

# **Финансирование природоохранной деятельности**

## **РУКОВОДСТВО ПО ОЦЕНКЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОЕКТОВ, ФИНАНСИРУЕМЫХ ЗА СЧЕТ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ**



**ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ**

## ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

Организация экономического сотрудничества и развития является уникальным объединением, в котором правительства 30 демократических стран с рыночной экономикой совместно работают над решением экономических, социальных и экологических проблем, возникающих в условиях глобализации, а также изучают возможности, которые она предоставляет. ОЭСР находится на переднем крае усилий, направленных на помощь правительствам в осмыслении и решении проблем и задач, встающих перед ними в стремительно развивающемся мире и связанных с вопросами государственного и корпоративного управления, развитием информационной экономики, изучением социально-экономических последствий старения населения и т. д. ОЭСР представляет собой форум, в рамках которого правительства могут обмениваться опытом, решать общие проблемы, распространять и перенимать передовую практику и координировать свою внутреннюю и внешнюю политику.

В настоящее время в ОЭСР входят следующие страны: Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, США, Турция, Финляндия, Франция, Чехия, Швейцария, Швеция и Япония. В работе ОЭСР принимает участие Комиссия Европейских Сообществ.

Издательская деятельность Организации экономического сотрудничества и развития направлена на широкое распространение собранных ОЭСР статистических данных и результатов исследований по экономическим, социальным и экологическим вопросам, а также на публикацию соглашений, рекомендаций, руководств и стандартов, принятых странами-участницами ОЭСР.

### СРГ ПДООС

Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для стран Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДООС) была образована в 1993 г. на Конференции министров «Окружающая среда для Европы», состоявшейся в Люцерне, Швейцария. Секретариат СРГ ПДООС вошел в структуру Центра по сотрудничеству со странами, не входящими в ОЭСР. С момента своего создания СРГ ПДООС является гибким и полезным механизмом, позволяющим на практическом уровне оказывать необходимую поддержку процессам политических и институциональных реформ в странах региона. В период после Орхусской конференции министров 1999 года деятельность СРГ ПДООС в основном ориентирована на страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Более подробно с деятельностью СРГ ПДООС можно ознакомиться на сайте [www.oecd.org/env/ear](http://www.oecd.org/env/ear).

***Настоящий доклад также представлен на английском языке:  
Handbook for Appraisal of Environmental Projects Financed from Public Funds***

© OECD 2007

Заявки на воспроизведение, копирование, передачу или перевод настоящей публикации следует направлять в *OECD Publishing* по факсу (+33-1) 45 24 13 91 или электронной почте [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Заявки на копирование части настоящей публикации следует направлять в *Centre Français d'exploitation du droit de copie*, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)).

## ПРЕДИСЛОВИЕ

С момента своего создания в 1993 г. Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для стран Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДООС) уделяет большое внимание вопросам управления природоохранными расходами в странах с переходной экономикой. Важным результатом этой работы стала публикация документа, озаглавленного «Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами». Природоохранные министерства и организации, выполняющие программы государственных природоохранных расходов, могут использовать «Образцы лучшей практики» в качестве структурной основы для такого управления природоохранными расходами, которое бы отвечало основополагающим принципам надлежащего управления государственными финансами. В «Образцах лучшей практики» предлагаются рекомендации относительно надлежащей подготовки и реализации программ государственных природоохранных расходов и рассматриваются связанные с ними принципы, процедуры и организационные подходы, которые были бы приемлемы как для национальных министерств финансов, так и для международных организаций, предоставляющих финансирование.

Настоящее Руководство развивает и дополняет «Образцы лучшей практики» с точки зрения их практического применения. Кроме того, СРГ ПДООС разработала подробные обучающие материалы, опубликованные под названием «Управление программами государственных природоохранных расходов – инструменты анализа и оценки». Указанное пособие предназначено в помощь специалистам, которые на основе «Образцов лучшей практики» будут разрабатывать соответствующие практические подходы. Была также разработана простая модель в формате Excel для расчета эффективности затрат применительно к природоохранным инвестиционным проектам и подготовлены подробные инструкции по ее применению.

