

Finansowanie kultury przez samorządy. Plany, wykonania i realizacja wydatków na kulturę

*Marlena Modzelewska
Tomasz Kukołowicz*

Finansowanie kultury przez samorządy. Plany, wykonania i realizacja wydatków na kulturę

*Marlena Modzelewska
Tomasz Kukołowicz*

Wprowadzenie

W 2015 roku plany wydatków na kulturę w ogólnej strukturze budżetu samorządów terytorialnych są najniższe od 2010 roku. W latach 2010–2014 spośród wszystkich jednostek samorządu terytorialnego największą część środków z budżetu samorządów na kulturę przeznaczały województwa. Ten sam wskaźnik jest porównywalny w gminach i w miastach na prawach powiatu, gdzie wydatki na kulturę stanowią znacznie niższy procent ogólnych wydatków. Plany wydatków na kulturę najlepiej realizują województwa, najgorzej – miasta na prawach powiatu. Nominalnie najwięcej na kulturze oszczędzają miasta na prawach powiatu. Jak zatem wygląda przyszłość finansowania kultury z budżetów samorządów w Polsce?

Wiemy coraz więcej o finansowaniu kultury przez jednostki samorządu terytorialnego. Dzięki raportom publikowanym przez GUS jesteśmy w stanie sprawdzić wysokość wydatków na kulturę według poszczególnych rozdziałów klasyfikacji budżetowej (tj. teatry, biblioteki, domy kultury, itd.), dowiedzieć się, ile pieniędzy na kulturę przeznaczają poszczególne typy jednostek samorządów terytorialnych, jak również poznać wysokość tej kwoty w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Nie wiemy z kolei, ile wynosi odsetek wydatków na kulturę w porównaniu z ich planami, jakie czynniki mają największy wpływ na poziom

zrealizowanych wydatków na kulturę oraz w jakim stopniu samorządom udaje się zrealizować zaplanowane wydatki na kulturę. Niniejszy raport służy uzupełnieniu tych braków.

Skupiliśmy się na wydatkach województw, miast na prawach powiatu, gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich. Z uwagi na znikomą wartość poniesionych wydatków na kulturę przez powiaty (poniżej 1% w skali kraju) zdecydowaliśmy się je pominąć w poniższej analizie.

Niezbędne dane pozyskaliśmy ze stron Biuletynów Informacji Publicznej Regionalnych Izb Obrachunkowych i strony Ministerstwa Finansów. Dodatkowo posłużyliśmy się danymi udostępnionymi przez GUS w Banku Danych Lokalnych.

W analizie porównywaliśmy następujące dane:

- plany wydatków ogółem według poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2015 (stan na koniec pierwszego kwartału roku budżetowego),
- plany wydatków na kulturę i dziedzictwo narodowe według poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2015 (stan na koniec pierwszego kwartału roku budżetowego),
- realizacja wydatków ogółem według poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2014 (stan na koniec roku budżetowego),
- realizacja wydatków na kulturę i dziedzictwo narodowe według poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2014 (stan na koniec roku budżetowego).

Dzięki temu uzyskaliśmy istotne informacje:

- procent planowanych wydatków na kulturę z ogólnego planowanego budżetu jednostki samorządowej - np. w 2015 roku województwo mazowieckie zaplanowało, że przeznaczy 6,34% całego budżetu na kulturę,
- procent wykonania wydatków na kulturę z ogólnego wykonanego budżetu jednostki samorządowej - np. Wrocław w 2010 roku z całego budżetu przeznaczył 4,83% środków na kulturę,
- realizacja zaplanowanych wydatków na kulturę - np. Warszawa w 2014 roku zrealizowała na koniec roku budżetowego 99,98% zaplanowanych w I kwartale wydatków na kulturę,
- realizacja wszystkich zaplanowanych wydatków - np. gmina Tomaszów Mazowiecki zrealizowała na koniec roku budżetowego 100,58% zaplanowanych w I kwartale wszystkich wydatków.

Wysokość wydatków w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej w dużej mierze zależy od liczby mieszkańców danej miejscowości. Opracowaliśmy zatem poszczególne wskaźniki dla każdej jednostki samorządowej wyrażane w procentach (średnie wartości są średnimi wartościami procentowymi, a nie wartościami nominalnymi). Dopiero potem uzyskane dane poddaliśmy analizie. Taka metodologia pozwala na równe traktowanie wszystkich gmin bez względu na nominalne wartości poniesionych przez nie wydatków.

Już wstępna analiza danych pozwoliła na wyciągnięcie ciekawych i nieoczywistych wniosków. Zaobserwowaliśmy wyraźną rozbieżność między stopniem zrealizowania wydatków z budżetu ogółem, a stopniem zrealizowania wydatków z budżetu w dziale klasyfikacji budżetowej – kultura i dziedzictwo narodowe. W województwach zrealizowane wydatki na kulturę są wyższe niż zrealizowane wydatki ogółem. W każdym z typów gmin (miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie) zależność między realizacją wydatków na kulturę a realizacją wydatków ogółem wygląda podobnie jak w województwach – czyli stopień realizacji wydatków na kulturę jest wyższy niż stopień realizacji wydatków ogółem. Miasta na prawach powiatu wyróżniają się odwrotną zależnością – wydatki na kulturę są realizowane w mniejszym stopniu niż wydatki ogółem. Pozytywna zmiana w miastach na prawach powiatu nastąpiła jednak w 2014 roku – zrealizowane wydatki na kulturę przekroczyły zrealizowane wydatki ogółem. Jest to jednak grupa „specyficzna” – występują w niej duże różnice pomiędzy miastami.

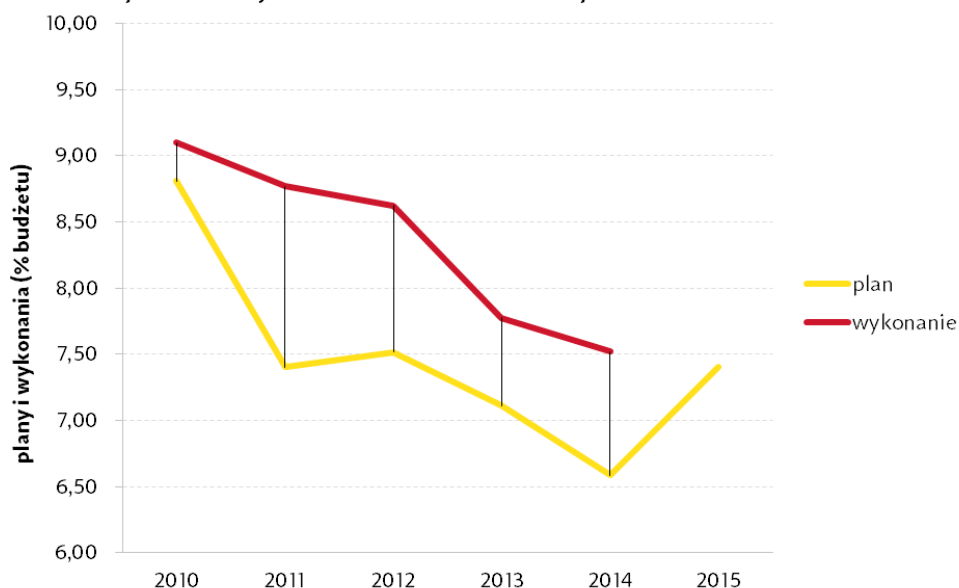
Znacznie gorzej wygląda kwestia planów wydatków i wykonania wydatków na kulturę z budżetu. Tylko w województwach wykonane wydatki przewyższają zaplanowane wydatki na kulturę. W gminach i w miastach na prawach powiatu sytuacja wygląda niestety odwrotnie. Oznacza to, że w przypadku zmniejszenia budżetu większość samorządów oszczędza m.in. na kulturze. Nieciekawie przedstawiają się również plany wydatków na 2015 rok – są one niestety najniższe spośród wszystkich analizowanych lat.

