

Krystyna Kietlińska*

DYSKUSYJNE ZAGADNIENIA ŹRÓDEŁ FINANSOWANIA KULTURY

Przed reformą głównym źródłem finansowania kultury był budżet. Obok niego występowały środki przedsiębiorstw i organizacji społecznych oraz w niewielkim stopniu środki ludności.

W literaturze przyjęło się dzielić źródła finansowania kultury na społeczne (budżet, środki przedsiębiorstw i organizacji społecznych) oraz indywidualne (środki ludności). Ten tradycyjny podział traci rację bytu w aktualnych warunkach zmian systemu zarządzania gospodarką. Wynika to ze względu na potencjalną możliwość występowania różnych form własności w ramach każdego ze źródeł, np. środki przedsiębiorstw mogą być źródłem społecznym, jeśli pochodzą od przedsiębiorstw państwowych lub indywidualnym, gdy przekazywane są od prywatnego producenta.

Z tych względów źródła finansowania kultury można podzielić, np. z punktu widzenia stopnia centralizacji środków na budżetowe i pozabudżetowe bądź na środki rządowe i pozarządowe. Chodzi bowiem o to, że są w kulturze dziedziny, które wymagają mecenatu państwa i te zawsze muszą być zasilane częściowo bądź w całości ze środków budżetowych oraz takie, które mogą opierać swoją działalność na samofinansowaniu bądź poszukiwać mecenatu pozapaństwowego.

Uświadomienie sobie tych kwestii jest bardzo istotne obecnie, kiedy są przygotowywane koncepcje nowych rozwiązań.

Nie wdając się w szczegółowe rozważania teoretyczne, można aktualnie wyodrębnić następujące źródła finansowania usług kulturalnych:

- Fundusz Rozwoju Kultury i inne fundusze pozabudżetowe.

* Adiunkt w Zakładzie Finansowania Sfery Niematerialnej Katedry Finansów Uniwersytetu Łódzkiego.

- środki przedsiębiorstw i organizacji społecznych,
- środki ludności,
- fundacje.

Wymienione źródła były przedmiotem rozważań wielu autorów. Dlatego w tym opracowaniu zostaną one przedstawione jedynie pobieżnie z wyjątkiem środków ludności i fundacji, bowiem ich udział w finansowaniu usług kulturalnych budzi największe obawy i nadzieje.

Fundusz Rozwoju Kultury (FRK) został utworzony w 1982 r.¹ jako specyficzne źródło finansowania zarówno bieżącej, jak i rozwojowej działalności w kulturze.

Najważniejszymi powodami, dla których utworzono ten fundusz były:

- zagwarantowanie stałego dopływu środków,
- aktywizacja pozabudżetowych źródeł dochodów,
- elastyczność i oszczędność gospodarowania środkami.

Żadne z tych założeń nie zostały w przypadku FRK zrealizowane.

Jest on tworzony głównie z udziału w podatku od funduszu wynagrodzeń. Procent tego udziału jest zwiększany co roku w drodze usilnych starań ministra kultury, bowiem ilość środków gromadzonych na tym funduszu jest ciągle zbyt mała w stosunku do potrzeb związanych z rozwojem kultury.

Brak stabilności FRK jest również związany z faktem, że trudno jest przewidzieć, jaka kwota z tytułu odpisu od podatku od funduszu płać zostanie na fundusz przekazana. Kwota ta dotyczy bowiem procentu od faktycznie zrealizowanego funduszu płać w gospodarce narodowej. Tymczasem ponadplanowe wypłaty wynagrodzeń są ogromne, a informacje o nich uzyskuje się dopiero po sporządzeniu bilansu, czyli w I kwartale roku następnego. Obawa przed przekroczeniem funduszu powoduje, że w roku obliczeniowym środki pobierane zaliczkowo są niższe, niż faktycznie naliczony fundusz. Stąd w sprawozdawczości pojawia się często paradoks, że mimo braku środków na działalność kulturalną, FRK nie został w pełni wykorzystany. Brak stabilności tego źródła dochodów FRK bardzo utrudnia racjonalne gospodarowanie, tym bardziej, że odpis ten stanowi ponad 80% ogółu dochodów funduszu.

