

ZAŁĄCZNIK DO OSR DO PROJEKTU USTAWY O PONOWNYM WYKORZYSTANIU INFORMACJI SEKTORA PUBLICZNEGO

MODEL SZACOWANIA KOSZTÓW ADMINISTRACYJNYCH I DOCHODÓW BAM, WYNIKAJĄCYCH Z PROJEKTOWANYCH ZAPISÓW USTAWY O PONOWNYM WYKORZYSTANIU ISP

PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA MODELU

Projekt ustawy zakłada rozszerzenie obowiązku udostępniania informacji sektora publicznego na:

1. reprodukcje materiałów bibliotecznych w rozumieniu art. 5 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach oraz inne materiały służące realizacji zadań bibliotek, o których mowa w art. 4 tej ustawy;
2. wizerunki muzealiów, o których mowa w art. 25a ustawy z dnia 21 stycznia 1997 r. o muzeach, oraz inne materiały służące realizacji celów, o których mowa w art. 1 tej ustawy;
3. materiały archiwalne w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz inne materiały służące realizacji celów, o których mowa w art. 2 ust. 1 tej ustawy.

Wyżej wskazanemu obowiązkowi podlegać będą biblioteki publiczne, biblioteki naukowe prowadzone przez jednostki należące do sektora publicznego, publiczne muzea oraz państwowe archiwa (w skrócie BAM).

Skala kosztów związanych z wypełnieniem nowego obowiązku informacyjnego wynikającego z projektowanych przepisów jest obecnie nieznana. Aby ją oszacować, niezbędne jest zbadania wielkości objętego regulacją sektora oraz przyjęcie szeregu założeń dotyczących kosztu dla pojedynczej instytucji:

1. liczby wniosków o udostępnienie informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystania (szacowanie popytu);
2. pracochłonności, związanej z obsługą takiego wniosku;
3. kosztu pracy związanego z obsługą wniosku.

Poniższy model szacuje koszty wynikające z administracyjnej obsługi wniosków o ponowne wykorzystanie (koszty administracyjne związane z nowym obowiązkiem informacyjnym). Dodatkowo możliwe będzie wykorzystywanie informacji sektora publicznego, udostępnionych publicznie (strony internetowe, repozytoria etc.). Model nie szacuje natomiast kosztów związanych z wykonaniem czynności technicznych służących przetworzeniu informacji sektora publicznego do formatu technicznego wymaganego we wniosku (np. digitalizacja określonego materiału bibliotecznego). Oszacowanie takiego globalnego kosztu nie jest możliwe, jednak instytucje BAM będą mogły zawsze te koszty uwzględnić w swojej ofercie. Warto zaznaczyć także, że projekt nie nakłada obowiązku realizacji wniosku, który wymaga wykonania czynności, wykraczających poza proste operacje na informacji.

WIELKOŚĆ I CHARAKTERYSTYKA SEKTORA BAM, OBJĘTEGO PROJEKTOWANĄ REGULACJĄ

Sektor BAM charakteryzuje się dużą różnorodnością. Poszczególne instytucje różnią się pod względem wielkości i wartości posiadanych zasobów, zatrudnienia, formy prawnej, źródeł finansowania. Na potrzeby analizy, instytucje należące do tego sektora podzielono na dwie grupy:

1. instytucje z bardzo dużymi i wartościowymi zbiorami, o szczególnym znaczeniu dla kultury i nauki w Polsce (dalej „instytucje duże”);
2. pozostałe instytucje.

Podział taki wydaje się uzasadniony ze względu na fakt, że w przypadku instytucji o największych i najważniejszych zasobach należy oczekiwać znacznie większego popytu na informację sektora publicznego niż w przypadku instytucji pozostałych. Przykładowo, dla bibliotek samorządowych 10% największych bibliotek posiada blisko połowę całego księgozbioru¹, a więc zapewne wiele obiektów, które nie są możliwe do znalezienia w mniejszych instytucjach. W dalszej części notatki dokonano podziału na cztery podstawowe grupy podmiotów objęte projektowaną regulacją: biblioteki publiczne, biblioteki naukowe, archiwa państwowe i muzea publiczne. Nieco inne podejście zastosowano

¹ Obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych.

przy przyporządkowaniu tych podmiotów do sektorów (np. „inne jednostki sektora finansów publicznych”), stosownie do wymogów testu regulacyjnego.

