

*dr Piotr Soltyk*¹

Katedra Finansów Samorządowych
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Transfery finansowane z budżetu państwa na ochronę zabytków w Polsce

WPROWADZENIE

Ochrona i opieka nad zabytkami w Polsce wpisuje się w system dziedzictwa kulturowego. Wynika to z tego, że dziedzictwo kulturowe stanowi jeden z fundamentalnych aspektów życia i działalności współczesnego człowieka. Obiekty zabytkowe są nie tylko materialną emanacją przeszłości, stanowią również cenny element kultury, przyczyniający się do kształtowania otoczenia człowieka, mający wszechstronny wpływ na jego życie codzienne [Uchwała nr LIV/354/2010 Rady Powiatu w Lubinie..., 2010].

System ochrony zabytków w Polsce, na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat uległ większym lub mniejszym przeobrażeniom. Motywów tego stanu rzeczy niewątpliwie jest bardzo wiele. Najczęściej w literaturze wymienia się kilka zasadniczych powodów. Przy czym mają one pośredni lub bezpośredni wpływ, niestety, na złą sytuację systemu ochrony zabytków. Wynika to przede wszystkim z charakteru zachodzących przemian, które są wynikiem globalnych zmian zachodzących we współczesnym świecie i transformacji ustrojowej, dokonującej się w Polsce od 1989 r., a skutki tych przekształceń determinują przyszłość krajowego zasobu zabytków i jego ochrony [por. Szmygina, 2011, s. 5]. Według danych zawartych w Krajowym Programie Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami na lata 2014–2017, rejestry zabytków nieruchomych na dzień 31.12.2013 r. obejmowały łącznie 67 619 obiektów, przy czym wartość nakładów niezbędnych w skali kraju na ratowanie i utrzymanie wszystkich zabytków Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oszacowało na kwotę 163,3 mld zł, a nakładów rocznych na ok. 16 mld zł [Informacja NIK..., 2016].

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia, można sformułować tezę, zgodnie z którą jednym z czynników przesądzających o niwelowaniu negatywnych zja-

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów i Prawa, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, tel. 48 12 2935081; e-mail: piotr.soltyk@uek.krakow.pl.

wisk w obrębie systemu ochrony nad zabytkami i otoczeniu mającym wpływ na jego kształt jest zdolność finansowania zasobu zabytków.

Celem artykułu jest przedstawienie dotacji jako źródła finansowania systemu ochrony zabytków w Polsce. Realizacja tak przyjętego celu badawczego wymagała dokonania krytycznej analizy porównawczo-opisowej literatury specjalistycznej i opracowań Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

DOTACJA JAKO FORMA WSPARCIA FINANSOWEGO

W nauce finansów publicznych dotacja stanowi jeden z ważniejszych i wciąż aktualnych tematów. Stan ten można uzasadnić znaczeniem dotacji w zapewnieniu realizacji zadań użyteczności publicznej, zarówno na szczeblu centralnym jak również na płaszczyźnie działalności samorządów lokalnych. Termin „dotacja” w ujęciu etymologicznym wywodzi się ze średniowiecznej łaciny. W dosłownym tłumaczeniu pojęcie *dotatio* oznacza „zaopatrzenie”, „wypośażenie” drugiej osoby w określone dobra – mające znaczącą wartość materialną lub finansową. Według zaś *Słownika ekonomicznego* – pod hasłem „dotacja” wskazano „(...) dopłata z budżetu państwa do nieopłacalnej produkcji lub sprzedaży określonego wyrobu lub usługi (dotacja przedmiotowa) lub do nieopłacalnej działalności całego podmiotu gospodarczego (dotacja podmiotowa)” [Komosa, 1998, s. 31]. Jest ona określana także jako „bezzwrotna pomoc finansowa udzielna jakiejś instytucji na określony cel” [Dunaj, 2000, s. 194]. Bardzo ogólną definicję dotacji ustawodawca przedstawił w treści art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 – dalej: u.f.p.).

