

Barbara Fatyga

WSKAŹNIK RELATYWIZOWANY

I. WYDATKI NA KULTURĘ MIAST WOJEWÓDZKICH W STOSUNKU DO OGÓŁU WYDATKÓW GMIN I POWIATÓW GRODZKICH W WOJEWÓDZTWACH, W LATACH 1999-2012, W ZŁOTYCH.

II.1) O CZYM MÓWIĄ TE DANE

W opracowaniu zestawiałam na wykresach dotyczących poszczególnych lat odsetki wydatków na kulturę miast wojewódzkich¹ w stosunku do całości takich wydatków w województwach. Podobnie jak w opisie wskaźnika dotyczącego wydatków na kulturę w budżetach JST w przeliczeniu na 1 mieszkańca należy tu pamiętać, że ten typ wydatków NIE STANOWI ogółu wydatków na kulturę w konkretnej gminie czy też powiecie grodzkim. Nie ma tu, np. wydatków ponoszonych przez wyższe szczeble administracyjne (powiat, województwo), a to przede wszystkim dlatego, że z takich danych nie można się dowiedzieć ile z pieniędzy wojewódzkich *idzie* do stolicy, a ile *w teren*. Wobec tego warto zwrócić uwagę, że do takiego zestawienia *najczystszy* typem danych są właśnie wydatki ujęte na poziomie gmin i powiatów grodzkich, ogółem. Innymi słowy opracowanie to odpowiada na pytanie: *ile pieniędzy z budżetów JST przeznaczanych na kulturę zjadają wielkie miasta?*

Ogólnie rzecz biorąc, przedstawione poniżej propozycje interpretacyjne są tylko propozycjami. Warto zawsze z nich wysnuć własne wnioski, a niniejsze opracowanie ma w tym chociaż trochę pomóc.

II. 2) PRZYDATNE DEFINICJE I ODNOŚNIKI

Poprawna interpretacja (i ocena interpretacji) przedstawionych danych będzie łatwiejsza gdy PT UŻYTKOWNICY zapoznają się ze znaczeniem takich pojęć, używanych przez GUS i funkcjonujących w administracji państwa, jak:

[gmina](#), [miasto na prawach powiatu](#), [województwo](#), [budżet JST](#), [dotacja](#), [uchwała budżetowa](#)

¹ W wypadku 2 województw (Kujawsko-Pomorskiego i Lubuskiego) uwzględniłam „dwie stolice”: Bydgoszcz i Toruń oraz Zieloną Górę i Gorzów Wielkopolski jako siedziby władz tych województw.

II. 3) PROSZĘ ZOBACZYĆ TAKŻE:

a) opracowanie

[wydatki na kulturę gmin i powiatów grodzkich w przeliczeniu na 1 mieszkańca.](#)

b) Pozostałe dane dotyczące [finansowania kultury](#).

II.4) WARTO TEŻ ZAJRZEĆ NA STRONY miast wojewódzkich do zakładki KULTURA. (Nie wymieniam ich tutaj, bowiem łatwo jest je znaleźć w internecie) oraz na stronę [leksykonu budżetowego Sejmu RP](#), gdzie oprócz definicji pojęć, podlinkowane są ciekawe opracowania dotyczące m.in. finansowania kultury na tle innych działów budżetu.

III. KOMENTARZ

III. 1) METODOLOGIA DANYCH

Dane użyte w niniejszym opracowaniu pochodzą z Banku Danych Lokalnych (dawniej Regionalnych) GUS. Dla lat 1999 - 2000 dane ilustrują łącznie "wydatki na kulturę i sztukę", a dla lat 2001 – 2012 GUS zgrupował (jako wydatki na kulturę) "wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego". Warto zwrócić uwagę na brak konsekwencji w nazwach tych kategorii, bowiem sugerują one, iż „sztuka” i „dziedzictwo narodowe” to osobne kategorie, które nie są zaliczane do kultury. Tymczasem nie trzeba odwoływać się do kontrowersyjnego dla niektórych pojęcia [żywej kultury](#), by stwierdzić, że (w przytaczanych przez nas - w Wieloźródłowym Słowniku Kultury), klasycznych definicjach kultury – zarówno [autorów polskich](#), jak i [obcych](#) - obie te dziedziny są jak najbardziej włączone do kultury, nierzadko wręcz umieszczane w samym jej definicyjnym rdzeniu. A zatem widać, iż to nie względy merytoryczne decydują o takiej a nie innej nomenklaturze GUS. Jeżeli prześledzi się chociażby zmiany w nazwach [ministerstwa zajmującego się kulturą](#), można łatwo dojść do wniosku, że ta swoista [taksonomia ludowa](#) ma tutaj ewidentnie polityczne korzenie.

III. 2) PROPOZYCJE INTERPRETACYJNE

Poniżej przedstawiam serię wykresów obrazujących odsetek wydatków na kulturę stolic województw w stosunku do wydatków na kulturę (na poziomie gmin i powiatów grodzkich) w poszczególnych województwach wraz z krótkim omówieniem tych danych. Odpowiedź na to pytanie ile pieniędzy wydatkują stolice województw w stosunku do ogółu wydatków w województwach jest ważna jako argument w debacie na temat równości

szans w dostępie do kultury. Osią teoretyczną są tu pojęcia [centrum](#) i [peryferii](#). Popularne, zdroworozsądkowe twierdzenia na ten temat mówią np., że *stolice zawsze są uprzywilejowane* albo, że *województwo lub miasto dostaje więcej*, bo ma swoich silnych przedstawicieli w centrum. Takie zestawienie pokazuje zatem w pewnym przybliżeniu również jak prowadzona jest polityka kulturalna wobec stolic i reszty jednostek podziału administracyjnego w województwach. Zarazem trudno bez dodatkowych danych ocenić na ile jest ona zasadna bowiem trzeba byłoby wejść w problematykę potrzeb i – co najmniej jeszcze – uwzględnić wskaźnik tych wydatków na 1 mieszkańca. Ważne jest jednak by pamiętać, że wskaźnik nie informuje, jakie [potrzeby kulturalne](#) są w ten sposób zaspokajane, a jakie [deprywowane](#) i których grup ludności zarówno w samych miastach, jak i w strukturze społecznej województw to w ogóle dotyczy.

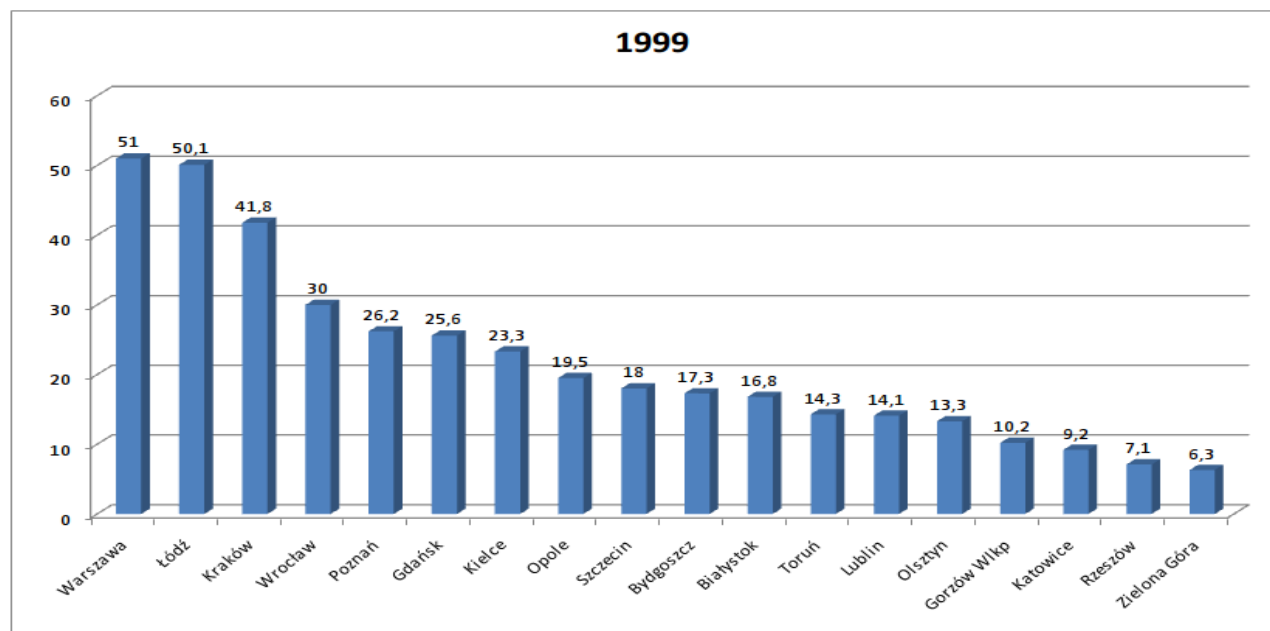
Inne konteksty teoretyczne i praktyczne dla niniejszych danych to problematyka [zrównoważonego rozwoju](#) oraz kwestia odrabiania zapóźnień, która w bardzo wysokim stopniu dotyczy w Polsce infrastruktury kulturalnej (w tym potrzeb związanych z [ochroną zabytków](#)), ale także [uczestnictwa w kulturze](#) i [edukacji kulturalnej](#). Ciekawe byłoby także porównanie danych do regionalnych i ogólnopolskich kalendarzy wydarzeń.