Выполнение настоящего проекта было возложено на Нелли Петкову (Отдел окружающей среды и глобализации Директората по охране окружающей среды ОЭСР). Неоценимая помощь в ходе выполнения проекта была оказана Гжегошем Пешко (ранее возглавлявшим Группу природоохранного финансирования при СРГ ПДООС, а сейчас работающим во Всемирном банке). Полезные и подробные комментарии были представлены также Ксавье Лефлемом (руководитель Программы природоохранного финансирования, выполняемой Отделом окружающей среды и глобализации) и Бренданом Гиллеспи (начальник Отдела охраны окружающей среды и глобализации Директората по охране окружающей среды ОЭСР).

Подготовка настоящего Руководства стала возможной благодаря серьезной помощи экспертов из разных стран. Мы хотели бы особо поблагодарить Готфрида Ламерса и Микаэля Аумера из Федерального министерства сельского и лесного хозяйства, окружающей среды и водных ресурсов Австрии, Барбару Кошулап из Национального фонда окружающей среды и водных ресурсов Польши, профессора Мачея Новицкого, Станислава Ситницкого и Адама Зашевского из польского Экофонда и Милойку Ерсе из Экологического фонда развития Словении. Кроме того, мы хотим поблагодарить консультантов, оказавших ценную помощь на

разных этапах подготовки настоящего документа. Это Глен Андерсон (США), Ян Рончка (Польша), Гжегош Мурти, Рафал Станек, Дэвид Тофт, Анджей Гула (Польша) и Владимир Морозов (Украина). Перевод документа был выполнен Станиславом Кульдом.

Мы особо хотим поблагодарить Министерство охраны окружающей среды Австрии и Экофонд Польши, взявших на себя организацию экспертных семинаров, на которых обсуждалось содержание настоящего Руководства и были согласованы предлагаемые инструменты и подходы. Удачное завершение нашей работы вряд ли было бы возможным без финансовой помощи правительств Дании (Датское агентство по охране окружающей среды), Австрии (Федеральное министерство сельского и лесного хозяйства, окружающей среды и водных ресурсов) и Великобритании (Министерство окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства). Мы искренне благодарим все организации и всех экспертов, от которых мы получили помощь и поддержку.

Мнения, содержащиеся в настоящей публикации, принадлежат ее авторам и не обязательно отражают точку зрения ОЭСР или входящих в нее стран.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ СОКРАЩЕНИЙ

АБР	Азиатский банк развития
АЗВ	Анализ «затраты-выгоды»
БПК	Биохимическое потребление кислорода
ВВП	Валовый внутренний продукт
ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
ВНР	Внутренняя норма рентабельности
г/м <sup>3</sup>	Граммов на кубический метр
ЕС	Европейский Союз
м <sup>3</sup> /с	Кубических метров в сутки
МКА	Многокритериальный анализ
МФИ	Международные финансовые институты
НДС	Налог на добавленную стоимость
НПО	Неправительственная организация
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПЭ	Природоохранный эффект
СРГ ПДООС	Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для стран Центральной и Восточной Европы
ТЭО	Технико-экономическое обоснование
УИЗ	Удельные инвестиционные затраты
УЭЗ	Удельные эксплуатационные затраты
ХПК	Химическое потребление кислорода
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ЧДС	Чистая дисконтированная стоимость
CO <sub>2</sub>	Двуокись углерода
ISPA	Программа помощи структурным преобразованиям
N	Азот
NO <sub>x</sub>	Оксиды азота
P	Фосфор
SO <sub>2</sub>	Двуокись серы

