PRZYZNAWANIE DOTACJI W SEKTORZE KULTURA, MEDIA I SPORT

STUDIUM PRZYPADKU

PRZYZNAWANIE DOTACJI W SEKTORZE KULTURA, MEDIA I SPORT

STUDIUM PRZYPADKU

Program zadania

Temat zadania audytowego

Wydajność działalności dotacyjnej w sektorze kultura, media i sport.

Dokument ten powstaje każdorazowo na etapie planowania i stanowi podstawę do podjęcia konkretnych czynności audytowych w ramach zadania.

Cel audytu / pytania audytowe

1. Czy donorzy podejmują działania ukierunkowane na dokonywanie pomiaru i wprowadzenia ograniczeń w wysokości kosztów ponoszonych przez donorów w związku z obsługą procesu dotacyjnego?
2. Czy koszty ponoszone przez podmioty wnioskujące o dotację wpływają na poziom zadowolenia wnioskodawców?
3. Czy możliwa jest dalsza poprawa wydajności kosztowej związanej z działalnością dotacyjną poprzez wykorzystanie dobrych praktyk spoza sektora kultura, media i sport?

Zakładana wartość dodana audytu

Zakłada się, że w wyniku zrealizowanego zadania możliwe będzie wskazanie obszarów, których usprawnienie pozwoli na zwiększenie satysfakcji z procesu dotacyjnego po stronie wnioskodawców, jak również uda się zidentyfikować działania, których podjęcie pozwoli na zwiększenie wydajności realizowanych przez donorów działań, szczególnie po stronie kosztów.

Zakres audytu

W ramach niniejszego zadania audytowego skoncentrujemy się na zagadnieniu wydajności procesu przyznawania dotacji w dziedzinach kultury, mediów oraz sportu. Odniesiemy się przy tym do czterech z dziewięciu głównych donorów działających w ww. sektorze - Organizacja X, Organizacja Y, Organizacja Z, Organizacja U, których skala aktywności od kilkuset do wielu milionów PLN przeznaczanych na dotacje dla zróżnicowanych podmiotów. W ramach badania analizować będziemy następujące zagadnienia:

- ⇒ koszty oraz najważniejsze czynniki generujące koszty w przypadku wybranych, odmiennych programów dotacyjnych oraz to jakie działania każdy z donorów podjął celem dokonania pomiaru i wprowadzenia ograniczeń w zakresie kosztów dotyczących procesów związanych z udzielaniem dotacji;
- ⇒ koszty ponoszone przez wnioskodawców w związku z wnioskowaniem o dotację i otrzymaniem jej oraz czynniki, które warunkują ich satysfakcję z procesu wnioskowania o dotację;
- ⇒ dalsze możliwości poprawy wydajności po stronie donorów w zakresie realizowanej przez nich działalności dotacyjnej poprzez naukę czerpaną z i spoza sektora.

Kryteria audytowe

1. W sposób systematyczny i uporządkowany gromadzone są informacje na temat kosztów związanych z działalnością dotacyjną.
2. W oparciu o zgromadzone dane na temat ponoszonych kosztów dokonywany jest ich pomiar w odniesieniu do poszczególnych programów dotacyjnych z wykorzystaniem ustanowionych wskaźników.
3. Donorzy dokonują przeglądów celem sprawdzenia czy koszty związane z udzielaniem dotacji są proporcjonalne w stosunku do wielkości przyznawanych dotacji.
4. Donorzy dokonują przeglądów prowadzonej działalności dotacyjnej I identyfikują obszary, w których możliwa jest poprawa wydajność w odniesieniu do poszczególnych programów.
5. Donorzy badają zagadnienie wysokości kosztów ponoszonych przez wnioskodawców – w ramach każdego programu - na etapie wnioskowania, monitorowania I ewaluacji celem identyfikowania możliwości ich minimalizowania.
6. W sektorze funkcjonują wspólne ramy służące raportowaniu i porównywaniu kosztów administracyjnych ponoszonych przez poszczególnych donorów w związku z działalnością dotacyjną.
7. Ministerstwo podejmuje działania ułatwiające funkcjonowanie w ramach sektora inicjatyw skierowanych na dzielenie się informacjami na temat ponoszonych kosztów i sposobów na ich ograniczanie.

Dowody audytowe

Ustalenia audytowe zostaną poczynione w oparciu o następujące dowody:

- ⇒ dokumenty dotyczące działań podejmowanych przez czterech wybranych donorów: podręczniki i polityki dotyczące procesu udzielania dotacji, wyniki wcześniej przeprowadzonych działań ukierunkowanych na zbadanie satysfakcji wnioskodawców; dokumenty związane z monitoringiem po przyznaniu dotacji, związane z ewaluacją, wskaźniki efektywności; roczne raporty, księgi, wnioski o dotacje, opracowane już mapy procesów.
- ⇒ informacje pozyskane w trakcie wywiadów z przedstawicielami Ministerstwa, donorami zarówno w ramach, jak i spoza sektora, a także przedstawicielami organizacji trzeciego sektora;
- ⇒ obserwacje poczynione w trakcie wizyt na miejscu w lokalnych biurach donorów;
- ⇒ informacje pozyskane na podstawie ankiet satysfakcji z procesu dotacyjnego.

Dowody audytowe w programie zadania wskazywane są dość ogólnie, w szczególności gdy chodzi o dokumenty zawierające informacje na temat ponoszonych kosztów, z uwagi na to, że mogą one mieć różną formę w zależności od organizacji dotacyjnej i programu.

Podejście do audytu

Audyt zostanie ukierunkowany na sformułowanie oceny czy jest obszar, w którym donorzy w sektorze kultura, media, sport, mogliby poprawić wydajność kosztową realizowanego przez nich procesu dotacyjnego.
Zmierzając do dokonania weryfikacji ustanowionych rozwiązań posłużymy się następującymi metodami / zrealizujemy następujące czynności audytowe:

- ⇒ dokonanie wyboru próby;
- ⇒ przegląd dokumentów dotyczących działań podejmowanych przez czterech donorów;
- ⇒ analiza ilościowa ukierunkowana na oszacowanie kosztów działalności dotacyjnej;
- ⇒ mapowanie procesów;
- ⇒ częściowo strukturyzowane wywiady z przedstawicielami Ministerstwa, donorami zarówno w ramach, jak i spoza sektora, a także przedstawicielami organizacji trzeciego sektora;
- ⇒ wizyty na miejscu w lokalnych biurach donorów;
- ⇒ ankiety satysfakcji z procesu dotacyjnego;
- ⇒ przegląd praktyk w zakresie procesów dotacyjnych, funkcjonujących poza sektorem.

Zespół audytowy

Zespół audytowy składał się z 5 audytorów, w tym:

Kierownik zadania audytowego – A
Członek zespołu audytowego – B
Członek zespołu audytowego – C
Członek zespołu audytowego – D
Członek zespołu audytowego – E

[w skład zespołu wchodzą dwie osoby – C i E – które uczestniczyły we wcześniej przeprowadzanych zadaniach audytowych dotyczących sektora kultura, media i sport, w tym częściowo dotyczących procesu udzielania dotacji]

Szacunkowy koszt audytu

Szacunkowy koszt zadania to 80 tys. PLN, które obejmują koszty pracownicze, związane z koniecznością odbycia wizyt na miejscu oraz koszty administracyjne (w tym przygotowanie i dystrybucja ankiet do wnioskodawców, etc.)

Haromonogram audytu

Czas trwania audytu: 14 tygodni roboczych [przy czym: przeprowadzenie przeglądu dobrych praktyk powinno dokonać się w okresie 1-2 tydzień; przegląd zadowolenia wnioskodawców (wraz z analizą kluczowych czynników), przegląd dokumentów, analizy ilościowe i szacunku kosztów oraz mapowanie procesów powinny zostać przeprowadzone w okresie 3-8 tydzień, wywiady z przedstawicielami Ministerstwa i organizacji udzielających dotacji oraz wizyty na miejscu powinny zostać przeprowadzone w okresie 9-11 tydzień; wstępna wersja sprawozdania powinna powstać w 12 tygodniu prac, a wersja końcowa w 14 tygodniu prac]

Przepływ informacji, raportowanie

Zakłada się organizowanie co 2 tygodnie spotkań statusowych z udziałem przedstawicieli Ministerstwa, celem krótkiego omówienia postępu prac oraz wskazania na ewentualne problemy, które pojawić się mogą na etapie realizacji zadania audytowego. Raport w wersji wstępnej powinien zostać przekazany Ministerstwu w 12 tygodniu prac [celem zgłoszenia ewentualnych uwag]. Wersja końcowa powinna zostać przekazana Ministerstwu na koniec 14 tygodnia prac [przy zachowaniu przez Ministerstwo tygodniowego okresu na zgłoszenie uwag].

PRZYZNAWANIE DOTACJI W SEKTORZE KULTURA, MEDIA I SPORT

STUDIUM PRZYPADKU

1. Opis metody wyboru próby organizacji dotacyjnych oraz programów, które objęte zostały badaniem

2. Ankieta przeglądu zadowolenia wnioskodawców

3. Kluczowe spostrzeżenia - opis czynności audytowych, które posłużyły do sformułowania poszczególnych spostrzeżeń

Opis metody wyboru próby organizacji dotacyjnych oraz programów, które zostały objęte badaniem

Na podstawie wcześniejszego przeglądu działalności dotacyjnej w sektorze kultura, media i sport, zidentyfikowaliśmy dziewięć organizacji, które były głównymi donorami udzielającymi dotacji w okresie 2006-2007. Można byłoby ich scharakteryzować z wykorzystaniem informacji o poziomie wydatków dotacyjnych w okresie 2006-2007:

⇒ „Duży poziom udzielonych dotacji" (wydatki na poziomie ponad 100 mln PLN): Organizacja Y, Organizacja X, Organizacja P, Organizacja R, Organizacja U;

⇒ „Średni poziom udzielonych dotacji" (wydatki na poziomie poniżej 100 mln PLN): Organizacja K, Organizacja I, Organizacja Z.

Donorzy ci pokrywają swoją działalnością główne obszary aktywności składające się na ten sektor, a mianowicie: sztuka, dziedzictwo narodowe, sport.

Wybraliśmy czterech spośród donorów – Organizacja X, Organizacja Y, Organizacja Z, Organizacja U – tak aby objąć badaniem duży udział wydatków dotacyjnych oraz typów procesów zachodzących w zakresie przyznawania dotacji.

Nasze badanie nie objęło w sposób szczegółowy swoim zakresem dwóch dużych donorów w sektorze – Organizacja P oraz Organizacja R. Wyłączyliśmy te podmioty z uwagi na to, że:

⇒ Organizacja P była ostatnio przedmiotem raportu sporządzonego w ramach zrealizowanego zadania audytowego, które dotyczyło, między innymi, procesu udzielania odpowiedzi i efektywności działalności dotacyjnej;

⇒ Organizacja R finansuje głównie działalność jednego podmiotu, chociaż nie wyłączono możliwości finansowania przez tą instytucję innych podmiotów; zdecydowaliśmy o wyłączeniu tego podmiotu z przeglądu z uwagi na to, że statystycznie działania podejmowane przez ten podmiot do chwili obecnej nie mogą być w użyteczny sposób porównane z pozostałymi donorami.

Wśród czterech donorów zidentyfikowaliśmy próbę ośmiu programów, na których skoncentrowaliśmy swoje dalsze czynności. Wskazaliśmy na te właśnie programy z uwagi na to, że pokrywały one swoim zakresem materialną część wydatków dotacyjnych.

W okresie 2006-2007, w ramach tych właśnie ośmiu programów przyznano łącznie 647 mln PLN w postaci dotacji, co stanowi ponad 1/3 łącznej kwoty 1,8 mld PLN wydatkowanej w tym sektorze w postaci dotacji. Programy były również bardzo zróżnicowane pod względem wartości udzielanych dotacji, liczby udzielanych dotacji oraz celów, którym służy realizowana przez nie działalność. Programami tymi były:

⇒ Organizacja X: Dotacje z dziedziny sztuki dla podmiotów indywidualnych, Dotacje z dziedziny sztuki dla organizacji, Regularne dofinansowanie organizacji;

⇒ Organizacja Y: Dotacje dla wszystkich oraz Dotacje dla społeczności lokalnych;

⇒ Organizacja Z: Dotacje na odbudowę miejsc kultu oraz

⇒ Organizacja U: Program rozwoju sportowego klubu gminnego oraz Dotacje dla gminnych funduszy inwestycyjnych.