Zaprezentowane niżej dane mogą być wskazówką (impulsem) do poszukiwania kompleksowego uzasadnienia tezy mówiącej, że: **im wskaźnik bliższy wartości x%, tym rozwój kulturalny w województwie mierzony wysokością wydatków na kulturę w budżetach JST jest bardziej zrównoważony**. Problem w tym, iż – jak już pisałam - na podstawie zgromadzonych danych nie da się jeszcze określić **wartości x** wskaźnika. Można też zwrócić uwagę, iż wskaźnik mógłby być odniesiony do liczby silnych ośrodków – zapewne głównie miejskich - w województwach poza ich stolicami. Problem w tym, że trzeba by zmierzyć ową „siłę” i zaraz pojawiają się kolejne pytania o to np.: czy bardziej zależy ona od tradycji kulturalnych, uczestnictwa (a więc i potrzeb, o które bezustannie się tu potykamy)? A może od poziomu migracji do tych ośrodków? Albo tylko od *nasylenia* województwa gminami miejskimi i miejsko-wiejskimi? Lub od woli i mocy lokalnych samorządów? W każdym razie *coś tu jest na rzeczy*: wystarczy porównać sytuację zobrazowaną poniżej na wykresach w województwie Mazowieckim oraz Śląskim, (Warszawę lub Łódź i Katowice).

I tak w roku 1999 (który – przypomnijmy – był rokiem reformy podziału administracyjnego kraju), jak widać z wykresu 1, w województwie Mazowieckim i Łódzkim połowę wydatków na kulturę ulokowano w stolicach tych województw. Skokowo - co ok.10 procent - wskaźnik ten zmniejszył się w województwie małopolskim (Kraków), dolnośląskim (Wrocław) i Wielkopolskim (Poznań). Jednakże warto zwrócić uwagę, iż już

pomiędzy wartością wskaźnika w Wielkopolskim i w kolejnych województwach różnice były mniejsze: nie przekraczały 4% (np. pomiędzy Kielcami i Opolem różnica wyniosła 3,8%). Od razu powraca tu pytanie o „optymalizację” tego wskaźnika, tzn.: *jaki procent dotacji na kulturę powinien iść do stolicy, a jaki w teren, żeby było i dobrze i sprawiedliwie?* Zwłaszcza w sytuacji zawsze ograniczonych i niewystarczających środków. Optymalizacja w tym wypadku powinna uwzględniać nie tylko potrzeby tzw. podstawowe i kulturalne mieszkańców, ale także np.: [namiętności i pragnienia](#) władzy. Przykładów tego rodzaju było i jest w Polsce dużo. Warto w tym kontekście wspomnieć o trendzie, który pojawił się po [reformie podziału administracyjnego w 1975 roku](#), kiedy to na mapie kraju znalazło się aż 49 województw. Wielokrotnie wyśmiewano się w *dawnych stolicach* z ambicji nowych siedzib województw, np.: by mieć taki sam komplet infrastruktury kulturalnej co *stare stolice*. Jednakże impuls kulturotwórczy inicjatyw władzy nowych województw wcale nie musiał być jednoznacznie negatywny czy śmieszny. Swoją drogą, by to ocenić należałoby porównać np. indeksy uczestnictwa w kulturze, tam gdzie takie inwestycje zostały w owym czasie zrealizowane. I znów wymagałoby to żmudnego zestawiania danych.

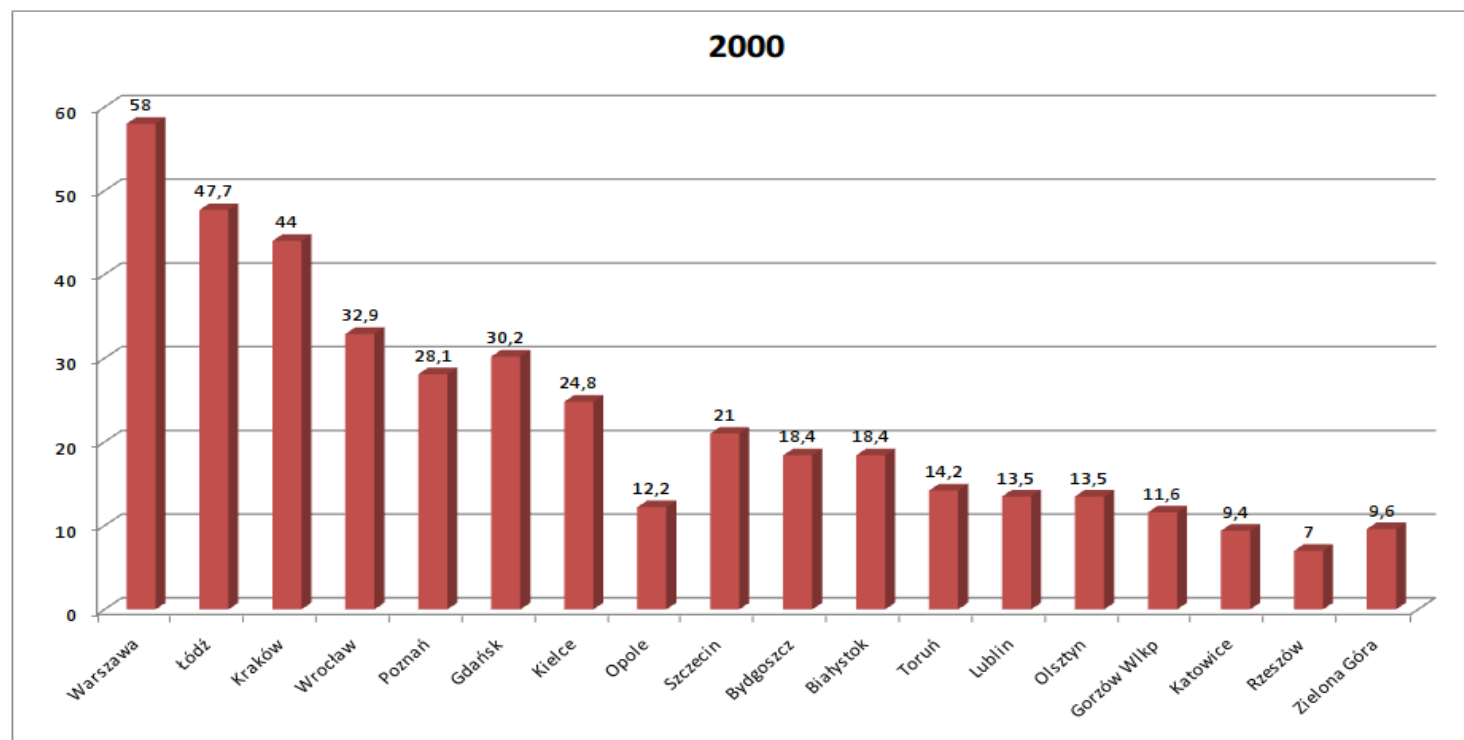
Wykres 1



* źródło: GUS, opracowanie danych dla Mojej Polis i OŻK – Ludwika Malarska, zestawienie wskaźnika – Barbara Fatyga.

W kolejnym badanym roku (2000) – jak widać na wykresie 2 - Warszawa jako *zjadacz pieniędzy* utrzymała swoją pozycję, ale Łódź już nie. (Różnica w wartości wskaźnika pomiędzy tymi miastami wynosi 10,3%). Kraków wydatkował w tym roku nieznacznie więcej niż w 1999, podobnie jak Wrocław, ale różnice między nimi się tu utrzymały. W ogóle stolice wydawały relatywnie więcej niż w roku poprzednim. Jedynymi miastami, w których wartość wskaźnika zmalała w stosunku do roku 1999 były: Opole (o 7,3%), Lublin (0,6%) i Rzeszów (o 0,1%). Oznacza to, iż wydatki tych miast stały się, o podane wartości, *mniej kominowe* w stosunku do pozostałych gmin i powiatów grodzkich w województwach.