¹ Ustawa z 4 maja 1982 r. o Narodowej Radzie Kultury oraz o Funduszu Rozwoju Kultury, "Dziennik Ustaw" 1982, nr 4.

Ponadto dochodami funduszu są:

- 15% odpis z funduszu przeciwalkoholowego,
- środki rad narodowych (dla terenowych FRK),
- dobrowolne opłaty, darowizny, środki z fundacji itp.

Dwa pierwsze źródła pochodzą z budżetu. Do pozabudżetowych można zaliczyć jedynie ostatnie z nich. Jak do tej pory nie uczyniono nic aby stworzyć szansę ich uaktywnienia.

Ostatni atut funduszowej metody finansowania kultury - elastyczność gospodarowania środkami - jest trudny do zrealizowania ze względu na sposób zasilania FRK, o czym już wcześniej była mowa.

Przedstawione niedomagania FRK wskazują, że należałoby stworzyć warunki do realizacji przypisywanych mu atutów.

Obok FRK istnieją w kulturze inne fundusze celowe, które funkcjonują samodzielnie (Fundusz Rozwoju Twórczości Plastycznej i Fundusz Literatury) lub są załącznikami do FRK, czyli są z niego dotowane (Państwowy Fundusz Zamówień Plastycznych i Fundusz Kinematografii). Gospodarka funduszowa w kulturze wymaga oddzielnego opracowania, gdyż jej kształt w ogromnym stopniu wpłynie na cały system finansowania kultury.

Środki przedsiębiorstw i środki organizacji społecznych nigdy nie odgrywały istotnej roli w finansowaniu kultury. Miejmy nadzieję, że zmiany ustawodawcze w naszym kraju nie zniweczą dotychczasowego dorobku w tym zakresie, a przeciwnie, przyczynią się do rozwoju nowych form partycypacji tych instytucji w finansowaniu kultury, np. w postaci fundacji.

Źródłem, które od niedawna budzi ogromne zainteresowanie są środki ludności. Ich udział w finansowaniu kultury przejawia się przede wszystkim w postaci odpłatności za usługi, co oznacza wprowadzenie mechanizmu rynkowego, czyli komercjalizacji. Ma to szereg zalet, ale także mankamenty. Argumenty, które przemawiają za odpłatnością w kulturze są następujące:

- z punktu widzenia konsumenta - powstaje możliwość dokonania wyboru dóbr i usług, z których chciałby on korzystać;

- z punktu widzenia placówek kulturalnych - tworzy się podstawy do samofinansowania i przeprowadzenia rachunku ekonomicznego; może to stworzyć konkurencję między instytucjami kulturalnymi, co wpłynie na jakość świadczonych usług oraz na dostosowanie ich do gustów przeciętnego odbiorcy;

- z punktu widzenia państwa - ma to istotne znaczenie dla rozwoju działalności kulturalnej, bowiem odpłatność może stać się poważnym źródłem jej finansowania; jak wiadomo, możliwości powiększania źródeł społecznych są ograniczone, a rodzajów usług socjalno-kulturalnych jest wiele i każdy z nich wymaga nakładów.

Z kolei mankamenty wprowadzenia odpłatności można sformułować następująco:

- uzależnienie korzystania z usług od dochodów osobistych ludności może spowodować ograniczenie dostępu do kultury rodzin o niskich dochodach;

- uzależnienie działalności placówek kulturalnych od uzyskanych dochodów własnych może prowadzić do ograniczenia rozwoju dziedzin społecznie pożądanych;

- brak możliwości oddziaływania przez państwo na kierunki rozwoju kulturalnego społeczeństwa, czyli realizacji określonej polityki.

Podejmując decyzje o zakresie komercjalizacji kultury należy brać pod uwagę przedstawione argumenty. Pamiętać jednocześnie należy o ogromnym wpływie kultury na osobowość człowieka, kształtowanie jego gustów i postaw, tworzenie innych potrzeb.

Należy sobie zdawać sprawę, że nie może tu być jednolitego i jednoznacznego rozwiązania, bowiem poszczególne rodzaje usług kulturalnych mają swoją specyfikę, od której nie można abstrahować.

