

Sebastian Madej
Uniwersytet Wrocławski
sebastian_madej@gazeta.pl

Małgorzata Madej
Wyższa Szkoła Handlowa we Wrocławiu
malgorzata.madej@handlowa.eu

Finansowanie dziedzictwa kulturowego z funduszy UE

JEL Classification: A13, H41, P35

Keywords: finansowanie kultury, fundusze UE na kulturę, ochrona dziedzictwa kulturowego

Abstract

Financing of Cultural Heritage with EU Funds

The first part of the paper includes an outline of the history of funding of culture in Poland before and after its accession to the EU on the 1st May 2004. The main part of the article presents the results of a study among the recipients of the financial leverage available within measure 11.1. Protection and Maintenance of the Cultural Heritage of Superregional Importance of the Infrastructure and Environment Operational Programme.

The authors discuss the results concerning the scale of funding for projects, as well as means of funding the beneficiaries' contribution and difficulties involved. They also assess whether the achieved results are adequate to the expenses incurred.

Wstęp

Artykuł zawiera część teoretyczną uzasadniającą priorytety finansowania kultury oraz wyniki badania, jakie zostało przeprowadzone wśród wszystkich beneficjentów Działania 11.1. Ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadregionalnym POIŚ.

Celem badań autorów była próba uzyskania odpowiedzi na pytanie: w jakim stopniu pomoc finansowa UE stała się efektywnym środkiem ochrony i zachowania dziedzictwa kultury polskiej? Z jednej strony badano skuteczność wykorzystania funduszy przez ich beneficjentów. Z drugiej zaś beneficjenci mieli okazję wypowiedzieć się na temat oczekiwań wobec rezultatów dofinansowania. Zostało

postawione pytanie, czy oprócz wymiernych, ściśle mierzonych liczbami oczekiwanych rezultatów projekty przyniosły inne — czy wręcz nieoczekiwane — efekty. Wartość dodana projektów, wpływająca na zwiększenie skuteczności ochrony dziedzictwa kulturowego, będzie miała tym większą wartość, ponieważ wystąpi przy takich samych nakładach finansowych, zakładanych na etapie projektowania rezultatów minimalnych.

Finansowanie kultury w Polsce przed akcesją do UE

Krajowy porządek prawny reguluje wielopostaciową formę finansowania instytucji i działalności kulturalnej. W myśl postanowień Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej z 1991 r. (Ustawa z dn. 25 października 1991 r. o organizowaniu działalności kulturalnej, Dz.U. z 2001 Nr 13, poz. 123) państwo powinno sprawować mecenat nad działalnością kulturalną, polegającą na wspieraniu twórczości i oświaty kulturalnej oraz nad ochroną dóbr dziedzictwa kultury. Mecenat taki sprawowany jest przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Minister wspiera realizację wybranych na dany rok zadań związanych z polityką kulturalną państwa, prowadzonych przez instytucje kultury nienależące do sektora finansów publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego sprawują podobny mecenat w zakresie swoich możliwości.

Założenia finansowania współczesnej działalności kulturalnej sformułowano w rządowym dokumencie *Polityka kulturalna państwa* (Ilczuk, Misiąg, 2003, s. 50). Zawarty w nim model finansowania w dużej mierze jest realizowany obecnie. Jest zgodny z modelem sprawdzonym i funkcjonującym w większości krajów europejskich, w których sektor publiczny jest głównym, lecz nie jedynym mecenatem. Mecenat prywatny jest uzupełniającym, w stosunku do publicznego, źródłem finansowania¹. Staje się także coraz istotniejszym źródłem finansowania w obliczu systematycznego ograniczania wydatków państwa, wśród których nakłady na kulturę pozostają przesunięte na dalsze miejsce w hierarchii potrzeb.

Zasady finansowania kultury z 1993 r. ze środków publicznych uwzględniają proces wycofywania się ministerstwa kultury z bezpośredniego zarządzania kulturą przy pozostawieniu w jego kompetencjach nielicznych instytucji kulturalnych oraz zadań o charakterze międzyregionalnym i ponadlokalnym. Następuje widoczny proces przekazywania kompetencji, za którymi idzie też przekazywanie obowiązku finansowania kultury, przede wszystkim na szczebel samorządowy.

Przyjęto także zasadę dążenia do łączenia środków publicznych i prywatnych jako wyraz najbardziej efektywnego sposobu finansowania działalności kulturalnej. Partnerstwo publiczno-prywatne nabiera tym samym szczególnie ważnego znaczenia przy realizacji kosztochłonnych projektów, których realizacja nie byłaby możliwa bez współdziałania zaangażowanych różnorodnych podmiotów.

¹ Głównym kryterium jest wielkość systematycznie angażowanych środków finansowych.

Rozwojowi pozapaństwowych struktur instytucjonalnych sprzyja zlecenie zadań państwowych organizacjom pozarządowym. Umożliwiono otrzymywanie dotacji celowych na przedsięwzięcia kulturalne, a także wprowadzono ulgi i zachęty podatkowe dla sponsorów i darczyńców.

Decentralizacja kultury

Zlecenia samorządom zarządzania i finansowania kultury dokonano w dwóch głównych etapach. Pierwszym było przejście przez gminy w 1990 r. prowadzenia wszystkich instytucji kultury, których organizatorami były terenowe organy administracji publicznej szczebla podstawowego, a więc urzędy miast i gmin. Drugi etap decentralizacji rozpoczął się pod koniec 1998 r., kiedy to po utworzeniu samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu nowym jednostkom samorządu przekazano większość placówek podporządkowanych dotychczas wojewodom i ministrom. Status państwowych instytucji kultury zachowały tylko wybrane jednostki, których patronem pozostał minister kultury.