Ankieta przeglądu zadowolenia wnioskodawców

Informacje ogólne

⇒ Zrealizowaliśmy ankietę adresowaną do wnioskodawców celem zbadania poziomu ich satysfakcji z procesów dotacyjnych, w których uczestniczyli.

Przyjęta metoda / wielkość próby

⇒ W przypadku każdego programu dotacyjnego, który analizowaliśmy, dokonaliśmy przeglądu odnoszącego się do wybranych losowo 250 wnioskodawców, którzy otrzymali dotację oraz 250 wnioskodawców, którym dotacji nie przyznano.

⇒ Próba ta została wybrana z wykorzystaniem metody prostego próbkowania losowego (podstawą do wyboru próby była informacje na temat wszystkich wnioskodawców, którzy otrzymali dotacje podobnie jak wnioskodawców, którzy ich nie otrzymali gromadzona w formie dwóch odrębnych zestawień w formacie Excel, z przypisanymi, kolejnymi numerami; utworzono ciąg liczb z pomocą arkusza kalkulacyjnego, a liczby te/numery pozycji uwzględnione zostały w próbie);

⇒ Wybrane grono wnioskodawców zostało poproszone o dokonanie oceny poziomu swojej satysfakcji w odniesieniu do 16 wyodrębnionych składników procesu dotacyjnego w ramach czterech szerszych kategorii (skala od 1 do 10, przy czym 1 oznacza, że w ogóle nie byli zadowoleni, a 10, że byli całkowicie zadowoleni).

Oceniane składniki procesu dotacyjnego

Dostępność informacji

⇒ dostępność informacji w formie papierowej

⇒ dostępność informacji w formie on-line

⇒ jasność dostępnej informacji zarówno papierowej, jak i on-line

⇒ jak jasno zostały zakomunikowane cele programów dotacyjnych

Łatwość komunikacji

⇒ dostępność pracowników przez telefon

⇒ udzielanie odpowiedzi przez pracowników z wykorzystaniem e-mail

⇒ czas poświęcany na udzielenie odpowiedzi na zadane pytania skierowane zarówno przez telefon, jak i e-mail

⇒ poziom wiedzy pracowników donorów

Proces aplikacyjny

⇒ łatwość złożenia wniosku

⇒ stosowność informacji, które trzeba było dostarczyć

⇒ udzielanie dodatkowych wskazówek/wyjaśnień

⇒ dostępność wsparcia dotyczące przygotowania i złożenia wniosku

Proces podejmowania decyzji

⇒ długość oczekiwania na otrzymanie decyzji w sprawie wniosku

⇒ dostępność informacji zwrotnej na temat wniosku

⇒ jak dobrze rozumiesz sposób podejmowania decyzji

⇒ jak uczciwy jest proces decyzyjny

Informacje dodatkowe

Aby oszacować czas poświęcony przez wnioskodawców na wnioskowanie poprosiliśmy ich o oszacowanie czasu, który poświęcają na przygotowanie wniosku dotacyjnego oraz, jeśli otrzymali dotację, oszacowanie czasu spędzonego na przekazywanie informacji do donora na potrzeby monitorowania i ewaluacji.

Spostrzeżenia będące wynikiem ankiety:

Na podstawie przeprowadzonej ankiety stwierdzono, że zarówno w przypadku wnioskodawców, którzy otrzymali dotację i tych, którzy jej nie otrzymali:

⇒ poziom wiedzy pracowników donora zajmujących się procesem dotacyjnym uznany został za silną stronę organizacji udzielających dotacji;

⇒ dostępność informacji zwrotnej na temat aplikacji zidentyfikowana została jako obszar do poprawy.

W przypadku wnioskodawców, którzy otrzymali dotację:

⇒ czas poświęcany na rozpatrzenie pytań stanowi siłę procesu;

⇒ łatwość złożenia wniosku oraz dostępność informacji zwrotnej na temat wniosku uznano za obszar wymagający poprawy.

W przypadku wnioskodawców, którzy nie otrzymali dotacji:

⇒ wskazówki udzielane wnioskodawcom uznawane są za silną stronę procesu dotacyjnego;

⇒ jasna komunikacja celów programu i dostępność wsparcia na etapie wnioskowania uznano za obszary wymagające poprawy.

Wnioskodawcy, którzy nie otrzymali dotacji zarejestrowali również niski poziom zadowolenia ze sprawiedliwości procesu podejmowania decyzji i zrozumienia sposobu przebiegu procesu. Jednakże uznać to należy za prawdopodobną konsekwencję faktu nie otrzymania dotacji.

Ponadto, w wyniku przeprowadzonej ankiety stwierdzono, że wnioskodawcy ponoszą znaczące koszty przygotowania wniosku oraz celem spełnienia wymagań w zakresie raportowania i monitorowania, które są zróżnicowane w poszczególnych programach.

Spostrzeżenie będące wynikiem zrealizowania danej czynności audytowej	Czynność audytowa
Przegląd dokumentów	
12.1. Donorzy gromadzą niewiele informacji, które pozwoliłyby dokonać oceny wydajności kosztowej realizowanych przez nich procesów decyzyjnych.	Dokonaliśmy przeglądu kluczowych dokumentów związanych z procesem dotacyjnym w przypadku czterech wybranych donorów, włączając w to: ⇒ podręczniki i polityki dotyczące procesu udzielania dotacji; ⇒ wyniki wcześniej przeprowadzonych działań ukierunkowanych na zbadanie satysfakcji wnioskodawców; ⇒ dokumenty związane z monitoringiem po przyznaniu dotacji, związane z ewaluacją, wskaźniki efektywności; ⇒ roczne raporty; ⇒ księgi; ⇒ wnioski o dotacje.
Analizy ilościowe i szacunki kosztów	
12.7. Donorzy mogliby zredukować koszty procesowe z korzyścią dla siebie i dla wnioskodawców poprzez zarządzanie popytem na dotacje oraz upsrawnienie i dzielenie ich procesów.	Analizowaliśmy koszty działalności dotacyjnej w przypadku ośmiu ww. programów w okresie 2006-2007 poprzez oszacowanie średnich kosztów administracyjnych w przeliczeniu na: ⇒ każdej złotówki przyznanej w formie dotacji; ⇒ każdą przyznaną dotację; ⇒ każdy otrzymany wniosek o dotację. Aby oszacować miary kosztów poprosiliśmy wszystkich donorów o następujące informacje dotyczące ośmiu programów dotacyjnych za okres 2006-2007: ⇒ bezpośrednie koszty pracownicze związane z procesem udzielania dotacji; ⇒ całkowite koszty organizacyjne wspierające funkcjonowanie programów dotacyjnych; ⇒ dane pozyskane w trakcie dotychczasowych prób oszacowania kosztów; ⇒ ilość i wartość wniosków dotacyjnych oraz dotacji procesowanych łącznie na każdym poziomie procesu dotacyjnego. Z uwagi na to, że informacja na temat kosztów dostępna u donorów na temat poszczególnych programów była zróżnicowana, podjęliśmy dalsze działania celem oszacowania kosztów wykorzystując dane z szeregu alternatywnych źródeł, włączając raporty roczne donorów oraz ich księgi. Oszacowaliśmy również te same miary kosztów dotyczące dwóch innych donorów spoza sektora.
Mapowanie procesów	
12.7. Donorzy mogliby zredukować koszty procesowe z korzyścią dla siebie i dla wnioskodawców poprzez zarządzanie popytem na dotacje oraz upsrawnienie i dzielenie ich procesów.	Dokonaliśmy mapowania procesów w przypadku ośmiu programów dotacyjnych poprzez kombinację analiz wykonywanych czynności, przegląd dokumentacji, wywiady z menedżerami odpowiedzialnymi za realizację programów.

Częściowo strukturyzowane wywiady z pracownikami Ministerstwa oraz donorów w sektorze kultura, media i sport

12.2.
Nie funkcjonują zaakceptowane ramy służące do porównywania wydajności kosztowej w sektorze.

12.3.
Donorzy czynią niewiele aby porównywać programy dotacyjne celem zidentyfikowania obszaru, w którym możliwa jest poprawa wydajności kosztowej.

12.4.
Organizacja X nie wie jak koszty mają się i różnią się w zależności od wielkości udzielanej dotacji.

12.6.
W niewielkim stopniu działa efektywne dzielenie się informacjami na temat kosztów i procesu udzielania dotacji w ramach sektora.

Przeprowadziliśmy wywiady z urzędnikami pracującymi w Ministerstwie w wydziałach (…), aby sprawdzić jakie działania podejmowane są przez Ministerstwo w zakresie nadzoru nad działalnością dotacyjna w sektorze oraz jaką rolę spełnia w procesie dofinansowywania donorów.
Przeprowadziliśmy wywiady z doświadczonymi pracownikami następujących donorów, w tym czterech, na których koncentrowaliśmy się w największym stopniu w trakcie badania: (…)
W trakcie przeprowadzonych wywiadów skoncentrowaliśmy się na:

- ⇒ cele donorów w odniesieniu do działalności dotacyjnej;
- ⇒ cechy najważniejszych programów dotacyjnych, źródło finansowania, liczba oraz rodzaj wnioskodawców;
- ⇒ procesy wykorzystywane w związku z udzielaniem dotacji;
- ⇒ monitorowanie oraz ewaluacja programów dotacyjnych;
- ⇒ jak kalkulowane były koszty działalności dotacyjnej;
- ⇒ pomiar oraz analiza kosztów działalności dotacyjnej;
- ⇒ jaka praca została wykonana lub była planowana, żeby zmapować lub przeformułować proces dotacyjny;
- ⇒ przykłady dobrych praktyk oraz dzielenie się dobrymi praktykami w sektorze kultura, media i sport.

Aby lepiej zrozumieć rolę wnioskodawców w procesie dotacyjnym przeprowadziliśmy wywiady z przedstawicielami grup z sektora woluntariatu, z których wielu jest biorcami dotacji w ramach programów, na których skupia się niniejszy raport.

Wizyty na miejscu

Odwiedziliśmy następujące biura regionalne czterech głównych donorów, których objęliśmy tym raportem aby poznać proces dotacyjny w praktyce na poziomie lokalnym. Miejsca odwiedzone to (…)

Przegląd zadowolenia wnioskodawców

12.5.
Wnioskodawcy ponoszą znaczące koszty przygotowania wniosku oraz celem spełnienia wymagań w zakresie raportowania i monitorowania, które są zróżnicowane w poszczególnych programach.

W przypadku każdego programu dotacyjnego, który analizowaliśmy, dokonaliśmy przeglądu odnoszącego się do wybranych losowo 250 wnioskodawców, którzy otrzymali dotację oraz 250 wnioskodawców, którym dotacji nie przyznano. Poprosiliśmy wnioskodawców aby ocenili poziom swojej satysfakcji w odniesieniu do 16 wyodrębnionych składników procesu dotacyjnego w ramach czterech szerszych kategorii:

Dostępność informacji

- ⇒ dostępność informacji w formie papierowej
- ⇒ dostępność informacji w formie on-line
- ⇒ jasność dostępnej informacji zarówno papierowej, jak i on-line
- ⇒ jak jasno zostały zakomunikowane cele programów dotacyjnych

Łatwość komunikacji

- ⇒ dostępność pracowników przez telefon
- ⇒ udzielanie odpowiedzi przez pracowników z wykorzystaniem e-mail
- ⇒ czas poświęcany na udzielenie odpowiedzi na zadane pytania skierowane zarówno przez telefon, jak i e-mail
- ⇒ poziom wiedzy pracowników donorów

Proces aplikacyjny

- ⇒ łatwość złożenia wniosku
- ⇒ stosowność informacji, które trzeba było dostarczyć
- ⇒ udzielanie dodatkowych wskazówek/wyjaśnień
- ⇒ dostępność wsparcia dotyczące przygotowania i złożenia wniosku

Proces podejmowania decyzji

- ⇒ długość oczekiwania na otrzymanie decyzji w sprawie wniosku
- ⇒ dostępność informacji zwrotnej na temat wniosku
- ⇒ jak dobrze rozumiesz sposób podejmowania decyzji
- ⇒ jak uczciwy jest proces decyzyjny

Zwróciliśmy się do wnioskodawców o dokonanie oceny ich ogólnego zadowolenia z procesu decyzyjnego. Aby oszacować czas poświęcony przez wnioskodawców na wnioskowanie poprosiliśmy ich o oszacowanie czasu który poświęcają na przygotowanie wniosku dotacyjnego oraz, jeśli otrzymali dotację, oszacowanie czasu spędzonego na przekazywanie informacji do donora na potrzeby monitorowania i ewaluacji.

