

SZACOWANIE KOSZTÓW I KORZYŚCI W LOKALNEJ POLITYCE KULTURALNEJ.

**Proces ukierunkowania dotacji na realizację zadań publicznych w obszarze
kultury na osiągnięcie priorytetowych korzyści**

CZY JEST ANALIZA KOSZTY/KORZYŚCI?

- ▶ Analiza koszty/korzyści jest elementem racjonalizacji wydatków publicznych i realizacji zadań publicznych przez podmioty administracji centralnej i samorządowej.
- ▶ Koncentracja na efektach alokacji środków finansowych adresowanych do instytucji a przeznaczonych na konkretne zadania publiczne, jako element nowego zarządzania publicznego, jest współcześnie podnoszona tym częściej, im bardziej odczuwany jest w konkretnych krajach kryzys finansów publicznych.

CZYM JEST I CZEMU SŁUŻY ANALIZA KOSZTY/KORZYŚCI?

- ▶ Jak twierdzi Deborah Stone, analiza koszty/korzyści:
„polega na zestawieniu negatywnych i pozytywnych konsekwencji działania, aby zobaczyć, czy ostatecznie doprowadzi ono do zysku lub straty. Decyzje podejmuje się według jednego kryterium lub zasady:

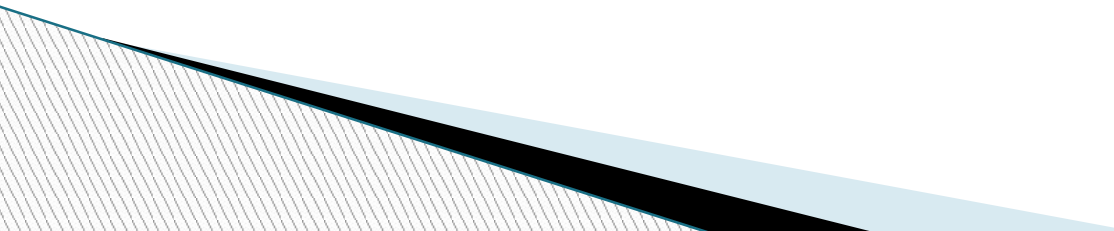
podejmuj działanie, gdy jego korzyści przewyższają koszty... Jeżeli trzeba wybrać jedno z alternatywnych działań... podejmuj takie działanie, które przynosi największą korzyść netto”.

D. Stone, *Public Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, WW. Norton, New York 2001, s. 235.

ANALIZA KOSZTY/KORZYŚCI A REALIZACJA ZADAŃ PUBLICZNYCH

- ▶ Z perspektywy podmiotów finansujących realizację zadań publicznych jest to niezwykle kuszący instrument, który daje szansę na finansowanie efektywnych programów, kierowanie środków do tych podmiotów, które osiągają najlepsze wyniki wskaźnikowe w ramach realizowanych przez nie zadań i wreszcie **finansowanie tych przedsięwzięć, które pozostają w zgodzie z celami strategicznymi w ramach konkretnych zadań publicznych.**

PROBLEMATYCZNOŚĆ ANALIZY KOSZTY/KORZYŚCI W POLITYCE PUBLICZNEJ

- ▶ Problemem jest jednak to, że taka racjonalizacja polityk publicznych i alokacji zasobów finansowych nie jest zadaniem prostym.
 - ▶ **Po pierwsze**, wymaga sprecyzowania oczekiwań, spodziewanych efektów w ramach konkretnych obszarów polityk publicznych oraz w ich ramach konkretnych zadań publicznych.
 - ▶ **Po drugie**, kluczowe jest opracowanie konkretnych, mierzalnych wskaźników pozwalających szacować zakres efektywności w realizacji zadań publicznych przez konkretne podmioty i zakresu korzyści wynikających z realizacji konkretnych programów.
 - ▶ **Wreszcie po trzecie**, potrzeba opracowania systemu diagnozy (zbierania i opracowywania danych) określających efekty i korzyści wynikające z konkretnych alokacji. Naturalnie za bardzo złożony trzeba uznawać proces wykorzystania zgromadzonej wiedzy do modyfikacji realizowanej polityki w ramach danego zadania publicznego (np. biorąc pod uwagę formalne i nieformalne systemy zobowiązań wobec instytucji publicznych i konkretnych niepublicznych).
- 

ALE POMIMO TRUDNOŚCI...