Jak wygląda zatem sytuacja finansowania kultury z budżetów samorządowych w Polsce przy uwzględnieniu wszystkich zebranych informacji? Dokładna analiza została przedstawiona poniżej.

Województwa — Wydatki na kulturę i dziedzictwo narodowe stanowią dużą część wydatków w ogólnej strukturze budżetów województw. Wartości te wynoszą od 3,94% (warmińsko-mazurskie, 2014) aż do 22,04% (podlaskie, 2010) Byliśmy ciekawi, skąd wynikają te rozbieżności. Intuicyjnie wydawało się, że w województwach wschodnich wydatki na kulturę w ogólnej strukturze budżetu nie będą aż tak wysokie, tymczasem województwo podlaskie przoduje w tym zestawieniu niemal przez wszystkie lata. Jak zatem wygląda sytuacja wydatków na kulturę w województwach?

PLANY WYDATKÓW NA KULTURĘ I WYKONANIE WYDATKÓW NA KULTURĘ W ZESTAWIENIU Z OGÓLNYMI WYDATKAMI WOJEWÓDZTW

Wykres 1. Województwa - kultura w całym budżecie



Plany wydatków na kulturę w odniesieniu do wysokości wszystkich zaplanowanych wydatków wynosiły w 2010 roku średnio 8,81%, w kolejnych latach systematycznie spadały, by w 2015 znów wzrosnąć do poziomu 7,41%.

Wskaźnik ten przekraczał w niektórych województwach nawet 10% – sytuacja taka zaistniała w województwie pomorskim, śląskim, łódzkim, wielkopolskim, małopolskim, warmińsko-mazurskim, kujawsko-pomorskim, podlaskim (rekord – 22% w 2010). Z kolei tylko w dwóch województwach średnia zaplanowanych wydatków na kulturę za lata 2010–2015 przekroczyła 10% – województwo śląskie (10,13%) i podlaskie (11,04%). Najgorzej wypada województwo świętokrzyskie, gdzie plany wydatków na kulturę stanowiły średnio tylko 4,6% zaplanowanego budżetu.

Inaczej wygląda sytuacja, gdy analizujemy zrealizowane wydatki. Martwi fakt, że wskaźnik ten powoli, lecz systematycznie spada. W 2010 roku w województwach wydawano na kulturę średnio 9,10% z całego budżetu, z kolei w 2014 już tylko 7,52%¹. Najniższy procent budżetu przeznaczana na kulturę województwo lubuskie – w każdym analizowanym roku wskaźnik wynosił najmniej w Polsce lub zajmował jedno z ostatnich miejsc w tym zestawieniu (średnia za wszystkie lata 5,24%). Rekordzistą, podobnie jak w przypadku planów wydatków na kulturę, jest województwo podlaskie (średnia za lata 2010–2014 wyniosła aż 14,36%). Możemy przypuszczać, że jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy są duże inwestycje w których wzięło udział województwo, a zwłaszcza budowa Opery i Filharmonii Podlaskiej.

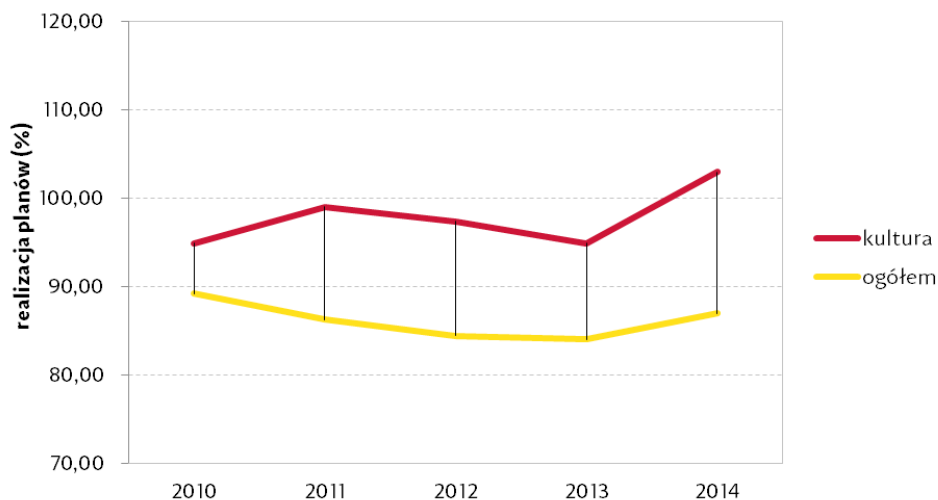
1 Por. A. Wiśniewska, P. Siechowicz, „Ciekawe czasy” finansowania kultury samorządowej.

Warto również przyrzeć się temu, jak plany wydatków na kulturę mają się do ich wykonania. Zazwyczaj kwota zaplanowana w I kwartale znajduje swoje odzwierciedlenie w wydatkach na koniec roku. Innymi słowy plany wydatków są miarodajnym wskaźnikiem wydatków na kulturę – dzięki planom możemy spodziewać się, ile wyniosą wydatki na koniec roku.

W latach 2010–2014 większość województw w Polsce przekraczało niemal w każdym roku założony plan wydatków na kulturę. Niestety równocześnie plany wydatków i ich realizacja systematycznie spadały. Na szczęście w 2015 roku plany znowu wzrosły. Czy oznacza to poprawę sytuacji wydatków na kulturę w województwach?