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>РЕЗЮМЕ</b>	<b>9</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>14</b>
<b>ГЛАВА 1 РАЗРАБОТКА ПРОГРАММ</b>	<b>17</b>
Введение	17
Основные элементы процесса разработки программ и критерии приемлемости	20
Финансовые инструменты	31
Подготовка финансовых планов	36
Создание институциональных структур для управления природоохранными расходами	46
Резюме и рекомендации для руководителей	53
<b>ГЛАВА 2 ОЦЕНКА ПРОЕКТОВ</b>	<b>54</b>
Концепция проектного цикла	54
Поиск проектов	66
Подготовка проектов и обработка заявок	69
Проверка проектов на соответствие критериям приемлемости	72
Оценка проектов	75
Оценка и ранжирование проектов	84
Оценка заявителей	97
Отбор проектов для финансирования	101
Резюме и рекомендации для учреждений, выполняющих программы расходов	106
<b>ГЛАВА 3 ЭТАП РЕАЛИЗАЦИИ</b>	<b>108</b>
Действия агентства по завершении оценки проекта	108
Мониторинг выполнения проекта и финансовые трансферты	119
Мониторинг и оценка в период после выполнения проекта	125
Резюме и рекомендации для учреждений, выполняющих программы расходов	127
<b>ГЛАВА 4 ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	<b>129</b>
<b>ПУБЛИКАЦИИ</b>	<b>131</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b>	<b>133</b>
Приложение I.1: Пример определения приоритетных направлений	134
Приложение I.2: Возможные доли в совместном финансировании по типам проектов	135
Приложение II.1: Возможности передачи некоторых функций внешним организациям	137
Приложение II.2: Польский Экофонд: заявочная форма и инструкции по ее заполнению	145
Приложение II.3: Польский Экофонд: полная форма заявки для водных проектов и инструкции по ее заполнению для заявителей	152
Приложение II.4: Расчет стоимостных показателей	175

Приложение II.5. Выбор ставки дисконтирования и расчет показателей финансовой жизнеспособности	179
Приложение II.6: Критерии оценки проектов, используемые польским Экофондом	182
Приложение III: Управление финансовыми потоками и кредитным портфелем агентства	184
Приложение IV: Контрольные перечни для оценки соответствия образцам лучшей практики управления государственными природоохранными расходами	192
Приложение V: Полезные ссылки	199

## ГЛОССАРИЙ ОСНОВНЫХ ТЕРМИНОВ

**200**

### Таблицы

Таблица 1. Категории проектов	26
Таблица 2. Возможные сочетания финансовых инструментов	35
Таблица 3. Источники финансовых поступлений	36
Таблица 4. Источники поступлений и механизмы распределения средств	40
Таблица 5. План финансовых поступлений	44
Таблица 6. План расходов	45
Таблица 7. Возможное разделение функций/ответственности в структуре агентства	49
Таблица 8. Категории проектов, заявочный цикл и процесс оценки	70
Таблица 9. Пример стандартной заявочной формы	77
Таблица 10. Данные по расходам на эксплуатацию и обслуживание, которые могут быть затребованы у заявителя	81
Таблица 11. Движение денежных средств в рамках проекта	82
Таблица 12. Примеры технических и экологических критериев	89
Таблица 13. Экономические критерии, применяемые польским Экофондом	95
Таблица 14. Заключение по проекту (из практики польского Экофонда)	97
Таблица 15. Польский Экофонд: стандартная форма отчетности по расходам, произведенным на данном этапе проекта	121

### Рисунки

Рис. 1. Взаимосвязь между стратегией, развитием мер экологической политики и природоохранной инвестиционной программой	20
Рис. 2. Поступления в Экофонд Польши по соглашениям об обмене долгов на охрану окружающей среды, 1992-2004 гг. (в мил. долларов США)	41
Рис. 3. Программный и проектный циклы	55
Рис. 4. Оценка проектов – схема принятия решений	61
Рис. 5. Поэтапная процедура оценки проектов на соответствие критериям приемлемости – контрольный перечень	73
Рис. 6. Процесс оценки проектов – логическая последовательность этапов	106
Рис. 7. Уменьшение допустимой погрешности при оценке расходов по проекту на этапах проектного цикла	110