Analiza kluczowych czynników

12.5.
Wnioskodawcy ponoszą znaczące koszty przygotowania wniosku oraz celem spełnienia wymagań w zakresie raportowania i monitorowania, które są zróżnicowane w poszczególnych programach.

W oparciu o dane wygenerowane w trakcie przeglądu przeprowadziliśmy analizę czynników kluczowych. Analizę tę przeprowadziliśmy odrębnie dla wnioskodawców, którzy otrzymali dotacje oraz dla tych, którzy dotacji nie otrzymali. Analiza pozwoliła wyjaśnić jak zadowolenie wnioskodawców odnoszące się do każdego z 16 składników procesu dotacyjnego wpłynęło na ich ogólną satysfakcję z procesu dotacyjnego. Pozwoliła ona zidentyfikować te składniki procesu dotacyjnego, które są czynnikami kluczowymi decydującymi o ogólnym poziomie satysfakcji wśród wnioskodawców oraz te elementy, które powinni monitorować lub usprawnić jeśli chcą wpłynąć na poziom satysfakcji wśród wnioskodawców.

Aby przeprowadzić analizy w pierwszej kolejności zmierzyliśmy relację pomiędzy średnią satysfakcji z każdego z 16 składników procesu a średnim poziomem satysfakcji z całego procesu dotacyjnego. Im silniejszy związek pomiędzy ww. wynikami, tym silniejszy wpływy danego składnika (przykładowo: jeśli satysfakcja wnioskodawcy z dostępności informacji na temat procesu wnioskowania była duża i ogólna satysfakcja wnioskodawcy była duża to znaczy, że czynnik ten ma duży wpływ na ogólny poziom satysfakcji).

Następnie połączyliśmy ww. wyniki dotyczące wpływu każdego z 16 składników ze średnią satysfakcją z każdego ze składników w formie grafu.

Przegląd dobrych praktyk

Dokonaliśmy przeglądu dobrych praktyk w zakresie działalności dotacyjnej poza sektorem kultura, media i sport, celem zidentyfikowania dobrych praktyk, które można byłoby wykorzystać w ramach tego sektora oraz porównania wyników analiz kosztów przeprowadzonych odnośnie programów realizowanych przez donorów objętych zakresem badania.

PRZYZNAWANIE DOTACJI W SEKTORZE KULTURA, MEDIA I SPORT

STUDIUM PRZYPADKU

Sprawozdanie z audytu

Streszczenie

Wprowadzenie

1. Poniższy raport zawiera analizę efektywności kosztowej procesu przyznawania dotacji w dziedzinach kultury, mediów oraz sportu. W okresie 2006-07, dziewięciu głównych donorów funkcjonujących w ww. sektorach – sponsorowanych przez Ministerstwo - otrzymało dofinansowanie ze Skarbu Państwa i Loterii Pieniężnej w wysokości ok. 2 miliardów PLN oraz rozdysponowało dotacje o wartości 1,8 miliarda PLN. Pomimo, że nie wszyscy donorzy zidentyfikowali koszty swojej działalności, można szacować, że koszty administracyjne związane z przyznawaniem dotacji oraz szersze koszty działalności tych organizacji wyniosły około 200 milionów PLN.

Streszczenie w wersji oryginalnej raportu ogranicza się do 4 stron i pozostaje w rozsądnej proporcji do całego raportu, który wraz z załącznikami liczy 42 strony.

2. Raport przedstawia czterech z dziewięciu głównych donorów – Organizacji X, Organizacji Y, Organizacji Z, Organizacji U. Skala aktywności wyżej wymienionych organizacji wynosi od kilkuset do wielu milionów PLN. Wspierają one szeroką gamę aktywności, poczynając od finansowania przedsięwzięć edukacyjnych oraz działalności teatralnej, a kończąc na odnawianiu miejsc kultu oraz budowie nowoczesnych obiektów sportowych.

Streszczenie przedstawia cel audytu oraz jego zakres poprzez wskazanie zagadnień, na których będzie się koncentrował.

3. Weryfikowaliśmy szczegółowo osiem programów dotacyjnych realizowanych przez ww. czterech donorów. I tak:

   3.1. Organizacja X: Dotacje z dziedziny sztuki dla podmiotów indywidualnych, Dotacje z dziedziny sztuki dla organizacji, Regularne dofinansowanie organizacji;
   3.2. Organizacja Y: Dotacje dla wszystkich oraz Dotacje dla społeczności lokalnych;
   3.3. Organizacja Z: Dotacje na odbudowę miejsc kultu oraz
   3.4. Organizacja U: Program rozwoju sportowego klubu gminnego oraz Dotacje dla gminnych funduszy inwestycyjnych.

4. Każdy z ww. programów posiadał odrębny cel. Zasięg niektórych z nich był szeroki. Za przykład może tu posłużyć program Dotacje dla Wszystkich zarządzany przez Organizację Y a ufundowany wspólnie przez wszystkie cztery organizacje. Celem tego programu było wsparcie oraz wzrost zaangażowania społeczności w działalność z zakresu sztuki, sportu, dziedzictwa i aktywności wspólnotowych oraz promocja edukacji, świadomości związanej z ochroną środowiska i zdrowia wśród lokalnej społeczności. Większość z opisanych programów realizowała swoje cele w ściśle określonych obszarach, np. dotacje z dziedziny sztuki przyznawane osobom indywidualnym przez Organizację X miały na celu wsparcie projektów artystów dla ogólnych korzyści całego społeczeństwa angielskiego. Sześć programów funkcjonowało na zasadzie otwartych konkursów, w których wygrały projekty najbardziej zbliżone do celów danego programu. W przypadku dwóch pozostałych programów nie organizowano otwartych konkursów a donorzy mieli zwykle długo-terminowe relacje z beneficjentami dotacji. Organizacja X, w przypadku programów dla regularnie dofinansowywanych organizacji, przyznało dotacje na podstawie ich własnej oceny oraz bez procesu aplikacyjnego. Organizacja U, w przypadku Programu rozwoju sportowego klubu gminnego przyznawało dotacje jedynie sportowym organizacjom rządowym. W obydwu przypadkach donorzy często od dawna współpracowali z biorcą dotacji.

5. Priorytetem dla Ministerstwa, w świetle rosnącej rywalizacji o ograniczone środki oraz w szczególności potrzeby osiągnięcia oszczędności, jest zapewnienie, że organizacje, których jest sponsorem funkcjonują tak wydajnie jak to tylko możliwe. Niniejszy

raport koncentruje się na wydajności kosztowej procesu udzielania dotacji, nie zaś ocena jego efektywności.

6. Staraliśmy się zidentyfikować koszty oraz najważniejsze różnice, gdy chodzi o koszty związane z realizacją poszczególnych programów dotacyjnych biorąc pod uwagę stopień złożoności działalności związanej z udzielaniem dotacji i wbudowane różnice pomiędzy donorami. Stwierdziliśmy, że w większości przypadków donorzy nie ustanowili miar dotyczących ponoszonych kosztów oraz ich wydajności, a te, które ustanowiły takie miary nie próbowały oceniać kosztów lub ich wydajności procesu udzielania grantów z wykorzystaniem jakiejkolwiek spójnej metodyki. W związku z tym zamówiliśmy badanie ukierunkowane na zmapowanie procesów zachodzących w tych organizacjach oraz, na bazie danych dotyczących kosztów które mogą powodować, oszacowanie i porównanie kosztów procesowych pomiędzy różnymi programami dotacyjnymi. Dla każdego programu staraliśmy się oszacować koszty ogólne i obliczyć dwa podstawowe wskaźniki – bezpośrednie koszty pracownicze przyznania każdej złotówki dotacji oraz pełne koszty operacyjne przyznania każdej złotówki dotacji, włączając w to koszty ogólne. Zidentyfikowaliśmy również pracę zrealizowaną przez każdego donora, aby zmierzyć i polepszyć wydajność procesu udzielania dotacji.

7. Drugim głównym elementem naszej analizy była ocena wydajności kosztowej procesu przyznawania dotacji z punktu widzenia ubiegających się o nie kandydatów. W tym celu przeprowadziliśmy badanie wśród kandydatów, którzy przeszli proces aplikacji pomyślnie oraz niepomyślnie. Zwróciliśmy się do nich z pytaniem o ich zadowolenie związane z różnymi aspektami procesu udzielania dotacji, prosiliśmy również o oszacowanie czasu spędzonego na aplikowanie i skarżenie się na wymagania donora w zakresie monitoringu i raportowania.

8. Po trzecie, chcieliśmy zidentyfikować w świetle naszych analiz, jakie dalsze działania donorzy mogą zrealizować, aby poprawić wydajność i realizację ich procesów, a co za tym idzie ograniczyć koszty, mając na uwadze pracę już realizowaną przez poszczególnych donorów w ramach sektora. Pełna analiza wykorzystanych metod znajduje się w Załączniku nr 1.

9. Nasza praca koncentrowała się na wydajności kosztowej procesu udzielania grantów, aby rzucić światła na obszar/zakres, w którym poszczególni donorzy uczą się nawzajem od siebie celem zidentyfikowania potencjalnych oszczędności. Nie rozważała ona jednak efektywności programu przyznawania dotacji w zakresie wypełnienia celów działań podejmowanych przez donorów.

Główne ustalenia

Nasza główne spostrzeżenia to:

Pomiar kosztów związanych z procesem udzielania dotacji

⇒ Donorzy dysponują niewielką ilością informacji na podstawie których można byłoby ocenić wydajność realizowanego przez nich procesu udzielania dotacji. Nie podejmowali oni żadnych rutynowych analiz kosztów związanych z realizowanymi przez nich procesami, a ponadto ani Ministerstwo ani donorzy nie uzgodnili wspólnych wskaźników, które mogłyby służyć ocenie i porównywaniu kosztów lub wydajności w całym sektorze. Próbując zrobić to kilka lat temu, Ministerstwo i donorzy stwierdzili, że wbudowana trudność i złożoność procesu wyłącza możliwość dokonywania ważnych porównań pomiędzy organizacjami.

⇒ Nasze oszacowanie kosztów pokazuje pewne zróżnicowanie, częściowo wynika on z różnic w przyjętych celach, poziomu wsparcia oferowanego aplikantom i typu udzielanych dotacji. Jednakże, stwierdziliśmy również, że wiele funkcji administracyjnych wykonywanych przez poszczególnych donorów było podobnych. Różnice pomiędzy programami o podobnych cechach sugerują, że jest więcej do zrobienia celem zrozumienia różnic i zidentyfikowania relatywnej wydajności realizowanych przez nie procesów.

⇒ Zauważyliśmy, że niektóre programy wymagały większego wkładu pracy donora, aby zrozumieć, na co koszty dofinansowania zostały przeznaczone i ocenić czy są one proporcjonalne do wyników. Na przykład Organizacja X *Program A* wymagał intensywnej pracy aby wspierać indywidualnych artystów podczas ubiegania się o dotacje chociaż koszty związane z tą działalnością nie były osobno zidentyfikowane. Średnio kosztowało to Organizację X 35 groszy na każdą złotówkę przyznaną w postaci dotacji.

Wpływ procesu udzielania dotacji na aplikantów wnoszących skargi

⇒ Kandydaci ponoszą znaczne koszty podczas przygotowywania aplikacji i wypełnianiem wymagań donora w zakresie monitorowania i raportowania. Średnia szacunkowa liczba dni poświęconych na przygotowanie aplikacji, przykładowo, wahała się pomiędzy 5 a 21 dni w przypadku próby programów, które weryfikowaliśmy.

⇒ Wnioskujący o dotację z sukcesem raportowali wysokie zadowolenie z procesów przyznawania dotacji, które mają miejsce po stronie donora gdy, jak można było się spodziewać, poziom satysfakcji był dużo niższy po stronie tych wnioskujących, którym dotacji nie udało się otrzymać. Nie zidentyfikowaliśmy korelacji pomiędzy poziomem środków przyznanych w celu udzielania dotacji a zadowoleniem wnioskodawców z przebiegu procesu.