REALIZACJA PLANÓW WYDATKÓW NA KULTURĘ I WYDATKÓW OGÓŁEM

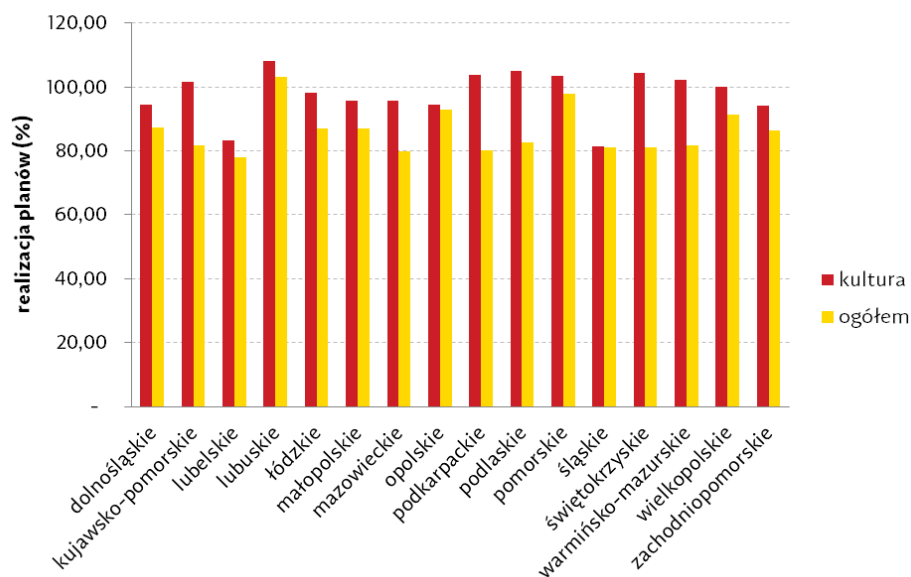
Wykres 2. Województwa - Realizacja zaplanowanych wydatków



W ostatnich latach poziom realizacji zaplanowanych wydatków na kulturę wzrósł. W 2014 roku średnia uzyskała najwyższą wartość – wyniosła prawie 103%, przekroczone zatem plan budżetowy. Jednocześnie realizacja zaplanowanych wydatków ogółem wyniosła średnio mniej – najwyżej w 2010 roku – 89,22%, następnie wartość ta spadała w kolejnych latach, by w 2014 roku wynieść 86,98%. W większości województw wykonane wydatki na kulturę zrealizowano w większym stopniu niż wykonanie planów ogólnobudżetowych w przeciągu niemal wszystkich lat z okresu 2010–2015.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na najbardziej wyróżniające się województwa: podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, gdzie poziom zrealizowania wydatków na kulturę jest wyraźnie wyższy niż wydatków ogółem. Prawie każdego roku na kulturę wydawano więcej, niż planowano w pierwszym kwartale pomimo kurczenia się budżetu województwa w ciągu roku.

Wykres 3. Województwa - realizacja wykonania zaplanowanych wydatków



ZESTAWIENIE PLANÓW I WYKONAŃ WYDATKÓW NA KULTURĘ W ZŁOTYCH

W latach 2010–2014 województwa łącznie zaoszczędziły na kulturze 381 mln zł (taka była różnica między planowanymi, a zrealizowanymi wydatkami). Województwa, które wydały na kulturę mniej, niż zaplanowały, zaoszczędziły na kulturze około 517 mln zł, z kolei te województwa, które przekroczyły plany wydatków na kulturę, wydały na nią 136 mln zł więcej.

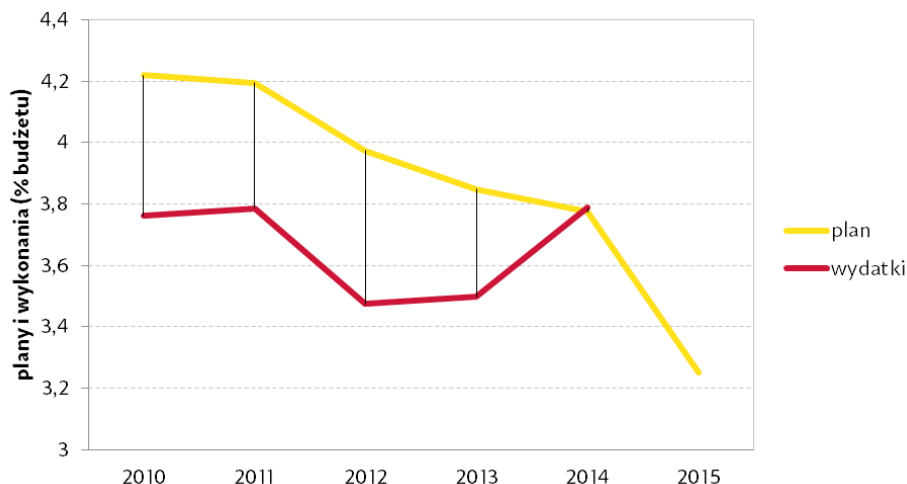
Wydatki z budżetów województw stanowią około 19% wszystkich analizowanych wydatków na kulturę. Decydującą rolę w kształtowaniu finansowania kultury przez samorzady mają zatem gminy i miasta na prawach powiatu.

Miasta na prawach powiatu

Z przeprowadzonej analizy wynika, że miasta na prawach powiatu stanowią specyficzną grupę jednostek samorządu terytorialnego. Po pierwsze, występuje wśród nich największa różnorodność. W zestawieniu tym przodują trzy miasta: Warszawa, Kraków i Wrocław, gdzie wydatki na kulturę znacznie odbiegają od średniej wydatków na kulturę w innych miastach na prawach powiatu. Po drugie, wśród tych 66 miast można wyróżnić takie, w których poziom wydatków na kulturę jest stosunkowo niski. Po trzecie, w przeciwieństwie do województw, poziom realizacji planu wydatków na kulturę jest niższy niż realizacja planów ogólnobudżetowych. Po czwarte, wykonane wydatki na kulturę z budżetu są niższe niż zaplanowane wydatki z początku roku.

PLANY WYDATKÓW NA KULTURĘ I WYKONANIE WYDATKÓW NA KULTURĘ W ZESTAWIENIU Z OGÓLNYMI WYDATKAMI MIAST NA PRAWACH POWIATU

Wykres 4. Miasta na prawach powiatu – wydatki na kulturę z całego budżetu



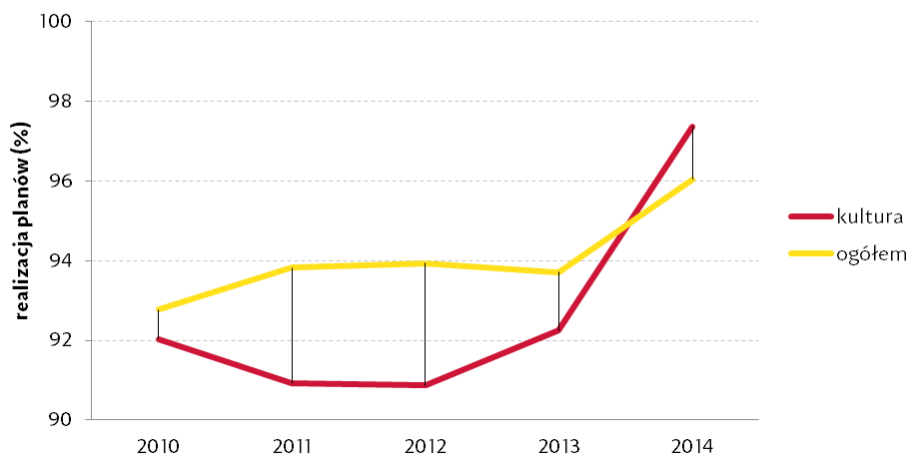
Poziom realizacji wydatków na kulturę z całego budżetu był niższy niż założone plany w latach 2010–2013. W 2014 roku procent budżetu faktycznie przeznaczony na kulturę był bardzo zbliżony do planów. Niepokoi stopniowy spadek wysokości planów wydatków na kulturę. W 2015 roku jest on niestety najniższy. Mamy zatem powody, żeby przypuszczać, że zgodnie z planami poziom realizacji wydatków będzie niski.