Przekazanie władzom samorządowym kompetencji do prowadzenia instytucji kultury zwarło się z decyzją o przekazaniu dodatkowych środków finansowych. Dopiero od 1999 r. finansowanie powiatowych i wojewódzkich instytucji kultury odbywa się za pomocą dotacji celowych z budżetu państwa (Ilczuk, Miśiąg, 2003, s. 51).

Konieczność objęcia zadań z zakresu kultury i ochrony jej dóbr przez powiaty została wprowadzona w 2001 r. (Ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, art. 4).

Analogiczne zadania formułuje Ustawa o samorządzie województwa (Ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576, art. 11–14), kierując uwagę na sprawy związane z ochroną dóbr kultury. W ustawie nacisk położono na kluczowe cele mające zostać zawarte i zrealizowane w strategii rozwoju województwa. Celem ustawodawcy jest pielęgnowanie polskości i tożsamości narodowej dla przyszłych pokoleń.

Rola mecenatu państwowego dla kultury w powiązaniu z ochroną dziedzictwa narodowego uregulowana jest od 1997 r. w Ustawie o działaniach administracji rządowej (Ustawa z dn. 4 września 1997 r., o działaniach administracji rządowej, Dz.U. z 1999 r. Nr 141, poz. 943, art. 14). Znajdujemy w niej wytyczne dotyczące roli mecenatu państwa, obejmującej sprawy rozwoju i opieki nad materialnym i niematerialnym dziedzictwem narodowym oraz sprawy działalności kulturalnej, w tym podtrzymywania i rozpowszechniania tradycji narodowej, a także ochronę zabytków.

Kolejnym istotnym dokumentem regulującym kwestie dziedzictwa kulturowego jest Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, według której finansowanie prac konserwatorskich, modernizacyjnych oraz

wszelkich robót budowlanych spoczywa na jednostce samorządu terytorialnego lub na innym podmiocie posiadającym tytuł prawny do danego zabytku².

Finansowanie kultury z funduszy strukturalnych

Począwszy od 1 maja 2004 r., znaczącym źródłem wpływów dla instytucji kultury miały stać się fundusze strukturalne. Nadzieje na rozwój kultury wspomagany środkami unijnymi zbiegły się z diagnozą przygotowaną na potrzeby Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006. Wykazała ona spowolnienie w całej koniunkturze gospodarczej. Do najbardziej istotnych problemów zaliczono niski poziom zatrudnienia w gospodarce, niską innowacyjność gospodarki, której przyczyn doszukiwano się w dotychczasowych niskich wydatkach na B+R oraz w małej skłonności do współpracy przedsiębiorców z naukowcami. Do kolejnych zaliczono pogłębiającą się dywergencję regionalną, słabe podstawy do budowy społeczeństwa opartego na wiedzy, wysokie bezrobocie, zły stan infrastruktury transportowej, zwłaszcza drogowej, wpływający na obniżenie konkurencyjności całej gospodarki przy jednoczesnym wzroście dominacji i roli transportu drogowego.

Postawiona diagnoza znalazła swoje odzwierciedlenie w celu strategicznym Podstaw Wsparcia Wspólnoty (PWW). Było nim rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej. Zdecydowanie należy podkreślić, że problem rozwoju kultury nie został jednak potraktowany priorytetowo i w związku z tym nie przypisano mu osobnego, kluczowego statusu w wyodrębnionych pięciu celach cząstkowych PWW³. Warto dodać, że suma środków przeznaczonych na sfinansowanie siedmiu programów operacyjnych realizowanych w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty sięgnęła 17 085,8 mln euro. Zaangażowane publiczne środki krajowe wyniosły 4 270,6 mln euro (Bienias, Opałka (red.), 2010, s. 10).

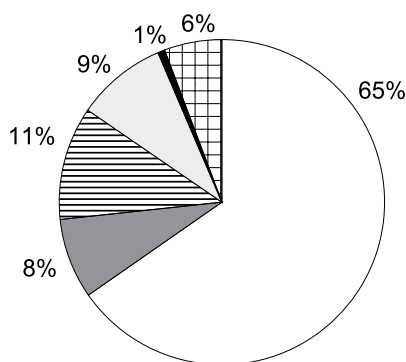
Tak jak dziedzictwo kulturowe nie znalazło się w logice programowania pięciu celów szczegółowych PWW, tak temat kultury nie znalazł się w celu strategicznym NPR. Konsekwencją tych decyzji było włączenie źródeł finansowania kultury na poziomie jedynie finansowania regionalnego, a nie ogólnokrajowego — jako jeden element składowy tylko jednego programu operacyjnego: Zintegro-

² Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity Dz.U. z dn. 17 września 2003 Nr 162, poz 1568, art. 71).

³ Celami PWW były: wspomaganie osiągnięcia i utrzymania wysokiego wzrostu PKB, zwiększenie poziomu zatrudnienia i wykształcenia, włączenie Polski w europejskie sieci struktury, intensyfikacja procesu zwiększania w strukturze gospodarki udziału sektorów o wysokiej wartości dodanej, wspomaganie udziału w procesach rozwojowych i modernizacyjnych wszystkich regionów i grup społecznych w Polsce.

wanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR). W ten sposób ZPORR urósł do rangi najważniejszego programu finansującego kulturę w okresie 2004–2006. Na realizację ZPORR przeznaczono ok. 4,2 mld euro, w tym ok. 2,5 mld euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Alokacja na ZPORR stanowiła ok. 36% wszystkich wydatków z funduszy strukturalnych dla Polski przyznanych w owym czasie. Wybrane projekty mogły liczyć na dofinansowanie w wysokości 75% całkowitej ich wartości. Do kluczowych kryteriów alokacji środków dla województw należały: poziom zatrudnienia, wielkość PKB na mieszkańca, stopa bezrobocia i oczywiście aktywność samych zainteresowanych przedstawicieli środowisk kultury, którzy byli pomysłodawcami projektów. Odpowiedzialność za rozdzielanie środków na podstawie list rankingowych już w okresie 2004–2006 w dużej mierze została przekazana władzom samorządowym, do których należał wybór projektów i ich wdrażanie. Z dostępnych danych dotyczących wydatkowania środków w badanym okresie programowania wynika, że sektor kultury był jednym z najlepiej przygotowanych branż do absorpcji środków strukturalnych. Wyczerpanie środków przeznaczonych na kulturę nastąpiło zasadniczo już w 2006 r. Do dofinansowania wybrano 217 projektów o wartości całkowitej wynoszącej 1 282 981 749 zł (321 mln euro).

Całkowite koszty projektów w mln zł we wszystkich województwach z podziałem na działania przyporządkowane do ZPORR przedstawia rysunek 1.

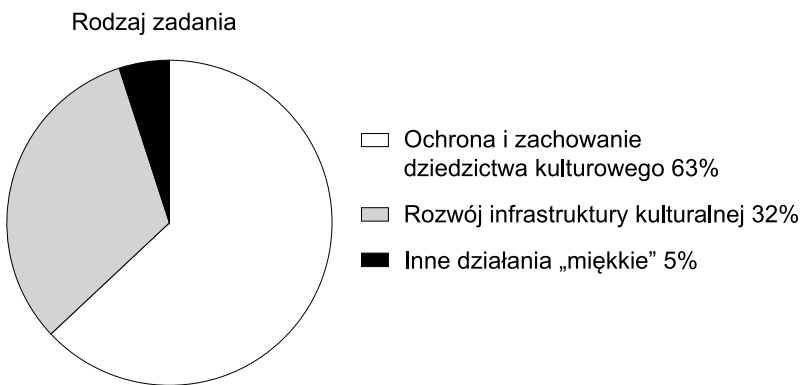


- 1.4 Rozwój turystyki i kultury 837,94
- 1.3.1 Regionalna infrastruktura edukacyjna 102,40
- ▨ 3.3 Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne 144,77
- ▤ 3.2 Obszary przemysłów restrukturyzowanych 115,45
- 1.5 Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego 8,98
- ▧ 3.1 Obszary wiejskie 73,44

Rysunek 1. Całkowite koszty projektów w zależności od działania

Źródło: Misztal (2006, s. 24).

Najwięcej projektów wybrano w ramach działania stwarzającego najszersze możliwości finansowania kultury, Działania 1.4. Rozwój turystyki i kultury. Wsparciem w ramach działania zostały objęte obiekty o charakterze inwestycyjnym z zakresu: ochrony dziedzictwa kulturowego, budowy i rozbudowy infrastruktury kulturalnej. Oprócz projektów infrastrukturalnych wsparciem zostały objęte także projekty miękkie: organizacja imprez i wydarzeń turystycznych oraz kulturalnych dla turystów ze wszystkich regionów kraju i z zagranicy, udział w specjalistycznych targach. Ciekawą inicjatywą był wybór projektów związanych z przygotowaniem i realizacją programów rozwoju oraz promocji lokalnych i regionalnych produktów turystycznych i kulturowych, która to inicjatywa w dużej mierze jest kontynuowana do dziś.



Rysunek 2. Klasyfikacja projektów według typów zadań w ramach Działania 1.4

Źródło: Misztal (2006, s. 26).

W Działaniu 1.4 minimalną wartość projektu określono na poziomie 4 mln zł, a dla projektów promocyjnych — 400 tys. zł. Pomoc w ramach tego działania skierowana była do jednostek samorządu terytorialnego, ich związków, instytucji kultury, organizacji pozarządowych, organów administracji rządowej w województwie oraz spółek non profit.

Finansowanie dziedzictwa kulturowego z poziomu Komisji Europejskiej

Wspólnoty Europejskie zainicjowały wspieranie dziedzictwa kulturowego przez przeznaczenie środków na konserwację i renowację zabytków o szczególnej wartości dla Europejczyków w ramach programu Raphael. W latach 1997–2000 30 mln euro przeznaczono nie tylko na wsparcie dziedzictwa architektonicznego,

ale też m.in. na muzea, obiekty archeologiczne, kolekcje i archiwa o wartości ponadnarodowej. Kolejnym programem bezpośrednio finansowanym z poziomu Komisji Europejskiej była Kultura 2000, dla której dziedzictwo kulturowe stało się tematem przewodnim od 2004 r. (Mokre, 2007, s. 36).

Podobnie było w drugim okresie programowania, w którym Komisja Europejska realizowała program Kultura 2007–2013. Projekty finansowane z tego źródła mogły być realizowane przez instytucje z państw członkowskich UE (oraz z państw trzecich), miały one dotyczyć współpracy międzynarodowej, europejskich festiwali, badań polityki kulturalnej.

Program Kultura wspiera inicjatywy ponadnarodowe ukierunkowane na dialog między kulturami, obieg dzieł oraz wyrobów artystycznych w sektorze kultury czy ponadnarodową mobilność osób pracujących i związanych z sektorem kultury. Wspierane są tu organizacje, działania, projekty promocyjne i badawcze realizowane we wszystkich sektorach kultury, z wyjątkiem sektora audiowizualnego, dla którego przeznaczony jest osobny program Media (Wasilewska, 2009, s. 33)⁴. W programie Media akcentowano ochronę różnorodności kulturowej i językowej oraz kinematograficznego i audiowizualnego dziedzictwa europejskiego. Z aprobatą dofinansowywano także działania promujące dialog międzykulturowy.