⇒ Podczas gdy zadowolenie wnioskujących z procesu przyznawania grantów nie jest wiarygodnym wskaźnikiem efektywności programu, to jednak ich poglądy na każdym szczeblu procesu udzielania dotacji wskazują, że donorzy mogliby usprawnić proces po to, aby pomóc potencjalnym wnioskującymi zaangażować się w ich program bardziej efektywnie. Zarówno ci wnioskujący, którzy zakończyli proces przyznawania dotacji z sukcesem, jak i bez sukcesu uznali poziom wiedzy pracowników donorów za silną stronę donorów, podczas gdy dostępność informacji zwrotnej odnośnie ich aplikacji oraz dostępność informacji na temat procesu udzielania dotacji były obszarów, co do których uważają, że donorzy mogliby wiele zmienić. W przypadku wnioskujących, którzy nie przeszli procesu w sposób dla nich satysfakcjonujący powodem niezadowolenia jest generalnie fakt nie otrzymania dotacji.

Możliwość poprawy wydajności kosztowej procesu udzielania dotacji

⇒ Jak pokazuje praktyka wewnątrz oraz na zewnątrz sektora, donorzy wykorzystują wiele metod mających na celu usprawnienie procesów oraz zredukowanie kosztów dotacji zarówno swoich jak i kandydatów. Do kluczowych obszarów zalicza się zarządzanie procesem ubiegania się o dotacje, mapowanie procesu oraz współdzielenie systemów oraz obiektów. Wiele organizacji rządowych współpracuje ze sobą poprzez stronę internetową w celu promowania dotacji oraz otrzymywania i zarządzania aplikacjami on-line. Podobny portal powstał w USA, ale nie pozwala on na rejestrowanie zgłoszeń on-line.

⇒ Generalnie znaleźliśmy niewiele dowodów na to, że donorzy starali się uczyć od siebie lub dzielić informacjami na temat kosztów oraz procesów związanych z dotacjami. Utworzono jednak forum, którego celem było dzielenie się informacjami.

W dalszej części streszczenia zaprezentowano kluczowe obserwacje dotyczące trzech obszarów/zagadnień, które związane są z realizacją celu audytowego. Każde ze wskazanych w streszczeniu zagadnień zostało również wyodrębnione w raporcie w postaci odrębnego rozdziału (celem uporządkowania zgromadzonych informacji, poczynionych ustaleń oraz wyciągniętych wniosków).

Ogólne wnioski

10. Na podstawie dowodów, które zebraliśmy pośród czterech głównych organizacji dotacyjnych, donorzy z sektora kultury, mediów oraz sportu nie posiadają jasnego zrozumienia kosztów czy wydajności ich działalności dotacyjnej i tego jak prezentują się w porównaniu z innymi. Udzielanie dotacji w tym sektorze jest złożone a różne cele donorów czynią wszelkie porównania bardzo trudnymi. Jednakże w wielu przypadkach donorzy nie starali się zidentyfikować osobno kosztów administracyjnych ich największych programów dotacyjnych czy też ocenić czy ich działania są wydajne kosztowo w porównaniu do innych organizacji, w których funkcjonuje podobny proces administracyjny. Bez takich rozwiązań brak jest podstaw do stwierdzenia czy procesy stosowane w sektorze w zakresie udzielania dotacji na bieżąco dostarczają wartości dodanej.

11. Nasze szacunki dotyczące kosztów administracyjnych ośmiu programów dotacyjnych pokazują odchylenia pomiędzy ich kosztami administracyjnymi jako proporcji wartości przyznanych dotacji. Część z nich jest tłumaczona inną naturą programu dotacyjnego. Przykładowo, generalnie stwierdziliśmy, że strategiczne programy dotacyjne z wcześniej wybraną grupą podmiotów otrzymujących dotacje kosztuje mniej, gdy chodzi o ich koszty administracyjne aniżeli programy z dużą ilością przyznawanych dotacji na otwartych, konkurencyjnych zasadach. Jednakże zakres odchyleń pomiędzy programami o wielu podobnych cechach sugeruje, że jest obszar, w którym donorzy mogą znaleźć oszczędności poprzez zastosowanie dobrych praktyk z innych organizacji działających w sektorze. Uważamy, że donorzy mogliby zrobić więcej, aby identyfikować i porównywać koszty ich procesów na podstawie jasnego zrozumienie tego, gdzie koszty są ponoszone i gdzie pojawia się wartość dodana.

Rekomendacje

Przedstawiając rekomendacje raport posługuje się czytelnym rozwiązaniem, które zakłada wskazanie na cele rekomendacji, uzasadnienie dla jej przedstawienie, samą rekomendację i jej adresata.

12. Przedstawiamy poniżej rekomendacje ukierunkowane na poprawę wydajności procesu udzielania dotacji w sektorze kultury, mediów i sportu:

12.1. Donorzy gromadzą niewiele informacji, które pozwoliłyby dokonać oceny wydajności kosztowej realizowanych przez nich procesów dotacyjnych.

⇒ *Aby zrozumieć koszty procesu dotacyjnego a następnie zidentyfikować miejsca, w których możliwe są oszczędności, donorzy powinni gromadzić informacje na temat kosztów ww. procesu w sposób systematyczny.* Powinni uzgodnić sposoby pomiaru kosztów poszczególnych programów dotacyjnych bazując na odpowiednich wskaźnikach, takich jak te, które zidentyfikowano w niniejszym raporcie – bezpośrednie koszty pracownicze związane z przyznawaniem dotacji na każdą złotówkę przyznanej dotacji oraz pełne koszty operacyjne związane z przyznawaniem dotacji na każdą złotówkę przyznanej dotacji.

12.2. Nie funkcjonują zaakceptowane ramy służące do porównywania wydajności kosztowej w sektorze, chociaż dystrybutorzy środków z Loterii Pieniężnej są zobowiązani raportować na temat ich kosztów administracyjnych na stałych zasadach w odniesieniu do procesu finansowania loteryjnego

⇒ *Ministerstwo powinien uzgodnić z wszystkimi donorami wspólne ramy dla raportowania kosztów administracyjnych.* Powinni rozszerzyć zakres zagadnień obecnie raportowany przez dystrybutorów środków Loterii w odniesieniu do finansowania loteryjnego na działalność dotacyjną finansowaną przez Skarb Państwa.

12.3. Donorzy czynią niewiele aby porównywać programy dotacyjne celem zidentyfikowania obszaru, w którym możliwa jest poprawa wydajności kosztowej.

⇒ *Donorzy powinni zidentyfikować obszary, w których możliwa jest poprawa wydajności podejmowanych przez nich działań dotacyjnych poprzez porównanie programów dotacyjnych lub też ich elementów, takich jak proces wnioskowania o dotacje, zarówno wewnętrznie jak i w zestawieniu z podobnymi programami realizowanymi przez inne organizacje.* Część donorów ustanowiło mapy procesów, które w sposób detaliczny przedstawiają proces udzielania dotacji. Na podstawie tego powinni podjąć dalsze działania ukierunkowane na podniesienie zrozumienia przez nich kosztów, tego gdzie powstają, powodów różnic w kosztach i tego jak można osiągnąć poprawę wydajności w tym zakresie.

12.4. Ponad 80% dotacji udzielonych w okresie 2006-2007 przez Organizację X i obsługiwany przez tę organizację program Dotacje przeznaczone na sztukę dla podmiotów indywidualnych opiewało na kwotę 5000 PLN lub też mniej, a 10 procent na kwotę 1000 PLN bądź mniej. Donor ten nie wie jak ich koszty mają się i różnią się w zależności od wielkości udzielanej dotacji.

⇒ *Donorzy powinni dokonywać przeglądów celem sprawdzenia czy koszty udzielania dotacji są proporcjonalne do wielkości przyznawanej dotacji*. Powinni ocenić koszty udzielania dotacji mając na uwadze występujące dysproporcje, powinni przy tym czerpać lekcje z procesów funkcjonujących w innych organizacjach celem obniżenia kosztów. Jeżeli bardzo ma miejsce duży zakres współpracy nad wnioskiem z udziałem wnioskodawcy koszty te powinny być osobno identyfikowane i oceniane pod kątem tego czy są proporcjonalne do wyniku procesu dotacyjnego.

12.5. Wnioskodawcy ponoszą znaczące koszty przygotowania wniosku oraz celem spełnienia wymagań w zakresie raportowania i monitorowania, które są zróżnicowane w poszczególnych programach.

⇒ *Donorzy powinni zbadać sposób, w jaki mogą szacować koszty ponoszone przez wnioskodawców związane z przygotowaniem wniosku o dotację oraz z koszty dostarczenia informacji w przypadku każdego programu, którym zarządzają.* Kiedy jest to uzasadnione, powinni odpowiednio zmodyfikować przyjęte rozwiązania procesowe, żeby zmniejszyć obciążenie po stronie wnioskodawcy.

12.6. W niewielkim stopniu działa efektywne dzielenie się informacjami na temat kosztów i procesu udzielania dotacji w ramach sektora.

⇒ *Ministerstwo powinien ułatwiać podejmowanie inicjatyw w ramach sektora w zakresie dzielenie się informacjami na temat kosztów administrowania procesem udzielania dotacji.* Powinien on:

- promować wymianę informacji i zdobywanie wiedzy na temat dobrych praktyk zarówno wewnątrz, jak i poza sektorem, na przykład poprzez pomoc donorom w powołaniu grupy formułującej benchmarks,
- pomagać donorom wyodrębnić informacje na temat relatywnej wydajności kosztowej ich programów bazując na odpowiednich wskaźnikach kosztów oraz ustanowić cele, które pozwolą obniżyć koszty udzielania dotacji w przypadku tych programów,

gdzie możliwość zredukowania kosztów administracyjnych jest największa,

- zachęcać donorów do współpracy tam gdzie to możliwe celem lepszego wykorzystania technologii, jak na przykład poprzez rozwój wspólnych systemów służących wnioskowaniu o dotacje podobnych do modelu przyznawania dotacji funkcjonującego w ramach administracji.

12.7. Donorzy mogliby zredukować koszty procesowe z korzyścią dla siebie i dla wnioskodawców poprzez zarządzanie popytem na dotacje oraz usprawnianie i dzielenie ich procesów.

⇒ *Donorzy powinni budować na bazie obecnie podejmowanych działań kroki służące poprawie wydajności ich działań poprzez identyfikowanie kolejnych obszarów, w których możliwa jest wprowadzenie usprawnień procesowych.* Każdy powinien dokonać przeglądu i stwierdzić, czy może uczynić więcej aby:

- zarządzać popytem i przepływem wniosków, przykładowo poprzez:
  - informowanie wnioskodawców o sytuacji, gdy złożono już zbyt wiele wniosków,
  - ustanowić finansowe i terminowe limity aby ograniczyć ponowne wnioskowanie przez wnioskodawców,
  - wykorzystanie dwu etapowego procesu, które pozwoli na dokonanie wstępnego przeglądu i nieuwzględnianie w pełnym procesie rozpatrywania wniosków i przyznawania dotacji tych wniosków, które nie spełniają podstawowych wymagań,
- usprawnić procesy poprzez:
  - zmapowanie procesów przyznawania dotacji aby zidentyfikować miejsca, gdzie koszty są ponoszone oraz gdzie procesy mogą zostać uproszczone,
  - wykorzystywanie możliwości dzielenia się systemami, usługami i kosztami biurowymi pomiędzy biurami regionalnymi, a także pomiędzy różnymi donorami,
  - lepsze wykorzystanie technologii IT celem zautomatyzowania procesu wnioskowania, jak również odpowiedniej części procesu decyzyjnego i procesu przyznawania dotacji.

Rozdział 1 Przyznawanie dotacji w sektorze kultura, media i sport

W zasadniczej części raportu – przed przejściem do zagadnień tematycznych składających się na zakres audytu – umieszczono rozdział pełniący rolę wstępu, w którym szczegółowo omówiono zakres, charakter i formę (procesy) działalności dotacyjnej realizowanej przez poszczególne objęte zadaniem audytowym organizacje dotacyjne w rozbiciu na poszczególne programy i wykonywane w ich ramach czynności.

1.1. W raporcie tym weryfikujemy zagadnienie kosztów działalności dotacyjnej w sektorze kultura, media i sport oraz kwestię starań podejmowanych przez donorów celem dokonania oceny i poprawy wydajności realizowanej przez nich działalności. Koncentruje się na działalności dotacyjnej w Anglii i odnosi się do:

1.1.1. kosztów oraz najważniejszych czynników generujących koszty w przypadku wybranych, zróżnicowanych programów dotacyjnych oraz tego jakie działania każdy z donorów podjął celem dokonania pomiaru i wprowadzenia ograniczeń w zakresie kosztów dotyczących procesów związanych z udzielaniem dotacji (Rozdział 2);

1.1.2. kosztów ponoszonych przez wnioskodawców w związku z wnioskowaniem o dotację i otrzymaniem jej oraz czynników, które warunkują ich satysfakcję procesu wnioskowania o dotację (Rozdział 3);

1.1.3. dalszych możliwości poprawy wydajności kosztowej po stronie donorów w zakresie realizowanej przez nich działalności dotacyjnej poprzez naukę czerpaną z i z poza sektora (Rozdział 4).