Odwołując się do tej specyfiki można dokonać podziału działalności kulturalnej na 3 grupy:

- tworzenie dzieł artystycznych,
- produkcja dóbr kulturalnych,
- świadczenie usług kulturalnych.

Tworzone przez artystów dzieła (oraz rzeźba, literatura) mogą być przedmiotem transakcji kupna - sprzedaży. Mogą one być powielane w wielu egzemplarzach przez przemysł (książki, płyty, kasety video) i także sprzedawane na zasadach rynkowych. W obu przypadkach mamy do czynienia z konkretnymi wytworami działalności ludzkiej, które są mierzalne, a ustalenie cen na tego rodzaju dobra nie stwarza większych trudności.

Wytwory kultury mogą być także przekazywane odbiorcom w postaci usług świadczonych przez wyspecjalizowane instytucje (biblioteki, muzea, galerie, kina, teatry, filharmonie itp.). W przypadku tych

usług nie można jednoznacznie powiedzieć, w jaki sposób powinny one być udostępniane odbiorcom - odpłatnie czy nie.

W rozwiązaniu tej kwestii pomocny może być, podział usług kulturalnych wg rodzaju potrzeb, jakie one zaspokajają. Z tego punktu widzenia można wyróżnić usługi:

- zaspokajające potrzeby podstawowe,
- zaspokajające potrzeby wyższego rzędu,
- zaspokajające potrzeby trywialne.

Wśród usług kulturalnych są takie, które związane są z zachowaniem ciągłości tradycji kulturalnych. Należą do nich: działalność domów kultury, zespołów folklorystycznych, muzeów regionalnych, usług konserwatorskich. Powinny one być realizowane, jeżeli nie chcemy zaprzepaścić dorobku kulturalnego z przeszłości. Zaliczyć je można do usług zaspokajających potrzeby podstawowe. Są też usługi, które mają za zadanie dostarczenie przeżyć intelektualnych, wrażeń estetycznych, a szerzej ujmując przyczyniają się do rozwoju osobowości. Wymagają one odbiorcy przygotowanego, dojrzałego i dlatego można przyjąć, że zaspokajają one potrzeby wyższego rzędu (teatr, filharmonia, muzeum). Są ponadto usługi kulturalne, których celem jest jedynie dostarczanie zabawy, uprzyjemnianie wolnego czasu. Z tych usług chętnie korzysta tzw. przeciętny odbiorca, bowiem nie wymagają one wysiłku intelektualnego. Stąd, szczególnie w literaturze skandynawskiej określa się je mianem rozrywek trywialnych (cyrk, variete, rewia itp.).

Dwa pierwsze rodzaje usług, tj. zaspokajające potrzeby podstawowe i wyższego rzędu, nie należą do rozrywek powszechnych, jednak ze względu na ich znaczenie powinny być rozwijane. Ten ostatni natomiast cieszy się popularnością i nie wymaga zachęt do korzystania z nich.

Przedstawione spostrzeżenia wskazują, że potrzeby trywialne powinny być realizowane w mechanizmie rynkowym. Są one zaspokajane przez instytucje typu: rewie, variete, a nawet kina.

Jeśli natomiast chodzi o zaspokajanie potrzeb podstawowych oraz wyższego rzędu, to niezbędny jest tu mecenat państwa, czyli zaangażowanie środków budżetowych.

Nie oznacza to oczywiście, że w ramach tych rodzajów działalności nie mogą występować placówki dochodowe, samofinansujące bądź takie, które przyjmują środki od mecenasa pozapaństwowego.

Są jednak placówki prestiżowe, do których należy Opera, Teatr Narodowy, Filharmonia itp., których działalność nie może opierać się jedynie na dochodach własnych. Nawet w wysoko rozwiniętych krajach Europy Zachodniej te dziedziny są w dużym stopniu finansowane przez władze centralne bądź lokalne.

Zatem podejmując decyzję o zakresie odpłatności w kulturze należy brać pod uwagę nie tylko specyfikę każdego z rodzajów działalności, ale także rodzaj potrzeb, jakie one zaspokajają.