Mianowicie, w świetle cytowanego przepisu, dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczenia środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Obecnie prawo finansowe stwarza możliwość przekazywania z budżetu kilku rodzajów transferów finansowych w postaci dotacji. Otóż są to: dotacje celowe (art. 127 u.f.p.), dotacje przedmiotowe (art. 130 u.f.p.), dotacje podmiotowe (art. 131 u.f.p.) oraz dotacje przekazywane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego do nowo tworzonego samorządowego zakładu budżetowego – dotacja na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe (art. 15 ust. 5 u.f.p.). Dotacja celowa zgodnie z jej definicją, może być udzielona wyłącznie na konkretnie określony cel. Środki te przeznaczane są m.in. na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji lub zadań bieżących. Istotne jest to, że dotacje celowe mogą być przyznawane według kryteriów uznaniowych, mniej lub bardziej obiektywnych lub mieszanych [Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 95].

Inne przeznaczenie mają dotacje przedmiotowe. Mają one zastosowanie jako dopłaty do kosztów określonych usług, wyrobów kalkulowanych według stawek

jednostkowych. Uzasadnieniem przyznania dotacji przedmiotowej jest okoliczność, iż cena usługi nie w pełni kompensuje koszty jej wytworzenia – uzasadnia to, dopłaty z budżetu pokrywające części kosztów usługi [Lachiewicz, Legutko, Winiarz, 2006, s. 18]. Mniej popularną w działalności jednostek sektora publicznego jest dotacja podmiotowa. Tego rodzaju dotacje służą wyłącznie do dofinansowania działalności bieżącej podmiotu.

Przesłanką wskazującą na wyróżnienie dotacji w systemie finansów publicznych są jej cechy. Pozwalają one w sposób ogólny odróżnić pojęcie dotacji od subwencji. Zasadnicza różnica między tymi kategoriami finansowymi sprowadza się do tego, iż podmiot otrzymujący subwencję nie musi rozliczać się z jej wykorzystania, natomiast podmiot otrzymujący dotację jest do tego zobowiązany (z tym, że nie dotyczy to subwencji dla partii politycznych) [por. Wernik, 2014, s. 39].

Ważną właściwością jest fakt, że tak rozumiane „dotowanie” (zaopatrzenie w publiczne środki finansowe) jest wyrazem uznania działalności danego podmiotu (beneficjenta) za działalność istotną dla osiągnięcia celów i zadań podmiotu administracji publicznej (donatora) [Lachiewicz, Legutko, Winiarz, 2006, s. 14]. Wśród licznych cech dotacji wskazać należy przede wszystkim te, wynikające z przepisów prawa. Jest to wymóg udzielenia dotacji jedynie na podstawie aktów prawa publicznego – konkretnej podstawy prawnej, stwarzającej możliwość uruchomienia finansowych środków publicznych, na realizację określonego zadania publicznego. Brak wyraźnej podstawy prawnej wyklucza możliwość do udzielenia dotacji. Cały proces ustalenia, przekazania, rozliczenia, a także kontroli w przedmiocie prawidłowości wykorzystania dotacji musi odbywać się zgodnie z ustalonymi normami i regułami ustalonymi w tym zakresie. Aby dokonać wydatku w formie dotacji, z przepisów ustawy musi jednoznacznie wynikać, że [Lachiewicz, Legutko, Winiarz, 2006, s. 14]:

- wydatek budżetowy jest realizowany poprzez dotację;
- jakiego rodzaju jest udzielona dotacja;
- w jaki sposób ustala się wysokość dotacji;
- komu można udzielić dotacji.

