

Krystyna Kietlińska*

FORMY I ŹRÓDŁA FINANSOWANIA KULTURY W REFORMIE

1. Pojęcie i klasyfikacja zjawisk w kulturze

Encyklopedycznie kultura definiowana jest jako "zbiorowy materialny i duchowy dorobek ludzkości, wytworzony w ciągu jego dziejów i stale wzbogacany nowymi dziełami twórców i pracą społeczeństw"¹. Pojęcie "kultura" obejmuje zatem kulturę materialną, rozumianą jako "ogół dóbr materialnych oraz środków i umiejętności produkcyjnych społeczeństwa w danym okresie historycznym"² oraz kulturę duchową, którą można określić jako kulturę znaczeń, semiotyczną.

Nieco inaczej podchodzą do zagadnienia kultury ekonomiści. Traktują oni kulturę jako dobra i usługi, które są w społeczeństwie tworzone i konsumowane.

Inaczej mówiąc, z ekonomicznego punktu widzenia kulturę należy rozumieć jako dorobek społeczeństwa, który powinien być pomnażany i rozpowszechniany. Chodzi tu z jednej strony o rozwijanie twórczości i współuczestnictwo w pomnażaniu kultury, z drugiej zaś - o jej upowszechnianie rozumiane nie tylko jako bierny odbiór, ale jako element kształtowania osobowości człowieka³.

* Dr, adiunkt w Katedrze Finansów UŁ, Zakład Finansowania Sfery Niematerialnej.

¹ Encyklopedia powszechna, PWN, Warszawa 1979, s. 640.

² Ibidem.

³ Por.: J. Pajęstka, Determinanty postępu, PWE, Warszawa 1975, s. 137 i n.; Z. Burakowski, Ekonomiczne instrumenty sterowania kulturą, COMUK, Warszawa 1979, s. 9.

W przedstawionym wyżej rozumieniu należy mówić nie o kulturze, lecz o działalności kulturalnej. Obejmuje ona bardzo szeroki obszar zagadnień i zadaniami swymi zbliżona jest do oświaty, bowiem problem kulturalnego wychowania społeczeństwa, kreowania w nim odpowiednich potrzeb łączy się ściśle z obszarem jej zainteresowań.

Szeroki zakres zagadnień związanych z kulturą wymaga uporządkowania. W zasadzie działalność kulturalną można podzielić na dwie grupy:

- twórczą i
- odtwórczą.

Przy tak szeroko zakrojonym podziale powstają dwie wątpliwości:

- w jaki sposób przeprowadzić granicę między działalnością twórczą i odtwórczą oraz
- czy można do działalności odtwórczej zaliczyć także produkcję i inwestycje.

Problemy te w pewnym stopniu zostały rozstrzygnięte w literaturze. W jednej z klasyfikacji⁴ podzielono sferę kultury na 4 zakresy pionowe:

1) twórczość kulturalną (działalność pisarzy, poetów, plastyków, muzyków itp.) wraz z problematyką współuczestnictwa i wzrostu aktywności kulturalnej szerokich mas;

2) właściwe usługi kulturalne, łączące się z upowszechnianiem, konsumpcją kultury (wyświetlanie filmów, wystawianie spektakli teatralnych, koncerty muzyczne itp.);

3) działalność produkcyjną (wydawnictwa i przemysł poligraficzny, wytwórnie filmowe itp.);

4) działalność inwestycyjną, ze szczególnym uwzględnieniem problemu sieci rozmieszczenia placówek kulturalnych.

Klasyfikacja ta porządkuje różnorodne zagadnienia związane z kulturą z punktu widzenia funkcji, jakie ona realizuje. Dla realizacji tych funkcji potrzebne są instytucje, które prowadziłyby działalność kulturalną. Bez nich, szczególnie trzy ostatnie zadania nie mogłyby być realizowane. Wielość instytucji funkcjonujących w kulturze wymaga systematyzacji.

⁴ Por.: I. P r z e c i s z e w s k i, Problemy ekonomiki kultury, [w:] Problemy organizacji i ekonomiki kultury, COMUK, Warszawa 1974, s. 37.

Najbardziej przekonującą klasyfikację instytucji w zakresie kultury zaproponował W. Wiecki⁵. Wyróżnia on następujące typy instytucji w ramach kultury:

1) instytucje zaspokajające popyt na określone dobra i usługi kulturalne: przemysł artykułów użytku kulturalnego, artystycznego oraz rozrywkowy;

2) środki masowego przekazu: radio, telewizja, prasa i kinematografia;

3) instytucje kształceniowe, wychowawcze, rekreacyjne: szkoły artystyczne, biblioteki, kluby, ośrodki kultury;

4) stowarzyszenia i organizacje społeczne i kulturalne;

5) stowarzyszenia twórców, związków twórczych, agencji autor-skich;

6) instytucje służące ochronie i udostępnianiu skarbów kultury narodowej: niektóre biblioteki, muzea, archiwa.

Klasyfikacja ta jest interesująca przede wszystkim dlatego, że ujmuje najszerszy zakres instytucji związanych z kulturą i odpowiada w dużym stopniu wcześniej przedstawionej klasyfikacji funkcjonalnej.