Finansowanie inwestycji w kulturę ze środków unijnych 2007–2013 na poziomie krajowym

Strategia finansowania inwestycji w obiekty kultury w latach 2007–2013 stanowiła kontynuację okresu programowania 2004–2006. Wnioski wyciągnięte z poprzedniego okresu stały u podstaw założeń dystrybucji środków unijnych w okresie obecnym. Jednym z największych wyzwań przy programowaniu sposobu wydawania środków w zakresie kultury było ustalenie kryterium ich wydawania.

Przyjęto dwa główne kryteria, które wpłynęły na sposób dystrybucji środków. Pierwszym był podział administracyjny wprowadzający linię demarkacyjną pomiędzy 16 nowymi regionalnymi programami operacyjnymi (RPO) a największym programem ogólnokrajowym dla kultury: Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko (POIŚ). Jako drugie kryterium, pieczętujące zasady podziału środków i uszczegółowiające metodę kwalifikowania projektów do dofinansowania, została przyjęta metoda kwotowa, odzwierciedlająca podział ze względu na wielkość i kosztochłonność projektu.

⁴ Program Media powstał decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1718/2006 (WE) z 15 listopada 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie programu wspierającego europejski sektor audiowizualny MEDIA 2007.

Wielkość projektów finansowanych z programów regionalnych powinna być mniejsza niż 5 mln euro. Dopuszczono jednak przeznaczenie do dofinansowania z programów regionalnych projektów większych niż 5 mln euro, w wypadku gdy projektodawca uzasadni, że realizacja danego projektu w sposób istotny przyczyni się do wzrostu gospodarczego lub rozwoju regionu.

Cechą wspólną dofinansowania projektów z zakresu kultury w ramach RPO i POIŚ jest zasada, że nie powinny one generować zysku i zostaną realizowane przez podmioty publiczne i pozarządowe. Poziom dofinansowania nie powinien, co do zasady, przekroczyć 85% kosztów kwalifikowanych (Smoleń, Tylus, 2006, s. 102).

W drugim okresie programowania (2007–2013) nastąpiła także pewna ewolucja z podejścia ściśle roszczeniowego instytucji kultury, oczekujących coraz więcej i więcej środków finansowych, do podejścia koncepcyjnego, zbudowanego na polityce prowadzącej do rozwoju społecznego i gospodarczego.

W założeniach Narodowego Programu Rozwoju na lata 2007–2013 doceniono i przypisano większą rolę kultury w kształtowaniu tożsamości i dojrzałości społeczeństwa. Kulturę uznano za jeden z zasadniczych elementów budowy społeczeństwa wiedzy, wpływający na rozwój regionalny, a w konsekwencji na rozwój gospodarczy kraju. W dokumencie strategicznym Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004–2020 widać wzrost roli kultury docenianej jako wartość dla społeczeństwa sama w sobie (Borowiecki (red.), 2005, s. 42).

W okresie 2007–2013 przewidziano także komponenty finansujące działania związane z kulturą, jak np. PO Rozwój Obszarów Wiejskich w Działaniu 3.3. Odnowa i Rozwój Wsi. W PO Innowacyjna Gospodarka na wsparcie kultury przeznaczono Działanie 6.4. Inwestycje w produkty turystyczne o znaczeniu ponadregionalnym. Nie bez znaczenia są także środki będące w zasobach regionalnych programów operacyjnych. Dofinansowanie w tych programach otrzymują projekty z zakresu utrzymania i ochrony dziedzictwa kulturowego o znaczeniu regionalnym i lokalnym.

Środki na ochronę dziedzictwa kulturowego na poziomie ogólnopolskim i międzyregionalnym

Fundusze na rzecz kultury na poziomie ogólnopolskim i międzyregionalnym znajdujemy w programie najbardziej istotnym pod względem wielkości zakontraktowania oraz szeroko zakrojonych celów ukierunkowanych na pamięć i ochronę dziedzictwa kulturalnego, w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko (POIŚ). Zgodnie z Narodową Strategią Spójności (NSS) ten program operacyjny czerpie finansowanie swoich priorytetów z dwóch funduszy europejskich: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności (FS).

Szczególnie istotnym obszarem dofinansowania kultury, leżącym w polu zainteresowania badaczy, jest w POIŚ Priorytet 11.

Priorytet 11. Kultura i dziedzictwo kulturowe

Pomysłodawcom tego priorytetu przyświecał cel podobny jak w poprzednim okresie programowania: aby zwiększyć atrakcyjność Polski dzięki wykorzystaniu potencjału kulturalnego i dziedzictwa kulturowego o znaczeniu światowym i europejskim (Wasilewska, 2009, s. 122). W Priorytecie 11. Kultura i dziedzictwo kulturowe przewidziano trzy działania, z których organizacje rządowe i samorządowe mogły uzyskać środki. Organizacje pozarządowe mogą korzystać tylko z dwóch pierwszych działań.

Działanie 11.1. Ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadregionalnym

W polu zainteresowania badaczy znalazło się Działanie 11.1. Ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadregionalnym, ponieważ zaplanowano w nim kluczowe działania dla ochrony zabytków.

Dofinansowanie w tym działaniu przeznaczone było głównie na projekty obejmujące ochronę i zachowanie dziedzictwa narodowego: rewitalizację, konserwację, renowację, zachowanie, zakup środków trwałych, a także adaptację na cele kulturalne obiektów wpisanych do rejestru zabytków. Dofinansowanie obejmowało też projekty z zakresu rozwojów zasobów cyfrowych i digitalizacji w obszarze kultury. Maksymalny udział dofinansowania w wydatkach projektów wynosi 100% w wypadku państwowych jednostek budżetowych, a w wypadku innych instytucji 85%. Natomiast w wypadku beneficjentów będących jednostkami samorządu terytorialnego środki w wysokości min. 5% muszą być zagwarantowane ze środków własnych.