Pamiętać trzeba, że dotacje to środki publiczne podlegające szczególnym zasadom rozliczenia. W związku z tym każde działanie powodujące naruszenie zasad lub trybu przekazywania, udzielania, czy niezgodności polegające na nieterminowym zatwierdzeniu przez donatora rozliczenia dotacji, a także nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu – wyczerpuje przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych stosownie do wymogów określonych w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1311). Reżim dyscypliny finansów publicznych dotyczy także beneficjenta. Nagminną przesłanką skutkującą przypisaniem dyscypliny za naruszenie ładu finansów publicznych jest wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez donatora. Równie często w praktyce gospodarowania środkami publicznymi nierozliczenie w terminie dota-

cji przez beneficjanta, powoduje spełnienie przesłanki naruszenia dyscyplin finansów publicznych [Lipiec-Warzecha, 2012, s. 122]. Na potwierdzenie tezy, iż dotacje są środkami podlegającymi szczególnym zasadom rozliczania, może świadczyć orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 24 stycznia 2011 r., w którym to wyraźnie podniesiono, że „naruszenie trybu postępowania przy udzielaniu dotacji stanowi samoistną przesłankę naruszenia dyscypliny finansów publicznych” (orzeczenie GKO z 24.01.2011 r. BDF1/4900/85/86/RN-16/09/06, Lex nr 794042).

ZASADY FINANSOWANIA OPIEKI NAD ZABYTKAMI W POLSCE

Podstawowym aktem prawnym, normującym systemowo zakres oraz formy ochrony i opieki nad zabytkami w Polsce jest ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2187 – dalej: u.o.z.). Beneficjentem dotacji na ten cel może być osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna. Jednak warunkiem otrzymania środków publicznych jest posiadanie przez wnioskującego podmiot tytułu prawnego do zabytku. Z punktu widzenia możliwości finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych tytuł prawny do zabytku może wynikać z [art. 71 u.o.z. oraz Bieniaszewska, Stelmaszczyk, Czarnocki i in., 2011, s. 64]:

- prawa własności (art. 140 kodeksu cywilnego – dalej: k.c.);
- użytkowania wieczystego (art. 232 k.c.);
- ograniczonych praw rzeczowych (użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze prawo do lokalu oraz hipoteka – art. 244 k.c.);
- stosunek obligacyjny (np. umowa dzierżawy – art. 693 k.c.);
- trwały zarządu (art. 43 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami).

Należy dodać, iż w przypadku posiadania tytułu prawnego do zabytku przez jednostkę samorządu terytorialnego, wówczas sprawowanie opieki nad zabytkiem jest zadaniem własnym tej jednostki. Przegląd samorządowych ustaw ustrojowych pozwala stwierdzić, iż zadania w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami nałożone zostały przez ustawodawcę jako zadania własne poprzez następujące zapisy – w przypadku gmin art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 446], dla powiatów w treści art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym [tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 814], a także na szczeblu województwa w dyspozycji art. 14 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie województwa [tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 486].

Dotacje na ochronę zabytków są przekazywana przez dysponentów części budżetowych np. Cz. 24 – „Kultura i Ochrona Dziedzictwa Narodowego”. Zaś z budżetu samorządowego, środki finansowe na ochronę zabytków są przekazywane z zachowaniem zasad klasyfikacji budżetowej określonej w rozporządzeniu

Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych [tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.] – powinny być ujmowane w dziale 921 – „Kultura i Ochrona Dziedzictwa Narodowego”, rozdział 92120 – „Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami”. W zależności od zakresu przedmiotowego i podmiotowego udzielanej dotacji, jest ona ujmowana w budżecie na poniżej wymienionych paragrafach klasyfikacji:

- § 272 – „Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych, przekazane jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych”;
- § 273 – „Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych, przekazywane jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych”;
- § 656 – „Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych obiektów zabytkowych, przekazane jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych”.

Prawidłowe stosowanie klasyfikacji budżetowej przyczynia się do efektywnego zarządzania finansami publicznymi. Ujęcie bowiem kwot dotacji w dokumentach planistycznych, budżecie i w sprawozdaniach zgodnie z zasadami klasyfikacji budżetowej, bez wątpienia ma pozytywny wpływ na wartość poznawczą treści ekonomicznej ponoszonych wydatków, wzmacnia walory transparentności operacji finansowych i gospodarczych, a społeczeństwu lokalnemu pozwala w większym stopniu dokonywać wnikliwej oceny, a tym samym *rozliczalności* decydentów z podjętych (lub zaniechania) decyzji finansowych angażujących finansowe środki publiczne.