BIBLIOTEK PUBLICZNE

Zgodnie z danymi GUS² w Polsce działa 8112 bibliotek publicznych. Statystyka uwzględnia zarówno biblioteki główne, jak i filie. Do bibliotek publicznych (zgodnie z ustawą z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach) należą biblioteki jednostek samorządu terytorialnego oraz Biblioteka Narodowa.

Szczególne miejsce w systemie bibliotek publicznych zajmują biblioteki wskazane w rozporządzeniu Ministra Kultury i Sztuki z dnia 6 marca 1997 r. w sprawie wykazu bibliotek uprawnionych do otrzymywania egzemplarzy obowiązkowych poszczególnych rodzajów publikacji oraz zasad i trybu ich przekazywania. Rozporządzenie wskazuje najważniejsze polskie biblioteki, które otrzymują wszystkie wydawane w Polsce dzieła. Wykaz zawiera dwie listy: listę bibliotek uprawnionych do otrzymywania wszystkich egzemplarzy obowiązków oraz listę bibliotek uprawnionych do otrzymywania publikacji o tematyce regionalnej. Na pierwszej liście jest 5 bibliotek publicznych, na drugiej 7 bibliotek publicznych. Zgodnie z przywołanym rozporządzeniem, a także wcześniejszymi aktami w tym zakresie krąg podmiotów uprawnionych do otrzymywania egzemplarzy obowiązkowych jest od lat zbliżony.

Wszystkie biblioteki publiczne uprawnione do otrzymywania egzemplarza obowiązkowego zostały zaliczone do grupy instytucji dużych. Biblioteki nienależące do tej grupy zostały zaliczone do instytucji pozostałych.

BIBLIOTEK NAUKOWE

Zgodnie z danymi GUS³ do bibliotek naukowych w 2012 r. należało 1087 podmiotów, w tym:

1. Biblioteka Narodowa
2. 871 bibliotek szkół wyższych
3. 68 bibliotek PAN
4. 105 bibliotek jednostek badawczo-rozwojowych⁴
5. 13 bibliotek publicznych
6. 29 innych bibliotek

Statystyka dotyczy zarówno bibliotek głównych, jak i bibliotek podległych (oddziałowych, zakładowych).

Z kolei ustawa o bibliotekach wskazuje 5 głównych grup bibliotek naukowych:

1. Biblioteka Narodowa;
2. biblioteki, których organizatorami są szkoły wyższe;
3. biblioteki, których organizatorem jest Polska Akademia Nauk;
4. biblioteki, których organizatorami są instytuty badawcze;
5. inne biblioteki (ich wykaz określony jest w rozporządzeniu MKiDN w sprawie sposobu zaliczania bibliotek do niektórych bibliotek naukowych oraz ustalenia ich wykazu).

Aby oszacować zakres podmiotów objętych projektowaną regulacją, niezbędne jest wydzielenie z powyższej grupy bibliotek, dla których organizatorem jest instytucja zobowiązana do udostępniania informacji sektora publicznego w myśl projektowanej regulacji. Będą to: biblioteki PAN, biblioteki instytutów badawczych, biblioteki uczelni publicznych oraz inne biblioteki, dla których organizatorem jest instytucja publiczna.

Odnośnie ostatniej kategorii, lista bibliotek znajduje się w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie sposobu zaliczania bibliotek do niektórych bibliotek naukowych oraz ustalenia ich wykazu,. Rozporządzenie wskazuje 27 takich instytucji. Wśród nich 14 bibliotek to biblioteki publiczne,

² GUS, *Działalność instytucji kultury w Polsce w 2013 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/dzialalnosc-instytucji-kultury-w-polsce-w-2013-r-,3,5.html>.