- ▶ Należy poszukiwać rozwiązań aby stopniowo rozwijać celowościowo zorientowane działania na rzecz uspołnienienia polityki publicznej, poszukiwania optymalnych rozwiązań w realizacji zadań publicznych poprzez wykorzystanie potencjału podmiotów reprezentujących różne sektory, zorientowania na efekty w ramach alokacji pieniędzy, np. w systemie dotacyjnym.

UZASADNIENIE SZACOWANIA KOSZTÓW/KORZYŚCI W POLITYCE KULTURALNEJ

- ▶ W polskich warunkach dwie tezy, które na podstawie zrealizowanego projektu możemy kategorycznie postawić a które są istotne dla prób wprowadzania elementów analizy koszty-korzyści w odniesieniu do działalności podmiotów działających w obszarze kultury, to:
- ▶ [1] **samorząd terytorialny w małym stopniu prowadzi długofalową analizę kosztów/korzyści prowadzonej polityki** (w tym dystrybuowanych zasobów - kryteria alokacji w małym stopniu uwzględniają takie analizy);
- ▶ [2] **podmioty pozarządowe korzystające z dotacji publicznych na działalność w obszarze kultury wykazują problemy z określaniem efektów własnej działalności, część ich nie osiąga, część nie potrafi ich określać, część nie potrafi komunikować**. Podmioty te wykazują problemy w odczytywaniu oczekiwań samorządu w zakresie obszarów działalności (zapotrzebowanie na ich aktywność) i możliwości realizacji konkretnych zadań publicznych.

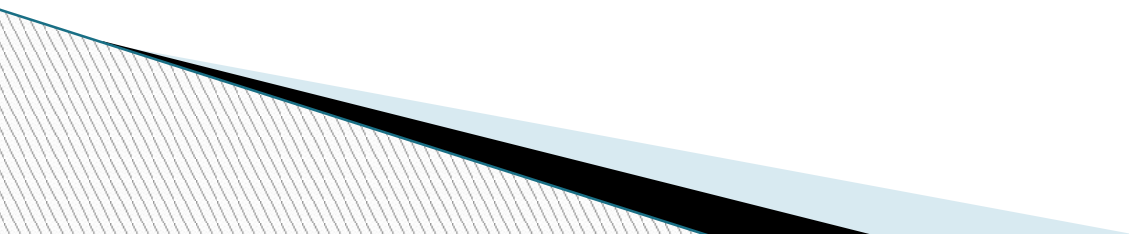
PROPOZYCJA WSTĘPNYCH KROKÓW DO BUDOWANIA POLITYKI KULTURALNEJ ZORIENTOWANJE NA KOSZTY/KORZYŚCI

- ▶ Ze względu na złożoność przedsięwzięcia, różnych uwarunkowań procesu wprowadzania analizy koszty/korzyści w ramach realizacji konkretnych zadań publicznych, **warto koncentrować się na realizacji wstępnej fazy wdrażania tej zasady niezbędnej dla zbierania doświadczeń i dalszego zwiększania zasięgu takich rozważań w procesie porządkowania systemu realizacji zadań publicznych z perspektywy efektów i korzyści a w odniesieniu do ponoszonych wydatków.**
- ▶ Jest to niezbędny działanie, stanowiące szansę i dla konkretnych samorządów (monitoring działań dotowanych przez samorząd organizacji pozarządowych działających w obszarze kultury w odniesieniu do zdefiniowanych rezultatów spodziewanych do osiągnięcia w ramach konkretnych zadań publicznych), i dla samych podmiotów pozarządowych (spodziewana modyfikacja własnej aktywności na rzecz osiągnięcia rezultatów określonych przez samorząd dotującą realizację konkretnych zadań, w konsekwencji zwiększenie własnej efektywności ramach realizacji polityk publicznych).

CO MOŻEMY SZYBKO POPRAWIĆ?

- ▶ Celność alokacji (dotacji) samorządowych kierowanych do podmiotów pozarządowych realizujących zadania publiczne w obszarze kultury.
- ▶ Możemy spowodować żeby będziemy finansowali te zadania, które traktujemy priorytetowo i promowaliśmy te podmioty, które zamierzają wykazać, że ich działalność pozwala realizować najważniejsze cele strategiczne w obszarze kultury.