## Вставки

Вставка 1.	Основные элементы программы расходов	21
Вставка 2.	Подготовка программы расходов	22
Вставка 3.	Как польский Экофонд определяет приоритеты по секторам	25
Вставка 4.	Источник финансовых поступлений в Экофонд Польши	41
Вставка 5.	Развитие системы управления государственными природоохранными расходами в Австрии	52
Вставка 6.	Необходимые предпосылки эффективного проектного цикла	57
Вставка 7.	Основные элементы коммуникационной стратегии	62
Вставка 8.	Информационный пакет для заявителей	62
Вставка 9.	Для чего может использоваться база данных по проектам	64
Вставка 10.	Методики расчета показателей эффективности затрат	93
Вставка 11.	Оценка рисков при кредитовании муниципалитетов	100
Вставка 12.	Как оплачиваемые расходы определяются в рекомендациях ЕС «Государственная помощь в целях охраны окружающей среды»	103
Вставка 13.	Конкурс на финансирование ветроэнергетических проектов в Австрии	105
Вставка 14.	Действия агентства в связи с возможностью изменения стоимости проекта после проведения тендера	112
Вставка 15.	Контрольный перечень вопросов для уточнения на этапе переговоров	113
Вставка 16.	Поэтапная подготовка переговоров с заявителем	114
Вставка 17.	Возможные элементы стандартного соглашения о гранте/кредита	115
Вставка 18.	Основания для расторжения контракта	116
Вставка 19.	Статьи расходов, не финансируемые Национальным фондом Польши	118
Вставка 20.	Минимальные условия, позволяющие обеспечить надлежащий уровень мониторинга и контроля за ходом выполнения проектов	120
Вставка 21.	Минимизация рисков на этапе выполнения проекта	125

## РЕЗЮМЕ

### ***Вводная информация***

Тенденции последнего времени указывают на то, что в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) государственный сектор по-прежнему остается основным источником финансирования в области охраны окружающей среды и предотвращения и контроля за загрязнением (см. OECD, 2007), вследствие чего необходимо и далее добиваться повышения эффективности программ государственных природоохранных расходов. Среди прочего, это будет способствовать привлечению дополнительных инвестиций в природоохранную деятельность из частного сектора и международных источников.

- В поддержку этих усилий ОЭСР разработала руководство «Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами» (OECD, 2006b), впоследствии утвержденное Советом ОЭСР<sup>1</sup> в качестве официальной рекомендации. Настоящий доклад, основной целевой аудиторией которого являются природоохранные ведомства стран ВЕКЦА, посвящен тому, как разрабатывать и осуществлять программы государственных природоохранных расходов в соответствии с передовой международной практикой и принципами надлежащего управления государственными финансами.
- Параллельно с «Образцами лучшей практики» ОЭСР опубликовала еще одно исследование (OECD, 2006c), в котором анализируются альтернативные институциональные подходы, используемые в ряде стран/регионов ОЭСР и имеющие целью разработку и выполнение программ государственных природоохранных расходов в области водного хозяйства. В указанной публикации рассматриваются общие принципы и практические решения, используемые в данной сфере, включая возможную роль частного сектора в управлении такими программами.

Настоящее Руководство подготовлено в поддержку практической реализации подходов, предложенных в «Образцах лучшей практики». В нем рассматриваются общие обоснования государственного финансирования природоохранной деятельности и главные вопросы, которые должны быть решены государственными органами в процессе разработки программ и управления ими. В Руководстве описывается система основополагающих принципов, которых следует придерживаться организации, управляющей программой государственных природоохранных расходов (далее, *агентство*), и основные инструменты, необходимые для ровного и беспрепятственного ее выполнения. Описание каждого такого инструмента иллюстрируется практическими примерами из успешной практики целого ряда ведомств и

---

<sup>1</sup> В Совет ОЭСР входят официальные представители тридцати государств, входящих в Организацию. В структуре ОЭСР Совет является органом, на который возложено принятие основных решений. Рекомендации Совета не имеют для стран-членов ОЭСР обязательной юридической силы, однако принятие ими рекомендаций Совета подразумевает согласие этих стран на их выполнение.

экологических фондов в странах ОЭСР и Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), в первую очередь в Польше, где в данной области накоплен значительный опыт.