³ GUS, *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rzeczypospolitej-polskiej-2013,2,8.htm>.

⁴ Ta nazwa kategorii podmiotów wykorzystywana w opracowaniach GUS będzie w dalszej części zastąpiona nazwą „instytuty badawcze”, zgodnie z przepisami, które co do zasady przekształciły jednostki badawczo rozwojowe w instytuty badawcze (por. art. 49 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki) do działania w ramach nowego ustroju, określonego ustawą z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych.

11 bibliotek to inne biblioteki prowadzone przez jednostki publiczne, natomiast 2 biblioteki to biblioteki niepubliczne.

Największą trudność metodologiczną sprawia wskazanie wśród wszystkich bibliotek prowadzonych przez uczelnie, tych prowadzonych przez uczelnie publiczne (przywołana statystyka dotyczy zarówno bibliotek głównych, jak i bibliotek wydziałowych). GUS nie prowadzi takiego rozróżnienia. Dlatego, na potrzeby analizy, należy przyjąć pewne założenia. Zgodnie z danymi GUS⁵ w roku akademickim 2011/2012 w Polsce funkcjonowało 453 szkół wyższych, z tego 132 było uczelniami publicznymi, a 321 uczelniami niepublicznymi. Jednocześnie do uczelni publicznych uczęszczało 72,6% studentów. Dane te wskazują na znacznie większą przeciętną skalę działalności uczelni publicznych niż niepublicznych. Na potrzeby modelu założono, że wszystkie uczelnie niepubliczne mają jedną główną bibliotekę, bez bibliotek wydziałowych. W konsekwencji, liczbę bibliotek naukowych, prowadzonych przez publiczne uczelnie wyższe, szacuje się na 550.

Przy tak zdefiniowanych założeniach, liczbę bibliotek naukowych objętych projektowaną ustawą szacuje się na 749 (Biblioteka Narodowa, 550 bibliotek prowadzonych przez uczelnie publiczne, 68 bibliotek PAN, 105 bibliotek instytutów badawczych, 14 bibliotek publicznych, 11 innych bibliotek naukowych prowadzonych przez inne instytucje zobowiązane).

Podobnie jak w przypadku bibliotek publicznych, także w przypadku bibliotek naukowych, za instytucje duże uznano biblioteki naukowe znajdujące się w wykazie bibliotek uprawnionych do otrzymywania egzemplarzy obowiązkowych poszczególnych rodzajów publikacji. Wśród 23 wszystkich bibliotek uprawnionych aż 19 ma status biblioteki naukowej. Wśród nich 8 to biblioteki o statusie jednocześnie biblioteki naukowej i biblioteki publicznej, a 11 to biblioteki jedynie o statusie bibliotek naukowych.

Biblioteki poza wskazanego grona (bibliotek uprawnionych do otrzymywania egzemplarzy obowiązkowych) zostały zaliczone do instytucji pozostałych.

Tabela 1: Biblioteki naukowe prowadzone przez podmioty objęte projektowaną regulacją

Typ bibliotek	Szacowana liczba bibliotek w grupie
Biblioteka Narodowa	1
Biblioteki uczelni publicznych	550
Biblioteki PAN	68
Biblioteki instytutów badawczych	105
Biblioteki publiczne (inne niż BN)	14
Biblioteki innych instytucji zobowiązanych	11

MUZEA PUBLICZNE

Liczbę muzeów publicznych ustalono na podstawie wykazów Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁶. W wykazie muzeów państwowych figuruje 21 instytucji, w wykazie muzeów samorządowych 306 instytucji, a w wykazie muzeów współprowadzonych 15 jednostek (razem 342 podmioty). Szczególne miejsce w polskim systemie muzealnym zajmują jednostki wpisane do Państwowego Rejestru Muzeów. Zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 1996 r o muzeach, muzea takie powinny m.in. posiadać zbiory o szczególnym znaczeniu dla dziedzictwa kultury oraz charakteryzować się wysokim poziomem merytorycznej działalności.