KOLEJNE KROKI W USPÓJNIANIU SAMORZĄDOWYCH ALOKACJI NA KULTURĘ



WZORZEC DZIAŁANIA

- ▶ Po każdym kroku będziemy wskazywać wzorcowe działanie podjęte w ramach prac zespołu eksperckiego w projekcie „Toruński program współpracy”. W ramach tego projektu prof. Arkadiusz Karwacki przygotował założenia dla wprowadzania elementów analizy koszty/korzyści do realizacji zadań publicznych w obszarze kultury. Wskazywany tu proces analityczny został tam zastosowany do analizy polityki kulturalnej Gminy Miasta Toruń.



KROK I. Przeanalizujmy jakie zadania w obszarze kultury finansowaliśmy w ostatnich latach?!

Analiza typów finansowanych dotychczas zadań publicznych w obszarze kultury

- ▶ Warto rozpocząć prace od analizy raportów, które przedstawiają proces alokacji pieniędzy publicznych na zadania w obszarze kultury.
- ▶ **Staramy się dokonać kategoryzacji tych zadań, na które samorząd przeznaczał w ostatnich latach pieniądze w obszarze kultury.** Możemy dotrzeć do różnych sprawozdań, które odzwierciedlają transfer pieniędzy do różnych podmiotów, których aktywność jest także przecież sprawozdawana.

WZORZEC

- ▶ W Toruniu dokonano analizy raportów z lat 2010 i 2011 dotyczących współpracy między wybranym samorządem - Gmina Miasto Toruń - a podmiotami pozarządowymi w obszarze kultury. Rodzaje zadań publicznych w obszarze kultury realizowanych przez podmioty pozarządowe dotowane przez samorząd prezentował się następująco:
 - ❖Rozwój kultury poprzez tworzenie i dostępu do dóbr kultury;
 - ❖Ochrona dóbr kultury;
 - ❖Podtrzymywanie tradycji narodowej.

KROK II. Sprecyzujmy nasze priorytety w zakresie realizacji zadań publicznych w obszarze kultury!



Priorytety są w naszych strategiach!

- ▶ Kolejnym krokiem w procesie poszukiwania instrumentów oceny efektywności działań tych podmiotów jest określenie oczekiwań (spodziewane rezultaty, efekty, korzyści) wynikających z realizacji konkretnych zadań publicznych.
- ▶ **Warto odwołać się do aktualnych dokumentów o charakterze strategicznym**, w których powinny zostać uwzględnione plany działania (ze wskazaniem konkretnych zadań a być może także wskaźników obrazujących proces osiągnięcia celów dzięki zaplanowanym konkretnym zadaniom).

WZORZEC

- ▶ W Toruniu przeanalizowano Strategię rozwoju Torunia do roku 2020. Dokument ten zawiera zbiór oczekiwań, spodziewanych efektów, rezultatów polityk publicznych w konkretnych obszarach.

PIERWSZY REZULTAT NASZEJ ANALIZY

- ▶ Dokonana analiza zbieżności rezultatów prowadzonych polityk w konkretnych obszarach tematycznych (zadaniowych) określonych w Strategii z kierunkami alokacji środków finansowych na działania organizacji pozarządowych pozyskujących dotacje na działania w obszarze kultury w ramach konkretnych zadań publicznych doprowadziła do dwóch kluczowych wniosków...

WZORZEC: WIEMY CO CHCEMY OSIĄGAĆ W OBSZARZE KULTURY?

- W Strategii **nie sprecyzowano wielu rezultatów, spodziewanych efektów dla zadań publicznych, w których realizacji m.in. uczestniczą organizacje pozarządowe** (np. rozwijanie systemu wychowawczego, rozwój kontaktów między społeczeństwami, rozwój demokracji i praw człowieka, rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, rozwijanie systemów komunikacji międzyludzkiej, podtrzymywanie tradycji narodowej).
- **W innych zadaniach bardzo pobieżnie określono te efekty** (np. ochrona i promocja zdrowia, wspieranie rozwoju sportu kwalifikowanego).

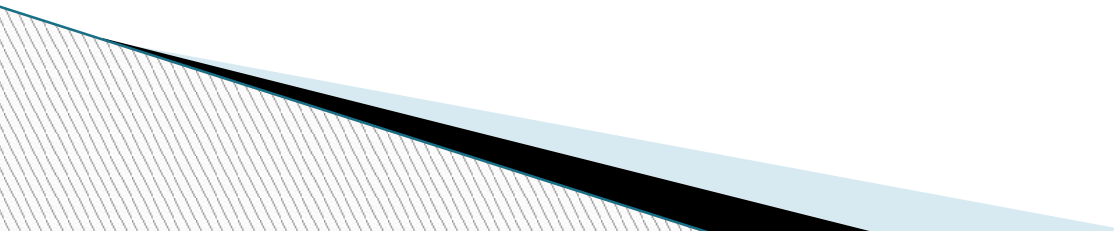
WZORZEC: CZY WIEMY CZEGO OCZEKUJEMY I CZY FINANSUJEMY PRIORYTETY?