Wykres 2

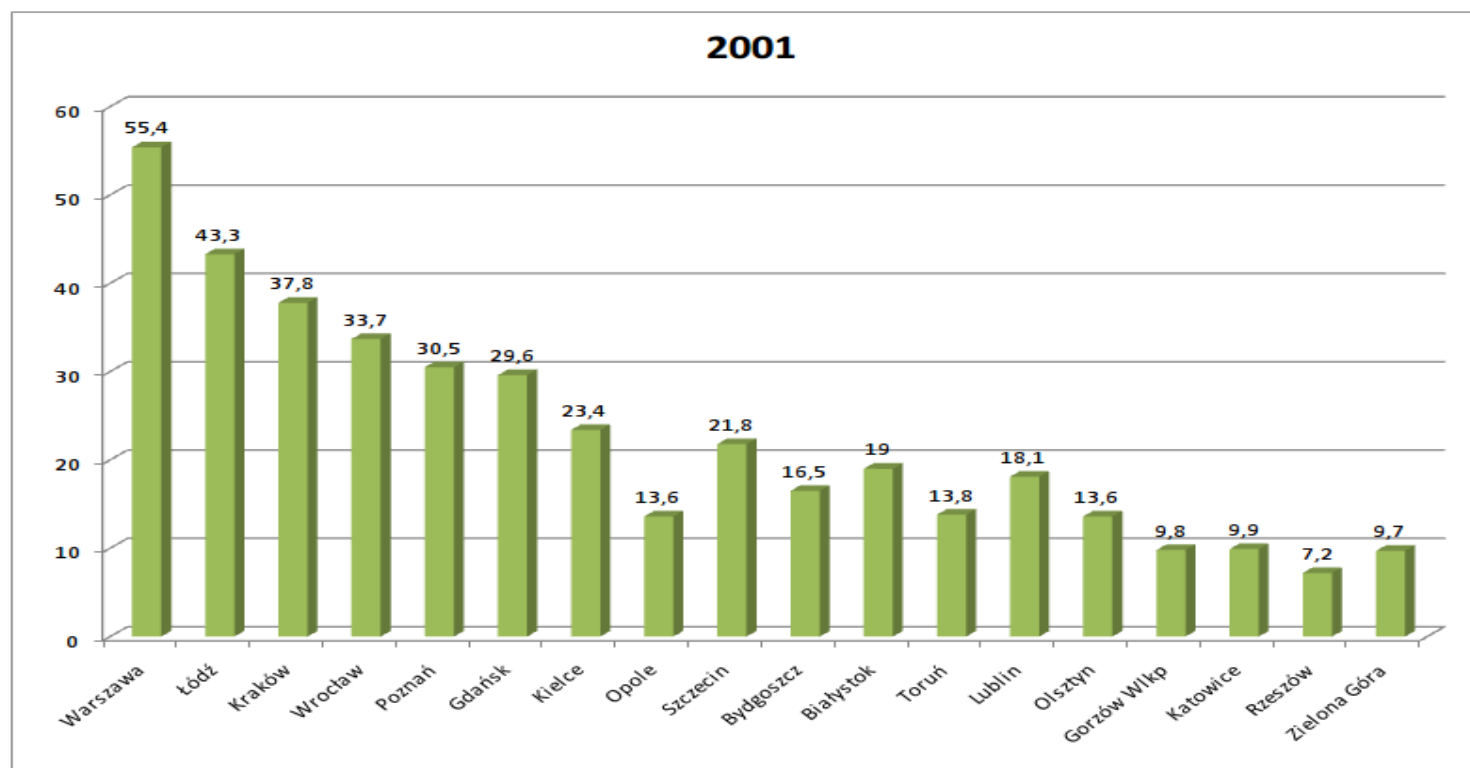


* źródło: GUS, opracowanie danych dla Mojej Polis i OŻK – Ludwika Malarska, zestawienie wskaźnika – Barbara Fatyga.

W roku 2001 (Wykres 3) w Mazowieckim pozycja Warszawy się utrzymuje, mimo zmniejszenia odsetka wydatków w stosunku do roku 2000.

Miasta, które zwiększyły dystans w stosunku do reszty jednostek w województwach w tym roku to: Wrocław, Poznań, Opole, Szczecin, Białystok, Lublin, Olsztyn, Katowice, Rzeszów i Zielona Góra. Były to jednak niewielkie zmiany.; tylko w Lublinie wskaźnik wzrósł w stosunku do roku 2000 o 4,6%. Miasta, które zmniejszyły dystans to: Warszawa, Łódź, Kraków, Gdańsk, Kielce, Bydgoszcz, Toruń i Gorzów Wielkopolski.

Wykres 3

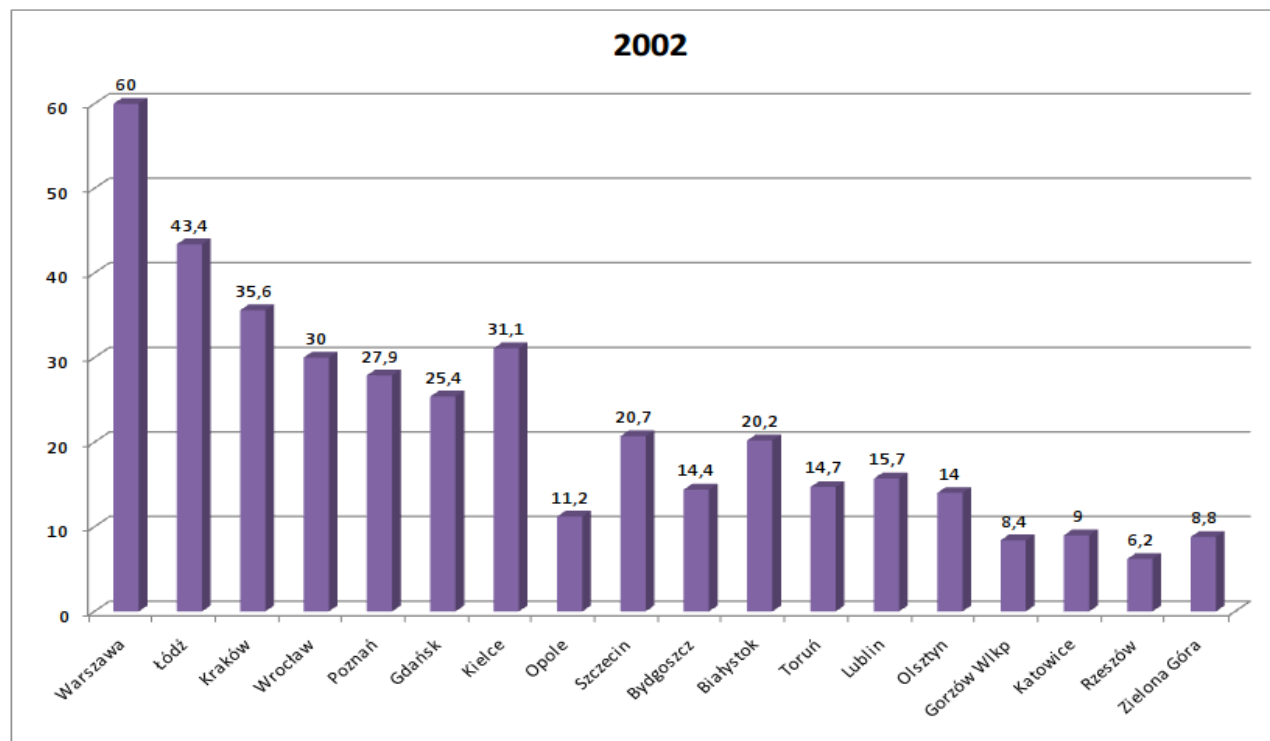


* źródło: GUS, opracowanie danych dla Mojej Polis i OŻK – Ludwika Malarska, zestawienie wskaźnika – Barbara Fatyga

Na wykresie 4, dotyczącym roku 2002, widać, iż sytuacja w badanym okresie była dosyć dynamiczna. W stosunku do roku 2001 miasta, które wydatkowały więcej, a więc zwiększały dystans w stosunku do reszty jednostek w swoich województwach to tym razem: Warszawa, Łódź, Kielce,

Białystok, Toruń i Olsztyn. W pozostałych stolicach różnice w stosunku do województw się *splaszczą*.