⁵ GUS, *Szkoły wyższe i ich finanse w 2012 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkoły-wyższe-i-ich-finance-w-2012-r-,2,9.html>.

⁶ Rejestry prowadzone przez Departament Dziedzictwa Kulturowego, <http://bip.mkidn.gov.pl/pages/rejestry-ewidencje-archiwa-wykazy/departament-dziedzictwa-kulturowego.php>.

Wśród wyżej wskazanych muzeów publicznych 119 zostało wpisanych do Państwowego Rejestru Muzeów i te instytucje zostały zakwalifikowane do grupy instytucji dużych. Muzea nie należące do tej grupy (223 instytucje) zostały zaliczone do grupy instytucji pozostałych.

ARCHIWA

W Polsce sieć archiwów państwowych składa się z 34 podmiotów: Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych oraz 33 archiwów podległych (Archiwum Główne Akt Dawnych, Archiwum Akt Nowych, Narodowe Archiwum Cyfrowe, 30 regionalnych archiwów państwowych). Wszystkie te 33 jednostki, z uwagi na szeroką skalę działalności, znaczące i unikalne (nie występujące w innych archiwach) zasoby, zostały zaliczone do grupy instytucji dużych.

INSTYTUCJE BAM PODLEGAJĄCE PROJEKTOWANYM PRZEPISOM- ZESTAWIENIE ZBIORCZE

Łączna szacowana liczba instytucji BAM, które zostaną objęte projektowanymi przepisami, została przedstawiona poniżej. Kategoria bibliotek publicznych i bibliotek naukowych obejmuje 14 jednostek wspólnych (zaliczanych zarówno do bibliotek publicznych, jak i bibliotek naukowych). Podwójne uwzględnienie tych danych w modelu analitycznym powodować będzie zawyżanie prognozy kosztów. Dlatego na potrzeby budowy modelu przygotowano drugie zestawienie, eliminujące z grona bibliotek naukowych bibliotek publiczne.

Tabela 2: Liczba instytucje BAM objęte projektowaną regulacją w podziale na podsektory (dublujące się dane).

Typ instytucji	Szacowana liczba instytucji dużych	Szacowana liczba instytucji pozostałych	Łączna liczba instytucji w grupie
Biblioteki publiczne	12	8100	8112
Biblioteki naukowe	19	730	749
Muzea publiczne	119	223	342
Archiwa państwowe	33	0	33

Tabela 3: Liczba instytucje BAM objęte projektowaną regulacją w podziale na podsektory (wyeliminowano dublowanie się danych- do bibliotek naukowych nie zaliczono bibliotek uwzględnionych w grupie bibliotek publicznych)

Typ instytucji	Szacowana liczba instytucji dużych	Szacowana liczba instytucji pozostałych	Łączna liczba instytucji w grupie
Biblioteki publiczne	12	8100	8112
Biblioteki naukowe	11	723	734
Muzea publiczne	119	223	342
Archiwa państwowe	33	0	33
Razem	175	9046	9221

ZAŁOŻENIA DO PROGNOZY LICZBY WNIOSKÓW O PONOWNE WYKORZYSTANIE INFORMACJI SEKTORA PUBLICZNEGO

Do tej pory większość zasobów instytucji BAM, nie podlegało obowiązkowi wynikającemu z ustawy o dostępie do informacji publicznej, zarówno w zakresie udostępniania informacji publicznej, jak i udostępniania ISP do ponownego wykorzystania. Stąd nie jest możliwe prognozowanie wielkości popytu na podstawie danych historycznych. Konieczne jest w tym przypadku wskazanie najbardziej adekwatnej grupy porównawczej (benchmarku), który pomógłby oszacować potencjalną liczbę wniosków dla tej nowej kategorii podmiotów.

Badanie „Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2013 r.”⁷ zawiera dane dotyczące liczby wniosków o udostępnienie informacji publicznej, wpływających do urzędów centralnych i samorządowych w Polsce. W okresie od stycznia do października 2013 r. do urzędów administracji państwowej wpłynęło (średnio na jeden urząd) 98,3 wniosku. W przypadku urzędów administracji samorządowej wskaźnik ten wynosi z kolei 40,6 wniosku. Ekstrapolując wyniki z 10 miesięcy na okres całego roku, można przyjąć, że do urzędu administracji państwowej w 2013 roku wpłynęło ok. 118 wniosków, a do urzędu administracji samorządowej ok. 49 wniosków.