Dofinansowanie prac mających na celu zapewnienie ochrony zabytku wpisanym do rejestru może nastąpić ze środków budżetu państwa, którymi dysponuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego lub środków finansowych wojewódzkiego konserwatora zabytków którymi dysponentem jest wojewoda. Zabytek zaś wpisany na Listę Skarbów Dziedzictwa może być dofinansowany dotacją przekazaną ze środków budżetu państwa z części 24 [art. 74 u.o.z.]. Regulacje prawa stwarzają możliwość udzielenia dotacji osobom fizycznym bądź jednostkom przez ministra do spraw kultury i ochrony dziedzictwa na podstawie zawartej umowy.

Wysokość udzielanej dotacji jest prawnie zróżnicowana. W przypadku gdy zabytek wpisany jest do rejestru zabytków jej wysokość nie może przekroczyć 50% nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych. Natomiast gdy zabytek posiada wyjątkową wartość historyczną, artystyczną lub naukową albo wymaga przeprowadzenia złożonych prac zapewniających jego ochronę wówczas może być udzielona dotacja do wysokości 100% nakładów koniecznych [zob. szerzej: art. 78 u.o.z.]. Katalog zawierający nakłady konieczne, które mogą być dofinansowane lub finansowane ze środków dotacji jest dosyć rozbudowany. Ustawodawca w treści art. 77 u.o.z przedstawił aż 17 punktów

zawierających szczegółowe informacje o rodzajach nakładów na które przeznaczone zostają dotacje. Możemy w nim dostrzec m.in. takie pozycje jak: sporządzenie ekspertyz technicznych i konserwatorskich, wykonanie dokumentacji konserwatorskiej, czy wykonanie projektu budowlanego zgodnie z przepisami Prawa budowlanego [zob. art. 77 u.o.z.]. Warto podkreślić, iż katalog prezentujący zakres przedmiotowy dotacji jest zamknięty, co oznacza brak możliwości jego rozszerzenia o kolejne pozycje rodzajów nakładów.

Jak już wcześniej wspomniano, spośród innych rodzajów wydatków publicznych dotacje wyróżniają się szczególnymi zasadami rozliczeń. Liczne zasady rozliczeń dotacji na ochronę zabytków zarówno tych udzielonych z budżetu państwa, czy budżetu samorządowego normują ogólne przepisy u.f.p lub odrębne akty prawne (najczęściej w formie rozporządzenia wykonawczego), a także zapisy umowy dotacyjnej. Samo pojęcie rozliczenie dotacji nie zostało zdefiniowane w przepisach u.f.p. Pod hasłem „rozliczenie” w *Słowniku współczesnego języka polskiego* wyjaśniono ten termin jak: „liczenie, ustalenie wysokości należności lub zobowiązań drugiej strony, ustalenie rzetelności rozliczeń pieniężnych między stronami umowy” [Dunaj, 2002, s. 257]. W proces rozliczenia dotacji udzielonej na ochronę zabytków – podobnie jak na każdy inny cel publiczny zaangażowany zostaje organ udzielający (donator), a także beneficjent jako podmiot odpowiedzialny za legalne zarządzanie środkami publicznymi otrzymanymi w formie dotacji.

WYDATKI Z BUDŻETU PAŃSTWA NA OCHRONĘ ZABYTKÓW

Ostatecznym skutkiem fiskalnej aktywności państwa, a ściślej władz publicznych, tj. władz państwowych i władz samorządowych, jest wydatkowanie zgromadzonych środków pieniężnych – wydatkowanie to jest związane z realizacją funkcji celów i zadań tych władz [Owsiak, 2013, s. 223]. Wydatki publiczne ponoszone z budżetu państwa, jak również z budżetów samorządowych aby mogły być uznane za legalne muszą spełniać szereg wymogów natury prawno-formalnej. Dokonywane są na podstawie konkretnej podstawy prawnej wynikającej począwszy od zapisów ustawy zasadniczej i wydanych na jej podstawie licznych innych ustaw szczegółowych normujących dogłębnie formy i zakres realizowanych zadań publicznych i ponoszonych w związku z tym wydatków publicznych. W dalszej kolejności istotne znaczenie dla procesu typizacji wydatków publicznych mają akty wykonawcze.