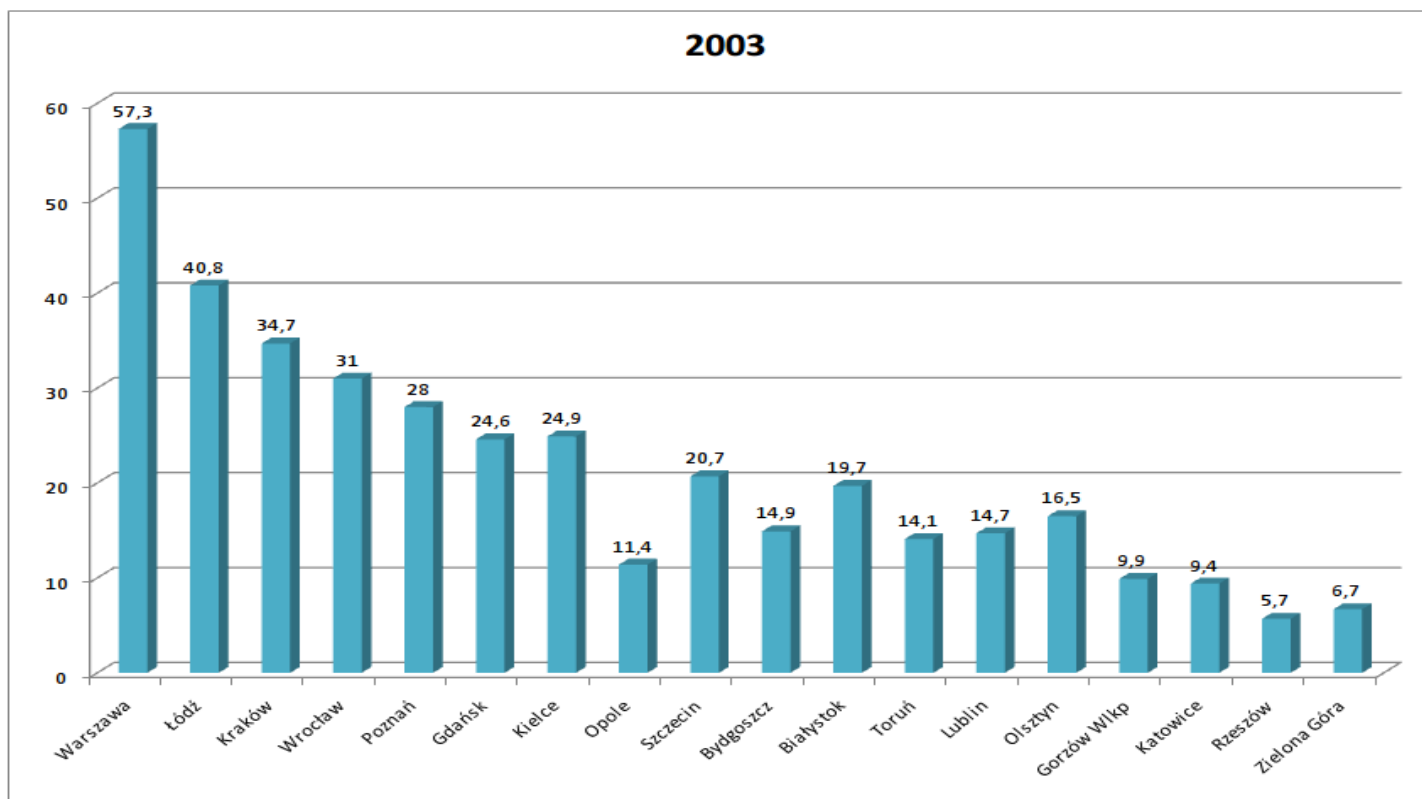
Wykres 4



* źródło: GUS, opracowanie danych dla Mojej Polii i OŻK – Ludwika Malarska, zestawienie wskaźnika – Barbara Fatyga

Z kolei, jeśli porównać dane z roku 2002 do wartości wskaźnika w roku 2003, widać, iż Warszawa i w tym roku zwiększyła dystans. Inne miasta również, były to w tym roku: Wrocław, Poznań, Opole, Bydgoszcz, Olsztyn, Gorzów Wielkopolski i Katowice. Zmniejszyły dystans stolice: Łódź, Kraków, Gdańsk, dosyć sporo Kielce (6,2%), Białystok, Toruń, Lublin Rzeszów i Zielona Góra. Szczecin miał zaś taki sam odsetek wydatków w stosunku do województwa, jak w roku 2002.

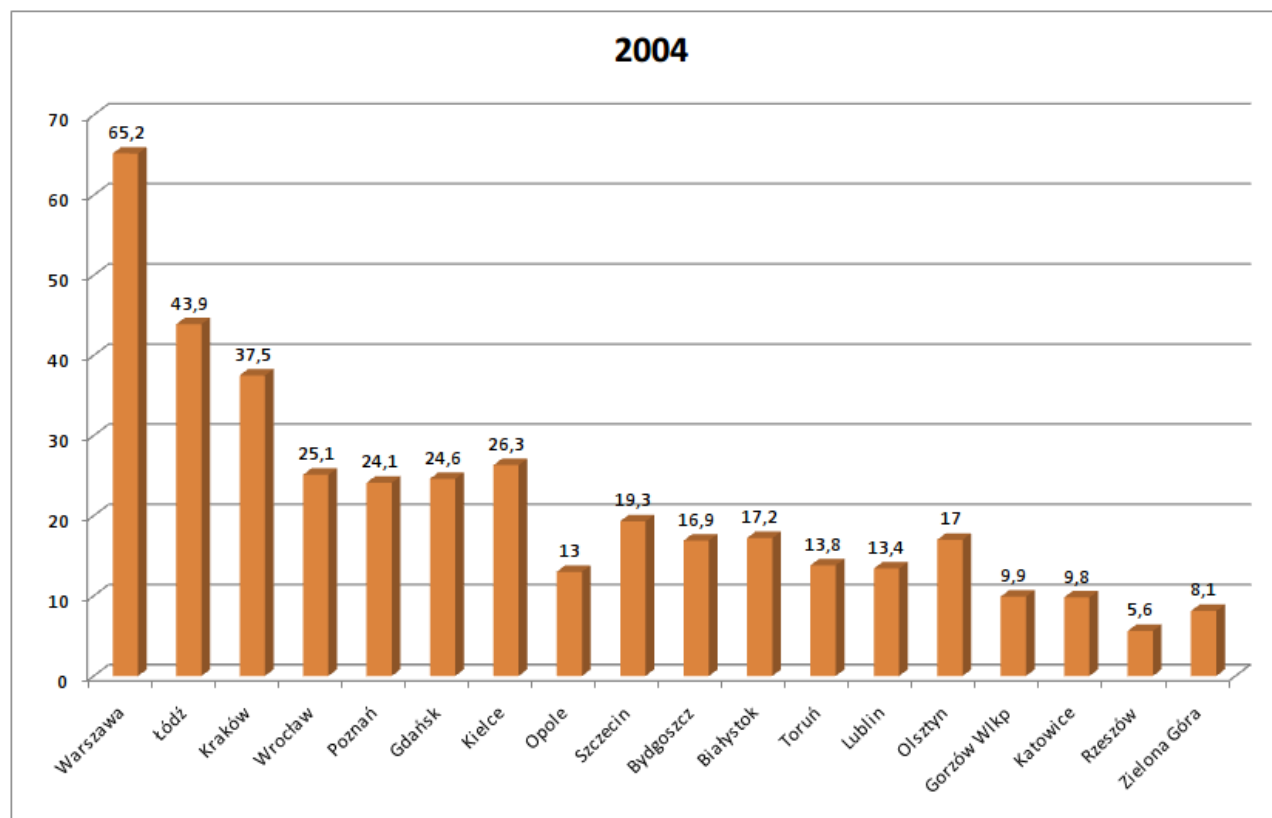
Wykres 5



* źródło: GUS, opracowanie danych dla Mojej Polii i OŻK – Ludwika Malarska, zestawienie wskaźnika – Barbara Fatyga

W roku 2004, w porównaniu do 2003 Warszawa znów zwiększyła udział w wydatkach w województwie o kolejne 7,9%. (Nie jest to bynajmniej koniec tego trendu – por. niżej, zwłaszcza dane z wykresu 11 dotyczącego roku 2009). Pozostałe miasta wojewódzkie zwiększające dystans do swoich prowincji to: Łódź, Kraków, Kielce, Opole, Bydgoszcz, Olsztyn, Katowice i Zielona Góra. Spłaszczyły się udziały w wydatkach: Wrocławia, Poznania, Szczecina, Białegostoku, Torunia, Lublina i Rzeszowa. W dwóch stolicach na rok 2004 trend zahamował: w Gdańsku i Gorzowie Wielkopolskim.