Działanie 11.2. Rozwój oraz poprawa stanu infrastruktury kultury o znaczeniu ponadregionalnym oraz zwiększenie dostępu do kultur

Działanie to ukierunkowane jest na wspieranie prac w zakresie rozwoju oraz poprawy innej niż zabytkowa infrastruktury kultury o znaczeniu ponadregionalnym. Uzyskanie wsparcia przewidziane jest dla projektów obejmujących także zwiększenie dostępu do kultury oraz wzrost atrakcyjności turystycznej kraju dla turystów, inwestorów i mieszkańców.

Działanie 11.3. Infrastruktura szkolnictwa artystycznego

W tym wypadku wspierane są projekty mające na celu poprawę infrastruktury i rozwój szkół i uczelni artystycznych. W ramach działania możliwe jest także zwiększenie dostępu do edukacji artystycznej i kulturowej oraz projekty obejmujące poprawę jakości edukacyjnej poprzez tworzenie nowoczesnej bazy warsztatowej dla uczniów i studentów.

Metodologia badania

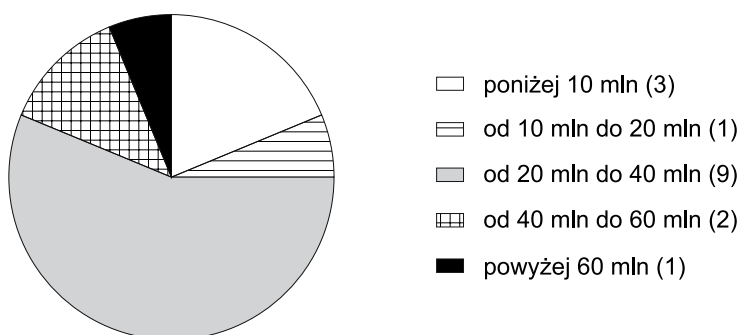
Odbiorcami badania byli wszyscy beneficjenci Działania 11.1. Badanie zostało zrealizowane metodą CATI (Computer-Assisted Telephone Interviewing), jedną z popularnych metod stosowanych w badaniach ewaluacyjnych. Wszystkim 27 beneficjentom Działania 11.1 zaproponowano udział w badaniu telefonicznym i przeprowadzeniu ankiety. Badanie zostało przeprowadzone w okresie od 1.04.2013 r. do 30.06.2013 r. W pełnym badaniu wzięło udział 16 beneficjentów, co daje wskaźnik zgody na wypełnienie ankiety na poziomie 59,29%.

Badanie empiryczne

Autorzy przeprowadzili badanie wśród instytucji będących w gronie odbiorców pomocy w Działaniu 11.1. Ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadregionalnym Priorytetu 11. Kultura i dziedzictwo kulturowe ogólnopolskiego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Jego celem było poznanie efektów dotacji. Rezultaty wpływu interwencji unijnej zostały przyjęte na potrzeby badania jako zgodność otrzymanych wyników projektu z zapisami zawartymi w uszczegółowieniu Działania 11.1. W dokumencie programowym, o którym mowa, oczekiwano poprawy stanu zabytków, wzrostu znaczenia kultury w kreowaniu miejsc pracy i PKB oraz atrakcyjności kraju.

Skala projektów

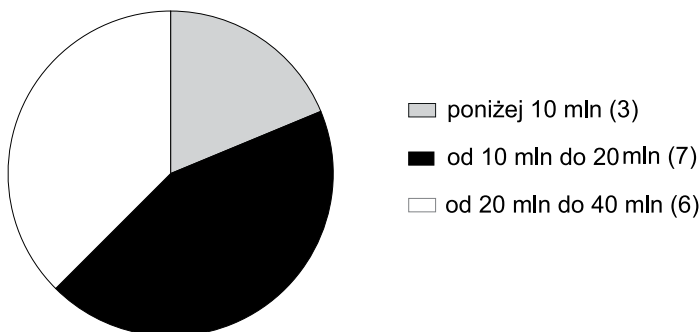
Z informacji udzielonych przez respondentów wynika, że kwoty zawartych umów na wykonanie projektów wahają się od 5 299 466,94 do 62 348 693,42 zł (rysunek 3).



Rysunek 3. Zestawienie projektów pod względem ich wartości w zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania.

Wartość otrzymanego dofinansowania odzwierciedlają progi od 5 178 444,80 do 35 751 423,06 zł (rysunek 4).



Rysunek 4. Zestawienie projektów pod względem wartości otrzymanego dofinansowania w zł
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania.

Źródła finansowania wkładu własnego

Dla beneficjentów programów unijnych oczywiste jest, że do realizacji projektu Unia wymaga wkładu własnego. Jest to warunek obligatoryjny we wszystkich projektach infrastrukturalnych dla kultury, finansowanych ze źródeł EFRR. W funduszach strukturalnych zdarzają się wyjątki od tej reguły. W przypadku projektów finansowanych z EFS możliwe jest pozyskanie w 100% środków na pokrycie wydatków projektu. W praktyce realizacja takich projektów związana jest oczywiście z koniecznością zapewnienia pewnego zaplecza, w którym odbywa się projekt, posiadania biura i urządzeń koniecznych do właściwego wykonania zadań. Dysponowanie takim zapleczem łączy się faktycznie z koniecznością poniesienia wydatków ze środków własnych. Koszty zatrudnienia personelu projektu powinny być precyzyjnie zaplanowane na zamknięty czas realizacji. Nie sprzyja to jednak zapewnieniu i utrzymaniu odpowiednio kompetentnej i wykształconej kadry — kadra ma mieć wymagane kompetencje już w momencie przystąpienia do projektu, choć jej wykształcenie było finansowane z innych źródeł. Koszty takie mogą dotyczyć wydatków poniesionych przed lub podczas realizacji projektu — zostaną podważone podczas kontroli jako niezasadnie wydane⁵. Ponadto koszty uznane początkowo za kwalifikowane mogą zostać uznane za niekwalifikowane przez Instytucje Wdrażające, Pośredniczące, Zarządzające oraz wiele innych instytucji uprawnionych do kontrolowania wydatków (ze względu na swoje uprawnienia wynikające z przepisów krajowych lub unijnych) także po zakończeniu projektów. Czas, w którym może zostać dokonana kontrola po zakończeniu projektu, obejmuje „okres trwałości projektu”⁶.