Źródłem, które od niedawna funkcjonuje w naszej gospodarce i służy zasilaniu usług społecznych, a w tym także kulturalnych są fundacje. Aczkolwiek dyskusyjne jest, czy fundacje należy zaliczyć do źródeł czy raczej do form finansowania², tym niemniej pełnią one rolę wspomagającą w stosunku do innych źródeł finansowania działalności kulturalnej. Najogólniej ujmując fundacja (z łac.: fundatio - zakładanie) jest specyficznym źródłem finansowania zadań społecznych, które w akcie fundacyjnym określił założyciel (fundator) i w tym celu przeznaczył odpowiedni majątek, stanowiący podstawę jej działalności³. Specyfika fundacji polega m. in. na tym, że fundatorem może być każdy, czyli zarówno osoba fizyczna, jak i przedsiębiorstwo państwowe, spółdzielcze czy prywatne. Zakres zadań finansowych przez poszczególne fundacje zależy od rodzaju i poziomu środków, jakie fundator wyasygnował. Zadania te mogą dotyczyć zarówno działalności socjalno-kulturalnej (oświata, kultura, ochrona zdrowia), jak i zadań ściśle związanych z produkcją (badania naukowe, postęp techniczny). Środki na fundacje mogą pochodzić z dochodów osobistych fundatora, jego majątku, zysku lub dywidend.

Te specyficzne cechy spowodowały, że w Polsce w 1952 r.⁴ zlikwidowano fundacje, wychodząc z założenia, że utraciły one znaczenie, ponieważ cele, którym służyły miały być odtąd realizowane przez państwo.

² Jest to problem trudny do rozstrzygnięcia i na tyle skomplikowany, że omówienie go przekracza ramy niniejszego opracowania.

³ Por.: Encyklopedia powszechna, Warszawa 1973, s. 826 oraz B. Ć w i e r z, Fundacja dawniej i dziś, "Polityka Społeczna" 1984, nr 5/6.

⁴ Dekret z 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji, "Dziennik Ustaw" 1952, nr 25, poz. 172.

Na skutek zmian, jakie nastąpiły w naszym kraju w latach osiemdziesiątych w 1984 r.⁵ reaktywowano fundacje.

Ustawa o fundacjach wyznacza ich zakres przedmiotowy i podmiotowy oraz wymogi formalne, jakie muszą być spełnione w celu wpisania fundacji do rejestru.

Zakres przedmiotowy fundacji określony jest jako realizacja celów społecznie lub gospodarczo uzasadnionych, zgodnych z podstawowymi interesami PRL.

Fundatorem (podmiotem) może być osoba fizyczna bądź prawna, mająca siedzibę w kraju lub za granicą.

Wymogi formalne niezbędne przy tworzeniu fundacji dotyczą sporządzenia aktu notarialnego, zatwierdzenia fundacji i jej statutu przez właściwego ministra oraz wpisanie do rejestru.

Zachowanie porozumienia między fundatorem i państwem jest możliwe dzięki nadzorowi nad fundacją sprawowanemu przez właściwego merytorycznie ministra. Do jego zadań należy kontrola programów działań fundacji, kontrola działalności finansowej i gospodarczej oraz sprawozdawczości.

Przedstawione zasady wskazują, że ustawa dość szeroko, ale mało precyzyjnie wyznacza zakres fundacji w Polsce. Wymogi formalne ustawy wskazują, że zakres zadań gospodarczych, jak i społecznych fundacji zależy m. in. od ustaleń ze strony organów administracji państwowej, które udzielają zezwoleń i sprawują kontrolę. Władze te, kierując się względami polityki gospodarczej i społecznej, mogą zwężać lub rozszerzać ten zakres. Biorąc to pod uwagę nie można się spodziewać, że zakres przedmiotowy fundacji będzie szczególnie szeroki. Należy oczekiwać, że będą one dodatkowym źródłem finansowania zadań specjalnych i nietypowych, takich jak np. promowanie i popieranie działalności artystycznej, podejmowanie specjalnych badań naukowych, zapobieganie chorobom społecznym itp.

Podmiotem fundacji, czyli fundatorem, w myśl ustawy może być osoba fizyczna lub prawna w postaci przedsiębiorstwa państwowego, spółdzielczego lub prywatnego.