Przedstawiona wyżej klasyfikacja ujmuje w zasadzie całość zagadnień związanych z działalnością kulturalną. Na tym szerokim tle należy przedstawić praktycznie funkcjonujące sposoby grupowania działalności kulturalnej. Można je nazwać ujęciami statystyczno-organizacyjnymi.

Jednym ze sposobów jest rozumienie kultury jako jednego z działów gospodarki narodowej ("kultura i sztuka"), który według klasyfikacji budżetowej zawiera:

- muzea,
- ochronę zabytków,
- biura wystaw artystycznych,
- biblioteki miejskie;
- biblioteki wiejskie,
- domy kultury,
- świetlice,

⁵ Socjalistyczna teoria organizacji: koncepcje - kierunki, red. S. K o w a l s k i, PWE, Warszawa 1977, s. 83.

- stowarzyszenia muzyczne,
- teatry, opery, operetki,
- festiwale
- oraz inną działalność⁶.

Innym sposobem podejścia jest określenie jednostek organizacyjnych podporządkowanych bezpośrednio bądź nadzorowanych przez Ministra Kultury i Sztuki. Wymienia się tu następujące główne rodzaje działalności:

- działalność artystyczna, widowiskowa i rozrywkowa,
- plastyka i wystawy artystyczne,
- kinematografia,
- wydawnictwa, księgarstwo, biblioteki i czytelnictwo,
- przemysł poligraficzny, muzyczny i fonograficzny,
- ochrona dóbr kultury, muzealnictwo, kultura ludowa i rękodzieło artystyczne,
- szkolnictwo artystyczne i kształcenie w dziedzinie kultury i sztuki,
- edukacja kulturalna dzieci i młodzieży w porozumieniu z Ministrem Oświaty i Wychowania,
- upowszechnianie kultury polskiej za granicą i współpraca z zagranicą w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych⁷.

Przedstawione ujęcia różnią się między sobą zakresem i żadne z nich nie ujmuje wszystkich działań w dziedzinie kultury.

Rozstrzygnięcie kwestii, jakie podmioty powinny być zaliczone do kultury i sztuki, powinno stanowić punkt wyjścia do prac związanych z reformą. Znaczenie reformy w sferze niematerialnej, a w tym w kulturze, jest ogromne. Przestarzałe metody zarządzania tą sferą wymagają modyfikacji. Nie można mieć żadnych zastrzeżeń do idei; narzucają się jednak wątpliwości dotyczące jej kształtu.

Jeden z problemów dotyczy zakresu działalności kulturalnej, która jest reformowana. Nie ulega wątpliwości, że należy ją roz-

⁶ Por.: Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lutego 1979 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych, budżetu centralnego i terenowych (Mon. Pol. z 1979 r., nr 8, poz. 55).

⁷ Por.: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 1983 r. w sprawie szczegółowego zakresu i trybu działania Ministra Kultury i Sztuki (DzU z 1983 r., nr 32, poz. 150).

patrywać od strony instytucji, które tę działalność prowadzą. Chodzi bowiem o ustalenie zasad ich organizacji i finansowania.

Powstaje zatem pytanie, jakie instytucje wziąć pod uwagę: czy przyjąć zakres proponowany w klasyfikacji gospodarki narodowej, czy ten, jaki przypisano Ministrowi Kultury i Sztuki? A może istnieją jeszcze inne możliwości wyodrębniania instytucji kulturalnych⁸.

Wydaje się, że problem jest źle postawiony. Przede wszystkim należy podjąć decyzję w sprawie zakresu pojęcia kultura i sztuka i ten ujednolicony zakres działań i instytucji je wykonujących uczynić obowiązującym zarówno w odniesieniu do kompetencji Ministra Kultury i Sztuki, klasyfikacji gospodarki narodowej, jak i sprawozdawczości.

Nie jest to zagadnienie proste, gdyż wiele instytucji prowadzi działalność znajdującą się na pograniczu kultury i innych dziedzin gospodarki, ale należy dokonać w tym względzie rozstrzygnięć. Komisja do spraw reformy w kulturze nie podjęła decyzji, jakie podmioty należy wziąć pod uwagę⁹, zatem nie można w tej chwili powiedzieć, jaki zasięg podmiotowy mają wprowadzane zmiany. Mimo to, każda z przedstawionych klasyfikacji działalności kulturalnej wskazuje, że w dziedzinie tej występują wszystkie możliwe rodzaje instytucji. Zatem mamy tu do czynienia z różnorodnymi formami organizacji i finansowania tych placówek.

2. Organizacja i finansowanie kultury w reformie

Jak powszechnie wiadomo, w gospodarce polskiej występują trzy podstawowe formy finansowania placówek sfery niematerialnej:

- jednostki budżetowe,
- zakład budżetowy,
- przedsiębiorstwo na rozrachunku gospodarczym¹⁰.

⁸ W publikacji dotyczącej reformy mówi się jeszcze o trzeciej możliwości: wyodrębnieniu jednostek produkujących artykuły i usługi zaspokajające potrzeby kulturalne, por.: M. S t r ą k, *Kultura*, PWE, Warszawa 1984, s. 8-9.