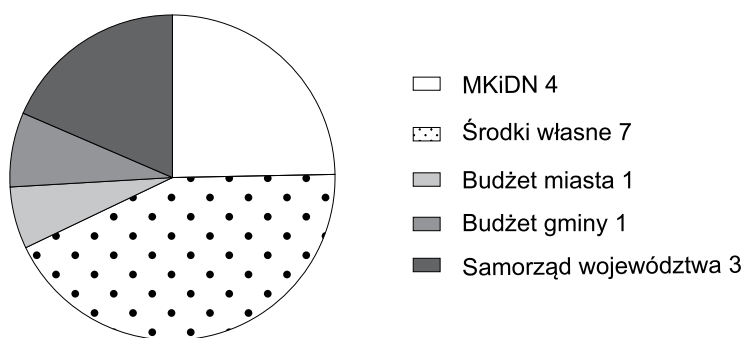
⁵ Autorzy spotkali się ze sformułowaniem ze strony instytucji pośredniczącej, określającej taki wydatek jako „wyluczony z kwalifikowania”.

⁶ W wypadku innych programów okres dokonania kontroli wydatków jest możliwy nawet do 10 lat po otrzymaniu środków. Okres ten obowiązuje np. w wypadku otrzymania pomocy publicznej w ramach Działania 1.3 Wsparcie Odnawialnych Instrumentów Finansowych dla MŚP Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013.

W Działaniu 11.1 okres trwałości finansowo-instytucjonalnej projektu obejmuje minimum 5 lat i liczony jest od dnia zakończenia projektu. W tym czasie instytucja będąca beneficjentem środków unijnych zobowiązuje się do zachowania charakteru obiektu, na jaki otrzymała środki.

Badani beneficjenci zapewnili wkład własny głównie ze środków publicznych. Ze środków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN) zostały sfinansowane 4 projekty. Dotację z samorządu województwa dostały 3 podmioty. Wkład własny pochodził także z budżetu miasta i budżetu gminy. Finansowanie ze środków własnych podało 7 instytucji.

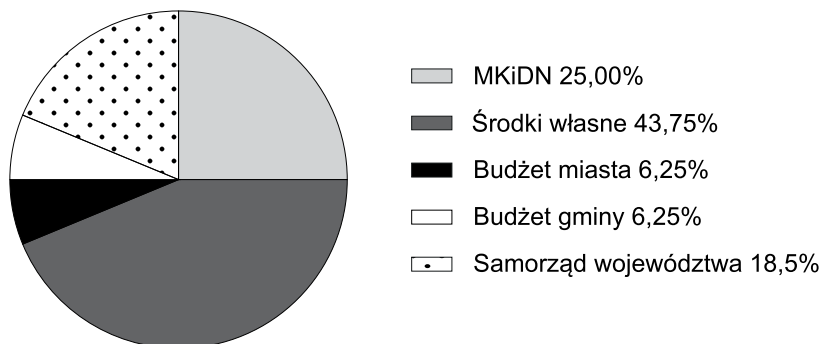
Pochodzenie wkładu własnego zapewnionego przez beneficjentów Działania 11.1 przedstawia rysunek 5, a źródła finansowania wkładu własnego w procentach zawarte zostały na rysunku 6.



Rysunek 5. Pochodzenie wkładu własnego przy realizacji projektu

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania.

W większości wypadków środki własne pochodziły ze sprzedaży biletów wstępu i wynajmu sal. W jednym wypadku projekt był realizowany w partnerstwie, a środki własne pochodziły od lidera i partnerów. Jeden beneficjent podał łączony sposób finansowania wkładu własnego: ze środków MKiDN oraz własnych.



Rysunek 6. Źródła finansowania wkładu własnego

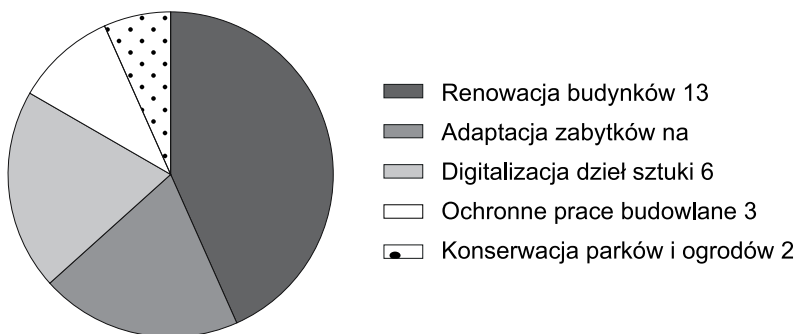
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania.

Rezultaty finansowania projektów objętych Działaniem 11.1

Respondenci uczestniczący w badaniu podali efekty, jakie przyniosło wsparcie, w postaci rezultatów materialnych i niematerialnych.