Wydajna działalność dotacyjna podmiotów działających poza strukturą Ministerstwa jest kluczowa dla realizacji celów określonych w polityce Ministerstwa

1.2. Ministerstwo jest odpowiedzialne za politykę rzędową w sektorze kultury, media i sport i realizuje cele przyjętej przez siebie polityki poprzez blisko 60 sponsorowanych podmiotów, znanych jako podmioty działające poza strukturą Ministerstwa. Podmioty te podejmują wiele działań wspierających Ministerstwo w realizacji jego celów strategicznych, wśród których działalność dotacyjna odgrywa bardzo ważną rolę. Otrzymują one środki na działalność dotacyjną głównie z Loterii Pieniężnej, lub ze Skarbu Państwa (poprzez Ministerstwo) lub z obydwu źródeł jednocześnie.

1.3. Ministerstwo utrzymuje relacje z tymi podmiotami, każdy jednak działa przy założeniu dużego stopnia niezależności. Każdy donor jest odpowiedzialny za proces dotacyjny u niego zachodzący oraz koszty związane z tymi operacjami ze swojego własnego budżetu. Cele donorów, którzy otrzymują środki ze Skarbu Państwa określone są w trzyletnich kontraktach podpisanych pomiędzy nimi a Ministerstwem. W ramach porozumień obowiązkiem Ministerstwa jest zapewnienie, że ww. podmioty działają efektywnie i wydajnie w zakresie całej prowadzonej przez nie działalności, w tym działalności dotacyjnej. Na donorach ciąży obowiązek ustanowienia odpowiednich wskaźników pozwalających na dokonanie oceny wydajności podejmowanych przez nich działań w zakresie udzielania dotacji.

Donorzy działający w ww. sektorze wydają ponad 200 milionów PLN rocznie na przyznawanie 1,8 mld PLN dotacji oraz szerzej, na wypełnianie ich funkcji

1.4. Dziewięć organizacji to główni donorzy w sektorze, którzy w okresie 2006-2007 otrzymali około 2 mld PLN dofinansowania, z czego 1,8 mld PLN wydanych zostało w formie dotacji.

1.5. Nie wszyscy donorzy osobno identyfikują koszty ich działalności dotacyjnej. Jednakże szacujemy, opierając się na Raporcie Rocznym za okres 2006-2007, że łączny koszt administrowania ww. dotacji i realizacji ich szerszej funkcji to ok. 200 mln PLN rocznie.

Działalność dotacyjna jest złożona i prezentuje zróżnicowanie celów przy jednoczesnych cechach wspólnych tych działań

1.6. Donorzy w sektorze kultura, media i sport cechują się dużym zróżnicowaniem celów. Część z grona dziewięciu donorów, tacy jak Organizacja X i Organizacja U, mają jasno sprecyzowaną rolę strategiczną i poświęcają dużo energii i środków na rozwój konkretnych sektorów, w których funkcjonują. Na zasadzie kontrastu wskazać można, że Organizacja Y była w okresie 2006-2007 dystrybutorem wyłącznie środków pochodzących z Loterii Pieniężnej, kierując jednocześnie dotacje na cele związane ze zdrowiem, edukacją, środowiskiem naturalnym i działalnością charytatywną.

1.7. Większość spośród ww. donorów w sektorze rozwinęło znaczny zakres programów dotacyjnych, które adresują pełen zakres celów, które realizują oraz celem dotarcia do różnych rodzajów odbiorców. Działalność dotacyjna w ramach sektora jest w związku z tym złożona i zróżnicowana pod względem ich charakteru i wymaga ustanowienia odmiennych procesów służących zarządzaniu i ocenie wniosków dotacyjnych.

1.8. Pomimo tych różnić większość programów dotacyjnych ustanowiły te same podstawowe funkcje administracyjne. Obejmują one przede wszystkim: opracowanie i wdrożenie procesów aplikacyjnych, otrzymywanie i rejestrowanie wniosków o dotacje, informowanie wnioskodawców o podjętych decyzjach i rejestrowanie wyników procesu. Na potrzeby tego raportu zdefiniowaliśmy proces dotacyjny jako łańcuch czynności podejmowanych począwszy od udzielenia porady potencjalnemu wnioskodawcy, przyznania dotacji i oceny rezultatów projektów finansowanych ze środków dotacyjnych.

1.9. We wszystkich przypadkach, zarządzanie procesem dotacyjnym angażuje szerokie grono pracowników donora.

Zweryfikowaliśmy próbę ośmiu programów dotacyjnych realizowanych przez czterech donorów

1.10. Celem dokonywania pomiaru kosztów i zrozumienia czynników na koszty wpływających, skupiliśmy się na procesach dotacyjnych realizowanych przez czterech głównych donorów, które udzieliły ponad 60% dotacji w sektorze w okresie 2006-2007. Łączy koszt, włączając w to zarówno koszty administracyjne, jak i koszty monitoringu, budowania możliwości do samodzielnego działania, mentoringu brane były pod uwagę na etapie prac nad niniejszym raportem.

1.11. Czterech donorów, których wybraliśmy realizują swoją działalność dotacyjną w całym kraju zarówno na poziomie lokalnym, jak i centralnym. Koszt prowadzenia biur, które obsługują proces przyznawania dotacji i poprzez które finansowanie jest uruchamiane, wynosi ok. 20 milionów PLN rocznie. Biura te jednak jednocześnie wspierają i realizują inne działania w różnym stopniu, tak jak przykładowo, gdy chodzi o Organizację Z, w przypadku, którego to donora działalność dotacyjna nie jest jego główną funkcją lub, gdy chodzi o Organizację U, która również wykonuje inne zadania.

1.12. Wybraliśmy próbę ośmiu programów realizowanych przez czterech ww. donorów. W ramach tych programów przyznano łącznie 647 mln PLN w formie dotacji w okresie 2006-2007, więcej niż 1/3 spośród 1,8 mld PLN wydawanych w formie dotacji w ramach sektora rocznie.

Typowe role donora i biorcy dotacji na każdym etapie procesu

Faza przedaplikacyjna

Donor	Podmiot wnioskujący
Przekazywanie informacji z wykorzystaniem np. seminariów na temat ich misji, działań i kryteriów finansowania Przeszukiwanie Internetu, publikacji i ba danych celem zidentyfikowania potencjalnych wnioskodawców.	Przeszukiwanie Internetu, publikacji, baz danych celem zidentyfikowania potencjalnych donorów. Przegląd kryteriów przyjętych przez donorów i określanie dostępności. Kontakt z donorem celem zadania pytań dotyczących procesu dotacyjnego

Wnioskowanie

Donor	Podmiot wnioskujący
Otrzymanie wniosku dotacyjnego. **Gromadzenie informacji celem wsparcia wnioskodawcy.** **Rejestrowanie wniosku dotacyjnego.** **Ocena wniosku dotacyjnego.**	**Gromadzenie informacji celem wsparcia wniosku o dotacje.** **Przygotowanie / wypełnienie i złożenie wniosku dotacyjnego.**

Decyzja dotacyjna

Donor	Podmiot wnioskujący
Akceptacja lub odmowa dotycząca wniosku dotacyjnego. Notyfikacja wnioskodawcy odnośnie wydanej decyzji. Dostarczenie informacji zwrotnej wnioskodawcy, któremu nie przyznano dotacji	**Dowiadywanie się, czy wniosek dotacyjny został zaakceptowany.** **Otrzymywanie informacji zwrotnej od donora w przypadku nie zaakceptowania wniosku.**

Monitoring i ewaluacja

Donor	Podmiot wnioskujący
Przekazywanie finansowania i udzielanie wsparcia obejmującego mentoring. **Gromadzenie informacji na temat rezultatów projektu.** **Rejestrowanie rezultatów projektu.** **Przeglądanie rezultatów projektu.** **Przekazywanie biorcy dotacji informacji zwrotnej.**	**Gromadzenie informacji celem dokonania ewaluacji rezultatów projektu.** **Przygotowanie i przekazanie raportu oceniającego wyniki projektu.** **Otrzymywanie informacji zwrotnej od donora.**

Rozdział 2 Dokonywanie pomiaru kosztów związanych z procesem dotacyjnym

2.1. W tej części raportu:

2.1.1. sprawdzamy w jaki sposób donorzy dokonują pomiaru i raportują koszty;

2.1.2. szacujemy bezpośrednie koszty pracownicze i całkowite koszty administracyjne każdego z ośmiu programów dotacyjnych, które objęliśmy zakresem badania;

2.1.3. rozważamy czynniki, które wpływają na koszty każdego programu oraz co uczynił każdy z donorów aby poprawić wydajność.

W zasadniczej części raportu wyodrębnia się trzy rozdziały odnoszące się do celu audytu oraz zagadnień (obszarów tematycznych) składających się na zakres audytu. Ustalenia prezentowane są w punktach, z wykorzystaniem śródtytułów, co ułatwia poruszanie się po dokumencie. Dodatkowo istotne kwestie, szczególnie zgromadzone dane o charakterze statystycznym, ale również inne zagadnienia szczegółowe, prezentowane są pod/obok tekstu, celem uwypuklenia spraw ważnych z punktu widzenia, w formie box-ów, tabel, grafów, czy też zdjęć.

Donorzy raportują na temat ponoszonych przez nich kosztów na różne sposoby

2.2. Analizowaliśmy sposób w jaki donorzy dokonują pomiaru i raportują na temat kosztów związanych z podejmowaną przez nich działalnością dotacyjną. Ministerstwo uważa, że z uwagi na różnice pomiędzy donorami nie jest możliwe porównywanie kosztów realizowanych przez nich programów dotacyjnych. Tak więc brak jest wymagań w stosunku do donorów odnośnie raportowania przy wykorzystaniu wspólnie ustalonych rozwiązań i założeń. Ministerstwo wydał wskazówki dla tych, którzy działają jako dystrybutorzy loterii, obligujące ich – jako wymóg minimalny – do ustanowienia wskaźników, które obejmują czas potrzebny na dystrybucję loterii oraz koszt tego procesu dotacyjnego. Dodatkowo donorzy są zobowiązani zaraportować łączną kwotę wydatków poniesionych w związku z działalnością dotacyjną finansowaną ze środków Loterii Pieniężnej.

2.3. Trzej donorzy, spośród tych, którzy zostali poddani badaniu w ramach niniejszego audytu - Organizacja X, Organizacja Y oraz Organizacja U – raportują co roku informacje na temat kosztów administracyjnych związanych z dotacjami udzielanymi ze środków loteryjnych (Loteria Pieniężna).

Opublikowane informacje na temat kosztów administracyjnych objętych niniejszym raportem (od 2004-2005 do 2006-2007)

Organizacja dotacyjna	Raportowane informacje	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Organizacja X	**Faktyczne koszty administrowania loterią (mln PLN)**	18.54	19.78	19.49
	Faktyczne koszty administracyjne jako procent przychodu loteryjnego.	10.96%	11.50%	13.05%
Organizacja Y	**Faktyczne koszty administrowania loterią (mln PLN)**	60.42	57.03	65,41
	Administracyjne koszty jako proces otrzymanego dochodu	11.00%	7.6%	10.2%
Organizacja U	**Faktyczne koszty administrowania loterią (mln PLN)**	18.52	18.93	17.52
	Koszty operacyjne jako procent przychodów	10.80%	9.20%	13.80%

2.4. Nie ustanowiono takiego wymogu, gdy chodzi o działalność dotacyjną finansowaną ze środków Skarbu Państwa. Jednakże, wszyscy donorzy, których objęliśmy badaniem raportowali odrębnie również koszty

administracyjne ich działalności dotacyjnej finansowane ze środków Skarbu Państwa oraz finansowane łącznie ze środków Skarbu Państwa i Loterii Pieniężnej. I tak:

2.4.1. Organizacja X uzgodniła z Ministerstwem, że jej koszty w okresie 2006-2007 i 2007-2008 pozostaną na poziomie z 2005-2006. Poziom ten został dotrzymany i wydatki w okresie 2006-2007 pozostały na poziomie 50 mln PLN;

2.4.2. Organizacja Z również zobowiązała się do rocznego raportowania na temat swojego programu wydajnościowego. Organizacja ta ustanowiła benchmarks na poziomie 7% środków przeznaczonych na dotacje. Jednocześnie jednak limit ten nie obejmuje kosztów doradców zewnętrznych, które są wielokrotnie zasadniczą częścią kosztów związanych z realizacją projektów konserwatorskich.