Warto również sprawdzić, jak te zależności przedstawiają się w poszczególnych miastach. Jeśli chodzi o procent wydatków na kulturę z budżetu, sytuacja wygląda najlepiej w Zamościu – tu fundusze przeznaczone na kulturę stanowią aż 10,91% całego budżetu miasta. Wysoko w tym zestawieniu znajduje się też Wałbrzych (10,31%) i Sopot (9,7%). Miastem wojewódzkim, które najwięcej wydaje na kulturę, są Katowice – wskaźnik ten wyniósł aż 7,36%. Najsłabiej wypadają z kolei miasta²: Nowy Sącz (1,38%), Bytom (1,38%), Grudziądz (1,56%). Ciekawiło nas, jaki procent z budżetu przeznaczają miasta, które przeznaczają na kulturę największe kwoty. W Warszawie wskaźnik ten wyniósł 3,67%, we Wrocławiu 6,07%, w Krakowie zaś 5,62%

2 W zestawieniu nie zamieściliśmy Włocławka, gdzie wskaźnik wyniósł zaledwie 1,18%. Wynika to ze specyfiki finansowania kultury – odpowiada za nią głównie powiat włocławski.

REALIZACJA PLANÓW WYDATKÓW NA KULTURĘ I WYDATKÓW OGÓŁEM

Wykres 5. Miasta na prawach powiatu - realizacja wykonania zaplanowanych wydatków



W 2010 roku realizacja wydatków na kulturę i wydatków ogółem znajdowała się na względnie podobnym poziomie. W kolejnych latach różnica między oboma wskaźnikami coraz bardziej się zwiększała, zaś w 2013 roku ponownie się zmniejszyła. W 2014 roku nastąpiła optymistyczna zmiana – po raz pierwszy średnia realizacji wydatków na kulturę w miastach na prawach powiatu przekroczyła zrealizowane wydatki ogólnobudżetowe. Możemy zatem spodziewać się dalszej poprawy sytuacji w miastach na prawach powiatu pod tym względem, nie zapominajmy jednak o stosunkowo niskich planach wydatków na kulturę z budżetu w roku 2015, które mogą być zapowiedzią zmniejszenia wydatków na kulturę z budżetu.

W tym przypadku również przyjrzelśmy się wydatkom na kulturę w poszczególnych miastach. W latach 2010–2014 plany wydatków najlepiej zrealizowało Leszno, najgorzej – Zabrze. Co ciekawe, miasto, które znalazło się na najwyższej pozycji w poprzednim zestawieniu – Zamość – w przypadku tej analizy zajmuje jedną z najgorszych pozycji, gdyż realizacja wydatków na kulturę wynosi tam zaledwie 60,7%. Ponownie wzięliśmy pod uwagę miasta, które przeznaczają najwięcej funduszy na kulturę. W Warszawie realizacja wydatków na kulturę wynosi blisko 93%, we Wrocławiu 84,40%, w Krakowie 97,82%. Ze stolic województw najlepiej wypada Zielona Góra – 103,58%, a najgorzej Łódź – 67,12%.

ZESTAWIENIE PLANÓW I WYKONAŃ WYDATKÓW NA KULTURĘ W ŻŁOTYCH

Choć miasta na prawach powiatu to zaledwie 66 miast w całej Polsce, ich oszczędności są widoczne w skali wszystkich wydatków ponoszonych na kulturę przez samorządy. Różnica między poniesionymi wydatkami na kulturę, a planami wyniosła w latach 2010–2014 aż 2,36 mld zł – o tyle złotych mniej wydano na koniec roku, niż założono na początku roku. Miasta na prawach powiatu, w których przekroczone plan budżetowy wydały na kulturę 142 mln więcej, niż zaplanowały.

Te z kolei, którym nie udało się zrealizować zaplanowanych wydatków, zaoszczędziły na kulturze 2,48 mld zł.

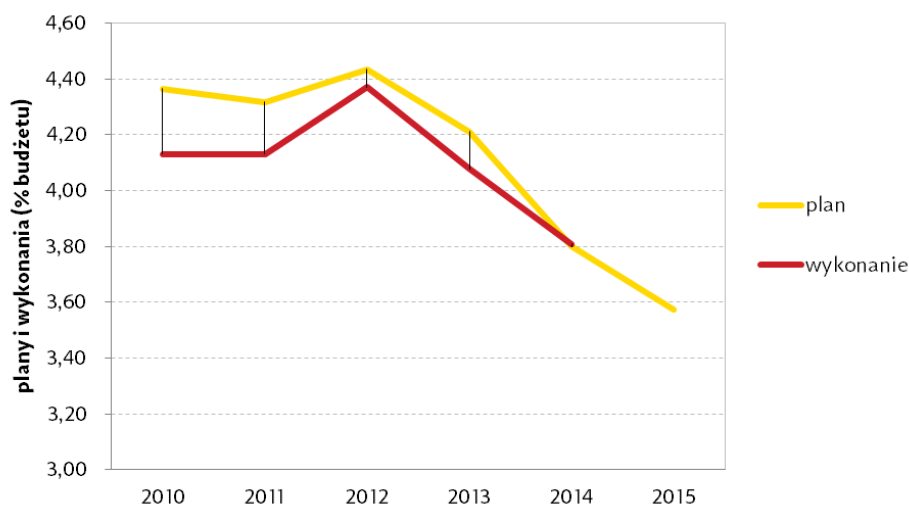
Gminy miejskie, wiejskie, wiejsko-miejskie

Przejdźmy teraz do jednostek samorządu terytorialnego (JST), które mają największy udział w finansowaniu kultury przez samorządy. Wydatki poniesione na kulturę przez gminy stanowią niemal 45% wszystkich analizowanych wydatków na kulturę. Gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie zauważalnie różnią się pod względem sposobu finansowania kultury. Z tego względu przedstawimy osobno analizy ich planowanych i zrealizowanych wydatków.