⁹ Por.: S t r ą k, op. cit., s. 9.

¹⁰ Szerzej na ten temat por.: J. W i e r z b i c k i, *Budżety terenowe PRL*, PWE, Warszawa 1968; Z. P i r o ż y Ń s k i, *Finansowanie usług niematerialnych*, "Finanse" 1982, nr 7.

Dwie pierwsze formy mogą być oparte na zasadach podmiotowego lub przedmiotowego finansowania działalności nieprodukcyjnej¹¹.

Nie wchodząc w szczegóły tych rozwiązań, które były w literaturze przedmiotem licznych rozpraw i dyskusji, należy powiedzieć, że w kulturze występowały wszystkie trzy formy finansowania. W odniesieniu do dwóch pierwszych zaś dominował podmiotowy system zasilania pieniężnego.

Należy jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, iż w odniesieniu do wielu różnych dziedzin działalności kulturalnej podstawową formą finansowania była jednostka budżetowa (biblioteki, muzea, ochrona zabytków) i zakład budżetowy (domy kultury, świetlice).

Dla potrzeb reformy, placówki prowadzące działalność w kulturze podzielono na 4 grupy¹²:

1) przedsiębiorstwa rentowne bądź takie, które wymagają dotacji na inwestycje (przemysł muzyczny, poligrafia, zakłady produkujące sprzęt radiowo-telewizyjny itp.);

2) jednostki, które mając swobodę wyboru profilu produkcji mogą być rentowne, ale z przyczyn pozaekonomicznych powinny także podejmować działalność nierentowną (wydawnictwa, przedsiębiorstwa produkcji i rozpowszechniania filmów, "Dom Książki", przemysł fonograficzny itp.), np. obok filmów komercyjnych powinny być produkowane i rozpowszechniane filmy "ambitne", cieszące się mniejszą popularnością, a zatem przynoszące mniej dochodów;

3) jednostki, które nawet przy pełnej samodzielności programowej są nierentowne (teatry, instytucje muzyczne itp.);

4) instytucje, które przed reformą były zorganizowane jako jednostki bądź zakłady budżetowe (domy kultury, muzea, biblioteki itp.).

Z organizacyjnego punktu widzenia przewiduje się w reformie następujące rodzaje jednostek gospodarujących¹³:

1) przedsiębiorstwa na rozrachunku gospodarczym, działające na

¹¹ Zob. szerzej na ten temat: Z. P i r o z y ń s k i, Finansowe instrumenty zarządzania w sferze społecznego funduszu spożycia, [w:] Problemy finansowania działalności niematerialnej, PWE, Warszawa 1979, s. 98 i n.

¹² Por.: S t r ą k, op. cit., s. 61 i n.

¹³ Ibidem, s. 79.

zasadach 3 x 5, które można z kolei podzielić na przedsiębiorstwa rentowne i deficytowe;

- 2) przedsiębiorstwa użyteczności publicznej;
- 3) zakłady budżetowe;
- 4) jednostki budżetowe.

Jako przedsiębiorstwa na rozrachunku gospodarczym funkcjonują jednostki zaliczone do pierwszej i drugiej grupy. W odniesieniu do tych placówek, które prowadzą działalność rentowną, będą stosowane zasady systemu ekonomiczno-finansowego obowiązującego w sferze produkcji materialnej. W grupie tej mieszczą się także przedsiębiorstwa, które obok działalności rentownej prowadzą działalność deficytową (wydawnictwa, przedsiębiorstwa produkcji i rozpowszechniania filmów itp.). Wspólną cechą tych przedsiębiorstw jest z jednej strony fakt, iż efektem ich działalności są przekazy artystyczne, naukowe i inne. Z drugiej strony zaś to, że świadczą usługi dla różnej potencjalnie liczby odbiorców. Nastawienie na zysk, czyli komercjalizacja działalności tych placówek, spowodowałoby sytuację, w której gusty przeciętnego odbiorcy decydowałyby o rodzaju produkowanych wyrobów i świadczonych usług. Tymczasem, pomijając problem różnic w gustach, w polityce kulturalnej chodzi między innymi o to, aby przez działalność w tym zakresie kształtować gusty i postawy odbiorców. Stąd obok płyt z muzyką rozrywkową muszą być wydawane płyty z muzyką poważną, a obok filmów science-fiction - filmy ambitne.

W odniesieniu do takich przedsiębiorstw ogólne zasady systemu ekonomiczno-finansowego nie mogą być w pełni realizowane. Proponuje się zatem, aby o kształcie systemu ekonomiczno-finansowego tych przedsiębiorstw decydował Minister Kultury i Sztuki. Biorąc pod uwagę fakt, że przedsiębiorstwa, o których tu mowa, produkują zarówno wyroby rentowne, jak i deficytowe, proponuje się, aby pozycje deficytowe finansowane były z dochodów własnych oraz dotacji przedmiotowej. W propozycjach reformy przewiduje się dwa źródła tworzenia dotacji przedmiotowej: Fundusz Rozwoju Kultury bądź fundusz finansowania działalności deficytowej, tworzony w przedsiębiorstwie, a zasilany z części podatku obrotowego¹⁴, naliczanego w

¹⁴ Podatek obrotowy w przedsiębiorstwach działu kultura i sztuka naliczany jest według zasad ogólnych. Propozycje reformy zawie-

odniesieniu do towarów rentownych, z możliwością uzupełnienia środkami funduszu rozwoju kultury.