Rezultaty materialne

Odpowiedzi, których udzielili beneficjenci, można podzielić na równe obszary tematyczne. Jednak ze względu na twarde rezultaty, do których osiągnięcia zobowiązali się beneficjenci, odpowiedzi zostały zakwalifikowane do pięciu kategorii. Kategorie te jednocześnie uwzględniają specyfikę danej instytucji i charakter projektu, który był przez nią realizowany. Pierwsza kategoria to renowacja budynków. W niej znalazło się 13 obiektów, do których należą: dawny obóz koncentracyjny, zamki i pałace, klasztory, obiekty przemysłowe. Do drugiej kategorii należą ochronne prace budowlane, które objęły: dawny obóz koncentracyjny i klasztory (3 projekty). Trzeci rodzaj przeprowadzonych prac to konserwacja parków i ogrodów (2 projekty). Czwarta kategoria to adaptacja zabytkowych budynków na potrzeby instytucji kultury — była przedmiotem 6 projektów realizowanych przez muzea, teatry, ośrodki kultury. Kategorią digitalizacji dzieł sztuki i przedmiotów zabytkowych objęto 6 projektów dotyczących: filmów, książek i map, maszyn i urządzeń przemysłowych.



Rysunek 7. Rezultaty materialne, jakie przyniosły działania przeprowadzone w ramach projektów

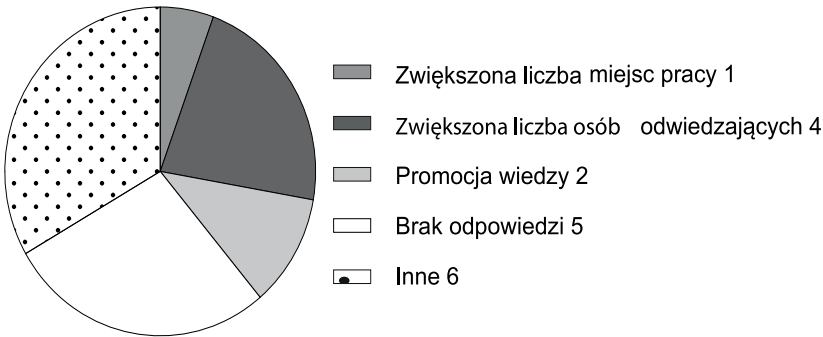
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania.

Z odpowiedzi respondentów wynika, że pozyskane środki w większości wypadków przeznaczone zostały na renowację i modernizację budynków (13 z 16 projektów). W dużej mierze pieniądze zakwalifikowane jako ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturalnego posłużyły na fizyczne odzyskanie dawnego „blasku” lub utrzymanie obiektów budowlanych w obecnym stanie.

Rezultaty niematerialne

Beneficjenci zostali poproszeni o podanie rezultatów niematerialnych, które zostały osiągnięte i korespondują z założonymi celami. Udzielili odpowiedzi, które ujęto w pięciu głównych obszarach tematycznych. Obszar pierwszy ukazuje wzrost liczby miejsc pracy. Drugi — oczekiwany wzrost liczby osób odwiedzających obiekt: mieszkańców i turystów. Obszar trzeci określa wszystkie te wybory, które można uznać za promocję wiedzy o zabytkach, tworzenie pozytywnego wizerunku obiektu w otoczeniu. Na pytanie o rezultaty niematerialne nie odpowiedziało pięciu respondentów i jest to czwarty obszar tematyczny. Obszar piąty stanowią wszystkie te odpowiedzi, które nie mieszczą się w zakresie pojęciowym poprzednich obszarów, więc przyjęte zostały jako „inne” rezultaty.

Rezultaty niematerialne



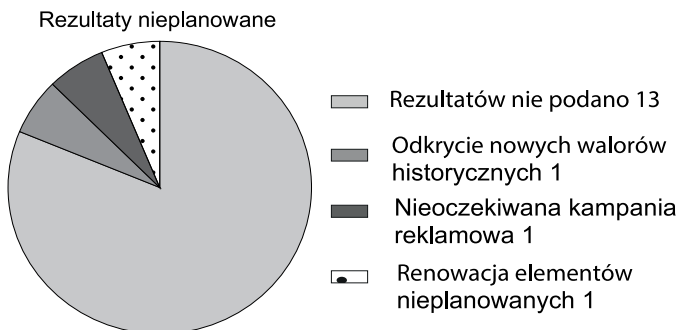
Rysunek 8. Rezultaty niematerialne, jakie przyniosła realizacja projektów

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania.

Warto zwrócić uwagę na rezultaty objęte kategorią „inne”, ponieważ obejmują największy zakres tematyczny. W tej kategorii ujęte zostały odpowiedzi mające znamiona dużego subiektywizmu respondentów. Znalazły się tu takie oceny, jak: wzrost aktywności twórczej środowisk artystycznych, zaspokojenie zwiększających się potrzeb kulturalnych okolicznych mieszkańców, wzrost poziomu edukacji i świadomości kulturowej mieszkańców. Są w tej kategorii także rezultaty, choć niematerialne czy trudno mierzalne w krótkim okresie, lecz przynoszące widzialne efekty w dłuższej perspektywie. Do takiej kategorii „innych” możemy zaliczyć wzrost atrakcyjności regionu dla turystów i mieszkańców lub zachowanie dziedzictwa kulturowego dla przyszłych pokoleń.

Rezultaty nieplanowane

Podczas badania beneficjenci mieli możliwość podzielenia się także rezultatami, których nie można zakwalifikować do poprzednich dwóch grup. Zostali poproszeni o wskazanie skutków, które nie były przewidziane na etapie wniosku o dofinansowanie. Wyniki zawarte w odpowiedziach przedstawiono na rysunku 9.



Rysunek 9. Rezultaty nieplanowane

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania.