Zakres fundacji prywatnych, zakładanych przez indywidualnych obywateli formalnie nie może być ograniczony i zależeć będzie

⁵ Ustawa z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, "Dziennik Ustaw" 1984, nr 12, poz. 97.

m. in. od stopnia zamożności społeczeństwa oraz od różnych czynników pozaekonomicznych wpływających na decyzje fundatora (np. poczucie więzi społecznej, zdobycie popularności, zapewnienie pamięci przyszłych pokoleń itp.). Fundacje prywatne mają zazwyczaj charakter upamiętniający.

Nieco inaczej wygląda sprawa z fundacjami osób prawnych. Fundatorami mogą być w tym przypadku jednostki gospodarki nieuspołecznionej oraz jednostki gospodarki uspołecznionej. Zaangażowanie środków pieniężnych tych podmiotów w fundacji zależeć będzie przede wszystkim od ustalenia odpowiednich przepisów prawnych, które stworzą motywy do podejmowania działań w tym zakresie. Wzorując się na doświadczeniach krajów kapitalistycznych, można by np. skonstruować taki system, w którym część zysku, przeznaczona na fundację byłaby odliczana z podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym. Być może stanowiłoby to zachętę dla przedsiębiorstw państwowych do podejmowania fundacji.

Od momentu ogłoszenia ustawy zarejestrowano w Polsce 22 fundacje głównie w kulturze i ochronie zdrowia. Są to przede wszystkim fundacje prywatne o charakterze upamiętniającym.

Krótki okres działania ustawy i ograniczony zakres jej występowania nie daje możliwości oceny tego zjawiska. Biorąc pod uwagę specyfikę fundacji można jednak domniemywać, iż mogą one odegrać jedynie rolę uzupełniającą w stosunku do innych źródeł finansowania usług społecznych. Jednak ta rola fundacji może ulec ograniczeniu lub rozszerzeniu w zależności od przyjętych w naszym systemie rozwiązań. Dlatego należy prowadzić badania dotyczące fundacji, szczególnie z punktu widzenia ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz funkcji, jakie realizują.

Da to możliwość odpowiedzi na pytanie, czy obowiązujący system stwarza warunki do zwiększenia zainteresowania tym źródłem.

Z drugiej strony, należy prowadzić analizę wymogów formalnych, jakie stawiane są przy zakładaniu fundacji. Z cech fundacji wynika, iż jest to źródło o dużej swobodzie wyboru celów działalności i elastycznym sposobie dysponowania środkami. Bariery administracyjne mogą w praktyce ograniczyć te niewątpliwie zalety fundacji, a tym samym i ich zakres.

Przeprowadzone rozważania pozwalają na uświadomienie kilku kwestii:

- specyfika usług kulturalnych wskazuje, że nie można wykluczyć budżetowego zasilania, bowiem są w kulturze dziedziny, które wymagają mecenatu państwa, jeżeli chcemy zachować dziedzictwo naszej kultury;

- wprowadzając odpłatność za usługi kulturalne należy brać pod uwagę nie tylko wyżej wspomnianą specyfikę, ale i rodzaj potrzeb, jakie te usługi zaspokajają;

- dążąc do rozwoju nowych pozabudżetowych źródeł zasilania kultury należy stworzyć odpowiednie warunki, dzięki którym zaangażowanie środków przez ofiarodawcę stałoby się dla niego atrakcyjne.

Krystyna Kietlińska

CONTROVERSIAL PROBLEMS OF SOURCES OF FINANCING THE ARTS

The reform in the social services sphere involves a necessity of taking social, economic or financial decisions.

One of major problems are sources of financing. Till recently the main, and sometimes the only source of financing was the budget. At the present time attempts are made to increase the degree of autonomy and self-financing of economic units, which generates a search for new non-budgetary sources of financing.

The Arts is this sphere in which the problem in question arouses most controversies. The article discusses the present sources of financing the Arts, and evaluates the functioning of the most important financing source, i.e. the Fund of Arts Development. The main attention has been focussed, however, on presentation of controversial problems connected with introduction of payments for cultural services and using the Fund as a new source of financing the Arts.