Na potrzeby modelu przyjęto, że punktem wyjścia do szacowania możliwej liczby wniosków o ponowne wykorzystanie dla dużych instytucji BAM będzie liczba wniosków wpływających do urzędów administracji państwowej, a dla pozostałych instytucji liczba wniosków wpływających do urzędów administracji samorządowej. Jednocześnie specyfika sektora BAM wskazuje, że rozbieżność popytu na zasoby instytucji dużych i popytu na zasoby instytucji pozostałych może być zdecydowanie silniejsza niż ma to miejsce w przypadku wniosków w trybie UDIP. Dlatego przyjęto dodatkowe wskaźniki korygujące model:

1. wskaźnik wynoszący 2 dla instytucji dużych. Do tej grupy należą najważniejsze instytucje BAM, o największym potencjale organizacyjnym, dysponujące najbardziej cennymi zasobami. Projektowana ustawa najsilniej wpłynie na ich funkcjonowanie. W przypadku tych instytucji należy oczekiwać największej ilości wniosków o ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Dlatego przyjęto, że średnia liczba składanych wniosków w takich instytucjach będzie dwukrotnie większa niż średnia liczba wniosków UDIP w instytucjach centralnych.
2. Wskaźnik wynoszący 0,1 dla instytucji pozostałych. Do tej grupy należą przede wszystkim niewielkie jednostki, o ograniczonym potencjale organizacyjnym. Zasoby tych jednostek mają znacznie mniejsze znaczenie w kontekście ponownego wykorzystania. Większość instytucji w tej grupie stanowią małe gminne biblioteki (w 60% gmin w Polsce liczba pracowników bibliotek nie przekracza pięciu⁸). W przypadku tych instytucji wnioski o ponowne wykorzystanie powinny mieć raczej charakter incydentalny. Dlatego przyjęto średnią liczbę składanych wniosków w takich instytucjach będzie dziesięciokrotnie niższa w średnią liczbę wniosków UDIP w urzędach administracji samorządowej.

Przy wyżej wskazanych założeniach, **liczbę wniosków o ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego w przypadku instytucji dużych szacuje się na 236 na jedną instytucję w ciągu roku, a w przypadku instytucji pozostałych na 5 na jedną instytucję w ciągu roku.** Przyjęto że liczba wniosków o udostępnienie ISP będzie stała w latach objętych prognozą.

ZAŁOŻENIA DO WYLICZENIA KOSZTU OBSŁUGI JEDNEGO WNIOSKU

Wyliczenie kosztu obsługi jednego wniosku wymaga wyznaczenia dwóch podstawowych współczynników. Pierwszym współczynnikiem jest średnia stawka godzinowa pracownika obsługującego wniosek. Drugim natomiast jest średni czas, niezbędny do obsługi jednego wniosku

Zgodnie z danymi GUS⁹ w 2013 r. przeciętne wynagrodzenie miesięczne w sektorze działalności związanej z kulturą, rozrywką i rekreacją (w sferze budżetowej) wyniosło 3 151,22 zł. Licząc razem z kosztami pracodawcy, średnie miesięczne koszty pracy wyniosły 3 710,24 zł¹⁰. Zakładając, że pracownik sektora przepracowuje średnio miesięcznie 160 godzin, godzinny koszt jego pracy wynosi 23,19 zł. Na potrzeby modelu przyjęto, że średni czas niezbędny do

⁷ PBS na zlecenie MAC, *Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2013 r.*, https://mac.gov.pl/files/pbs_mac_cyfryzacja_11122013.pdf.

⁸ Obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych.

⁹ GUS, *Zatrudnienie i wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2013 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/zatrudnienie-wynagrodzenie/zatrudnienie-i-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2013-r-1,13.html>.