PLANY WYDATKÓW NA KULTURĘ I WYKONANIE WYDATKÓW NA KULTURĘ W ZESTAWIENIU Z OGÓLNYMI WYDATKAMI GMIN

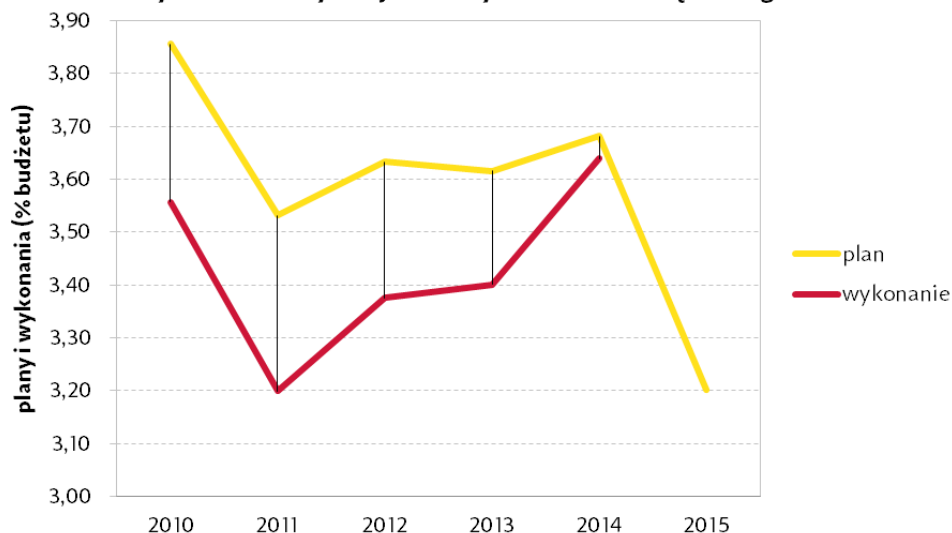
W przypadku analizy poszczególnych typów gmin zaobserwowaliśmy, że wykonanie wydatków na kulturę zmienia się zależnie od planów wydatków na kulturę. W latach 2010–2014 plany wydatków przewyższały wykonane wydatki na kulturę. Plany wydatków na kulturę z budżetu wyniosły najmniej w 2015 roku. Możemy zatem obawiać się zmniejszenia wydatków na kulturę w gminach.

Wykres 6. Gminy miejskie - wydatki na kulturę z całego budżetu



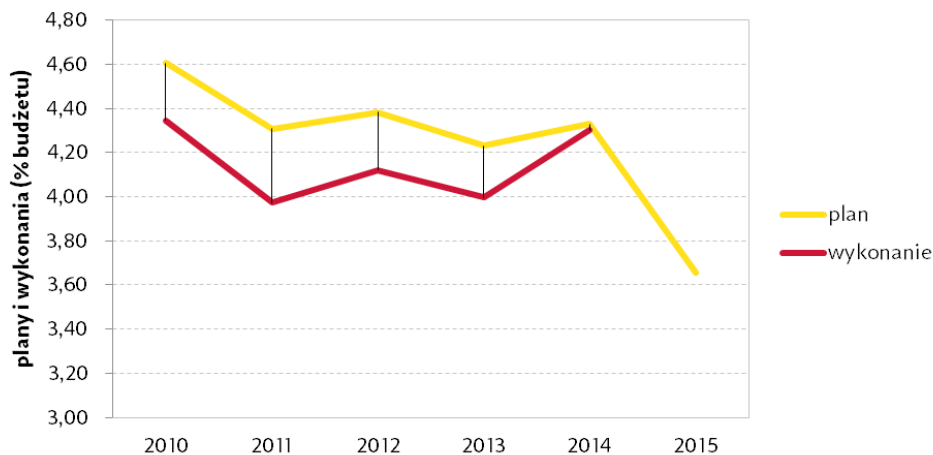
W gminach miejskich zaobserwowano najmniejsze różnice między planami, a wykonaniami wydatków na kulturę. W kolejnych latach obserwowano coraz mniejsze różnice między nimi, natomiast w 2014 roku wydatki na kulturę minimalnie przekroczyły plany wydatków na kulturę. Ponownie najgorszym rokiem, jeśli chodzi o plany wydatków na kulturę, okazał się rok 2015.

Wykres 7. Gminy wiejskie - wydatki na kulturę z całego budżetu



W gminach wiejskich zauważalne są największe różnice między planem, a wykonaniem wydatków na kulturę. W tych gminach zanotowano również najgorszy rok, jeśli chodzi o wykonanie wydatków na kulturę – w 2011 roku wynosiły one średnio tylko 3,20%. Zarówno plany, jak i wykonania osiągnęły tu najniższe wartości spośród wszystkich typów gmin. Podobnie, jak w innych JST, plany wydatków na kulturę z budżetu również osiągnęły najniższą wartość w 2015 roku.

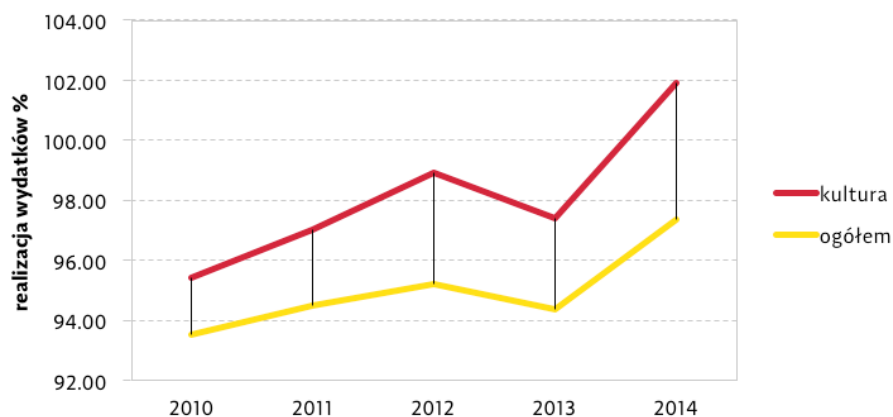
Wykres 8. Gminy miejsko-wiejskie - wydatki na kulturę z całego budżetu



Najlepiej wygląda sytuacja w gminach miejsko-wiejskich. Średnie plany i wykonania wydatków na kulturę są najwyższe spośród wszystkich typów gmin. Plan wydatków na kulturę z budżetu ponownie wyniósł najmniej w 2015 roku.

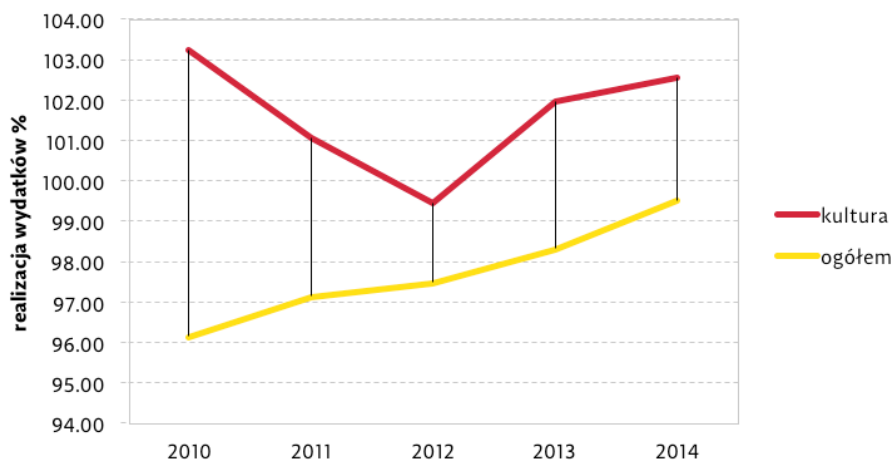
REALIZACJA PLANÓW WYDATKÓW NA KULTURĘ I WYDATKÓW OGÓŁEM