2.4.3. Organizacja U ustanowiła odrębnie cele dla programów finansowanych ze środków Skarbu (24% w 2005-2006 i 22% 2 2006-2007) i ze środków Loterii Pieniężnej (12% w 2005-2006 oraz 11% w 2006-2007).

2.5. Procent przychodów organizacji dotacyjnych wykorzystywanych do administrowania środkami loteryjnymi wzrósł przez ostatni trzy lata w przypadku niektórych donorów. Wynika to raczej ze spadku przychodów z loterii otrzymanych przez donorów w danym okresie, nie zaś ze wzrostu kosztów. Dane te niewiele mówią na temat efektywności i wydajności tych działań podejmowanych przez organizację, z uwagi na to, że nie definiują korzyści, które są efektem działań podejmowanych na różnych poziomach, na których wykorzystywane są zasoby. Nic nie mówią również na temat relatywnej wydajności procesów dotacyjnych na poziomie poszczególnych programów.

Na wysokość kosztów działalności dotacyjnej wpływa wiele czynników

2.6. Koszty działalności dotacyjnej mogą różnić się pomiędzy poszczególnymi programami dotacyjnymi z uwagi na szereg czynników. Pewne z tych czynników są w dużej mierze poza kontrolą donorów, włączając w to:

2.6.1. liczba wniosków dotacyjnych, które donorzy muszą obsługiwać;

2.6.2. koszty pracownicze niezbędne do zarządzania procesem dotacyjnym włączając w to zakres w jakim angażowani są eksperci;

2.6.3. prawdopodobieństwo nieprawidłowości, takich jak nadużycia czy nieodpowiedniość albo potrzeba rozwoju systemu służącego zapobieganiu i wykrywaniu nadużyć;

2.6.4. wymagania nałożone na donora przez Ministerstwo aby zapewnić właściwy przebieg procesu i precyzyjne raportowanie.

2.7. Jednakże jest również znaczny zestaw czynników, które znajdują się pod kontrolą donora i mogą mieć taki sam lub większy wpływ na koszty obsługi programów. Zaliczamy tu:

2.7.1. inicjatywy podejmowane przez donorów, aby zmniejszyć koszty albo zredukować stopień złożoności procesu;

2.7.2. wykorzystywany system IT;

2.7.3. całościowa wydajność organizacji, włączając w to różne koszty korporacyjne, które są przypisane do procesu dotacyjnego;

2.7.4. czy proces jest zarządzany centralnie czy regionalnie oraz zakres w jakim proces jest ustandaryzowany.

2.8. Wszystkie elementy procesu dotacyjnego powodują dodatkowe koszty, ale tylko niektóre są kluczowe, inne zaś przynoszą więcej wartości dodanej niż pozostałe. W ramach procesu dotacyjnego, koszty wykonywania pewnych czynności (określonego etapu) mogą przewyższyć korzyści. Ci spośród donorów, którzy znają miejsca powstawania kosztów są w większym stopniu predestynowaniu do tego, aby wprowadzać usprawnienia procesowe w oparciu o wyniki prowadzonej systematycznie analizy ryzyk. Wydajność powinna być w wyższa wszędzie tam, gdzie donorzy stosują dobrze przemyślane i porządkowane podejście do zarządzania ryzykami związanymi z realizacją programu czy procesu dotacyjnego jako całości.

Mapy procesu ilustrują różnice pomiędzy procesami stosowanymi w przypadku każdego programu dotacyjnego

2.9. Pomiar wydajności kosztowej poszczególnych programów dotacyjnych rozpoczęliśmy od mapowania procesów związanych z przyznawaniem dotacji, aby zidentyfikować punkty, w których ponoszone są koszty, opierając się na pracy już wykonanej przez organizacje dotacyjne.

2.10. Żeby oszacować i zrozumieć, jakie czynniki wpływają na koszty każdego programu poprosiliśmy donorów o przekazanie danych dotyczących każdego składnika kosztów zarówno bezpośrednich kosztów pracowniczych, jak i szacunku powiązanych kosztów ogólnych. Bezpośrednie koszty pracownicze obejmowały koszt wynagrodzenia, ubezpieczenia społecznego i pozostałe koszty wynagrodzeniowe. W oparciu o dane przekazane przez donorów oszacowaliśmy dwa wskaźniki aby porównać koszty działalności dotacyjnej w przypadku każdego z badanych programów:

2.10.1. bezpośrednie koszty pracownicze przyznania jednej złotówki dotacji;

2.10.2. szacunkowe całkowite koszty, włączając koszty ogólne, przyznania jednej złotówki dotacji.

Celem uproszczenia procesu porównania dokonano podziału programów na trzy zasadnicze kategorie

2.11. Celem uproszczenia porównań pomiędzy programami, podzieliliśmy osiem programów na trzy szerokie kategorie na podstawie typu procesu aplikacyjnego oraz wielkości przyznawanych dotacji.

2.12. Trzema grupami, które wyodrębniliśmy były:

2.12.1. Kategoria A – niska wartość, programy z otwartym procesem aplikacyjnym (programy te przyznawały dotacje o średniej wartości na poziomie 30.000 PLN, ustanowiły kryteria przyznania dotacji, opublikowały informacje o ramach czasowych rozpatrywania wniosku, są otwarte dla wszystkich);

2.12.2. Kategoria B – wysoka wartość, programy z otwartym procesem aplikacyjnym (programy te funkcjonują w dużej mierze tak jak programy z Kategorii A, w ich ramach przyznawane są jednak dotacje o znacznie wyższej wartości, których średnia przekracza 100.000 PLN);

2.12.3. Kategoria C – programy strategiczne (donor identyfikuje organizacje lub projekty, które wybiera do finansowania lub też które prosi o przekazanie wniosku dotacyjnego, celem rozwoju danego sektora a w dalszej kolejności zrealizowania celów strategicznych danego programu).

Kategoria A – Niska wartość, otwarty proces aplikacyjny

2.13. I tak, przykładowo przeanalizowaliśmy trzy programy, które zostały zaliczone do Kategorii A. Programy te charakteryzują różne cele strategiczne, które wpływają na podejście stosowane przez organizacje dotacyjne. Ich cecha wspólną jest jednak to, że skierowane są na udzielenie dotacji jak największej grupie odbiorców, z których duża część może dysponować niedużym doświadczeniem w zakresie składania wniosków dotacyjnych oraz ograniczonymi zasobami. W związku z tym cechuje je podobne podejście do procesu obsługi wniosków dotacyjnych. Programy te charakteryzuje wysoki popyt oraz skala odrzuconych wniosków (zwykle 50%). W każdym przypadku donor musiał włożyć znaczny wysiłek w poinformowanie w sposób efektywny potencjalnych wnioskodawców o możliwości składania wniosku oraz we wsparcie wnioskodawców na etapie procesu składania wniosku.

Kategoria A _ Organizacja Y _ Dotacje dla wszystkich (przykład)

Koszty programu w 2006-2007

Bezpośredni koszt w przeliczeniu na każdą złotówkę udzielonej dotacji to 4 grosze

Jak wyliczono koszty pracownicze?

Informacje na temat kosztów pracowniczych ponoszonych przez Organizację Y zostały zaczerpnięte jej Raportu Rocznego oraz systemu księgowego i dotyczyły okresu 2006-2007. Średni koszt pracowniczy w przeliczeniu na każdą udzieloną dotację wyniósł 222 PLN, a w przeliczeniu na każdy otrzymany wniosek 128 PLN.

Jak oszacowano koszty całkowite?

Koszty całkowite programu w kwocie 4.06 mln PLN wyliczył zespół audytowy wykorzystując analizy przeprowadzone przez Organizację Y, a dotyczące średniego czasu i wynagrodzenia wypłacanego w przypadku pracowników zaszeregowanych na różnych stanowiskach zaangażowanych w proces dotacyjny oraz szacunku kosztów ogólnych. Element szacunku dotyczący kosztów ogólnych został oszacowany na poziomie 121% łącznych kosztów pracowniczych w oparciu o analizy Organizacji Y dotyczące całkowitych kosztów operacyjnych w 2006-2007. Średni koszt każdej przyznanej dotacji wyniósł 380 PLN a każdej otrzymanego wniosku 219 PLN.

Co wpływa na wysokość kosztów?

Organizacja Y funkcjonuje w oparciu o założenie, że ww. program jest skierowany w pierwszej kolejności do stosunkowo niedoświadczonych wnioskodawców. 62% wniosków jest początkowo niekompletnych, co stanowi czynnik podnoszący wysokość ponoszonych kosztów związanych z procesowaniem wniosków. W przypadku tego programu ma zastosowanie dość liberalne podejście w zakresie monitorowania i ewaluacji sposobu wykorzystania przyrzynanej dotacji. Podmioty, które skorzystały z dotacji w końcowym raporcie zobowiązane są do wskazania jedynie działań, które zostały sfinansowane z wykorzystaniem dotacji oraz korzyści, które z tych działań wynikają

Inicjatywy ukierunkowane na obniżenie kosztów programu?

Ustanowiono maksymalny poziom dotacji, która może zostać przyznana jednemu wnioskodawcy w okresie dwóch lat (10.000 PLN). Organizacja Y przyjęła podejście oparte na zasadach zarządzania ryzykiem w odniesieniu do programu, a ponadto podejmuje dodatkowe działania w ramach monitoringu dla losowo wybranej próby spośród projektów o standardowym poziomie ryzyka oraz wszystkich projektów o wysokim poziomie ryzyka.

Porównanie procesu dotacyjnego pomiędzy programami należącymi do Kategorii A

2.14. Duże zróżnicowanie kosztów związanych z procesem aplikacyjnym w przypadku programów należących do Kategorii A, które mieliśmy okazję zbadać, sugeruje, że występują zasadnicze różnice w przebiegu procesu w przypadku poszczególnych programów .

2.15. Jednakże, chociaż różnice w wysokości kosztów można tłumaczyć różnicami w zakresie czynności, które należy wykonać, żeby zrealizować cele programu, tylko przez porównanie szczegółowe

procesów organizacje mogą zrozumieć powody, dla których występują takie różnice po stronie kosztów, zidentyfikować wspólne elementy oraz możliwości czerpania z rozwiązań stosowanych przez inne organizacje czy w ramach innych programów.

2.16. Dalsze analizy Programu A sugerują, że koszty działań dotacyjnych nie zawsze były proporcjonalne do wielkości dotacji, które zostały przyznane.

2.17. Celem stwierdzenia istnienia sposobów na zredukowania kosztów Organizacja X powinna rozważyć zidentyfikowanie punktów w ramach każdego etapu, w których koszty są ponoszone, gdy chodzi o Program A, w szczególności koszty, które odnoszą się do wsparcia i rozwoju artystów (osób fizycznych).

Kategoria B – Wysoka wartość, otwarty proces aplikacyjny

2.18. I tak, przykładowo przeanalizowaliśmy trzy programy, które zostały zaliczone do Kategorii B. Programy te charakteryzują różne cele strategiczne, które wpływają na podejście stosowane przez organizacje dotacyjne. Ich cechą wspólną. Ich cechą wspólną jest dwuetapowy proces rozpatrywania wniosków i fakt, że koncentrują się na dotacjach udzielanych organizacjom lub grupom osób fizycznych, spośród których duża część dysponuje ograniczonymi zasobami i niewielkim doświadczeniem w zakresie procesu wnioskowania. Z tego powodu podobieństwa występują zarówno w zakresie podejścia do oceny wniosków, jak i konieczności wspierania wnioskodawców na etapie procesu wnioskowania. Programy te cechował również wysoki poziom popytu: 4 z 5 wniosków jest odrzucanych.

Kategoria B _ Organizacja U _ Gminny Fundusz Inwestycyjny (przykład)

Koszty programu w 2006-2007

Bezpośredni koszt pracowniczy w przeliczeniu na każdą złotówkę udzielonej dotacji to 3 grosze

Jak wyliczono koszty pracownicze?