¹⁰ Obliczenia własne, przyjęto stawkę ubezpieczenia wypadkowego w wysokości 0,93%, zgodnie z wytycznymi ZUS, dotyczącymi tego typu działalności.

obsługi jednego wniosku wynosi 2 godziny. Taki średni czas przygotowania informacji publicznej na jeden wniosek został ustalony w badaniu ekspertów UKSW *Nadużywanie prawa do informacji publicznej*¹¹.

W konsekwencji, średni koszt obsługi jednego wniosku o ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego szacuje się na 46,38 zł.

MODEL WYLICZAJĄCY KOSZTY OBSŁUGI ADMINISTRACYJNEJ W PERSPEKTYWIE 10-LETNIEJ

Wskazane powyżej dane oraz założenia umożliwiają oszacowanie kosztów administracyjnych udostępniania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystania w roku bazowym (2014).

Średni roczny koszt obsługi wniosków o ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego **dla instytucji dużej szacuje się na 10 954,21zł rocznie**. Wskaźnik ten obliczono, mnożąc średni jednostkowy koszt obsługi wniosku przez prognozowaną liczbę wniosków wpływających do instytucji dużej.

Średni roczny koszt obsługi wniosków o ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego **dla instytucji należącej do kategorii pozostałe szacuje się na 231,89zł rocznie**. Wskaźnik ten obliczono, mnożąc średni jednostkowy koszt obsługi wniosku przez prognozowaną liczbę wniosków wpływających do instytucji pozostałych.

Łączne koszty w roku bazowym (2014) dla instytucji BAM szacuje się na ok. 4 013 tys. zł. Obliczono je mnożąc średni roczny koszt obsługi wniosków dla instytucji dużych i pozostałych przez liczbę tych instytucji. Szczegóły przedstawia poniższa tabela.

Tabela 4: Szacowany koszt obsługi wniosków w podziale na poszczególne podsektory w roku bazowym w tys. PLN.

Typ instytucji	Szacowany koszt instytucji dużych	Szacowany koszt instytucji pozostałych	Łączny koszt instytucji w grupie
Biblioteki publiczne	131	1 878	2 010
Biblioteki naukowe	120	168	288
Muzea publiczne	1 302	52	1 354
Archiwa państwowe	361	0	361
Razem	1 915	2 098	4013

Model zakłada, że w kolejnych latach koszty nie ulegną zmianie (przy założeniu przedstawienia ich w cenach stałych z 2014 r.).

Tabela 5: Prognoza kosztów administracyjnych obsługi wniosków w latach 2015-2024 (w cenach stałych z 2014 r.) w tys. PLN

Rok	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Koszt (w tys. PLN)	4 013	4 013	4 013	4 013	4 013	4 013	4 013	4 013	4 013	4 013

PODMIOTY OBJĘTE REGULACJĄ WEDŁUG SEKTORÓW

Projekt regulacji oddziałuje przede wszystkim na inne jednostki sektora finansów publicznych – państwowe i samorządowe osoby prawne zaliczane do sektora finansów publicznych. Są nimi biblioteki oraz muzea działające w

¹¹ Wyniki badania zaprezentowano podczas konferencji naukowej „Jawność i ograniczenia jawności publicznych zasobów informacyjnych”, która odbyła się w dniach 20-22 października w Kazimierzu Dolnym. Pełne wyniki badania, omawiane podczas konferencji, do tej pory nie zostały opublikowane.

formie państwowych lub samorządowych instytucji kultury, a także te spośród bibliotek naukowych, które funkcjonują w ramach uczelni publicznych i Państwowej Akademii Nauk oraz tworzonych przez nią jednostek organizacyjnych. Powyższe jednostki są organizacyjne wyodrębnione z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Podstawą działalności każdego z takich podmiotów sektora finansów publicznych jest roczny plan finansowy obejmujący przychody i koszty. Wśród przychodów znajdują się środki finansowe otrzymane z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządów terytorialnego, ale również przychody własne, wypracowane w związku z prowadzoną działalnością (np. odpłatnym udostępnieniem zasobów kultury, za wykonaną reprodukcję kserograficzną czy z tytułu dzierżawy pomieszczeń). UFP dopuszcza w art. 52 ust. 2 pkt 2 zwiększenie kosztów takiego podmiotu, jeżeli zrealizował on przychody wyższe od prognozowanych, a zwiększenie kosztów nie spowoduje zwiększenia dotacji z budżetu lub zwiększenia planowanego stanu zobowiązań.