Wykres 9. Gminy miejskie - realizacja wykonania zaplanowanych wydatków



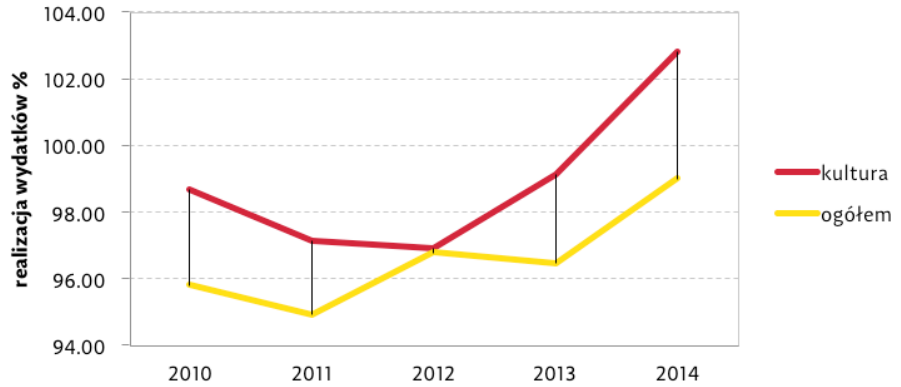
W gminach miejskich realizacja wydatków na kulturę wypada gorzej niż w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Sytuacja jednak ulega poprawie – oprócz spadku w 2013 roku – przez cały okres analizy wskaźnik ten wzrastał. W 2014 roku uzyskał najwyższą wartość, przekraczając zaplanowane wydatki na kulturę (102%).

Wykres 10. Gminy wiejskie - realizacja wykonania zaplanowanych wydatków



W gminach wiejskich realizacja wydatków na kulturę wypada dobrze. Niemal przez cały okres 2010–2014 przekraczają one 100% (oprócz 2012). A zatem pomimo najniższej wartości planów i wykonań wydatków na kulturę z budżetu, to właśnie gminy wiejskie najlepiej przestrzegają założonych na początku roku planów budżetowych, a wręcz wydają na nią więcej, niż zaplanowały.

Wykres 11. Gminy miejsko-wiejskie - realizacja wykonania zaplanowanych wydatków



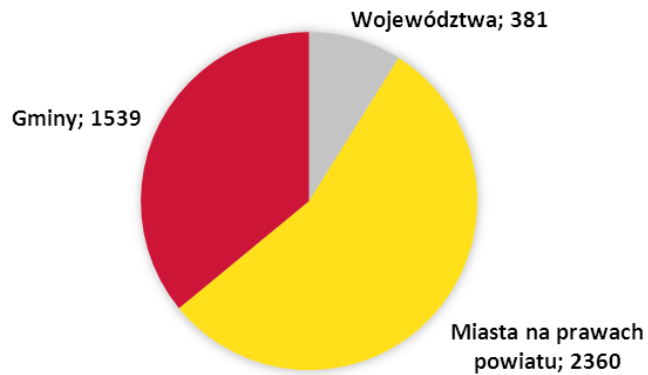
W gminach miejsko-wiejskich realizacja wydatków na kulturę początkowo spadała (w 2012 najniższa wartość 96,92%), w kolejnych latach znowu zaobserwowaliśmy wzrost (w 2014 najwyższa wartość 102,8%).

Jak wynika z powyższych wykresów we wszystkich typach gmin w latach 2010–2014 poziom realizacji planów wydatków na kulturę był wyższy niż poziom realizacji planów wydatków ogółem.

ZESTAWIENIE PLANÓW I WYKONAŃ WYDATKÓW NA KULTURĘ W ZŁOTYCH

Zastanawiające jest również to, ile zaoszczędzono na kulturze w gminach. Różnica między wydatkami z końca roku na kulturę, a ich planami z początku roku wyniosła łącznie 1,538 mld zł. W gminach, którym udało się przekroczyć zaplanowane wydatki na kulturę, wydano 785 mln zł więcej, niż zaplanowano. Z kolei te gminy, które zmniejszyły budżet na kulturę, zaoszczędziły 2,323 mld zł.

WYKRES 12. SAMORZĄDOWE OSZCZĘDNOŚCI W KULTURZE (2010-2014), W MLN ZŁ



Ponieważ wiemy już, ile oszczędzają na kulturze poszczególne jednostki samorządów terytorialnych, warto porównać wspólnie wszystkie wartości. W latach 2010–2014 nominalnie na kulturze najwięcej oszczędziły miasta na prawach powiatu. Najmniej zaś województwa.

CZYNNIKI WARUNKUJĄCE REALIZACJĘ PLANÓW W GMINACH „TYPOWYCH”

Wiemy już w jaki sposób gminy planują i realizują wydatki na kulturę. Co wpływa na wysoki lub niski poziom realizacji? Na wstępie należy odnotować fakt, że istnieje grupa gmin, które wyróżniają się spośród reszty znacznymi zmianami w realizacji planów budżetowych (co najmniej dwukrotna zmiana). W latach 2010–2014 co najmniej 200% planowanego budżetu na kulturę przeznaczono w 169 przypadkach. Wydatki te wyniosły w sumie tylko 228 mln zł. „Tylko”, ponieważ stanowią one zaledwie około 1% wydatków na kulturę zrealizowanych w gminach w analizowanym okresie, które wynoszą łącznie 15,3 mld zł. Z analizy wyłączyliśmy również te gminy, które realizują wydatki na kulturę na poziomie niższym niż 50%. Gminy te wydały łącznie na kulturę 437 mln zł, a więc znowu niewielką wartość w porównaniu ze wszystkimi środkami przeznaczanymi na kulturę przez gminy.

Co najmniej dwukrotnej zmiany budżetu nie zaobserwowaliśmy w żadnym z miast na prawach powiatu. Chociaż wydatki na kulturę w wyróżniających się gminach stanowią szczątkową część wszystkich wydatków poniesionych na kulturę, zaburzają one analizy statystyczne służące identyfikacji czynników wpływających na stopień realizacji planów. Zdecydowaliśmy się zatem na zastosowanie modelu liniowego z pominięciem tych gminy „nietypowych”.

W przypadku miast na prawach powiatu i wszystkich typów gmin powtarzała się ta sama zależność – samorzady, które najbardziej optymistycznie planowały wydatki na kulturę, wydawały tych pieniędzy najmniej. Najsilniejszą zależność zaobserwowaliśmy w miastach na prawach powiatu. Im wyższy poziom realizacji planów wydatków ogółem, tym wyższy poziom realizacji zaplanowanych wydatków na kulturę. Tu z kolei wyróżniają się gminy miejsko-wiejskie wśród których poziom zrealizowanych wydatków ogółem najbardziej wpłynął na realizację zaplanowanych wydatków na kulturę. Wykresy potwierdziły nasze wcześniejsze obserwacje – miasta na prawach powiatu cechują się największym zróżnicowaniem pod względem środków pieniężnych przeznaczanych na kulturę. Gminy są pod tym względem znacznie bardziej do siebie podobne – można jednak zauważyć, że największa różnorodność występuje wśród gmin miejskich, natomiast gminy wiejskie są do siebie najbardziej podobne .