Jedynym obciążeniem na rzecz budżetu, płacone przez te przedsiębiorstwa, to podatek od płac i od nieruchomości. Gospodarowanie w ten sposób uzyskanymi dochodami odbywa się na zasadach ogólnych, dotyczących przedsiębiorstw rentownych.

Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej są to placówki, które zaliczone zostały do trzeciej grupy instytucji działających w kulturze. W niektórych sytuacjach może to dotyczyć także jednostek grupy drugiej oraz czwartej. Mogą być one tworzone przede wszystkim przez terenowe organy administracji państwowej, a w szczególnych przypadkach przez właściwych ministrów w porozumieniu z Ministrem Finansów. Działalność ich jest deficytowa, gdyż świadczą usługi dla ludności częściowo odpłatnie (chodzi tu głównie o teatry i instytucje muzyczne). Organ założycielski określa zakres i warunki, na jakich przedsiębiorstwo takie prowadzi działalność. Nie może ono zatem być zlikwidowane ani postawione w stan upadłości, jeżeli jego istnienie uzasadnione jest celami, dla których zostało utworzone (społeczne, polityczne). Placówki takie finansowane byłyby z dochodów własnych oraz z dotacji z Funduszu Rozwoju Kultury. Proponuje się koszty działalności tych jednostek podzielić na dwie grupy:

- koszty związane z utrzymaniem bazy materialnej, zwane kosztami stałymi;
- koszty związane bezpośrednio z prowadzeniem działalności programowej, określane mianem kosztów zmiennych.

Podział kosztów na te dwie grupy jest związany z dwoma rodzajami dotacji przyznawanych przez organ założycielski:

- dotacją podmiotową, która służyłaby na pokrycie części lub całości kosztów stałych;
- dotacją przedmiotową, przeznaczoną na finansowanie tej części kosztów zmiennych, która nie może być pokryta z wpływów ze sprzedaży.

Dotacja podmiotowa byłaby przyznawana corocznie w wysokości

rażą postulat, aby podatek obrotowy ustalał Minister Kultury i Sztuki; por.: S t r ą k, op. cit., s. 53-56.

równej wydatkom roku ubiegłego, skorygowanym o zmiany cen, stawek płac, odpisów amortyzacyjnych itp. Wchodziłaby ona w skład ogólnych dochodów przedsiębiorstwa.

Dotację przedmiotową przyznaje się na podstawie kosztu jednostkowego pomniejszonego o wielkość jednostkowej ceny sprzedaży. Dotyczy to tych rodzajów działalności, w których można wyodrębnić nośnik kosztów. Tam, gdzie taka możliwość nie istnieje, dotację przedmiotową przyznaje się na podstawie kalkulacji kosztów związanych z prowadzeniem planowanej działalności. Sejm określa, na jakie rodzaje działalności dotacja przedmiotowa będzie przydzielona według jednolitych zasad. Minister Kultury i Sztuki ustala zasady przyznawania dotacji na poszczególne rodzaje działalności. Działalność w ten sposób zasilanych przedsiębiorstw użyteczności publicznej jest regulowana ogólnymi zasadami systemu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorstw.

Jako zakłady budżetowe mogą być prowadzone te usługi kulturalne, które świadczone są odpłatnie, ale mały zakres działalności lub niewielkie rozmiary instytucji je prowadzących, nie uzasadniają ich funkcjonowania jako przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Ta forma może być odpowiednia w odniesieniu do części instytucji zaliczonych do grupy czwartej (małe domy kultury, muzea, duże biblioteki itp.).

Forma zakładu budżetowego wymaga jednak pewnej modyfikacji w stosunku do dotychczas obowiązującej¹⁵. Najistotniejsza zmiana dotyczy sposobu przyznawania dotacji. Proponuje się przyjęcie zasad identycznych do tych, jakie przedstawiono w odniesieniu do przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Warunkiem wprowadzenia takiej dotacji byłoby opracowanie branżowego planu kont oraz sprawozdania z kosztów. Źródłem finansowania dotacji byłby Fundusz Rozwoju Kultury. Druga zmiana dotyczy możliwości przenoszenia na rok następny środków nie wykorzystanych w danym roku. Pozostałe propozycje modyfikacji formy zakładu budżetowego sugerują jedynie, iż należałoby określić zasady ustalania cen na usługi świadczone ludności i innym podmiotom gospodarczym oraz zasady odpisów amortyzacyjnych.

¹⁵ Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 1978 r. w sprawie zakładów budżetowych, (Mon. Pol. z 1978r., nr 7, poz. 23).