Znacznie mniej liczną grupę podmiotów, na którą będą oddziaływać proponowane rozwiązania są działające w formie państwowych jednostek budżetowych archiwa państwowe, a także te spośród bibliotek naukowych, które prowadzą działalność w ramach tej formy organizacyjno-prawnej sektora finansów publicznych. Do grupy tych podmiotów należą: archiwa państwowe oraz wybrane biblioteki naukowe (Centralna Biblioteka Wojskowa, Główna Biblioteka Komunikacyjna, Biblioteka Sejmowa, Centralna Biblioteka Statystyczna oraz Główna Biblioteka Pracy i Zabezpieczenia Społecznego). Państwowe jednostki budżetowe nie posiadają osobowości prawnej. Są w całości objęte budżetem państwa: pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu państwa, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu państwa (art. 11 ust. 1 UFP). Oznacza to, że dochody pozyskane dzięki prowadzonej działalności nie mogą być wykorzystane do pokrycia ich wydatków. Wydatki państwowych jednostek budżetowych stanowią nieprzekraczalny limit (art. 52 ust. 1 pkt 2 UFP) i mogą ulec zwiększeniu tylko w sytuacji, w której właściwy im dysponent budżetu państwa zwiększy limit wydatków, przyznając dodatkowe środki.

Dodatkowo, wśród podmiotów objętych regulacją jest jedna instytucja, finansowana bezpośrednio z budżetu JST- Pedagogiczna Biblioteka Wojewódzka im. Hugona Kołłątaja w Krakowie, będąca jednostką budżetową województwa małopolskiego.

Projekt wpływa również na inne instytucje BAM, nie objęte ustawą o finansach publicznych. Dotyczy to przede wszystkim tych spośród instytutów badawczych, w obrębie których funkcjonują biblioteki naukowe. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 14 UFP instytuty te nie są zaliczane do sektora finansów publicznych. W myśl ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, posiadają one osobowość prawną i mogą pozyskiwać przychody własne z prowadzonej działalności, a także otrzymywać m.in. dotacje budżetowe.

Dodatkowo, projektowana regulacja swoim zasięgiem obejmuje także Centralną Bibliotekę Narodowego Banku Polskiego, wchodzącą w skład struktury banku centralnego. NBP, podobnie jak instytuty badawcze, nie należy do sektora finansów publicznych.

Tabela 5: Szacowana liczebność instytucji BAM objętych regulacją w ramach poszczególnych podsektorów sektora publicznego oraz prognozowany roczny koszt w tych podsektorach (w tys. PLN)

Podsektor	Liczba instytucji dużych	Liczba instytucji pozostałych	Liczba instytucji łącznie	Koszt w roku bazowym	Zakres podmiotowy
Budżet państwa	34	4	38	373	Archiwa, biblioteki naukowe działające w ramach państwowych jednostek budżetowych.
Budżet JST	0	1	1	0	Pedagogiczna Biblioteka Wojewódzka im. Hugona Kołłątaja w Krakowie.
Inne jednostki SFP	141	8935	8976	3 615	Muzea publiczne, biblioteki publiczne, biblioteki

					prowadzone przez uczelnie publiczne, biblioteki prowadzone przez PAN, inne biblioteki naukowe prowadzone w formie instytucji kultury.
Pozostałe jednostki BAM nie należące do sektora finansów publicznych	0	106	106	25	Biblioteki naukowe instytutów badawczych, biblioteka NBP.
Razem	175	9046	9221	4 013	

Tabela 6: Prognozowane koszty administracyjne w okresie 10 lat od wejścia w życie projektu (w tys. PLN w cenach stałych z 2014 r.)

