8</sup> R. Borowiecki (red.), *op.cit.*, s. 16.

w sektorze publicznym, w którym podziału dóbr i usług dokonuje państwo. Polega on na tym, że państwo finansuje dobra i usługi kulturalne z funduszy publicznych, z czym wiąże się nieodpłatność lub częściowa odpłatność za te dobra i usługi. Celem ingerencji państwa, przyjmując, że usługi instytucji kultury są dobrami merytorycznymi, jest korygowanie preferencji konsumentów.

Istnieją dwie metody finansowania instytucji kultury z budżetu, które odnoszą się zarówno do budżetu państwa, jak i budżetu jednostek samorządu terytorialnego (jst):

- finansowanie bezpośrednie,
- finansowanie pośrednie.

Finansowanie bezpośrednie cechuje się tym, że państwo gromadzi środki poprzez redystrybucję dochodów, a następnie przekazuje je instytucjom kultury (dotacje) lub dokonuje zakupu usług od instytucji kultury.

Finansowanie pośrednie, według K. Kietlińskiej, to współdziałanie władz publicznych w zasilaniu placówek kulturalnych w zamian za spełnienie określonych warunków. Równocześnie do podstawowych instrumentów finansowania pośredniego autorka zalicza kontrakt, koncesjonowanie, finansowanie partnerskie, finansowanie w drodze projektów oraz subwencjonowanie konsumenta, a także system ulg i zwolnień podatkowych<sup>9</sup>. Finansowanie bezpośrednie z budżetu może się odbywać za pomocą metod podmiotowej i przedmiotowej. Metoda podmiotowa polega na tym, że finansowany jest podmiot prowadzący określoną działalność (instytucja kultury). Z kolei finansowanie przedmiotowe polega na zakupie przez państwo ze środków publicznych (budżetu lub innych funduszy) dóbr i usług publicznych u podmiotów wytwarzających te dobra lub świadczących usługi na tzw. rynku wewnętrznym<sup>10</sup>.

Do źródeł finansowania instytucji kultury zaliczamy głównie:

- wydatki z budżetu państwa, realizowane głównie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego;
- wydatki jst;
- środki z funduszy zagranicznych, w tym zwłaszcza Unii Europejskiej;
- wydatki gospodarstw domowych.

---

<sup>9</sup> K. Kietlińska, *Finansowanie instytucji kultury. Dylematy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1995, s. 56–57.

<sup>10</sup> E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001, s. 116.

Wartość wydatków na kulturę ze wszystkich tych źródeł nominalnie rosła w okresie 1999–2007 (tabela 1). Analiza wydatków realnych (tabela 2) pokazuje jednak, że lata 2001–2003 były okresem, w którym sektor kultury miał się najgorzej. Zanotowany został wtedy kilkuprocentowy spadek realnych wydatków, zarówno jst, jak i gospodarstw domowych, które wyraźnie odczuwały skutki stagnacji gospodarczej.

Tabela 1

Wzrost PKB w Polsce (rok poprzedni = 100)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
104,5	104,3	101,2	101,4	103,9	105,3	103,6	106,1	106,6

Źródło: GUS.

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

Wartość całkowita nakładów na sferę kultury w Polsce jest zatem mocno skorelowana ze wzrostem PKB. Oznacza to jednak, że w perspektywie spowolnienia gospodarczego, które nastąpiło w okresie obecnego kryzysu gospodarczego, należy oczekiwać zmniejszenia dynamiki finansowania kultury, a być może nawet ograniczania nakładów na tę sferę w wymiarze realnym.

Inwestycje podejmowane w obszarze kultury, poza niewymiernymi, społecznymi efektami, mają również czysto ekonomiczny aspekt. Uznaje się, że każda złotówka zainwestowana w prawidłowo zarządzaną kulturę daje zwrot w postaci kilku złotych. Kwota dotacji na przedsięwzięcia kulturalne nie tylko stymuluje awans społeczny i edukacyjny uczestników kultury, lecz także jest multiplikowana w przemyśle kultury, dając zatrudnienie wielu osobom i tworząc wartość produktu krajowego brutto. Inwestycje w rozwój infrastruktury w sektorze kultury mogą pełnić, podobnie jak inne wydatki publiczne, funkcje stymulatorów rozwoju. Z instrumentalnego punktu widzenia wyróżnia się dwa rodzaje efektów omawianych inwestycji. Pierwszy efekt

to rozbudowa regionalnej bazy ekonomicznej i wynikający z tego impuls rozwojowy – związany z takimi zjawiskami, jak poprawa sytuacji rynkowej i marketingowej podmiotów gospodarczych (np. wskutek pozytywnej zmiany wizerunku regionu), poprawa jakości życia mieszkańców (dzięki rozbudowie infrastruktury kulturalnej i poszerzeniu oferty kulturalnej) oraz zwiększenie liczby miejsc pracy związanych z realizacją inwestycji, a następnie z funkcjonowaniem nowych elementów majątku trwałego regionu.