Руководство предлагает поэтапный подход к решению различных практических задач, встающих перед агентством в его повседневной деятельности. Наряду с рекомендациями, в Руководстве описываются различные варианты решения тех или иных проблем, а также соответствующие им управленческие механизмы и инструменты, из которых каждое агентство может выбрать те, которые соответствуют его задачам и потенциалу.

### ***Экономические принципы управления государственными природоохранными расходами***

Настоящее Руководство посвящено внедрению передовой международной практики в области государственного финансирования природоохранных инвестиций, в основном на примере инвестиционных проектов в сфере отведения и очистки сточных вод. **«Золотое правило» гласит: правительство должно поддерживать только те инвестиционные проекты, которые являются экономически целесообразными, но финансово нежизнеспособными.**

Уровень государственной помощи (или, как говорят в ЕС, ее интенсивность) имеет важнейшее значение и требует особого внимания. При выделении государственной помощи правительствам следует исходить из того, что субсидии не должны повлечь за собой искажение конкуренции в данном секторе; напротив, государственная помощь должна стимулировать реструктуризацию и инновации, т.е. поддерживать инвестиции, ведущие к повышению экологической эффективности предприятий и отраслей.

Основная цель, которую преследуют программы государственной помощи, заключается в создании для органов местного самоуправления и предприятий стимулов к развитию природоохранных инвестиций за счет собственных ресурсов. Поэтому уровень государственной помощи должен быть таким, чтобы она не столько замещала, сколько дополняла финансирование, которое осуществляется самим получателем помощи, а агентства, выполняющие программы государственных природоохранных расходов, нужно рассматривать как последнюю инстанцию, которая помогает закрыть дефицит финансирования в отношении приоритетных природоохранных проектов (принцип дополнительности). Следовательно, субсидии должны быть минимальными. Этот минимальный уровень можно определить как такой, который позволяет сделать природоохранные проекты экономически жизнеспособными.

### ***Основные решения, принимаемые правительством в отношении программы расходов***

Рассматривая возможность организации или реформирования программы государственных природоохранных расходов (будь то на национальном или субнациональном уровне), органы государственного управления должны:

- Выбрать небольшое количество четких приоритетов (в отношении компонентов окружающей среды, экономического сектора или региона) и определить конкретные, определенные во времени и измеримые задачи, которые необходимо выполнить;
- Установить критерии приемлемости проектов, включая категории проектов, исполнителей проектов и приемлемый уровень расходов, которые могут финансироваться из государственных средств;

- Определить источники поступлений для финансирования программы, разработать или выбрать механизмы финансирования и установить уровень государственной поддержки для каждой категории проектов/бенефициантов;
- Определить порядок подачи и рассмотрения заявок (в определенное время или постоянно), который наиболее соответствует выбранным приоритетам.

Для того чтобы эти решения были последовательными, осуществимыми, понятными и приемлемыми для всех участвующих сторон (в том числе, для самих исполнителей проектов), необходимы консультации с заинтересованными группами, включая представителей гражданского общества и бизнеса.

Только после принятия указанных решений (т.е. после того, как определены все элементы программы расходов) правительство может приступить к выбору наиболее подходящей институциональной организационной формы для агентства, которому предстоит выполнение программы расходов. Во-первых, правительству следует убедиться в том, что создание такого агентства действительно целесообразно. Далее, его организационная структура должна быть как можно более простой. Кроме того, необходимо, чтобы это учреждение могло адаптироваться к меняющимся условиям, имея в виду и то, что обеспечение его ресурсами будет завершено после выполнения целей программы.

### ***Принципы, лежащие в основе анализа и оценки проектов***

Существует десять основных принципов, следование которым позволит агентству избежать распространенных ошибок. Эти принципы отражают, на практическом уровне, основные цели системы управления государственными расходами и требования к ней, а именно прозрачность, ответственность, подотчетность и эффективность расходования выделяемых ресурсов.