Jednostki budżetowe mogą być utrzymane w tych dziedzinach, w których świadczy się usługi bezpłatnie bądź za minimalną odpłatnością, a jednocześnie popyt na te usługi jest stabilny. Dotyczy to niektórych placówek zaliczanych do grupy czwartej (biblioteki, biura wystaw artystycznych, ochrona zabytków). Zmiany, jakie proponowano, dotyczą zwiększenia swobody w gospodarowaniu dotacją przez zmniejszenie liczby paragrafów w klasyfikacji budżetowej, wydłużenie okresu, na który przyznawana jest dotacja oraz pozostawienie środków nie wykorzystanych na rok następny. Tak zmodyfikowane jednostki budżetowe byłyby finansowane z Funduszu Rozwoju Kultury. Odwołując się do funkcjonalnej klasyfikacji sfery kultury¹⁶, za podstawowe dziedziny działalności należy uznać twórczość kulturalną oraz właściwe usługi kulturalne. W odniesieniu do przedstawionych propozycji form finansowania odpowiada to trzem ostatnim grupom placówek (przedsiębiorstwo użyteczności publicznej, zakład budżetowy, jednostka budżetowa). Ich działalność związana jest w bezpośredni sposób z odbiorcą. Istnieje tu zatem możliwość kształtowania postaw, gustów, poglądów, a więc obrazu świata każdego człowieka.

W propozycjach reformy skoncentrowano się głównie na problemach finansowania przedsiębiorstw na rozrachunku gospodarczym, prowadzących działalność produkcyjną. Tymczasem wydaje się, że jeśli nawet dziedziny takie zaliczane są do działu kultura i sztuka, to spełniają raczej funkcje pomocnicze. Podstawowe placówki w kulturze to te, które świadczą usługi bezpośrednim odbiorcom i mają za zadanie oddziaływanie na człowieka. Są one związane bezpośrednio z działalnością, jaką przez kulturę rozumieją filozofowie, socjologowie czy kulturoznawcy. Aby realizować tak określone zadania, usługi takie muszą być przekazywane ludności nieodpłatnie lub częściowo odpłatnie. Dlatego z finansowego punktu widzenia najistotniejsze są rozwiązania dotyczące przedsiębiorstw użyteczności publicznej, zakładów budżetowych i jednostek budżetowych. Te formy finansowania przedstawiono w reformie bardzo ogólnie i nieprecyzyjnie.

W odniesieniu do przedsiębiorstw użyteczności publicznej na uwagę zasługuje dotacja przedmiotowa, która ma być jednym ze źródeł finansowania tzw. kosztów zmiennych (bieżące koszty eksploatacji).

¹⁶ Por.: s. 100, 101 niniejszego opracowania.

Dotacja taka jest - jak wiadomo¹⁷ - efektywną formą zasilania przedsiębiorstw deficytowych. Stosowanie jej jednak w odniesieniu do usług niemierzalnych lub trudno mierzalnych natrafia na trudności. Jeżeli nie można jednoznacznie ustalić nośnika kosztów, to dotacja oparta na kalkulacji planowanych kosztów działalności de facto będzie dotacją podmiotową.

Tradycyjne formy zakładu budżetowego i jednostki budżetowej mają wiele wad i nie są dostosowane do aktualnych metod zarządzania gospodarką. Od dawna w literaturze postuluje się zmiany w tym zakresie i wskazuje na trudności w ich realizacji¹⁸. Reforma w sferze niematerialnej (a więc i w kulturze) powinna dotyczyć głównie tych problemów, aby można było opracować nowe lub zmodyfikowane formy finansowania usług nieodpłatnych i częściowo odpłatnych.

Przedstawione wyżej propozycje, mimo pewnej nieprecyzyjności, zawierają szereg znanych z publikacji sugestii. Tymczasem realizowane od stycznia 1983 r. zasady finansowania placówek w kulturze znacznie od nich odbiegają.

15 grudnia 1982 r. Minister Kultury i Sztuki wydał zarządzenie¹⁹, na mocy którego jednostki świadczące usługi kulturalne, a nie będące przedsiębiorstwami, utraciły status jednostek i zakładów budżetowych. Noszą one obecnie nazwę jednostek organizacyjnych kultury i sztuki i są finansowane według zasad wynikających z zarządzenia Ministra Finansów z 1978 r. w sprawie zakładów budżetowych²⁰.

W związku z tym zakłady budżetowe pozostają jednostkami organizacyjnymi finansowanymi według dotychczas obowiązujących zasad. Zmiany zaś dotyczą jedynie jednostek budżetowych. Likwiduje się gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne i włącza się ich przychody i wydatki do planu finansowego jednostki macierzystej, czy-

¹⁷ Por.: I. K i e r c z y Ń s k i, U. W o j c i e c h o w s k a, Finanse przedsiębiorstw socjalistycznych, PWE, Warszawa 1973, s. 149 i n.

¹⁸ Por.: Z. P i r o z y Ń s k i, Finansowe aspekty rozwoju i upowszechniania kultury, [w:] Problemy organizacji..., s. 79-90; t e n ż e, Finansowe instrumenty..., s. 85-116.

¹⁹ Zarządzenie Ministra Kultury i Sztuki nr 58 z dnia 15 grudnia 1982 r. w sprawie trybu finansowania instytucji i rodzajów działalności kulturalnej z Funduszu Rozwoju Kultury.