Podsektor	1	2	3	4	5	10	łącznie (1-10)
Budżet państwa	373	373	373	373	373	373	3 731
Budżet JST	0	0	0	0	0	0	2
Inne jednostki SFP	3 615	3 615	3 615	3 615	3 615	3 615	36 152
Pozostałe jednostki BAM nie należące do sektora finansów publicznych	25	25	25	25	25	25	246
Razem	4 013	4 013	4 013	4 013	4 013	4 013	40 131

WPŁYW PROJEKTOWANEJ REGULACJI NA DOCHODY INSTYTUCJI BAM

W odniesieniu do zasobów, których dotyczyć będzie wnioszek dotyczący ponownego wykorzystania (w tym tych, dla których nie istnieje jeszcze kopia cyfrowa) muzeum będzie mogło odzyskać koszty ponoszone w związku z udostępnieniem poprzez nałożenie opłaty w wysokości kosztów bezpośrednich i dodatkowo doliczając „rozsądny zwrot z inwestycji”.

Taki mechanizm sprawi, że koszty udostępniania powinny być, co do zasady, równoważone wpływami z tego tytułu. Ewentualna nadwyżka kosztów związanych z ponownym wykorzystaniem ISP nad przychodami będzie pochodną sytuacji, w której po wpłynięciu wniosku o udostępnienie zasobu do ponownego wykorzystania instytucja dokona wyceny a następnie wnioskodawca na tym etapie zrezygnuje. Powstanie zatem koszt, który nie będzie bezpośrednio zrekompensowany. Z drugiej strony jednak, muzea będą mogły pobierać opłaty, przekraczające koszty udostępniania. W konsekwencji, wpływy powinny równoważyć koszty instytucji zobowiązanych.

Tabela 7: Prognozowane dochody z opłat za udostępnienie w okresie 10 lat od wejścia w życie projektu (w tys. PLN w cenach stałych z 2014 r.)

Podsektor	1	2	3	4	5	10	łącznie (1-10)
Budżet państwa	373	373	373	373	373	373	3 730
Budżet JST	0	0	0	0	0	0	2
Inne jednostki SFP	3 615	3 615	3 615	3 615	3 615	3 615	36 152
Pozostałe jednostki BAM nie należące do sektora finansów publicznych	25	25	25	25	25	25	246
Razem	4 013	4 013	4 013	4 013	4 013	4 013	40 131

WPŁYW DIGITALIZACJI NA KOSZTY ADMINISTRACYJNE PONOWNEGO WYKORZYSTYWANIA ISP

Analizując wpływ projektowanych rozwiązań na instytucje BAM, należy pamiętać o postępującej digitalizacji zasobów kulturowych. W miarę udostępniania coraz większej liczby zasobów w formie cyfrowej maleć powinna liczba składanych wniosków o ponowne wykorzystanie i tym samym ograniczane będą koszty związane z obsługą tych wniosków. Przykładowo, wraz z postępującą digitalizacją zasobów będących w posiadaniu Biblioteki Narodowej i z udostępnianiem ich w internecie w ramach Cyfrowej Biblioteki Narodowej Polona (ok. 27 tys. dokumentów w 2009 r., ok. 163 tys., dokumentów w 2013 r.¹²) zmniejsza się liczba odwiedzających ją czytelników (ok. 150 tys. w 2009 r., ok. 103 tys. w 2013 r.¹³).

Dodać należy, że prowadzone prace digitalizacyjne koncentrują się w pierwszej kolejności na zasobach o największej wartości kulturowej i historycznej. Udostępnienie cyfrowych wersji tych zasobów w internecie powinno w dużym stopniu zaspokoić popyt odbiorców i, w konsekwencji, zmniejszyć liczbę składanych do instytucji BAM wniosków o ponowne wykorzystanie ISP.

¹² *Sprawozdanie Biblioteki Narodowej za rok 2013*, Biblioteka Narodowa 2014, s. 100.

¹³ *Ibidem*, s. 70.