1. Планирование программы – это политический процесс, имеющий целью определение задач и приоритетов, а также правил, относящихся к управлению проектным циклом. Что же касается анализа и оценки проектов, то они осуществляются квалифицированным техническим персоналом, который несет ответственность за свои решения. При этом функции планирования и управления проектным циклом должны быть разделены;
2. Главное условие – прозрачность. Вся информация (о процедурах выполнения проектного цикла, критериях приемлемости, полученных результатах и экологических улучшениях) должна широко распространяться, все потенциальные заявители находиться в равных условиях, а решения – своевременно разъясняться. Соответствующие заинтересованные группы должны быть приглашены к участию в процессе оценки проектов;
3. Предпочтителен активный подход к выбору проектов (а не просто «сидеть и ждать») – тогда у каждого потенциально полезного проекта будет шанс обратить на себя внимание;
4. Рекомендуются двухэтапный процесс оценки проектов (особенно в отношении крупных инвестиционных проектов), поскольку он дает возможность предварительной проверки проектов на соответствие критериям приемлемости, что позволяет экономить время и ресурсы - как агентства, так и заявителей;

5. Желательно, чтобы процедуры и критерии оценки были простыми и легко отслеживаемыми. Как правило, при оценке проектов анализ «эффективности затрат» предпочтительнее анализа «затраты-выгоды» или многокритериального анализа;
6. Агентству не следует отказывать заявителям в помощи в отношении подготовки и подачи заявок. Вместе с тем, такая помощь должна быть в равной мере доступна всем кандидатам и ограничена необходимым обучением заявителей и предоставлением замечаний (в письменном виде) к проектным предложениям заявителей;
7. Данные, предоставляемые заявителями, должны тщательно проверяться и верифицироваться. Необходимо оценивать не только проекты, но и самих заявителей. Эта функция может быть передана банкам на основе аутсорсинга;
8. Необходимо убедиться в финансовой устойчивости проекта. В принципе, перспективные с финансовой точки зрения проекты не нуждаются в государственной поддержке. Что же касается проектов, не обладающих финансовой устойчивостью, то им в такой поддержке должно быть отказано;
9. Процесс не завершается с принятием решения о финансировании проекта: не менее важными являются этапы подготовки контракта, мониторинга хода выполнения проекта и оценки его результатов. Среди прочего, для агентства это означает накопление ценного опыта;
10. Важнейшей задачей является привлечение и сохранение квалифицированного персонала. Взаимодействие с исполнителями проектов и управление сложными процессами, связанными с оценкой проекта, требуют от сотрудников значительного профессионального опыта в данной области.

### ***Основные управленческие инструменты***

Оценка проектов требует наличия ряда инструментов и процедур, которые способствуют эффективному управлению данным процессом. К их числу относятся:

- Пакет информационных материалов для заявителей. В них описываются задачи и приоритеты агентства, а также разъясняются критерии приемлемости проектов;
- Анкета, на основе которой производится проверка проектов на соответствие критериям приемлемости, а также инструкции для заявителей и контрольный перечень вопросов, с помощью которого сотрудники агентства суммируют результаты указанной проверки;
- Полная форма заявки с подробными инструкциями по ее заполнению для заявителей и набор показателей, которые устанавливаются агентством (например, ставка дисконтирования, стоимость материальных ресурсов, коэффициенты инфляции). Необходимы также подробные инструкции для персонала агентства относительно обработки данных и информации, используемых в процессе оценки проектов;
- Методологические рекомендации по проведению анализа эффективности затрат;

- Матрица проекта, разработанная персоналом агентства и используемая для синтетической обработки информации и представления на этой основе выводов и отчетов органу, принимающему решения;
- Сборник рабочих правил и процедур для персонала;
- База данных для управления проектным циклом.

В настоящее Руководство включены поясняющие примеры, взятые из практики успешных организаций в странах ЦВЕ. Описываемые инструменты и механизмы призваны обеспечить прозрачность и эффективность деятельности агентства, а также ответственность персонала за принимаемые им решения. Кроме того, они препятствуют ненадлежащему использованию и управлению ресурсами, выделяемыми агентством.