Ustawową zasadą jest to, że wydatki publiczne mogą być ponoszone jedynie na cele wynikające z zadań publicznych. Termin zadań publicznych ma fundamentalne znaczenie dla istoty finansów publicznych w funkcjonowaniu każdego demokratycznego państwa. W literaturze przedmiotu spotykane są opinie, według których „przez zadania publiczne należy rozumieć zadania (obowiązki) prawnie nałożone na organy władzy publicznej. Katalog zadań publicznych (nieistniejący zresztą w zwartej postaci) można traktować jako wykaz szczególnego rodzaju usług, do których

świadczenia są zobowiązane organy władzy publicznej” [Malinowska-Misiąg, Misiąg, 2006, s. 14]. Bez wątpienia ochrona zabytków wpisuje się w rozległy katalog zadań publicznych, finansowanych z budżetu centralnego lub budżetów samorządowych. Obowiązek ten potwierdzają chociażby zapisy znajdujące się w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Bowiem, jak wynika z treści art. 5 i art. 6 ustawy zasadniczej, Rzeczypospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego, a także stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury.

W analizowanym okresie wykonanie środków finansowych w cz. 24 KiODN były wyraźnie zróżnicowane. Na uwagę zasługuje, iż na przestrzeni ostatnich lat (2010–2016) wykonanie wydatków w tej części budżetu państwa wzrosło o (68%), co może wskazywać na radykalną zmianę w zakresie finansowania systemu ochrony zabytków w Polsce. Niemalże znaczenie na ten stan ma możliwość aplikowania po środki finansowe pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Realizacja wydatków budżetowych w dziale 921 – „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” odbywa się w oparciu o ustawę budżetową. Oznacza to, możliwość pojawiania się decyzji stwarzających podstawy do dokonywania zmiany planowanych kwot wydatków budżetowych. W badanym okresie udział wydatków wykonanych działu 921 w cz. 24 – KiODN nie ulegał dużym wahaniom. Kształtował się on w przedziale od (48%) w roku 2013 do (59%) w roku 2016. Szczegółowe dane liczbowe informujące o udziale wydatków działu 921, w cz. 24 – KiODN przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Wydatki zrealizowane działu 921 w cz. 24 – KiODN w latach 2010–2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Udział zrealizowanych wydatków działu 921 w części 24 – „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”							
Wydatki Cz. 24 –KiODN (w tys. zł)	2 341 561	2 471 258	2 827 715	2 838 756	2 991 054	3 245 117	3 929 285
Wydatki działu 921 (w tys. zł)	1 196 199	1 231 607	1 471 273	1 389 587	1 473 449	1 690 011	2 323 258
Udział (%)	51	49	52	48	49	52	59

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Sprawozdanie z wykonania budżetu...].

W ramach działu 921, udział zrealizowanych wydatków z rozdziału 92120 – „Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami” nie jest zbyt oszałamiający i wyniósł od (4,1%) w roku 2016 do (8,1%) w 2010 roku. Do pokaźnych działalności finansowanych w ramach działu 921 w szczególności zaliczyć należy: rozdział 92118 – „Muzea” (48,8%), rozdział 92113 – „Centra kultury i sztuki” (9,0%); rozdział 92106 – „Teatry” (7,9%) oraz rozdział 92108 – „Filharmonie, orkiestry, chóry i kapele” (7,4%) [Sprawozdanie z wykonania budżetu..., 2016]. Dane liczbowe o zrealizowanych wydatkach na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami przedstawione zostały w tabeli 2.