²⁰ Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 1978 r. ...

niąc ją zakładem budżetowym. Można zatem powiedzieć, że nie tylko nie wprowadza się modyfikacji, ale utrwała się stare, krytykowane zasady.

3. Źródła finansowania kultury

Kultura i sztuka, niezależnie od tego, jak szeroki zakres tego pojęcia przyjmiemy, jest dziedziną, która nie może i nie powinna być samowystarczalna. Deficytowość jej wynika z polityki kulturalnej państwa. Konsekwencją jest wielość źródeł finansowania. Do podstawowych zalicza się:

- środki budżetu,
- środki przedsiębiorstw,
- środki organizacji społecznych,
- środki Funduszu Rozwoju Kultury,
- środki pochodzące z dochodów osobistych ludności.

Środki finansowe umożliwiające realizację zadań rozwoju kultury przekazuje centralny i terenowy budżet państwa. Stosowany do tej pory system finansowania działalności kulturalnej - ze środków budżetów terenowych i budżetu centralnego - powstał przez stopniowe przekazywanie radom narodowym coraz szerszego zakresu rzeczowego i finansowego działalności kulturalnej. Te instytucje i przedsiębiorstwa w zakresie kultury i sztuki, które działają w skali ogólnokrajowej, objęte są budżetem centralnym. Są nimi "radio i telewizja, wydawnictwa, księgarstwo, produkcja filmowa, część muzeów, przemysł obsługujący potrzeby kultury i inne instytucje o znaczeniu ogólnopolskim"²¹. Budżetami terenowymi objęte są natomiast wszystkie jednostki podległe radom narodowym, jak: "teatry, opery, operetki, instytucje muzyczne, przedsiębiorstwa estradowe, kina, biblioteki, domy kultury, muzea, świetlice oraz inne jednostki organizacyjne zaspokajające lokalne potrzeby kulturalne"²².

Środki budżetowe są najważniejszym i najbardziej stabilnym źródłem finansowania działalności kulturalnej.

²¹ A. Doroszewicz, Źródła finansowania działalności kulturalnej w PRL, [w:] Problemy organizacji..., s. 56.

²² Ibidem.

Z punktu widzenia możliwości zaspokojenia potrzeb kulturalnych, ważne znaczenie mają obowiązki przedsiębiorstw na tym polu. W ustawie o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych²³ przewidziane są środki na taką działalność w postaci funduszu socjalnego. Zasady tworzenia tego funduszu są wyraźnie w ustawie sformułowane²⁴. Wynika z nich, iż przedsiębiorstwa o wysokich płacach, a przede wszystkim rozbudowanej infrastrukturze socjalnej, mogą znaleźć się w sytuacji braku środków na realizację tej działalności w dotychczasowym wymiarze²⁵. Przedsiębiorstwa zaś, które do tej pory nie miały możliwości rozwoju w tym zakresie, nie będą jej miały i obecnie. Oznacza to, że finansowanie działalności kulturalnej przez przedsiębiorstwa ulegnie pewnemu ograniczeniu.

Kolejnym podmiotem traktowanym jako źródło finansowania kultury są organizacje społeczne. Należą do nich związki młodzieżowe, Liga Kobiet, Towarzystwo Przyjaciół Dzieci itd. Ponadto istnieją związki i stowarzyszenia twórcze oraz towarzystwa, które powołane są do prowadzenia działalności kulturalnej. Wszystkie te placówki finansują działalność kulturalną głównie ze składek członkowskich, z dochodów własnej działalności gospodarczej oraz z dobrowolnych wpłat osób fizycznych i prawnych. Przewiduje się także możliwość uzupełnienia tych środków dotacją budżetową.

Trzy wymienione źródła tradycyjnie związane są z finansowaniem kultury i sztuki. Nie ma zatem potrzeby ich szczegółowego omawiania. Czwarte źródło zostało utworzone niedawno i wiąże się z nim nadzieje na poprawę sytuacji w tej dziedzinie. Chodzi o Fundusz Rozwoju Kultury. Dzięki niemu resort kultury i sztuki ma się stać faktycznym podmiotem gospodarującym, który dysponuje środkami, których wielkość zależy między innymi od uzyskanych dochodów. Da to możliwość bardziej racjonalnego wykorzystania środków, uelastycz-

²³ Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstwa państwowego (Dz. U. z 1982 r., nr 7. poz. 54).

²⁴ Jak wiadomo, jest to odpis podstawowy w postaci 50% najniższego wynagrodzenia w gospodarce w danym roku, wliczony w koszty, oraz odpis dodatkowy stanowiący część funduszu załogi tworzonego z zysku.

²⁵ Por.: W. B a k a, Polska reforma gospodarcza, PWE, Warszawa 1982.

nienia systemu ekonomiczno-finansowego i dostosowania do specyfiki działalności kulturalnej²⁶.

Fundusz Rozwoju Kultury utworzono w maju 1982 r.²⁷ Składa się on z funduszu centralnego oraz funduszy wojewódzkich, miejskich, miejsko-gminnych i gminnych.