## ВВЕДЕНИЕ

Укрепление системы управления государственными природоохранными расходами в целом и организаций, осуществляющих управление такими программами в частности, в течение последних нескольких лет является одной из основных задач СРГ ПДООС в области природоохранного финансирования. Важный вывод, который был сделан на основе опыта СРГ, заключается в необходимости практических управленческих инструментов и рабочих процедур, которые могут использоваться указанными организациями в их повседневной работе в качестве ориентира и эталона для повышения эффективности своей деятельности.

### **Задачи и сфера охвата Руководства**

Отвечая на эту потребность, СРГ ПДООС разработала ряд инструментов, призванных помочь государственным организациям, которые принимают решения на политическом уровне и управляют программами государственных природоохранных расходов, в повышении результативности этих программ. В «Образцах лучшей практики управления государственными природоохранными расходами» (утвержденных в качестве рекомендации Совета ОЭСР) природоохранным ведомствам предлагаются рекомендации относительно разработки таких программ в соответствии с международно-принятыми стандартами и принципами надлежащего управления государственными расходами. Кроме того, «Образцы лучшей практики» предлагают структурную основу для анализа и оценки конкретных программ. К настоящему времени в соответствии с методологией, разработанной в развитие «Образцов лучшей практики», был проведен анализ деятельности и результативности ряда экологических фондов в странах ВЕЦКА.

Настоящее Руководство представляет собой дополнение к «Образцам лучшей практики»; оно разработано в поддержку внедрения передовой международной практики в процесс планирования и управления проектным циклом. В Руководстве не только говорится о том, *что* должны делать правительства и агентства, выполняющие программы расходов, но и разъясняется, *почему* они должны делать это. С этой целью в Руководстве предлагается поэтапный подход к решению различных практических задач, встающих перед агентством в его повседневной деятельности. Наряду с рекомендациями, Руководство предлагает различные варианты решения указанных задач и соответствующие им управленческие механизмы и инструменты.

В первую очередь Руководство посвящено инвестиционным проектам. В связи с необходимостью государственной поддержки инвестиционных проектов в секторе отведения и очистки сточных вод большинство приводимых в Руководстве примеров и рассматриваемых в нем управленческих инструментов относятся к проектам именно в этом секторе, однако они имеют целью продемонстрировать значение предлагаемых подходов в более общем смысле.

## **Целевая аудитория Руководства**

В первую очередь Руководство предназначено для организаций, осуществляющих управление программами государственных природоохранных расходов (например, экологических фондов) и отвечающих за оценку и отбор проектов для государственного финансирования. Мы полагаем, что опыт других стран и успешно работающих агентств будет также интересен и полезен должностным лицам и организациям, принимающим решения на политическом уровне, отвечающим за разработку программ государственных природоохранных расходов и контролирующим деятельность агентств, на которые возложено их выполнение.

Хотя основной аудиторией для нас являются специалисты в странах ЦВЕ и ВЕКЦА, главные принципы, инструменты и подходы, описываемые в Руководстве и относящиеся к планированию и управлению проектным циклом, имеют значение для всех стран с развивающейся экономикой, где стремятся к развитию и усовершенствованию подходов в области управления государственными природоохранными расходами в соответствии с международными стандартами.

Руководство может оказаться полезным и для руководителей программ технической помощи, осуществляемых различными организациями-донорами и международными финансовыми институтами (МФИ), а также для международных организаций, содействующих практическому внедрению передовой практики в данной сфере, и консультантов, чья профессиональная деятельность связана с вопросами государственного финансирования.

Можно сказать, что к целевой аудитории Руководства не относятся разработчики проектов, частные инвесторы и МФИ, поскольку Руководство написано с точки зрения организации, осуществляющей финансирование проектов из государственных средств, но не участвующей в подготовке и разработке проектов. Задача такой организации заключается в отборе и финансировании экономически наиболее эффективных проектов из числа тех, которые предлагаются ей инициаторами проектов. При этом Руководство не следует рассматривать как исчерпывающее, «готовое к применению» практическое пособие. Предлагаемые Руководством инструменты и подходы должны быть «отрегулированы» в соответствии с потребностями конкретной организации. Какие из предлагаемых инструментов и подходов будут выбраны агентством для использования в его повседневной деятельности, зависит от особенностей системы государственного управления в данной стране и потенциала (зрелости) самого агентства.