Koszty pracownicze na poziomie 1.45 mln PLN oszacowane zostały na podstawie analiz wykonanych przez Organizację U, a dotyczących kosztów pracowniczych związanych z pracownikami zaangażowanymi w proces udzielania dotacji w regionach. Średni koszt pracowniczy w przeliczeniu na każdą udzieloną dotację wyniósł 3,754 PLN, a w przeliczeniu na każdy otrzymany wniosek 1,616 PLN.

Jak oszacowano koszty całkowite?

Koszty całkowite programu w kwocie 2.22 mln PLN wyliczył zespół audytowy wykorzystując pośrednie i bezpośrednie dane przekazane przez Organizację U obejmujące przypisane proporcjonalnie koszty operacyjne na poziomie poszczególnych regionów powiązane z liczbą pracowników zaangażowanych w proces dotacyjny. Średni koszt każdej przyznanej dotacji wyniósł 5,733 PLN a każdej otrzymanego wniosku 2,468 PLN.

Co wpływa na wysokość kosztów?

Wiele udzielanych dotacji dotyczy projektów kapitałowych. Warunki udzielanych dotacji wymagają, że inwestycje, w które angażuje się Organizacja U będą wykorzystywane przez przynajmniej 21 lat, w związku z czym czas – na etapie procesu dotacyjnego – jest niezbędny dla właściwego opracowania projektu. Może to prowadzić do zwiększonych kosztów, przy czym jednocześnie zaangażowanie po stronie Organizacji U rodzi rezultat w postaci lepszych, samopodtrzymujących się projektów.

Inicjatywy ukierunkowane na obniżenie kosztów programu?

Funkcjonuje dwu etapowy proces wnioskowania o dotacje. W następstwie etapu pierwszego regionalne biura Organizacji U będą zachęcały wnioskodawców o przedłożenie pełnego wniosku dotacyjnego tylko wówczas, gdy odpowiada on priorytetom programu lub ma potencjał by je wypełnić.

Porównanie procesu dotacyjnego pomiędzy programami należącymi do Kategorii B

2.19. W przypadku programów należących do Kategorii B, które mieliśmy okazję zbadać, średni całkowity koszt przyznania jednej złotówki dotacji wynosi od 3 do 8 groszy. Średni koszt przyznania dotacji w przypadku programów z Kategorii B jest wyższy niż dla programów Kategorii A o ok. 10000 PLN. Wyższy koszt powodowany jest wspólnymi cechami tych programów obejmującymi dwuetapowość procesu rozpatrywania wniosków oraz wsparciem ze strony ekspertów

na etapie przygotowania wniosków. W przypadku programów należących do Kategorii B odnotowuje się również wysoki popyt na udzielane w ich ramach dotacje.

Kategoria C – Programy strategiczne

2.20. Dodatkowo oszacowaliśmy koszty związane z dwoma programami strategicznymi, w tym realizowanym przez Organizację U Programem Rozwoju Sportowych Klubów Gminnych.

Kategoria C _ Organizacja U _ Program Rozwoju Gminnych Klubów Sportowych (przykład)	
Koszty programu w 2006-2007	**Jak oszacowano koszty całkowite?**
Bezpośredni koszt pracowniczy w przeliczeniu na każdą złotówkę udzielonej dotacji to 1 grosze	Koszty całkowite programu w kwocie 0.47 mln PLN wyliczył zespół audytowy wykorzystując pośrednie i bezpośrednie dane przekazane przez Organizację U. Obejmują one szacunek czasu pracowników i kosztów ogólnych bezpośrednio powiązanych z procesem realizacji programu. Średni koszt każdej przyznanej dotacji wyniósł 1,568 PLN.
Jak wyliczono koszty pracownicze?	**Jak oszacowano koszty całkowite?**
Koszty pracownicze na poziomie 0.28 mln PLN oszacowane zostały na podstawie analiz wykonanych przez Organizację U, a dotyczących kosztów pracowniczych. Średni koszt pracowniczy w przeliczeniu na każdą udzieloną dotację wyniósł 937 PLN.	Średni koszt administracyjny jest niższy aniżeli koszt programów przewidujących otwarty proces aplikacyjny, co wynika w dużej mierze z długofalowych relacji z podmiotami otrzymującymi dotacje. Zapewnienie dotyczące kwalifikowalności danego wnioskodawcy dotrzymania dotacji.

Porównanie procesu dotacyjnego pomiędzy programami należącymi do Kategorii C

2.21. W przypadku dwóch programów należących do Kategorii C średni koszt przyznania każdej dotacji wynosi odpowiednio 5,591 PLN oraz 1,568 PLN. Natomiast średni koszt całkowity w przeliczeniu na każdą złotówkę przyznanej dotacji wynosi 2 grosze dla każdego z tych programów. Średnie koszty administracyjne w przypadku każdego z tych programów były niższe niż koszty programów – które badaliśmy - przewidujących otwarty proces aplikacyjny. Przypuszczalnie można to wyjaśnić dwoma powodami. Po pierwsze, w przypadku Organizacji U, duża niższa wartość wniosków aplikacyjnych musi być przedmiotem oceny. Po drugie w przypadku Organizacji X oraz Organizacji U czerpią one korzyści z faktu długoterminowej współpracy z biorcami dotacji.

Rozdział 3 Wpływ procesu dotacyjnego na wnioskodawcę

3.1. Celem dokonania całkowitych kosztów procesu dotacyjnego, wzięliśmy pod uwagę wpływ na wnioskodawców. Analizowaliśmy dwa istotne czynniki:

3.1.1. koszty poniesione przez wnioskodawców w procesie ubiegania się o dotację oraz koszty dostarczania donorom informacji w ramach monitoringu;

3.1.2. poziom satysfakcji wnioskodawcy w odniesieniu do procesu wnioskowania o dotację oraz informacji zwrotnej, którą otrzymali od donora.

3.2. W związku z tym poprosiliśmy 250 wnioskodawców - sześciu ww. otwartych programów aplikacyjnych - którzy otrzymali dotację oraz 250 wnioskodawców, którzy dotacji nie otrzymali, aby oszacowali czas, który poświęcili na proces wnioskowania oraz raportowania już po otrzymaniu dotacji oraz żeby ocenili poziom swojego zadowolenia z poszczególnych etapów procesu dotacyjnego.

Wnioskodawcy ponoszą znaczne koszty wnioskując o dotację oraz przekazując wymagane informacje do donora

3.3. Proces dotacyjny również obejmuje czas i koszty po stronie wnioskodawcy. W związku z tym koszty ponoszone przez wnioskodawcę również powinny być brane pod uwagę w sytuacji, gdy analizujemy koszty programu dotacyjnego.

3.4. Wszyscy czterej analizowani przez nas donorzy przeprowadzali ankiety wśród biorców dotacji / wnioskodawców i starali się pozyskać od nich informację zwrotną. Nie dokonywano jednak pomiaru czasu wykorzystanego na przygotowanie wniosków dotacyjnych. W związku z powyższym jako element przeprowadzonej przez nas ankiety, pojawiły się pytania o czas spędzony na przygotowaniu wniosku oraz czas poświęcony przygotowaniu i dostarczeniu informacji dla celów monitoringu i ewaluacji już po przyznaniu dotacji.

3.5. Przedstawione poniżej zestawienie pokazują średni czas szacowany przez wnioskodawców poświęcony na przygotowanie wniosku i przekazywanie informacji do donora. Na podstawie liczby wniosków procesowanych w okresie 2006-2007, oszacowaliśmy ekwiwalent pełnoetatowych pracowników, którzy byliby potrzebni do wykonania tej pracy w ciągu roku.

Oszacowanie ilości czasu poświęconego przez wnioskodawców na przygotowanie wniosku			
Program dotacyjny	**Mediana liczby dni poświęconych na przygotowania wniosków**	**Liczba wniosków złożonych w okresie 2006-2007**	**Szacunek ekwiwalentu liczby pełno etatowych pracowników**
Kategoria A: Programy z otwartym procesem aplikacyjnym oraz średnią wielkością dotacji < 30.000 PLN			
Organizacja X – Program A	12	3,712	202
Organizacja X – Program B	7	4,412	140
Organizacja Y – Program C	5	18,528	421
Kategoria B: Programy z otwartym procesem aplikacyjnym oraz średnią wielkością dotacji > 100.000 PLN			
Organizacja Z – Program D	21	6,421	613
Organizacja U – Program E	6	899	25
Organizacja Y – Program F	5	489	11
Razem			**1,412**

Oszacowanie ilości czasu poświęconego przez wnioskodawców w związku z przekazywaniem donorom informacji w ramach monitoringu i ewaluacji			
Program dotacyjny	**Mediana liczby dni poświęconych na monitorowanie i ewaluacje**	**Liczba wniosków złożonych w okresie 2006-2007**	**Szacunek ekwiwalentu liczby pełno etatowych pracowników**
Kategoria A: Programy z otwartym procesem aplikacyjnym oraz średnią wielkością dotacji < 30.000 PLN			
Organizacja X – Program A	2	1,666	15
Organizacja X – Program B	2	2,767	25
Organizacja Y – Program C	0.5	10,701	24
Kategoria B: Programy z otwartym procesem aplikacyjnym oraz średnią wielkością dotacji > 100.000 PLN			
Organizacja Z – Program D	6	225 nowych wniosków dotacyjnych oraz 187 wniosków z 2006-2007 przyjętych na drugim etapie procesu decyzyjnego	5
Organizacja U – Program E	2	387	4
Organizacja Y – Program F	2	452	4
Razem			**77**

Generalnie wnioskodawcy byli zadowoleni z procesu dotacyjnego

3.6. Poprosiliśmy również ww. grupę wnioskodawców aby ocenili poziom swojej satysfakcji z całego procesu dotacyjnego. Respondenci zostali poproszeni o dokonanie oceny z wykorzystaniem skali od 1 do 10, gdzie jeden oznaczało, że w ogóle nie byli zadowoleni, a 10 oznaczało całkowitą satysfakcję.

3.7. To czy wnioskodawcy byli zadowoleni z procesu aplikacyjnego jest w równym stopniu uzależnione od tego czy w wyniku procesu wnioskowania otrzymali dotację, jak i od procesu jako takiego. Wyniki naszego badania pokazały, że:

3.7.1. ogólny wynik w przypadku wszystkich 6 programów przewidujących otwarty proces aplikacyjny, gdy chodzi o satysfakcję wnioskodawców, którzy otrzymali dotację, był wysoki;

3.7.2. ogólny wynik w przypadku wszystkich ww. programów, gdy chodzi o poziom satysfakcji był zbliżony – średni wynik w przypadku tych, którzy otrzymali dotację to 7-9, w przypadku tych, którzy dotacji nie otrzymali 4-5;

3.7.3. program Dotacje dla wszystkich oraz Dotacje w dziedzinie sztuka przeznaczone dla podmiotów indywidualnych otrzymały najwyższe oceny wśród tych wnioskodawców, którym udało się otrzymać dotację;

3.7.4. wnioskodawcy, którzy otrzymali i nie otrzymali dotacji w najmniejszym stopniu byli zadowoleni z programu Gminny Fundusz Inwestycyjny.

Wnioskodawcy zidentyfikowali jakość informacji zwrotnej dotyczącej złożonego wniosku procesu dotacyjnego jako obszar wymagający poprawy

3.8. Spytaliśmy również ww. wnioskodawców o ich zadowolenie z poszczególnych aspektów procesu dotacyjnego, takich jak dostępność informacji i łatwość złożenia wniosku. Ogólnie wnioskodawcy wskazali na wysoki poziom zadowolenia z większości elementów tego procesu.

3.9. Dodatkowe analizy pokazały obszary na których donorzy powinni skoncentrować swoją uwagę, gdy chodzi o proces dotacyjny, takie jak faza wnioskowania czy faza decyzji o przyznaniu dotacji, jeśli chcą poprawić i utrzymać ogólne zadowolenie z procesu dotacyjnego po stronie wnioskodawców.