- W strategicznym dokumencie **nie ma zatem precyzyjnego określenia ram, dla działalności różnych instytucji publicznych i podmiotów niepublicznych na rzecz realizacji części zadań publicznych** (co konkretnie mamy osiągnąć?, jak mierzyć skuteczność wdrażanych i finansowanych działań?).
- W konsekwencji trudno oceniać aplikacje podmiotów o dotacje na konkretne działania (brak określonych efektów oddziaływania). **Dotacje mogą być wydatkowane niezgodnie z oczekiwaniami donatora.**
- Organizacje pozarządowe nie pozyskują środków dotacyjnych na realizację wielu zadań publicznych (lub ma to miejsce w bardzo ograniczonym zakresie) - można tu wskazać np. promocję Miasta Torunia.

WZORZEC: W REZULTACIE...

- ▶ Określono, że w tej sytuacji **niezbędne jest precyzowanie oczekiwań w zakresie efektów i korzyści realizacji konkretnych zadań publicznych, uspoźnianie systemu dotacyjnego skierowanego do organizacji pozarządowych z systemem zadań publicznych i spodziewanych efektów ich realizacji i nakierowanie organizacji na uwzględnianie w swojej działalności na osiąganie efektów i korzyści określonych przez Miasto w ramach zadań publicznych.**

KROK III. Skonstruujmy narzędzie pozwalające oceniać wnioski o dotacje pod kątem zgodności planów inicjatyw z naszymi priorytetami



KONSTRUKCJA KARTY OCENY WNIOSKU O DOTACJĘ

- ▶ Należy skonstruować narzędzie, które będzie wykorzystane w systemie przyznawanych dotacji w ramach konkretnych zadań publicznych obszarze kultury.
- ▶ Do oceny wniosku o dotacje warto stosować **dodatkową kartę oceny, która będzie uwzględniała spis tych zadań publicznych, które samorząd w lokalnej strategii określił jako cele priorytetowe** a jednocześnie dotychczas finansowanych przez samorząd w ramach dotacji dla organizacji i w tym zakresie spodziewa się rezultatów prowadzonej polityki i osiągniętych tu korzyści wynikających z dokonywanych alokacji pieniędzy publicznych.

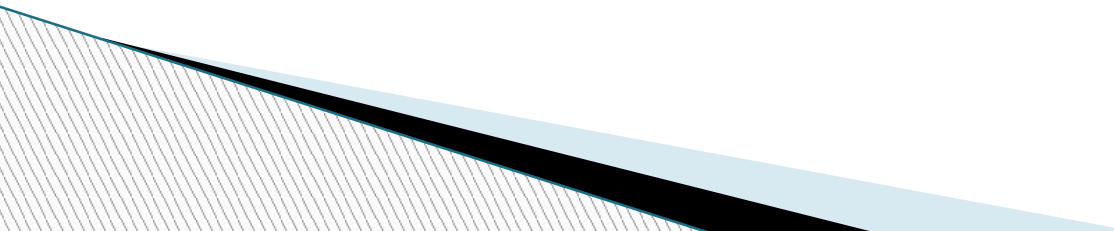
WYKORZYSTANIE KARTY OCENY WNIOSKU O DOTACJĘ

- ▶ Jako, że często taką analizę dokonujemy po raz pierwszy, to dodatkowo ta sama karta oceny powinna zostać przesłana do podmiotów, które uzyskały już dotację na realizację zadań publicznych w obszarze kultury w ostatnich latach.
- ▶ Wypełnione karty przez podmioty wnioskujące o dotację, jak i te, które z dotacji już korzystają pozwolą na ocenę:
 - w jakim zakresie samorząd dotuje realizację efektów, rezultatów, które zostały określone w Strategii – a więc swoje priorytetowe cele w obszarze kultury?!
- ▶ Mówiąc inaczej, **czy organizacje dostają pieniądze na realizację celów i rezultatów, które samorząd sprecyzował i dążyć ma do ich osiągnięcia?**
- ▶ **A może dotacje kierowane do organizacji pozarządowych w zawężony lub rozmijający się sposób korespondują z oczekiwaniami samorządu w stosunku do zadań publicznych w obszarze kultury?**
- ▶ Dane zostaną zebrane przez samorząd a poddane analizie i opracowana w postaci raportu przez odpowiedzialnych urzędników.