Tabela 2. Udział wydatków na ochronę zabytków w wydatkach działu 921 w latach 2010–2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Udział zrealizowanych wydatków w rozdziale 92120 – Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w wydatkach ogółem działu 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego							
Wydatki działu 921 (w tys. zł)	1 196 199	1 231 607	1 471 273	1 389 587	1 473 449	1 690 011	2 323 258
Wydatki rozdział 92120 (w tys. zł)	96 983	62 949	103 484	104 066	92 932	102 356	97 092
Udział (%)	8,1	5,1	7,0	7,4	6,3	6,0	4,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Sprawozdanie z wykonania budżetu...].

Analizą objęto także wykonanie wydatków budżetowych przeznaczonych na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami – po ostatecznym dokonaniu zmiany kwot wydatków ujętych w ustawie budżetowej. W okresie 2010-2016 zaobserwowano wyraźne zróżnicowanie w realizacji środków finansowych ujętych w rozdziale 92120. Blisko 100% zaplanowanych wydatków w tym rozdziale, zostało poniesione w 2012 roku, najniższy zaś udział bo (88,8%) wykonania odnotowano w 2011 roku. Zróżnicowanie wysokości zrealizowanych wydatków na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami może posiadać wielorakie przyczyny. Niepełna realizacja wydatków spowodowana w szczególności była: decyzjami dysponenta o blokowaniu środków, nierozstrzygnięciem postępowań przetargowych lub innymi trudnościami formalnymi.

W tabeli 3 przedstawiono dane liczbowe informujące o udziale zrealizowanych wydatków na ochronę zabytków w stosunku do budżetu po zmianach.

Tabela 3. Wykonanie wydatków na ochronę zabytków w stosunku do budżetu po zmianach

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Wykonanie wydatków w rozdziale 92120 – Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w stosunku do budżetu po zmianach							
Budżet po zmianach (w tys. zł)	103 632	70 923	104 379	106 441	95 974	103 698	100 019
Wydatki rozdział 92120 (w tys. zł)	96 983	62 949	103 484	104 066	92 932	102 356	97 092
Udział (%)	93,6	88,8	99,1	97,8	96,8	98,7	97,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Sprawozdanie z wykonania budżetu...].

W teorii i praktyce finansów publicznych występuje wiele klasyfikacji wydatków publicznych [Ziółkowska, 2012, s. 154]. Najczęściej jednak dokonuje się

podziału wydatków z uwzględnieniem celów, na które będą one przeznaczone. W tym nurcie klasyfikacji wyodrębnia się wydatki bieżące i wydatki majątkowe (kapitałowe). Podziału wydatków budżetu państwa ustawodawca dokonuje w przepisach art. 124 u.f.p. wyróżniając m.in. takie grupy jak: wydatki bieżące jednostek budżetowych i wydatki majątkowe. Pierwsza grupa wydatków służy przede wszystkim do realizacji zasadniczych funkcji działalności jednostek sektora finansów publicznych i obejmuje wydatki poniesione na – wynagrodzenia i uposażenia od osób zatrudnionych, zakupy towarów i usług. Koszty utrzymania są również finansowane wydatkami bieżącymi. Druga zaś grupa wydatków budżetowych (majątkowe) przeznaczana jest na zakup i objęcie akcji, finansowanie inwestycji, a także na dotacje celowe adresowane na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji.

Z analizy danych zawartych w tabeli 4 wynika, iż przeważający udział w wydatkach na ochronę zabytków mają wydatki bieżące. Największy ich udział (94,5%) odnotowano w roku 2016 zaś najniższy poziom (73,2%) miał miejsce w 2010 r. Podobnie istotnym wahaniom kształtował się udział wydatków majątkowych. Najniższy poziom ich wykonania miał miejsce w 2016 r. i wynosił (5,5%). W bardzo ogólnym ujęciu, stan ten można wytłumaczyć znikomym ponoszeniem wydatków przeznaczonych na zakup rzeczowych składników majątkowych. Może to także oznaczać bardzo niski strumień dotacji celowych, adresowanych na wydatki inwestycyjne. Trzeba też pamiętać, iż wydatki budżetowe dokonywane na zadania inwestycyjne w sektorze finansów publicznych raczej nie służą do czerpania (pozyskania) dochodów, a zwłaszcza w dziedzinie jaką jest kultura i ochrona dziedzictwa narodowego. Inwestycje realizowane w tym obszarze na ogół sprowadzają się do utrzymania w należytych stanie eksponatów, pomników, budowli i innych obiektów zabytkowych istotnych dla ochrony kultury dziedzictwa narodowego.