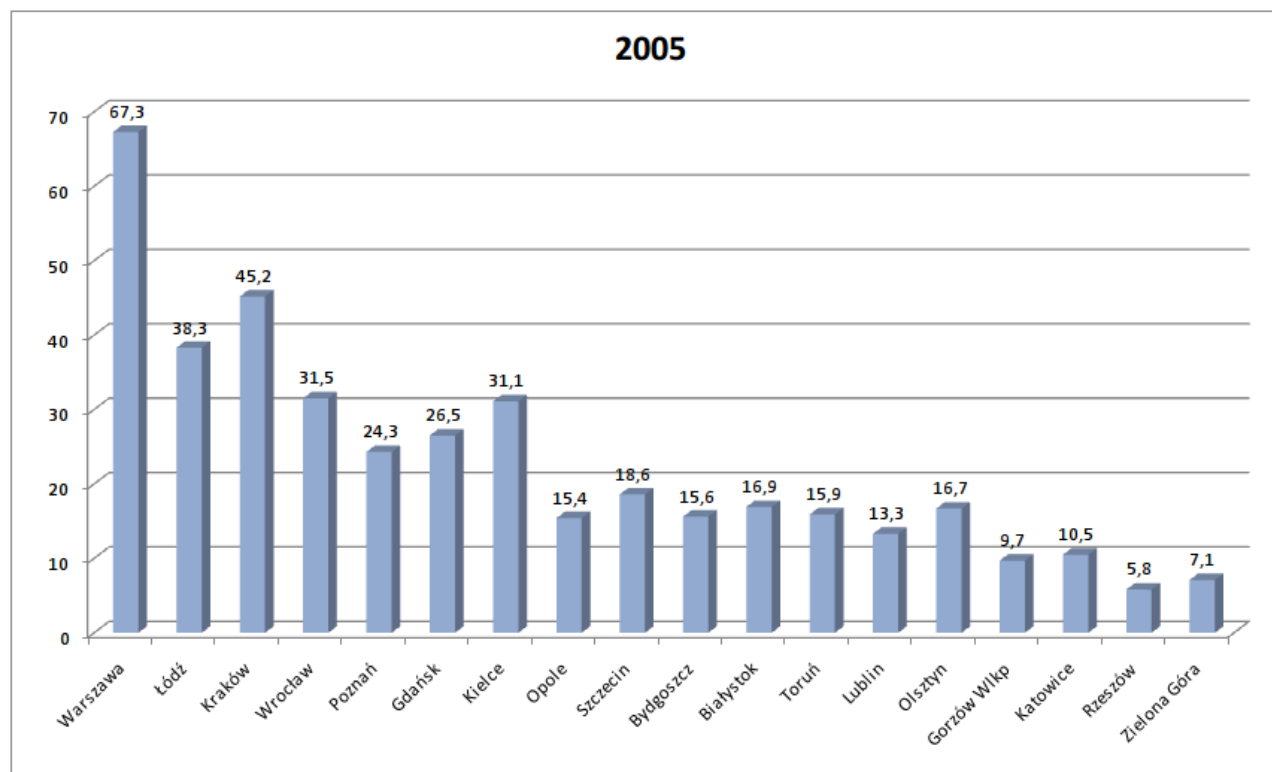
Wykres 6



* źródło: GUS, opracowanie danych dla Mojej Polis i OŻK – Ludwika Malarska, zestawienie wskaźnika – Barbara Fatyga

W stosunku do roku 2004, w roku 2005 (Wykres 7) Warszawa jeszcze powiększyła dystans – wydatki na kulturę stanowiły tam 67,3% na tle województwa. W pozostałych lokalizacjach wartość wskaźnika wzrosła dla: Krakowa, Wrocławia, Poznania, Gdańska, Kielc, Opola, Torunia, Katowic oraz Rzeszowa. Rozpiętość wydatków zmalała dla: Łodzi, Szczecina, Bydgoszczy, Białegostoku, Lublina, Olsztyna i Zielonej Góry.

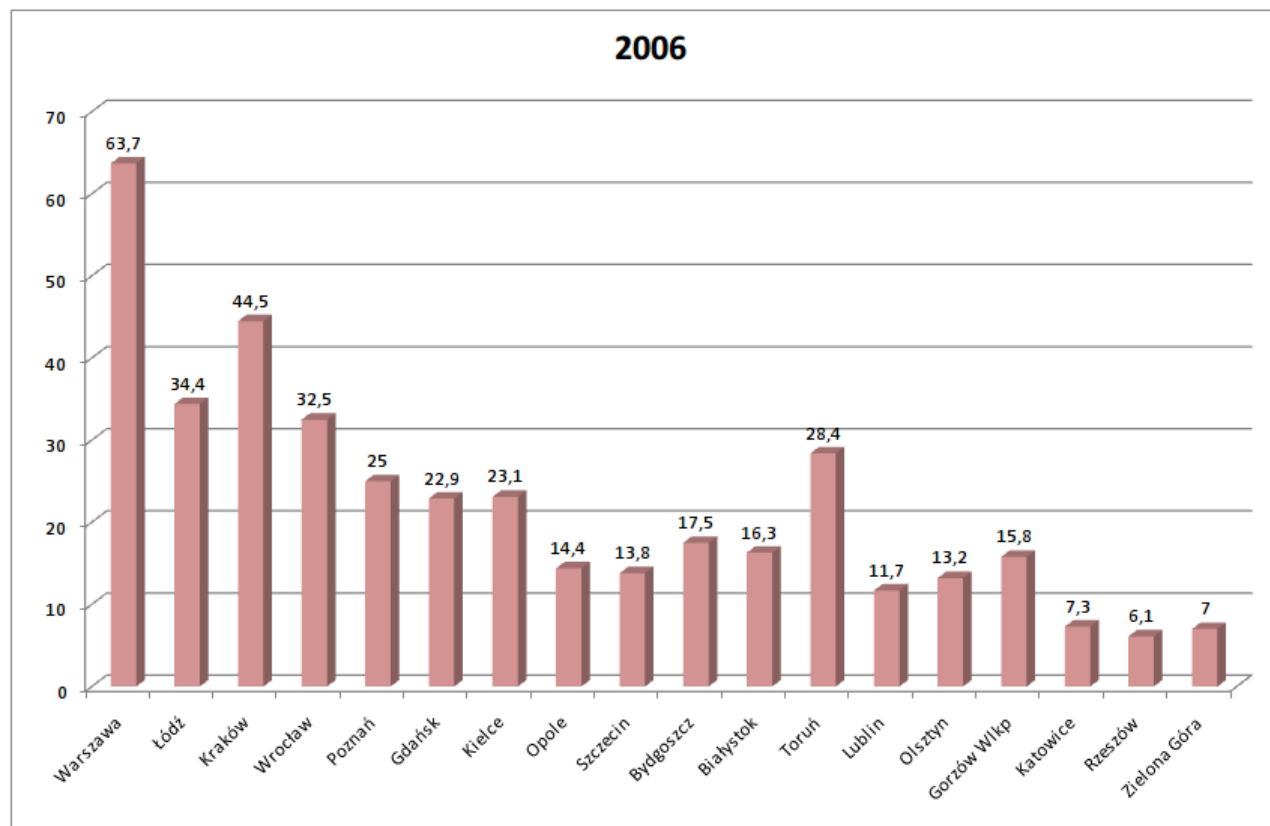
Wykres 7



* źródło: GUS, opracowanie danych dla Mojej Polii i OŻK – Ludwika Malarska, zestawienie wskaźnika – Barbara Fatyga

W roku 2006 w stosunku do roku 2005 nieznacznie spada udział Warszawy w wydatkach województwa, ale nadal przekracza 60%. Udziały wzrosły we Wrocławiu, Poznaniu, Bydgoszczy, Toruniu i to aż o 12,5%, Lublinie, Gorzowie Wielkopolskim i Rzeszowie. Spadły w: Łodzi, Krakowie, Gdańsku, Kielcach, Opolu, Szczecinie, Białymstoku, Olsztynie, Katowicach i Zielonej Górze.

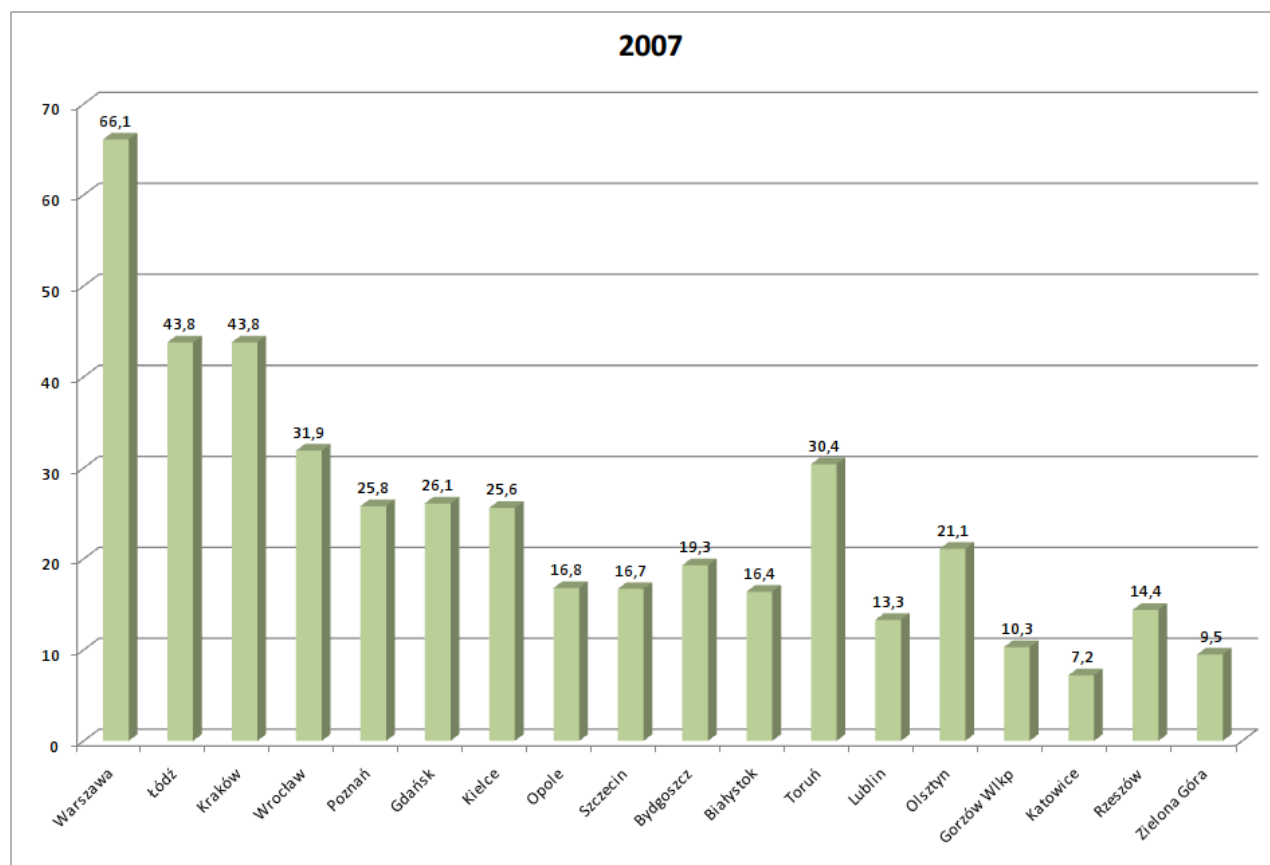
Wykres 8



* źródło: GUS, opracowanie danych dla Mojej Polis i OŻK – Ludwika Malarska, zestawienie wskaźnika – Barbara Fatyga

W roku 2007 w stosunku do 2006 udziały stolic w wydatkach na kulturę zmalały tylko we Wrocławiu, Gorzowie Wielkopolskim i Katowicach. We wszystkich innych lokalizacjach wzrosły.