Dochody funduszu centralnego są następujące:

- udział w podatku od płac w wysokości 13,6%, płaconym do budżetu państwa;
- dotacja z budżetu państwa na finansowanie inwestycji, w wysokości określonej w centralnym planie rocznym;
- wpłata z funduszu przeciwalkoholowego w wysokości 15% jego rocznych wpływów;
- dobrowolne wpłaty, darowizny, środki fundacji itp.;
- wpływy z imprez celowych organizowanych na rzecz funduszu;
- dopłaty do cen artykułów użytku kulturalnego;
- inne dochody ustalone przez Radę Ministrów;
- środki dewizowe ustalone w planie centralnym;
- część środków dewizowych uzyskanych przez przedsiębiorstwa resortu kultury i sztuki.

Dochodami funduszu wojewódzkiego są:

- środki przekazane z funduszu centralnego;
- udziały budżetów terenowych przeznaczone na finansowanie inwestycji, w wysokości określonej w wojewódzkim planie rocznym;
- dobrowolne wpłaty jednostek gospodarki uspołecznionej z funduszu socjalnego;
- środki z nadwyżki budżetowej rady narodowej;
- dobrowolne wpłaty, darowizny, środki fundacji itp.;
- wpłaty z imprez celowych organizowanych na rzecz Funduszu;
- dopłaty do cen biletów wstępu na imprezy kulturalne.

Analogiczne dochody mają fundusze pozostałych szczebli budżetów terenowych.

Fundusz Rozwoju Kultury przeznaczony jest na finansowanie następujących rodzajów działalności:

²⁶ Por.: S t r ą k, op. cit., s. 84.

²⁷ Ustawa z dnia 4 maja 1982 r. o Narodowej Radzie Kultury oraz o Funduszu Rozwoju Kultury (Dz. U. z 1982 r., nr 14, poz. 111).

- twórczości artystycznej oraz działalności instytucji artystycznych;
- ochrony dóbr kultury oraz muzealnictwa;
- kinematografii;
- domów kultury, świetlic oraz innych placówek upowszechnienia kultury i sztuki;
- społecznego ruchu kulturalnego oraz regionalnych stowarzyszeń kulturalnych;
- utrzymania, budowy i rozbudowy obiektów oraz urządzeń służących działalności kulturalnej;
- doskonalenia i kształcenia zawodowego pracowników upowszechniania kultury;
- upowszechniania kultury polskiej za granicą oraz współpracy kulturalnej z zagranicą;
- badań i analiz naukowych z zakresu kultury i sztuki;
- innych wydatków związanych z kulturą i sztuką.

Tak szczegółowe przedstawienie źródeł dochodów i kierunków wydatków Funduszu Rozwoju Kultury wynika z faktu, iż jest on głównym źródłem finansowania działalności kulturalnej na wszystkich szczeblach jej funkcjonowania. Po stronie dochodów znajdują się względnie stabilne środki budżetowe pochodzące z dotacji i udziałów oraz środki pochodzące z innych mniej stabilnych źródeł. Wielkość tych ostatnich zależy będzie między innymi od zastosowanych mechanizmów sprzyjających poszukiwaniu takich dochodów.

Wykorzystanie Funduszu Rozwoju Kultury związane jest z finansowaniem nie tylko inwestycji, ale także, a może przede wszystkim, działalności bieżącej. Oznacza to, że z funduszu będzie finansowana cała działalność kulturalna z wyjątkiem tej, która prowadzona jest przez przedsiębiorstwa i organizacje społeczne. Podstawowymi kierunkami wydatków są więc właściwe usługi kulturalne oraz twórczość kulturalna. Dzięki temu fundusz ma do spełnienia ogromną rolę w realizacji polityki kulturalnej w Polsce. Aby to było możliwe, należy przynajmniej zrealizować dwa podstawowe postulaty:

- 1) dokonać zmian w zasadach gospodarki finansowej jednostek kultury i sztuki;
- 2) ustalić zasady rozdziału środków z Funduszu Rozwoju Kultury między szczeble, podmioty i rodzaje działalności.

Pierwsza kwestia nie została w reformie rozwiązana²⁸. Utworzenie tzw. jednostek organizacyjnych kultury i sztuki i nadanie im statusu zakładów budżetowych nie wprowadza żadnych istotnych zmian. Rozdział środków funduszu nie jest - jak do tej pory - oparty na żadnych zasadach, lecz dokonywany na podstawie zgłoszeń poszczególnych województw²⁹.

Ostatnim z wymienionych źródeł finansowania kultury i sztuki są dochody osobiste ludności. Jak wiadomo, świadczenia i usługi kulturalne mogą być przekazywane ludności nieodpłatnie, częściowo odpłatnie lub też za pełną odpłatnością. W pierwszym przypadku - środki ludności w ogóle nie uczestniczą, w drugim - poziom odpłatności zależy od ustaleń polityki państwa, w trzecim zaś - mamy do czynienia z transakcjami kupna i sprzedaży, w których ludność pokrywa pełną cenę nabywanego dobra lub usługi. W praktyce mamy do czynienia jeszcze z czwartym przypadkiem - jednorazowych świadczeń pieniężnych ludności na rzecz funduszy pozabudżetowych.