Szczegółowe dane informujące o udziale poszczególnych rodzajów władzy wydatków ogółem na ochronę zabytków przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Udział wydatków bieżących i majątkowych w wydatkach ogółem na ochronę zabytków (w %)

Lp.	Wyszczególnienie	Rok budżetowy						
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	Wydatki bieżące	73,2	82,8	84,5	89,9	89,8	90,3	94,5
2	Wydatki majątkowe	26,8	17,2	15,5	10,1	10,2	9,7	5,5
3	Razem wydatki dział 92120	100	100	100	100	100	100	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Sprawozdanie z wykonania budżetu...].

Jak już wcześniej wspomniano, dotacja z budżetu państwa na ochronę i opiekę nad zabytkami może być przekazywana w ramach istniejącego podziału klasyfikacyjnego i podziału wydatków budżetowych. Na przestrzeni analizowanego

okresu zdecydowanie przeważały dotacje w wydatkach bieżących bowiem ich udział odpowiednio wynosił od (89,6%) w roku 2016 do (83,6%) w 2010 r. Tak wysoki udział można uzasadnić koniecznością finansowania kosztów związanych z utrzymaniem różnego rodzaju organizacji publicznych, których przedmiotem działania jest ochrona i opieka nad zabytkami. Dodać trzeba, iż środkami z dotacji pokrywane są w decydującej mierze wydatki osobowe, wydatki rzeczowe a także pokaźną wartość mają wydatki związane z uiszczeniem podatków i różnego rodzaju opłat.

Na uwagę zasługują wielkości udziałów dotacji w wydatkach majątkowych w 2011 r. (55,9%), 2012 r., (61,5%) oraz w roku 2013 (74,6%). Dane te ukazują skalę realizowanych zadań inwestycyjnych. Najniższy zaś udział dotacji w wydatkach majątkowych odnotowano w roku 2016 (0,8%). Szczegółowe dane liczbowe przedstawia tabela 5.

Tabela 5. Udział dotacji w wydatkach bieżących i majątkowych (w %)

Wyszczególnienie	Rok budżetowy						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Udział dotacji w wydatkach bieżących	83,6	84,9	87,9	88,5	87,8	89,6	89,6
Udział dotacji w wydatkach majątkowych	4,4	55,9	61,5	74,6	4,3	0,9	0,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Sprawozdanie z wykonania budżetu...].

PODSUMOWANIE

Generalnie wyniki analizy prowadzą do ogólnego wniosku, iż sytuacja w zakresie finansowania ochrony zabytków w ostatnim okresie ulegała znacznej poprawie. W badanym czasie (2010–2016) pozytywnie należy ocenić istotny wzrost wykonanych wydatków z budżetu państwa w cz. 24 KiODN. Może to wskazywać na przełamanie trwającej od dłuższego czasu stagnacji w finansowaniu systemu ochrony zabytków, a tym samym pojawiające się szanse na radykalne zwiększenia nakładów na ochronę dziedzictwa. Fundamentalny wpływ na proces przekształcania zmian, w obecnym modelu finansowania stwarza możliwość aplikowania po środki finansowe pochodzące z budżetu Unii Europejskiej.