Tabela 2

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

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Budżet państwa	1153,4	1297,6	1435,7	1346,9	1639,7	1779,5	1828,7	1966,1	2177,5
Jednostki samorządu terytorialnego	2052,3	2405,2	2580,4	2609,0	2629,1	2997,3	3436,9	4239,1	4729,9
Środki funduszy strukturalnych	-	-	-	-	-	-	38,3	257,7	483,9
Publiczne nakłady na kulturę razem	3205,7	3702,8	4016,1	3955,9	4268,8	4776,8	5303,9	6462,9	7391,3
Wydatki gospodarstw domowych	8080,9	8718,5	8639,7	8745,2	9646,6	10 211,1	10 252,1	11 533,6	13 338,2
Wydatki na kulturę łącznie	11 286,6	12 421,3	12 655,8	12 701,1	13 915,4	14 987,9	15 556	17 996,5	20 729,5
PKB	665 668	744 378	779 564	808 578	843 156	924 538	983 302	1 060 031	1 175 266
Udział łącznych wydatków na kulturę w PKB (w%)	1,7	1,35	1,62	1,57	1,65	1,62	1,58	1,70	1,76

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Drugi rodzaj efektów wynika ze znanego w keynesowskiej teorii polityki ekonomicznej, stymulującego oddziaływania wydatków publicznych poprzez mnożniki dochodowo-popytowe. Wydatki te, zwiększając dochody podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych, pobudzają dodatkowy popyt, który znacząco oddziałuje na miejscowe rynki towarów i usług<sup>11</sup>.

Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004–2013 wskazała na następujące podstawowe słabości występujące w obszarze kultury, i trzeba

<sup>11</sup> R. Borowiecki (red.), op.cit., s. 17.



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

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

Dlatego niezwykle ważną funkcją państwa jest prowadzenie mecenatu nad kulturą. Dzięki temu można utrzymać ciągłość dziedzictwa kulturowego i nie dopuścić do jego utraty. Sektor komercyjny z reguły nie jest w stanie odgrywać takiej roli, ze względu na częste i gwałtowne wahania koniunkturalne. Również zakres i charakter jego zaangażowania w finansowanie kultury jest odmienny, przede wszystkim ze względu na zmienną politykę marketingową. Ponadto tylko państwo dysponuje narzędziami, które pozwalają skutecznie i długoterminowo tworzyć z kultury system identyfikacji i promocji na arenie międzynarodowej.

## **Podsumowanie**

W warunkach wysokiej konkurencji na rynku kultury, państwo powinno stopniowo odchodzić od podmiotowego finansowania kultury na rzecz finansowania projektów wartościowych i istotnych z punktu widzenia polityki kulturalnej. Takie podejście jest najlepsze nie tylko ze względu na celowe wykorzystanie pieniędzy publicznych, lecz także w związku z tym, że w dłuższej perspektywie podnosi konkurencyjność instytucji kultury na rynku i pozwala uniknąć finansowania instytucji nieefektywnych i marnotrawiących środki. Jeśli

państwo ma chronić i promować kulturę i dziedzictwo narodowe, to obowiązki te powinno realizować zarówno poprzez subsydiowanie kultury niedochodowej, jak i wspieranie przemysłów kultury. Każda próba rozdzielania tych dwóch obszarów rodzi niekorzystne skutki i dla kultury, i dla przemysłów kultury<sup>12</sup>.

### Literatura

- Borowiecki R. (red.), *Perspektywy rozwoju sektora kultury w Polsce*, Oficyna Ekonomiczna Oddział Polskich Wydawnictw Profesjonalnych, Kraków 2004.
- Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001.
- Kietlińska K., *Finansowanie instytucji kultury. Dylematy teorii i praktyki*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1995.
- Kłoskowska A., *Socjologia kultury*, PWN, Warszawa 1981.
- Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004–2013*, Ministerstwo Kultury, Warszawa 2003.
- Smoleń M., *Miejsce kultury w narodowym planie rozwoju na lata 2007–2013*, w: *III Międzynarodowy Kongres Kultura – Gospodarka – Media*, Kraków 2004.
- Szomburg J. (red.), *Kultura i przemysły kultury szansą rozwojową dla Polski*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2002.

## FINANCIAL ASPECTS OF CULTURE IN POLAND

### Summary

The article presents selected issues concerning the financing of cultural institutions in Poland. The author discussing:

- The concept of culture as a factor of social development,
- The impact of the European Union on the development of cultural institutions,
- Sources of funding of cultural institutions.

In the end, there are presented function of the in the financing of cultural institutions.

*Translated by Dagmara Tukan*

---

<sup>12</sup> Szomburg J. (red.), op.cit., s. 28–29.