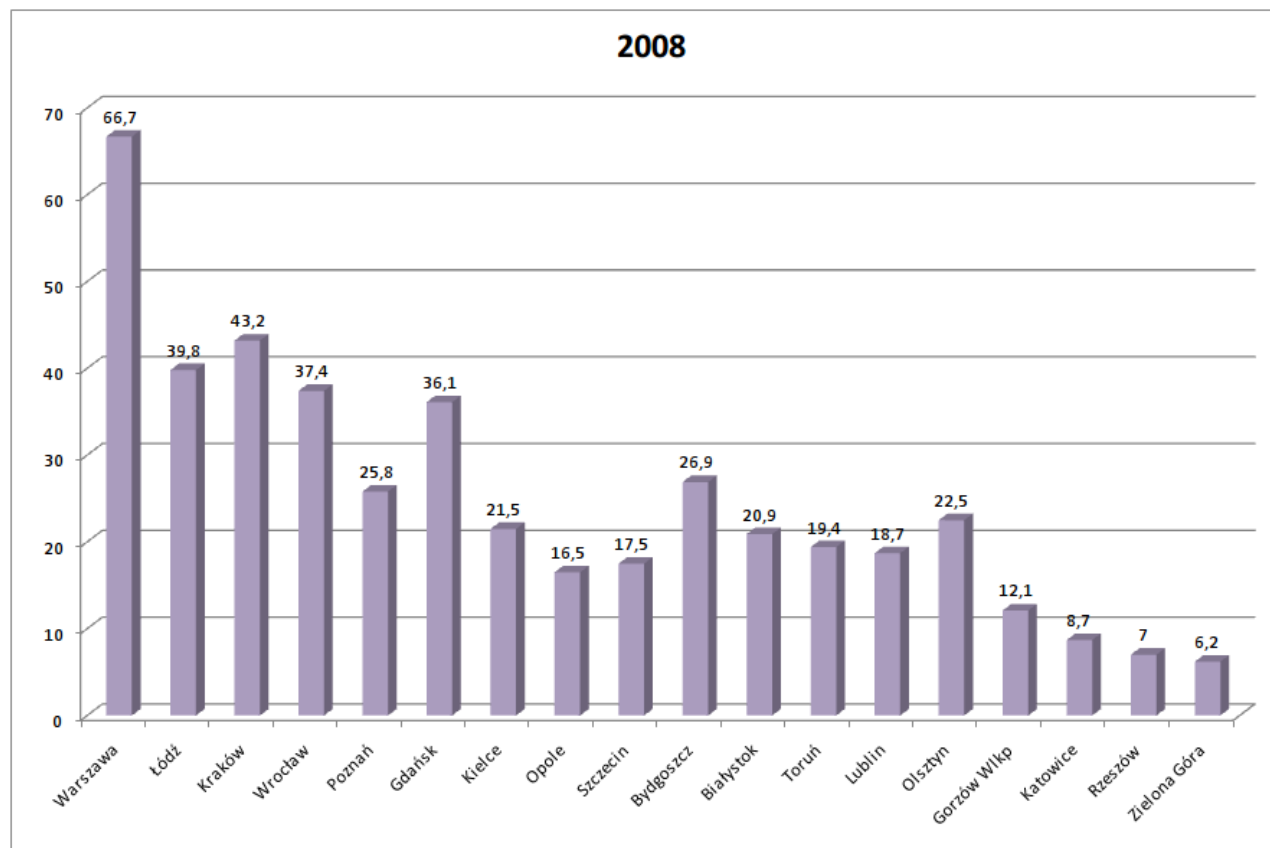
Wykres 9



* źródło: GUS, opracowanie danych dla Mojej Polii i OŻK – Ludwika Malarska, zestawienie wskaźnika – Barbara Fatyga.

W roku 2008, w stosunku do 2007 udziały miast wojewódzkich w wydatkach na kulturę wzrosły w: Warszawie, Wrocławiu, Gdańsku, Szczecinie, Bydgoszczy, Białymstoku, Lublinie, Olsztynie, Gorzowie Wielkopolskim i Katowicach; zmalały w : Łodzi, Krakowie, Kielcach, Opolu, Toruniu, Rzeszowie i Zielonej Górze. Na stałym poziomie utrzymał się w 2008 roku w stosunku do roku poprzedniego udział Poznania.

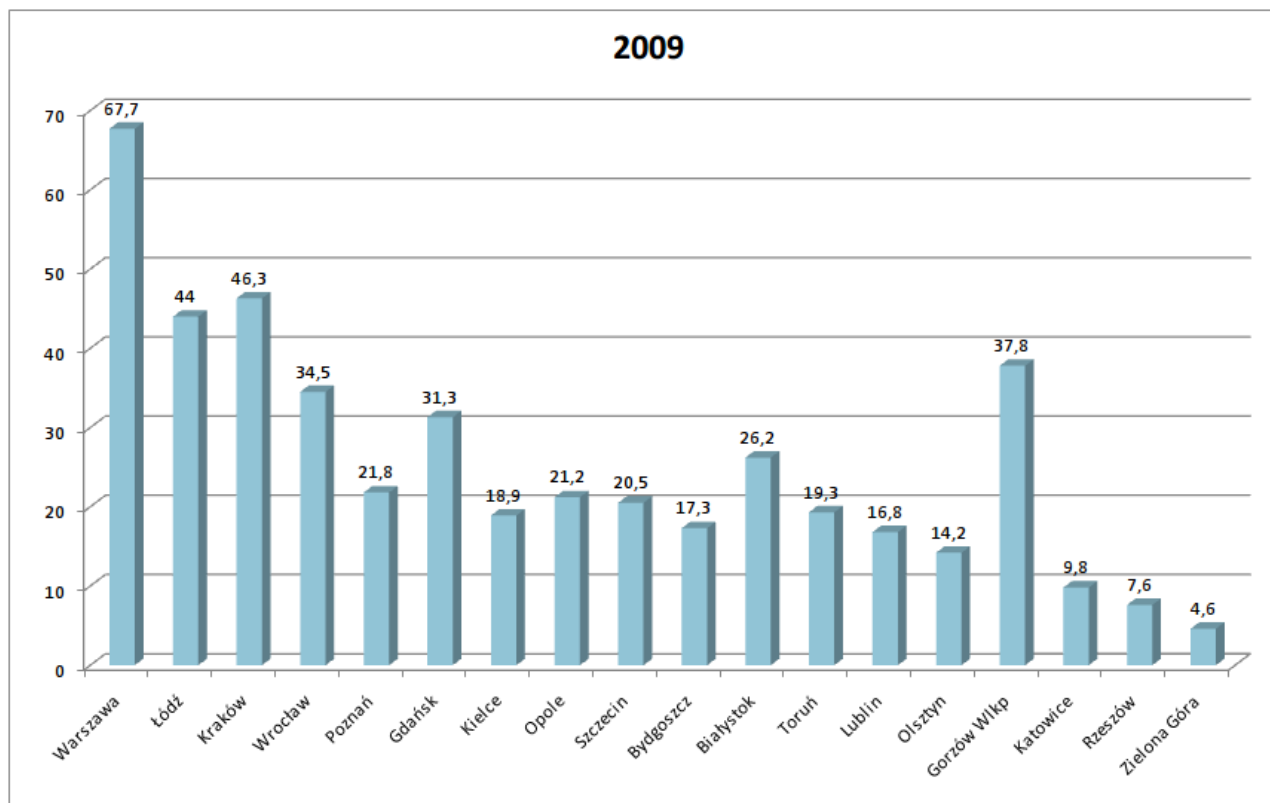
Wykres 10



* źródło: GUS, opracowanie danych dla Mojej Polis i OŻK – Ludwika Malarska, zestawienie wskaźnika – Barbara Fatyga

Przede wszystkim warto zauważyć, że w roku 2009 udział Warszawy w wydatkach województwa Mazowieckiego na kulturę osiągnął – w badanym okresie rekordową - wartość 67,7%. Wzrosły udziały w stosunku do roku 2008 jeszcze 8 miast: Łodzi, Krakowa, Opola, Szczecina, Białego stoku, Gorzowa Wielkopolskiego – aż o 25,7% oraz Katowic i Rzeszowa. Zmalały: Wrocławia, Poznania, Gdańska, Kielc, Bydgoszczy, Torunia, Lublina, Olsztyna i Zielonej Góry.