Ogólny wniosek z analiz statystycznych jest taki, że na kulturę znacznie mniej, niż planowały wydały te gminy, które chciały wydać dużo, ale ich budżet okazał się znacznie mniejszy, niż zakładały na początku roku. Na kulturę wydały więcej, niż planowały te gminy, które początkowo małą część budżetu chciały przeznaczyć na kulturę, a dodatkowo cały budżet gminy jest większy, niż początkowo zakładano. Dokładne wyniki analizy regresji zostały przedstawione w aneksie niniejszego raportu.

Podsumowanie

Plany wydatków na kulturę są wiarygodną prognozą zrealizowanych w ciągu roku wydatków na kulturę. W Polsce w przypadku większości jednostek samorządu terytorialnego zaobserwowaliśmy bardzo silną korelację między planami wydatków na kulturę a ich wykonaniem (współczynnik korelacji Pearsona powyżej 0,9 dla wszystkich typów gmin). Gminy realizujące poniżej 50% planowanych wydatków lub powyżej 200% mają łącznie bardzo mały udział w wydatkach samorządowych. Jest to poniżej 1% środków przeznaczanych na kulturę.

Niepokojące są niskie plany wydatków na kulturę w odniesieniu do zaplanowanych wydatków ogółem. W 2015 roku zaobserwowaliśmy najniższą wartość tego wskaźnika spośród wszystkich lat, które poddaliśmy analizie. Ponieważ, jak już wcześniej sprawdziliśmy, zrealizowane wydatki na kulturę są uzależnione w dużej mierze od zaplanowanych wydatków na kulturę, mamy podstawy do tego, aby obawiać się spadku wydatków na kulturę w 2015 roku w porównaniu do lat poprzednich. Tylko w województwach zaobserwowaliśmy wzrost planów wydatków na kulturę w stosunku do roku ubiegłego, dodajmy – po okresie wyraźnego spadku w latach 2010–2014.

Największy wpływ na realizację planów wydatków na kulturę ma ich wysokość oraz realizacja wydatków ogółem. Im samorzady więcej planują wydać na kulturę, tym w mniejszym stopniu realizują te plany. Z kolei dodatnią zależność zaobserwowaliśmy w przypadku realizacji wszystkich zaplanowanych wydatków – im więcej jest dostępnych środków w całym budżecie w stosunku do planów, tym większe kwoty samorzady przeznaczają na kulturę.

Na koniec zadajmy sobie najważniejsze pytanie: Czy samorzady oszczędzają na kulturze? Województwa najlepiej wypadają w większości zestawień, jednak to właśnie wśród nich zaobserwowaliśmy największy spadek planów i wykonań w latach 2010–2015. W miastach na prawach powiatu plany są ambitne, ale bardzo rzadko realizowane w 100%. W efekcie w trakcie roku na kulturze oszczędza się dużo, więcej niż na innych pozycjach budżetowych. Gminy również planują przeznaczyć na kulturę więcej, niż wydają, jednak są w stanie zrealizować zaplanowane wydatki na kulturę lepiej niż wydatki ogółem. Samorzady oszczędzają zatem na kulturze, jednak w każdym z typów samorządów sytuacja wygląda inaczej.

Aneks

Analiza statystyczna czynników wpływających na poziom realizacji wydatków na kulturę.³

W analizach zostały wykorzystane modele efektów stałych (ang. *fixed effects*). Efekty stałe zdefiniowane zostały na poziomie gminy. Analizowane dane stanowią panel zbilansowany, dla każdej gminy obserwowane zmienne dotyczą lat 2010–2014 (5 fal panelu). Analizy przeprowadzono oddzielnie dla czterech kategorii gmin: miast na prawach powiatu, gmin miejskich, gmin wiejskich i gmin miejsko-wiejskich. Z analiz wykluczono obserwacje, dla których realizacja wydatków na kulturę była bądź dwukrotnie mniejsza bądź dwukrotnie większa od zakładanej.

3 Dziękujemy za konsultację statystyczną Pauli Kukołowicz.

Gminy wiejskie

lata 2010–2014

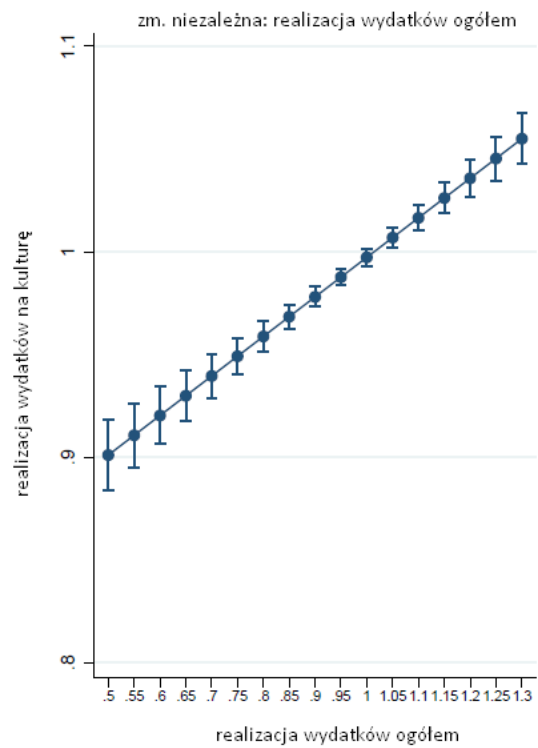
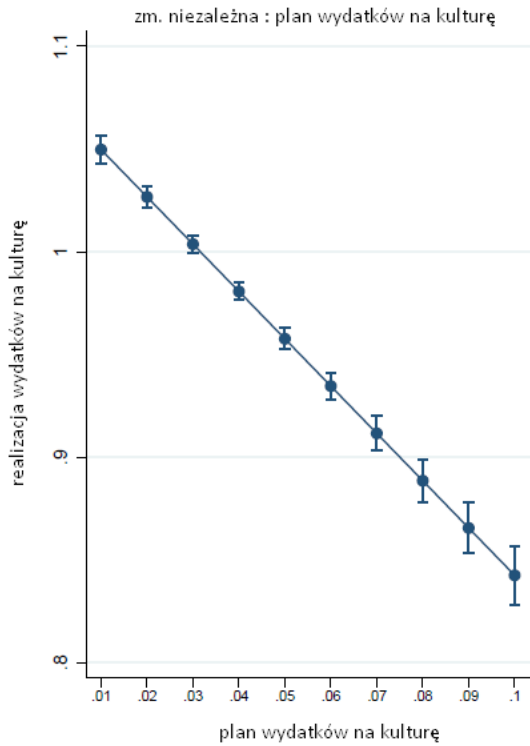
liczba grup – 1573

liczba obserwacji – 7284

Realizacja wydatków na kulturę:

	wartość współczynnika	Se (błąd standardowy)	t	P> t
realizacja wydatków ogółem	0,1924214	0,0182829	10,52	0,000
plan wydatków na kulturę	-2,301845	0,1085204	-21,21	0,000
stała	0,8856657	0,0180462	49,08	0,000