Ogromna większość respondentów (tj. 81,25%) wskazała, że rezultatów nieplanowanych nie było. Interesującym przykładem rezultatu nieplanowanego jest odkrycie przez jednego z beneficjentów cennych walorów historycznych: drenianego sufitu polichromowanego, wnęk strzelniczych, popiersia jednego z właścicieli obiektu. Co ciekawe, odkrycie to nastąpiło na budowie, podczas kontroli jednej z uprawnionych do tego instytucji.

Wnioski

Badanie przyniosło informacje o efektach, jakie zdaniem beneficjentów nastąpiły po realizacji projektu. W dużej mierze wpisują się one w oczekiwane założenia programu POIS.

Większość beneficjentów z dużą dokładnością udzieliła informacji o wadze przyjętego dofinansowania w kontekście zapisanych „twardych”, materialnych efektów. Dzięki dofinansowaniu osiągnięte zostały rezultaty założone we wnioskach o dofinansowanie. Większość projektów osiągnęła więcej niż jeden rodzaj produktu materialnego, a największy poziom wykonalności (w wypadku 13 z 16 rezultatów, czyli 81,25%) dotyczył renowacji i modernizacji budynków. Aspekt materialny zachowania dziedzictwa kulturowego został, w oczach beneficjentów, satysfakcjonująco osiągnięty.

Mniej dostrzegalne efekty stały się udziałem rezultatów określonych jako niematerialne. Blisko jedna trzecia beneficjentów (5 z 16, czyli 31,25% badanej

grupy) nie udzieliła informacji świadczącej, że zastrzyk finansowy w postaci pieniędzy unijnych przyniósł efekty inne niż tylko budowlane.

Najgorzej wypadła grupa efektów nieplanowanych. Pytanie o rezultaty nieplanowane tymczasem wydawało się najciekawsze, ponieważ wykraczało poza ścisły rygor zadeklarowanych efektów w obrębie wniosku o dofinansowanie, które przecież były zakładane na wiele miesięcy czy lat przed rozpoczęciem rzeczywistego projektu — a w takiej odległej perspektywie trudno o zdolność przewidzenia wszystkich efektów projektu.

W trakcie badania liczba beneficjentów, którzy nie podali rezultatów nieplanowanych, osiągnęła 81,25%. Możliwym wyjaśnieniem tego stanu może być wniosek, że inne rezultaty niż zaplanowane nie muszą być wykazywane podczas rozliczenia projektu. Ich odkrycie będzie sukcesem wtedy, gdy projekty będą poddane wieloaspektowej ewaluacji w krótkim i długim okresie po ukończeniu projektu. Warunkiem koniecznym wydaje się w tym wypadku przypisanie kluczowej wagi jednej z kategorii do zweryfikowania: rezultaty „nieplanowane” podczas oceny długoterminowej trwałości projektu.

Reasumując, należy podkreślić, że choć kultura kojarzy się przede wszystkim z wartościami niematerialnymi, które mogły się pojawić jako rezultaty „inne”, to jednak dla większości respondentów nie okazały się one istotne — uwaga została nakierowana na rezultaty wymierne: budowlane. Wydaje się, że beneficjenci dobrze zrozumieli intencje autorów programu, w którym nacisk został położony na stronę materialną kultury jako bazy ochrony dziedzictwa kulturowego.

Zgodnie z oczekiwaniami zawartymi w uszczegółowieniu programu nastąpiła zatem postulowana poprawa stanu zabytków pod względem budowlanym i pewien wzrost znaczenia kultury w kreowaniu miejsc pracy. Działanie 11.1 w dużej mierze polegało na renowacji i modernizacji obiektów, wpisuje się zatem w utrzymanie struktury, w której wartości niematerialne mogą być przekazywane.

Bibliografia

- Bienias S., Opalka E. (red.) (2010), *Ewaluacja ex post Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006*, Warszawa.
- Borowiecki R. (red.) (2005), *System regulacji w kulturze — finansowanie, zarządzanie, współdziałanie*, Kraków.
- Finansowanie kultury z funduszy europejskich w Polsce w latach 2004–2006, praca zbiorowa*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2006.
- Ilczuk D., Misiąg W. (2003), *Finansowanie i organizacja kultury w gospodarce rynkowej*, Warszawa.
- Lis S. (2001), *Finansowanie kultury w Polsce. Programy i organizacje zagraniczne. Część 2*, Warszawa.
- Misztal K. (2006), *Możliwości finansowania kultury w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego w okresie programowania na lata 2004–2006*, [w:] *Finansowanie kultury z funduszy europejskich w Polsce w latach 2004–2006*, Warszawa.

- Mokre M. (2007), *European Cultural Policies and European Democracy*, „The Journal of Arts Management, Law and Society” 37, nr 1.
- Smoleń M., Tylus K. (2006), *Zakończenie. Możliwości finansowania kultury w Polsce w ramach nowej perspektywy finansowej UE 2007–2013*, [w:] *Finansowanie kultury z funduszy europejskich w Polsce w latach 2004–2006*, Warszawa.
- Wasilewska M. (2009), *Fundusze unijne dla organizacji pozarządowych w latach 2007–2013*, Warszawa.

Akty prawne

- Ustawa z dn. 25 października 1991 r. o organizowaniu działalności kulturalnej, Dz.U. z 2001 r. Nr 13.
- Ustawa z dn. 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. z 1999 r. Nr 141.
- Ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 1998 r. Nr 91.
- Ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r. Nr 142.

Netografia

- <http://www.program-kultura.eu/> (dostęp: 15.10.2013).
- <http://www.pois.gov.pl/Dokumenty/Strony/Dokumenty.aspx> (dostęp: 2.11.2013).