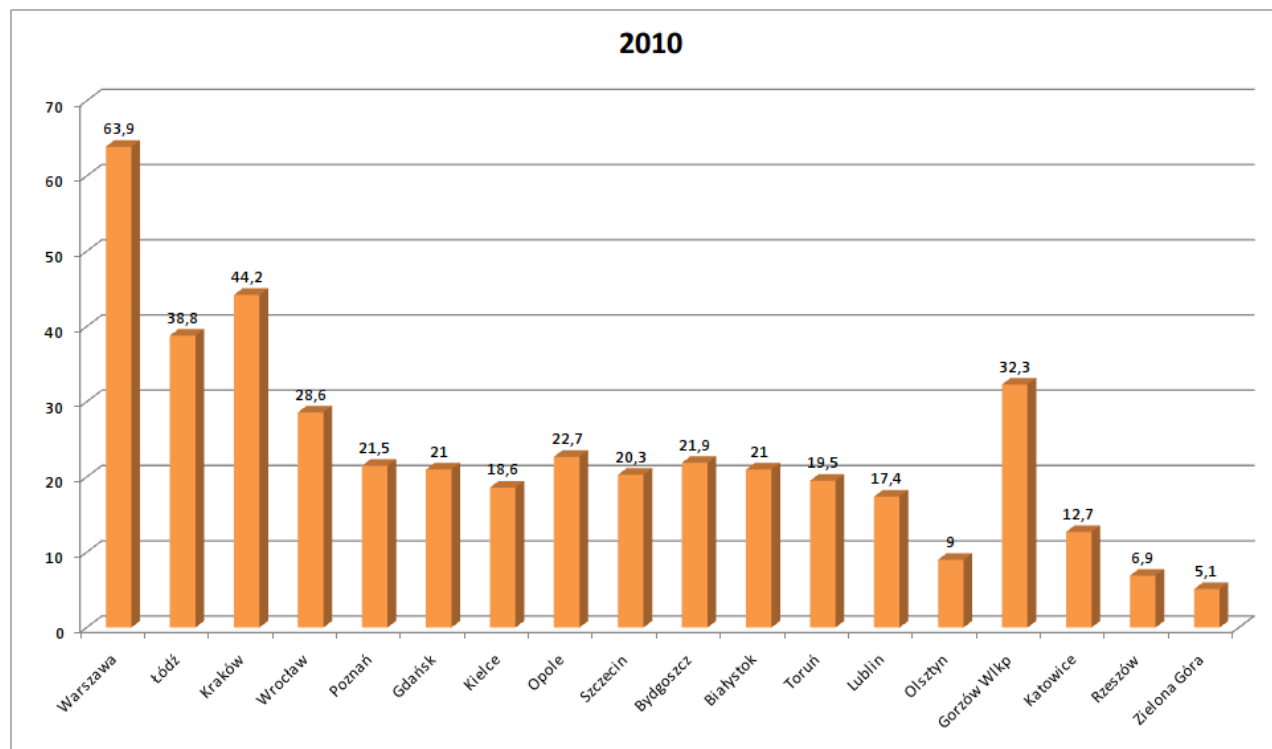
Wykres 11



* źródło: GUS, opracowanie danych dla Mojej Polisy i OŻK – Ludwika Malarska, zestawienie wskaźnika – Barbara Fatyga

W roku 2010 w stosunku do roku 2009 udziały Warszawy w wydatkach na kulturę województwa Mazowieckiego nieznacznie spadły, niemniej jednak, podobnie jak we wszystkich badanych latach były i tak w skali kraju najwyższe. Wzrosły te rozpiętości w: Opolu, Bydgoszczy, Toruniu, Lublinie, Katowicach i Zielonej Górze. Zmalały w: Łodzi, Krakowie, Wrocławiu, Poznaniu, Gdańsku, Kielcach, Szczecinie, Białymstoku, Olsztynie, Gorzowie wielkopolskim i Rzeszowie.

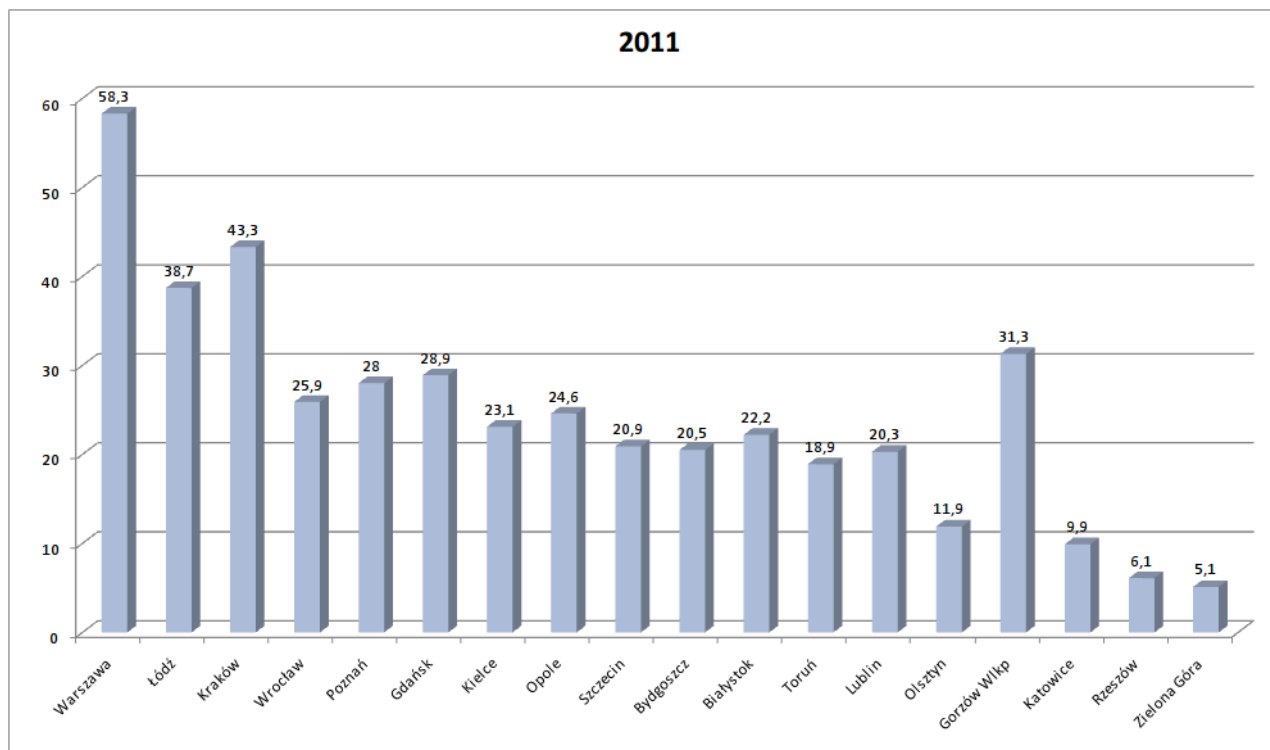
Wykres 12



* źródło: GUS, opracowanie danych dla Mojej Polii i OŻK – Ludwika Malarska, zestawienie wskaźnika – Barbara Fatyga

W stosunku do roku 2010 udział wydatków stolic województw do ogółu wydatków na kulturę w województwach wzrósł w 2011 roku: Krakowie, Poznaniu, Gdańsku, Kielcach, Opolu, Szczecinie, Białymstoku, Lublinie i Olsztynie. Nie zmienił się w Zielonej Górze. Zaś spadł w: Warszawie, Łodzi, Wrocławiu, Bydgoszczy, Toruniu, Katowicach i Rzeszowie.