Efekty dla gmin wiejskich



Gminy miejskie

lata 2010–2014

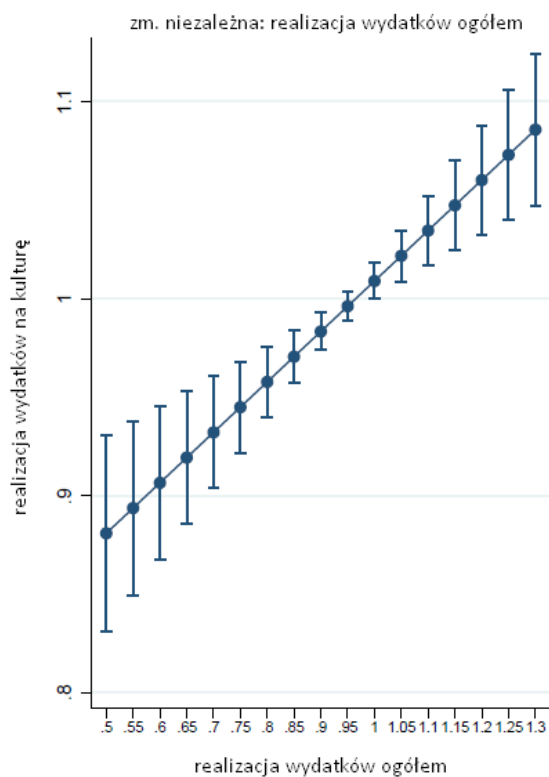
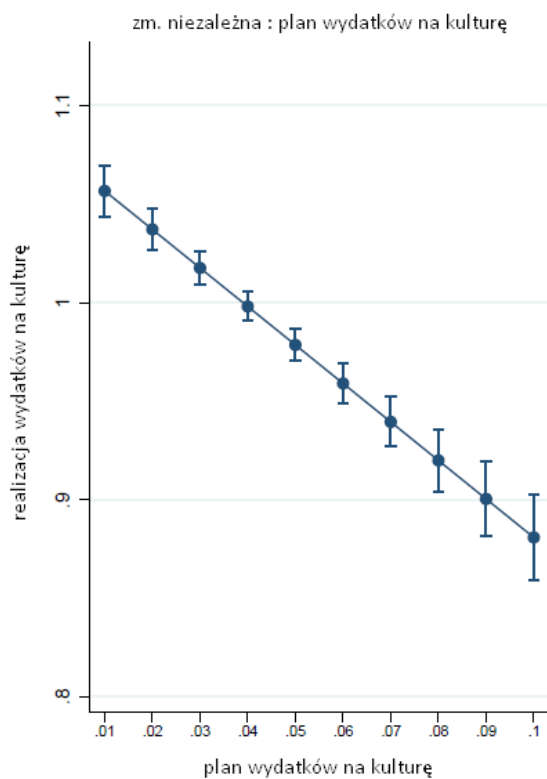
liczba grup – 241

liczba obserwacji – 1161

Realizacja wydatków na kulturę:

	wartość współczynnika	Se (błąd standardowy)	t	P> t
realizacja wydatków ogółem	0,25608	0,0553344	4,63	0,000
plan wydatków na kulturę	-1,954052	0,1775537	-11,01	0,000
stała	0,8323299	0,0533376	15,60	0,000

Efekty dla gmin miejskich



Gminy miejsko-wiejskie

lata 2010–2014

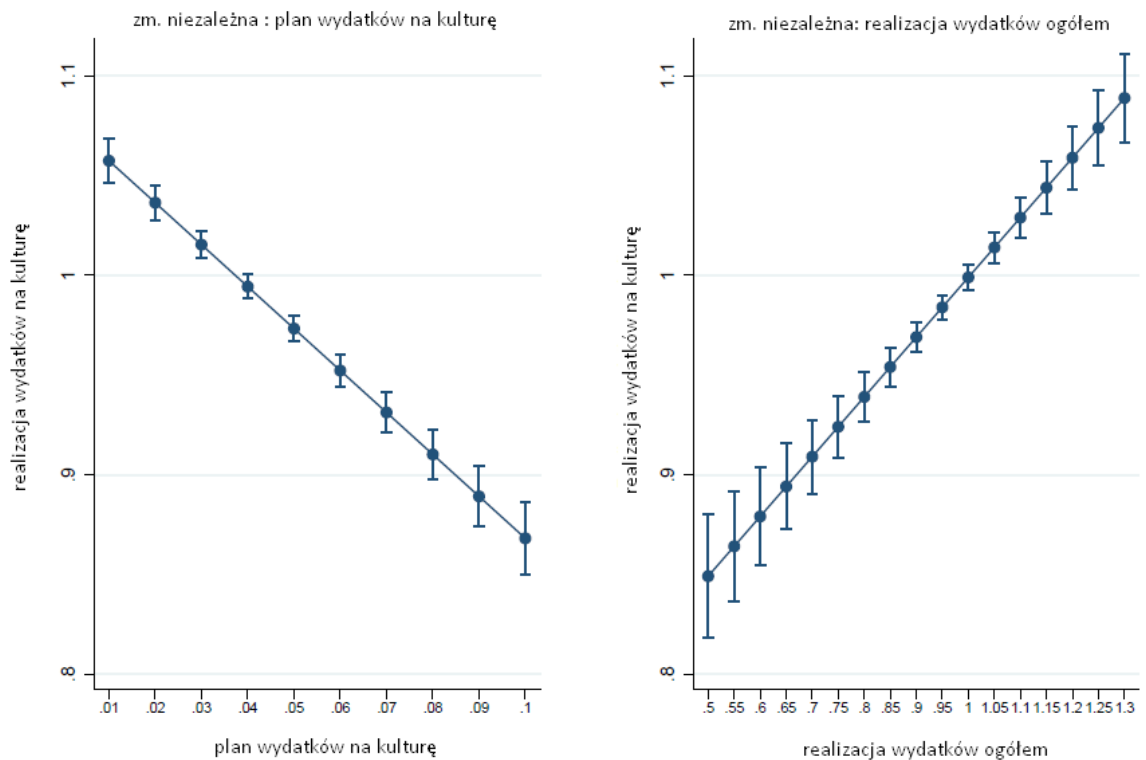
liczba grup – 600

liczba obserwacji – 2851

Realizacja wydatków na kulturę:

	wartość współczynnika	Se (błąd standardowy)	t	P> t
realizacja wydatków ogółem	0,2995568	0,0329161	9,10	0,000
plan wydatków na kulturę	-2,102137	0,1501213	-14,00	0,000
stała	0,7875413	0,0326163	24,15	0,000

Efekty dla gmin miejsko-wiejskich



Miasta na prawach powiatu

lata 2010–2014

liczba grup – 316

liczba obserwacji – 65

Realizacja wydatków na kulturę:

	wartość współczynnika	Se (błąd standardowy)	t	P> t
realizacja wydatków ogółem	0,2567608	0,1049566	2,45	0,015
plan wydatków na kulturę	-2,91429	0,4246451	-6,86	0,000
stała	0,8081479	0,1021257	7,91	0,000

Efekty dla miast na prawach powiatu