Poziom i zakres odpłatności w kulturze nabiera szczególnego znaczenia w reformie. Dążenie do samodzielności finansowej nie może być realizowane za wszelką cenę. Jest to podyktowane z jednej strony określonymi założeniami polityki kulturalnej, w myśl której odpłatność nie może stanowić bariery społecznej różnicującej dostęp do kultury. Z drugiej strony powstaje ograniczenie czysto techniczne, polegające na tym, że wiele świadczeń i usług kulturalnych jest trudno wymiernych. Ustalenie podstawy odpłatności jest w tym przypadku bardzo kłopotliwe, a często wręcz niemożliwe.

Przedstawione zmiany form i źródeł finansowania działalności kulturalnej, które zaproponowano i zrealizowano w reformie, nasuwają następujące refleksje:

1. Pojęcie kultury - jak to starano się udowodnić - jest bardzo szerokie. Należałoby zatem określić zakres działalności w tej dziedzinie oraz ustalić jednostki, które ją realizują. Tak wyznaczone granice powinny być obowiązujące zarówno w odniesieniu do kompetencji Ministra Kultury i Sztuki, klasyfikacji gospodarki narodowej, jak i sprawozdawczości.

²⁸ Por.: s. 109 i 110 niniejszego opracowania.

²⁹ Por.: Pieniądze na kulturę [wywiad z Wiceministrem Kultury i Sztuki W. Janasem], "Polityka" 6.10.1984, nr 40.

2. Działalność w dziedzinie kultury i sztuki powinna kształtować gusty, postawy i poglądy ludzi. Tam, gdzie chodzi o osiągnięcie takich właśnie celów, usługi i świadczenia powinny być przekazywane nieodpłatnie lub częściowo odpłatnie. Jedynie w odniesieniu do tych dziedzin, których działalność da się podporządkować gustom odbiorców, można myśleć o komercjalizacji.

3. Jeżeli za główne dziedziny przyjmiemy twórczość kulturalną i właściwe usługi kulturalne, to podstawowymi formami finansowania powinny być: przedsiębiorstwo użyteczności publicznej, zakład budżetowy i jednostka budżetowa. Charakterystyczne jest, iż przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jest kategorią, która na analogicznych zasadach tworzona jest i w innych dziedzinach sfery niematerialnej, a nawet w pewnych dziedzinach sfery materialnej (np. gospodarka komunalna). Jeśli natomiast chodzi o dwie pozostałe formy, to w każdej z reformowanych dziedzin sfery niematerialnej przyjmuje się odrębne rozwiązania. Te, które przyjęto w odniesieniu do kultury, niewiele różnią się od dotychczas stosowanych i często krytykowanych form. Powstaje zatem pytanie, czy działalność placówek funkcjonujących w sferze niematerialnej nie powinna być oparta na ujednoczonych formach finansowania, tak jak to ma miejsce w sferze produkcji materialnej, z aplikacjami uwzględniającymi zróżnicowania branżowe.

4. Głównym źródłem finansowania kultury w reformie uczyniono Fundusz Rozwoju Kultury. Został on utworzony w okresie, gdy wydatki na kulturę były na bardzo niskim poziomie i istniały obawy, że będą ulegać dalszemu obniżeniu. Dlatego należałoby go raczej nazwać funduszem ochrony kultury³⁰. Niezależnie od nazwy, ustawa o Funduszu Rozwoju Kultury przewiduje możliwość gromadzenia środków z różnych źródeł, bez obawy zmniejszenia dotacji budżetowej. Aby placówki kultury były zainteresowane w poszukiwaniu nowych źródeł zasilania, należy zmienić system finansowania instytucji kulturalnych. Jeżeli utrzymane zostaną obowiązujące aktualnie zasady, placówki w dalszym ciągu będą zwracały się w stronę dysponenta funduszu, z pominięciem o tym, że istnieją także inne źródła finansowania ich działalności.

³⁰ Por.: S t r a k, op. cit., s. 104.

Przedstawione spostrzeżenia dotyczą propozycji zawartych w pracach nad reformą oraz systemu wprowadzonego w życie w 1983 r.

Aktualnie nie dokonano żadnych zmian w systemie finansowania jednostek kultury i sztuki. W dalszym ciągu mamy tu przedsiębiorstwa na rozrachunku gospodarczym, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej oraz jednostki organizacyjne kultury i sztuki (mające status dawnych zakładów budżetowych).

Należy się jednak spodziewać, że prace nad reformą będą kontynuowane i opracowane zostaną takie formy finansowania, które będą dostosowane do specyfiki tych placówek. Pozwoli to na efektywne wykorzystanie środków, jakimi dysponują instytucje funkcjonujące w tym dziale gospodarki.

Krystyna Kietlińska

FORMS AND SOURCES OF FINANCING CULTURE WITHIN THE PRESENT REFORM

The article aims at outlining the main shortcomings of the reform in the field of forms and sources of financing culture. For this purpose, there have been presented briefly the basic directions of changes worked out by Work Group XIII of the Commission for the Economic Reform and pointed out these elements of the system which should be improved.

The forms of financing that should receive more attention are: budget organization and budget unit, which are known today as: organizational units of culture and art.

The main source of financing culture and art, which requires modifications are the Fund for Development of Culture. The principles of gathering and distributing financial resources from this fund are disputable.