WZORZEC

- ▶ W Toruniu wykorzystano przygotowaną kartę oceny a następnie sporządzono raport, gdzie określone zostały wysokości alokacji środków na realizację trzech zadań publicznych w obszarze kultury wskazanych wcześniej (a obecnych w strategii Rozwoju Torunia do 2020 roku i **jednocześnie dla których skonkretyzowano spodziewane efekty!!!**) oraz wskazano, na ile powszechnie podmioty pozarządowe dotowane przez Miasto Toruń planują (ukierunkowują się na) uzyskanie tych konkretnych efektów (analiza ukierunkowania na 18 efektów zobrazowanych w dalej zamieszczonej wzorcowej karcie oceny) oczekiwanych przez Miasto Toruń w ramach prowadzonej do 2020 roku polityki w obszarze kultury w ramach tych zadań.

WZORZEC: CO OTRZYMALIŚMY?

- ▶ W rezultacie – po okresie testowania narzędzia - Miasto Toruń uzyskuje wiedzę na temat zadań publicznych i efektów w ramach tych zadań, w które wpisują się w swych działaniach wspierane podmioty ekonomii społecznej ale i tych, które nie znajdują realizacji w działalności organizacji pozarządowych.
 - ▶ W rezultacie urzędnicy Miasta Toruń mogą podjąć decyzję na ukierunkowanie systemu dotacyjnego na zaniegdywane zadania i na osiągnięcie dotychczas pomijanych – a planowanych według zapisów Strategii - efektów.
- 

CO Z TEGO? CO DALEJ?

- ▶ Można ustalić dodatkowe kryteria oceny wniosków na dotacje i promowania wniosków, w których inicjatywy konkretnych organizacji są ukierunkowane na zadania publiczne i ich efekty traktowane przez samorząd priorytetowo.
- ▶ Uzyskaną wiedzę samorząd może wykorzystać podstawą do analogicznych, dalszych prac nad uspołnieniem zakresu alokacji środków ze spodziewanymi efektami, rezultatami i korzyściami w ramach innych zadań publicznych.

▶ **KARTA OCENY WNIOSKU O
DOTACJĘ**

WZORZEC: OBJAŚNIENIE SZCZEGÓŁOWYCH ZAPISÓW KARTY

▶1. W które zadania publiczne wpisuje się działanie podmiotu, na które ma być przeznaczona dotacja?

- Rozwój kultury poprzez tworzenie i dostępu do dóbr kultury
- Ochrona dóbr kultury
- Podtrzymywanie tradycji narodowej.

Powyższe zadania są finansowane przez Miasto Gminę Toruń w postaci dotacji dla organizacji pozarządowych.

2. Które z efektów osiągnie podmiot dzięki przyznanej dotacji?

- Wzrost liczby wyremontowanych i zmodernizowanych obiektów kultury
- Wzrost liczby nowo wybudowanych i zaadaptowanych obiektów kultury
- Poprawa bazy kulturalnej do organizowania imprez kulturalnych
- Wzrost liczby osób korzystających z usług instytucji kultury
- Wzrost liczby imprez kulturalnych o charakterze międzynarodowym
- Wzrost liczby osób uczestniczących w imprezach kulturalnych organizowanych na terenie miasta
- Wzrost liczby imprez kulturalnych organizowanych przez twórców niezależnych
- Zacieśnienie współpracy pomiędzy podmiotami prowadzącymi działalność kulturalną
- Wzrost jakości oferty kulturalnej miasta
- Ożywienie kulturalne wszystkich dzielnic miasta – zwłaszcza zdegradowanych
- Podniesienie poziomu artystycznego dotychczas organizowanych imprez kulturalnych
- Wzrost wiedzy i świadomości w zakresie kultury
- Wzrost dostępności do obiektów zabytkowych
- Zwiększenie liczby atrakcji turystycznych w mieście
- Przekształcenia zdegradowanej tkanki miejskiej
- Poprawa stanu technicznego obiektów zabytkowych i ich otoczenia
- Poprawa estetyki zabytkowej części miasta
- Wzrost liczby osób odwiedzających Toruń w celach kulturoznawczych

Powyższe efekty (dla poszczególnych finansowanych zadań publicznych) są zdefiniowane w strategii jako priorytetowe i oczekiwane do osiągnięcia w następnych latach.