Przeważający udział w ponoszonych wydatkach na ochronę zabytków stanowią wydatki bieżące, co może prowadzić do ogólnego wniosku, iż niestety istnieje zbyt niski poziom dokonywanych wydatków majątkowych. To oznaczałoby, że pojawiają się ograniczenia w dotacjach adresowanych na zakup rzeczowych składników majątkowych, a także zadania inwestycyjne. W efekcie wpływ na zmiany w finansowaniu systemu ochrony zabytków w Polsce, powinny być przemyślane, uwzględniające nowe potrzeby i możliwość w zakresie pełnego wykorzystania

przekazanych z budżetu państwa dotacji. Przy czym należy jednocześnie stanowczo postulować o zwiększeniu udziału wydatków majątkowych, uwzględniając poczucie odpowiedzialności za stan zabytków, a także zmiany otoczenia społecznego, politycznego w tym głosy środowiska konserwatorskiego.

BIBLIOGRAFIA

- Bieniaszewska A., Stelmaszczyk K., Czarnocki G., Przybylska M., Wycisk U., 2011, *Dotacje z budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo MUNICIPALUM, Warszawa.
- Dunaj B., (red.) 2000, *Słownik współczesnego języka polskiego*, Wydawnictwo Wilga, Warszawa.
- Informacja o wynikach kontroli NIK, *Współdziałanie Wojewódzkich Konserwatorów Zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego*, LSZ. 410.006.00.2015, Nr ewid.190/2015/P/15/100/LSZ.
- Komosa A., 1998, *Słownik ekonomiczny*, Warszawa.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., 2007, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Lachiewicz W., Legutko M., Winiarz M. (red.), 2006, *Udzielanie dotacji z budżetów samorządów*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa.
- Lipiec-Warzecha L., 2012, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., 2006, *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa–Rzeszów.
- Owsiak S., 2013, *Finanse publiczne. Teoria i Praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Polski Komitet Narodowy Międzynarodowej Rady Ochrony Zabytków ICOMOS, Warszawa. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w części 24 – Kultura i Ochrona Dziedzictwa Narodowego za lata 2010–2016 ([http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/budzet/201206_budzet 2011-sprawozdanie.pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/budzet/201206_budzet%202011-sprawozdanie.pdf) (dostęp: 26.10.2017 r.).
- Szmygina B. (red.), 2011, *System ochrony zabytków w Polsce – Analiza, diagnoza, propozycje*, Wyd. Politechniki Lubelskiej, Lublin–Warszawa.
- Uchwała nr LIV/354/2010 Rady Powiatu w Lubinie z dnia 30 września 2010 r. (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego nr 203-20640, poz. 3143).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1311).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r., o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2187).
- Wernik A., 2014, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa.

Streszczenie

Celem opracowania jest ukazanie dotacji jako źródła finansowania systemu ochrony zabytków w Polsce. Przyjęto tezę, iż jednym z wielu czynników przesądzających o niwelowaniu negatywnych zjawisk w obecnym stanie systemu zabytków jest zdolność państwa do finansowania zasobu zabytków. Należy stwierdzić, że ostatnim okresie czasu nastąpił wzrost wykonanych wydatków w budżecie państwa w cz. 24 KiODN. Weryfikacja danych liczbowych pochodzących z opracowań Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego prowadzi do wniosku, iż w wydatkach na ochronę zabytków przeważają wydatki bieżące zaś udział wydatków majątkowych jest niestety niepokąźny.

Słowa kluczowe: ochrona zabytków, dotacja, wydatki publiczne, rozliczenie.

**Transfers financed from the state budget for the protection
of monuments in Poland**

Summary

The aim of the study is to present grants as a source of funding for the monument protection system in Poland. It has been argued that one of the many factors determining the suppression of negative phenomena in the present state of monuments system is the ability of the state to finance the monument. It should be noted that in the last period of time there was an increase in expenditures made in the state budget in part. 24 KiDNA. The verification of the figures from the Ministry of Culture and National Heritage results in the fact that expenditures on preservation of monuments are predominant in current expenditures and the share of wealth is unfortunately unprofitable.

Keywords: protection of monuments, grants, public expenditure, settlements.

JEL: G00, H 72.