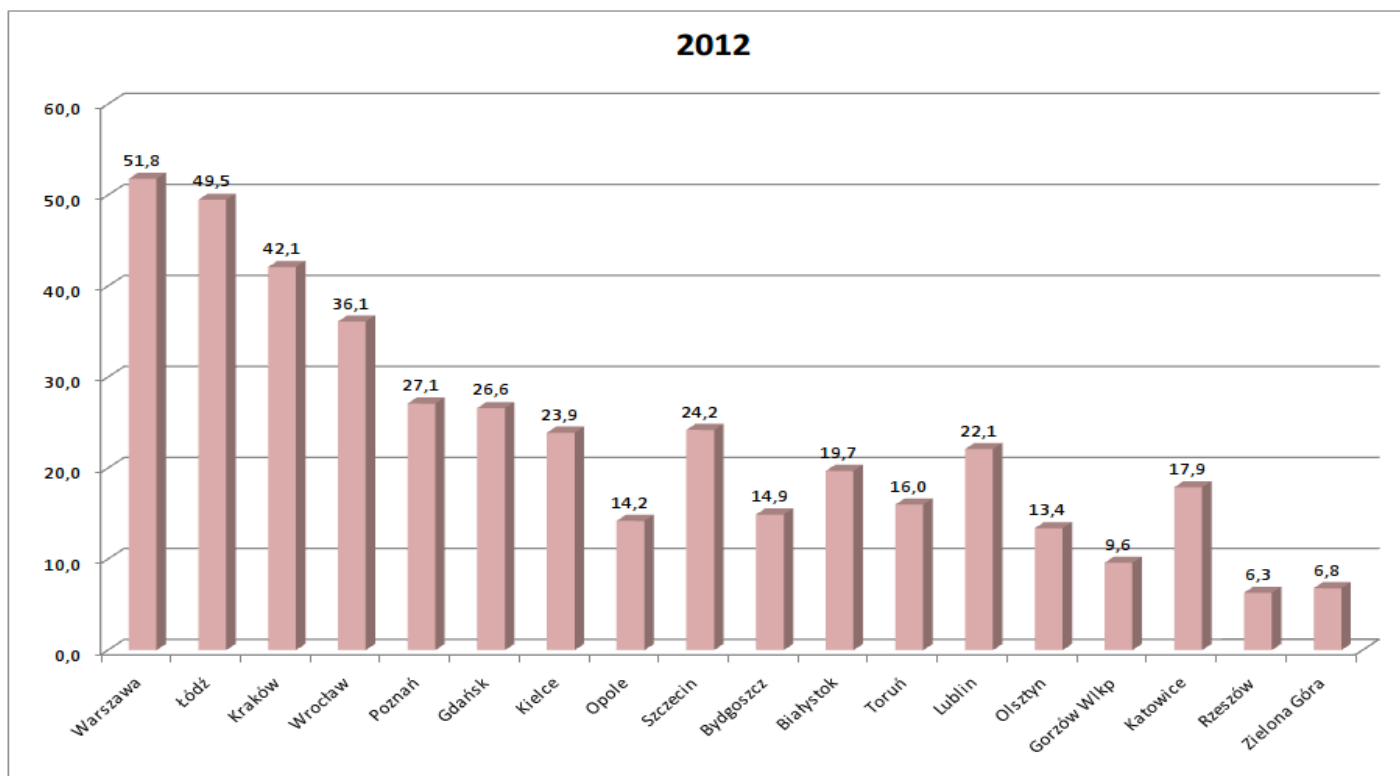
Wykres 13



* źródło: GUS, opracowanie danych dla Mojej Polii i OŻK – Ludwika Malarska, zestawienie wskaźnika – Barbara Fatyga

Na ostatnim z tej serii wykresie widać, że w stosunku do roku 2011 w roku 2012 nieznacznie zmniejszył się odsetek wydatków Warszawy (osiągając poziom bliski temu z roku 1999). W innych miastach badany odsetek wzrósł w: Łodzi, Wrocławiu, Poznaniu, Gdańsku, Kielcach, Szczecinie, Lublinie, Olsztynie, Katowicach, Rzeszowie i Zielonej Górze. Zmalała rozpiętość pomiędzy stolicą województwa w resztą jego terytorium w: Krakowie, Opolu, Bydgoszczy, Białymstoku, Toruniu i Gorzowie Wielkopolskim aż o 21,7% w stosunku do roku poprzedniego.

Wykres 14

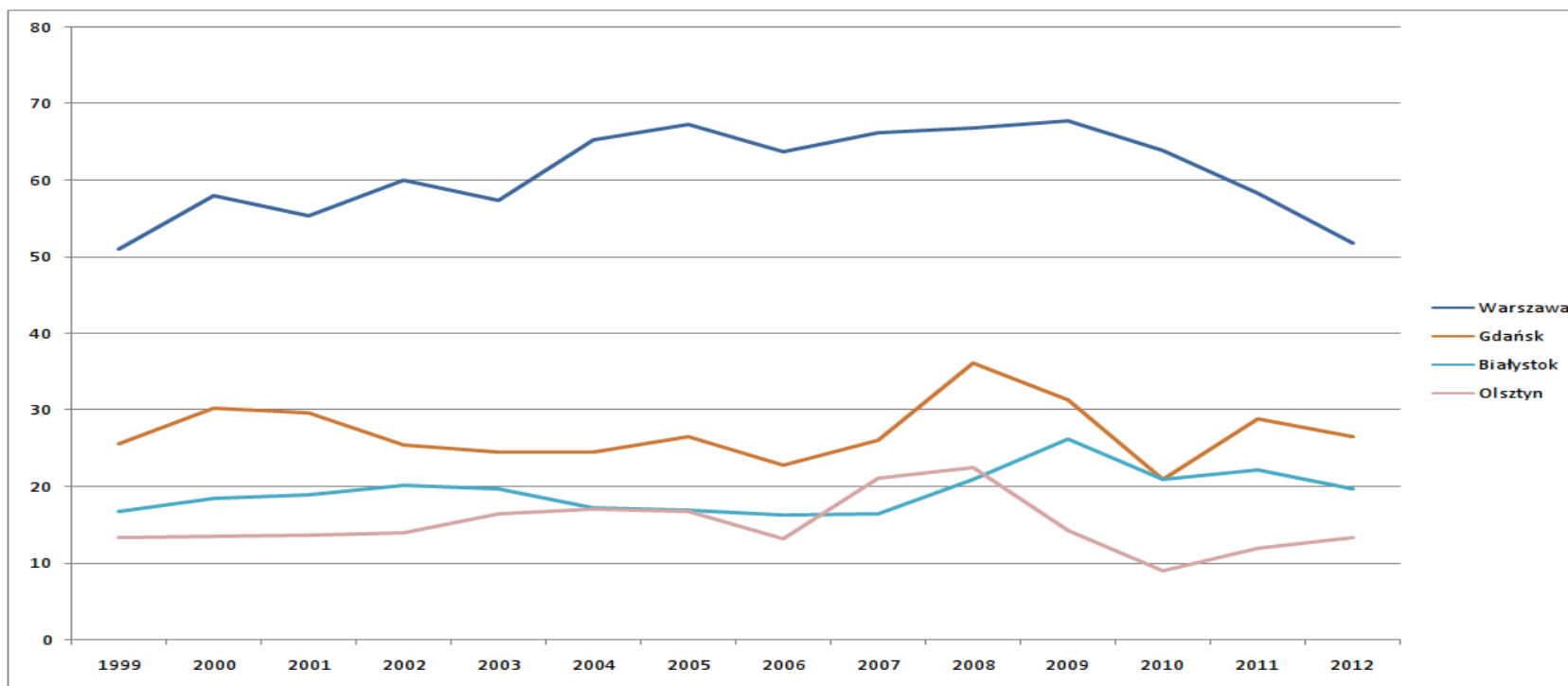


* źródło: GUS, opracowanie danych dla Mojej Polis i OŻK – Ludwika Malarska, zestawienie wskaźnika – Barbara Fatyga

W podsumowaniu tej analizy można powiedzieć, że relatywnie najwięcej z ogółu wydatków województwa na kulturę zabierało 6 miast wojewódzkich, a prym wśród nich wiodła cały czas Warszawa. Nawet jednak w Łodzi, Krakowie, Wrocławiu, Poznaniu i Gdańsku miały miejsce w poszczególnych latach spore wahania. Z odmiennych najprawdopodobniej przyczyn sytuacja w Katowicach i Rzeszowie była dosyć stabilna – w Katowicach tylko jeden większy *pik* miał miejsce w roku 2012, a w Rzeszowie w 2007 roku. Przykład ten jest kolejnym argumentem na to by przedstawionych danych nie interpretować zbyt pochopnie.

A na koniec jeszcze bonus: zestawienie na wykresie 15 udziału naszych miast z Sieci Badawczej OŻK w badanych latach 1999-2012.

Wykres 15



* źródło: GUS, opracowanie danych dla Mojej Polis i OŻK – Ludwika Malarska, zestawienie wskaźnika – Barbara Fatyga

IV. PROSZĘ ZAJRZEĆ ZNÓW - NASZE PLANY

1) Aby dowiedzieć, jak wydatki na kulturę zaspokajają potrzeby trzeba byłoby – znów do tego wracam - mieć dobrze rozwinięty system monitorowania stanu potrzeb kulturalnych ludności. Takie dane dla 22 miast zostały zebrane w roku 2009, w badaniu stanu kultury ludności miejskiej. Wymaga to jednak dużo pracy by je zamienić na wskaźnik bądź składową wskaźnika. Być może spróbujemy taki wskaźnik na tym przykładzie zbudować.

2) Po opracowaniu indeksów wydatków oraz danych o dofinansowywaniu kultury z programów Ministra Kultury będzie można coś więcej powiedzieć o obrazie polityki kulturalnej JST sterowanej instrumentami finansowymi.

3) W kolejnych krokach będziemy się starali uzupełnić obraz finansów kultury na poziomie gmin i powiatów grodzkich dzięki Sieciom korespondentów Lokalnych, prowadzących specjalnie dla OŻK-SB zaprojektowany monitoring.