3.10. Wyniki naszej analizy przedstawić można w formie kwadratu podzielonego na cztery pola. I tak:

3.10.1. prawe górne pole pokazuje silne strony procesów dotacyjnych, gdyż średni poziom satysfakcji z danego elementu procesu jest wysoki, a jednocześnie ten element ma duży wpływ na ogólny poziom satysfakcji;

3.10.2. prawe dolne pole pokazuje elementy procesu w przypadku których organizacje dotacyjne powinny utrzymać obecny poziom z uwagi na to, że satysfakcja z danego elementu procesu dotacyjnego jest duża po stronie wnioskodawców, choć jednocześnie wpływ danego elementu na ogólny poziom satysfakcji wnioskodawców jest niski;

3.10.3. lewe dolne pole pokazuje elementy procesu w przypadku, których organizacje dotacyjne muszą monitorować sytuację z

uwagi na to, że poziom satysfakcji z danego elementu procesu dotacyjnego jest niski, przy czym niski jest również jego wpływ na ogólny poziom satysfakcji wnioskodawców;

3.10.4. lewe górne pole pokazuje elementy procesu dotacyjnego, które wymagają poprawy z uwagi na to, że średni poziom satysfakcji z danego elementu jest niski, a jednocześnie wpływ danego elementu na ogólny poziom satysfakcji wnioskodawców jest wysoki. Elementy, które pojawiają się w tym polu powinny być tym, na czym koncentrują się organizacje dotacyjne chcąc podnieść poziom satysfakcji wnioskodawców.

		Obszar do poprawy	Silne strony
Wpływ na ogólny poziom satysfakcji	Wysoki	▪ łatwość złożenia wniosku o dotację ▪ dostępność informacji zwrotnej dotyczącej wniosku o dotację ▪ wskazówki dostępne ▪ jasność informacji dostępnych w wersji papierowej oraz elektronicznej	▪ poziom wiedzy pracowników odpowiedzialnych z udzielanie dotacji ▪ czas przeznaczony na udzielanie odpowiedzi ▪ dostępność wsparcia dotyczącego przygotowania i złożenia wniosku dotacyjnego ▪ jak jasno cele programu zostały zakomunikowane
	Niski	▪ czas oczekiwania na decyzję dot. przyznania dotacji ▪ odpowiedniość informacji, która musi zostać przekazana ▪ zrozumienie tego, jak decyzje są podejmowane ▪ wyjaśnienie tego w jakim celu informacja jest potrzebna ▪ ułatwienia w zakresie dostarczania informacji w ramach procesu monitoringu i ewaluacji ▪ Ilość informacji, które trzeba dostarczać już po przyznaniu dotacji w ramach procesu monitoringu i ewaluacji	▪ dostępność informacji drukowanych ▪ udzielanie odpowiedzi na zapytania kierowane w formie wiadomości e-mail ▪ jak uczciwy jest proces podejmowania decyzji ▪ dostępność informacji on-line ▪ czas oczekiwania na wypłatę dotacji
		Monitorowanie	Utrzymanie stanu obecnego
		Niski	Wysoki
		Średni poziom satysfakcji wnioskodawców	

3.11. Zestawienie przygotowane w oparciu o ww. założenia oraz wyniki przeprowadzonej ankiety, wskazuje, że zarówno w przypadku wnioskodawców, którzy otrzymali dotację i tych, którzy jej nie otrzymali:

3.11.1. poziom wiedzy pracowników donora zajmujących się procesem dotacyjnym uznany został za silną stronę organizacji udzielających dotacji;

3.11.2. dostępność informacji zwrotnej na temat aplikacji zidentyfikowana została jako obszar do poprawy.

W przypadku wnioskodawców, którzy otrzymali dotację:

3.11.3. czas poświęcany na rozpatrzenie pytań stanowi siłę procesu;

3.11.4. łatwość złożenia wniosku oraz dostępność informacji zwrotnej na temat wniosku uznano za obszar wymagający poprawy

W przypadku wnioskodawców, którzy nie otrzymali dotacji:

3.11.5. wskazówki udzielane wnioskodawcom uznawane są za silną stronę procesu dotacyjnego;

3.11.6. jasna komunikacja celów programu i dostępność wsparcia na etapie wnioskowania uznano za obszary wymagające poprawy.

3.12. Wnioskodawcy, którzy nie otrzymali dotacji zarejestrowali również niski poziom zadowolenia ze sprawiedliwości procesu podejmowania decyzji i zrozumienia sposobu przebiegu procesu. Jednakże uznać to należy za prawdopodobną konsekwencję faktu nie otrzymania dotacji.

Podejmowanie decyzji odnośnie przyznania dotacji na czas jest ważną cechą efektywnego procesu dotacyjnego

3.13. W naszej ankiecie czas oczekiwania na decyzje odnośnie przyznania dotacji nie wpłynął znacząco na ogólny poziom satysfakcji z procesu dotacyjnego. Jednakże wskazano ten element jako obszar, który donorzy powinni monitorować z uwagi na to, że poziom satysfakcji znajdował się w tym przypadku poniżej średniej.

3.14. Z naszych rozmów z donorami wynika, że uważają oni czas przeznaczony na podjęcie i poinformowanie o decyzji jako istotny czynnik. W związku z tym ustanowili terminy na dostarczenie decyzji do wnioskodawcy.

Czas przeznaczony na rozpatrzenie wniosków w okresie 2006-2007

Organizacja	Program dotacyjny	Założony cel	Poziom faktyczny
Organizacja X	Program A Program B	Decyzja w 6 tygodni roboczych w przypadku wniosków o dotację w wysokości równej lub mniejszej niż 5.000 PLN oraz 12 tygodni roboczych w przypadku wniosków o dotację w kwocie większej niż 5.000 PLN	Osiągnięty w przypadku 92% wniosków
	Program G	Nie ma zastosowania	Nie ma zastosowania
Organizacja Y	Program C	Decyzja w 8 tygodni	86,3%
	Program F	Wstępna propozycja: decyzja w 15 dni	82,3%
		Wniosek: decyzja w 4 miesiące	86,7%
Organizacja Z	Program D	Decyzja podjęta w 26 tygodni	100%
Organizacja U	*Ustanowiony cel nie jest specyficzny dla programu*	90% wniosków rozpatrzonych w 10 tygodni	92,6%

Rozdział 4 Możliwości poprawy wydajności kosztowej procesu dotacyjnego

4.1. Ogólne koszty procesu dotacyjnego zależą od wielu czynników, z których nie wszystkie znajdują się pod kontrolą donora. Ta część raportu rozważa stopień do jakiego donorzy w sektorze zarządzają popytem na dotacje i szukają sposobów na poprawę wydajności procesu dotacyjnego. Odnosi się również do tego, czy na bazie funkcjonujących praktyk w sektorze i poza nim, można zrobić więcej dzieląc się informacjami, systemami, lokalizacjami (tam gdzie jest to możliwe).

Zarządzanie popytem na dotacje jest ważnym czynnikiem utrzymania kosztów procesu dotacyjnego

4.2. Stwierdziliśmy, że w sektorze kultura, media, sport jest generalnie wysoki popyt na dotacje a najwięksi donorzy otrzymują dużo więcej wniosków niż mogliby sfinansować.

4.3. Donorzy muszą wyważyć pomiędzy celem w postaci stymulacji i wpływania na zwiększanie liczby wniosków przekazywanych przez wnioskodawców z różnych obszarów oraz potrzebą zarządzania popytem tak aby utrzymać koszty. Każdy wniosek, niezależnie od tego czy okaże się sukcesem czy też nie, musi zostać zarejestrowany i rozpatrzony na koszt donora.

4.4. Donorzy mogą podjąć działania zmierzające do zredukowania liczby nieodpowiednich wniosków i wniosków o niskiej jakości, które otrzymują poprzez dostarczanie dobrej jakości wskazówek potencjalnym wnioskodawcom. Mogą również zarządzać popytem na dotacje w bardziej bezpośredni sposób, jak choćby kontrolowanie przepływu wniosków, tak aby w optymalny sposób wykorzystywać dostępne zasoby i aby nie pojawiała się potrzeba angażowania dodatkowych zasobów w okresach szczytu. Alternatywnie mogą wybrać sposób na ograniczenie liczby wniosków, które otrzymują poprzez określenie minimalnego poziomu dotacji lub podnoszenie minimalnego poziomu, gdy taki jest ustanowiony.

4.5. Pośród ośmiu programów, które badaliśmy, znaleźliśmy przykłady donorów, którzy podejmowali działania ukierunkowane na lepsze zarządzanie popytem na dotacje.

Przykłady działań podejmowanych celem zarządzania popytem na dotacje w ramach sektora	
Kontrola przepływu dużej liczby wniosków dotacyjnych	▪ określenie minimalnego poziomu udzielanej dotacji; ▪ wnioskodawca musi zakończyć wcześniejszy projekt finansowany z dotacji, zanim złoży kolejny wniosek ▪ faza wstępnego przeglądu celem szybkiego wyeliminowania wniosków nie spełniających kryteriów ▪ wykorzystywanie Internetu i telefonu celem poinformowania potencjalnych wnioskodawców o poziomie szans na otrzymanie dotacji
Kontrola liczby ponownie składanych wniosków	▪ określenie maksymalnego poziomu dotacji, które jeden wnioskodawca może otrzymać w okresie 2 lat

Mapowanie procesów dotacyjnych może pomóc z identyfikować sposoby na wprowadzenie oszczędności

4.6. Donorzy mogą szukać sposobu na ograniczenie kosztów poprzez usprawnienie procesu dotacyjnego. Aby tak się stało muszą dokładnie zrozumieć proces przyznawania dotacji zanim przystąpią do wprowadzania zmian.

4.7. Opracowując szczegółową mapę procesu, donorzy mogą zidentyfikować miejsca/etapy, na których ponoszone są zasadnicze koszty a tym samym, które etapy procesu można byłoby usprawnić poprzez:

4.7.1. dokonywanie pomiaru czasu i kalkulowanie kosztów każdego etapu procesu;

4.7.2. identyfikowanie tego gdzie są wąskie gardła lub obszaru, w których dana czynność jest powielana;

4.7.3. podjęcie analizy kosztów i korzyści odnośnie każdego etapu procesu;

4.7.4. porównywanie ich procesów z innymi donorami, aby zidentyfikować dobre praktyki, które mogliby zastosować.

4.8. Upraszczając procesy donorzy muszą mieć na uwadze wiele czynników. Muszą ustanowić i zaakceptować koszty adekwatnych kontroli, które pozwolą na zarządzanie ryzykiem, takim jak ryzyko złożenia wniosku, z którym związane jest nadużycie.

4.9. Zidentyfikowaliśmy dwa przykłady mapowania procesów, które zostały podjęte ostatnio przez donorów z intencją wprowadzenia znaczących zmian w procesie zarządzania dotacjami.

4.10. Donorzy muszą mieć również na uwadze wpływ, który zmian mogą wywrzeć na wnioskodawcach i powinni być wyczuleni na ryzyka zaistnienia sytuacji, w której na skutek usprawnienia procesu po ich stronie, na wnioskodawcę zostaną przerzucone dodatkowe obciążenia.

Efektywne wykorzystanie technologii informatycznych może poprawić wydajność i jakość procesu dotacyjnego

4.11. Wykorzystanie w większym stopniu technologii informatycznych może wspierać usprawnianie procesu i zredukować koszty poprzez automatyzację procesu aplikacyjnego czy też elementów fazy podejmowania decyzji i przyznawania dotacji.

4.12. Dostarczanie jasnej i przyjaznej dla użytkownika informacji, przykładowo poprzez stronę WWW, również jest wydajnym sposobem na to, by uczynić dostęp do programu dotacyjnego łatwiejszym dla wnioskodawców.

Dzielenie się usługami może poprawić wydajność i pomóc osiągnąć oszczędności

4.13. Zidentyfikowano relatywnie niewiele przykładów na dzielenie się usługami pomiędzy donorami w sektorze kultura, media, sport. Wskazać można tylko na jeden przykład, gdzie funkcjonowała wspólna strona WWW, której celem było uproszczenie procesu aplikacyjnego.

Donorzy w sektorze mogliby uczynić więcej aby dzielić się informacjami dotyczącymi procesu dotacyjnego

4.14. Podobnie jak pomiar i raportowanie na temat realizacji działalności dotacyjnej, ważnym jest, żeby donorzy dzielili się dobrymi praktykami pomiędzy sobą. Analizowaliśmy jak dobre praktyki były wymieniane pomiędzy donorami i stwierdziliśmy, że nie funkcjonuje taka wymiana informacji.

4.15. Znaczna liczba donorów zamierza wprowadzić zmiany do procesu dotacyjnego w wyniku ostatnio dokonanych przeglądów.

4.16. Podobnie, donorzy odrębnie opracowywali i wdrażali systemu IT służące zarządzaniu dotacjami i niewiele jest dowodów na to, że dzielili się wiedzą na temat efektywności i własnymi doświadczeniami w tym zakresie.