## **Подготовка Руководства**

В настоящее время существует большое количество изданий, посвященных управлению проектным циклом, однако в основном он рассматривается ими с точки зрения разработчиков проектов, и лишь очень немногие из таких практических руководств подходят к управлению проектным циклом с точки зрения организации, на которую возложены оценка, отбор и финансирование природоохранных инвестиционных проектов из государственных средств. В общем, такие руководства и инструменты рассредоточены среди различных организаций, их качество является неоднородным, и, как правило, у каждой организации есть свои преимущества в том, что касается отдельных аспектов управления проектным циклом.

Руководство основано на лучших инструментах и подходах, имеющихся в настоящее время. Они применяются наиболее успешными государственными ведомствами и финансирующими агентствами стран ЦВЕ и ВЕКЦА, деятельность которых получила

международное признание. Подготовка Руководства проходила в сотрудничестве с международной группой экспертов, имеющих большой практический опыт в области разработки, оценки и финансирования программ и проектов. В частности, в эту группу входили представители нескольких польских экологических фондов (Национальный фонд охраны окружающей среды и управления водными ресурсами, Экофонд, Краковский региональный фонд охраны окружающей среды и управления водными ресурсами), Экологического фонда развития Словении, Государственного фонда охраны окружающей среды Чешской Республики и Экологического фонда при Федеральном министерстве сельского и лесного хозяйства, окружающей среды и водных ресурсов Австрии. Мы также получили ценные советы относительно структуры Руководства от ряда консультантов, имеющих значительный практический опыт в данной области.

Затем на основе настоящего Руководства СРГ ПДООС подготовила комплект обучающих материалов и провела обучение представителей экологических фондов ВЕКЦА. Кроме того, была разработана простая модель для расчета эффективности затрат, связанных с выполнением проектов (на основе показателя динамических удельных затрат), и инструкции по ее применению. Указанная модель является составной частью настоящего Руководства и прилагается к нему на компьютерном диске (на английском и русском языках).

### **Структура Руководства**

Руководство состоит из трех основных глав. Первая посвящена вопросам разработки программ. В ней описываются основные элементы тщательно разработанной программы расходов и представлены различные подходы к подготовке многолетней программы, которая бы была реалистичной, имела разумно расставленные приоритеты и целевую направленность. В первой главе говорится также об инструментах, которые следует использовать для подготовки финансовых планов и бюджетов. И, наконец, в ней рассматриваются наиболее важные институциональные аспекты управления программами государственных природоохранных расходов.

Вторая глава посвящена основным этапам проектного цикла – в первую очередь, нахождению, оценке, ранжированию и отбору проектов. Среди прочего, во второй главе также рассматриваются вопросы, связанные с определением критериев приемлемости и оценки, и инструменты и механизмы, используемые для анализа экологической эффективности и эффективности затрат инвестиционных проектов.

Третья глава посвящена этапу реализации - в частности, таким темам как переговоры между агентством и бенефициантами, подготовка и заключение контрактов и перевод финансовых средств бенефициантам. В третьей главе также говорится об основных инструментах и подходах, с помощью которых агентство может застраховаться от ненадлежащего использования выделяемых им государственных средств и ненадлежащего управления ими.

Далее, в третьей главе рассматриваются вопросы, связанные с выполнением проектов и последующей оценкой их результатов. В этой части Руководства предлагается ряд инструментов, использование которых необходимо для ровного выполнения проектов и достижения заявленных целей проектов.

## ГЛАВА 1 РАЗРАБОТКА ПРОГРАММ

В контексте государственного финансирования разработка программ представляет собой процесс, в результате которого определяются приоритетные направления, требующие государственной поддержки. Процесс разработки программы также включает определение правил, в соответствии с которыми будет осуществляться распределение бюджетных ресурсов по разным направлениям. Основой эффективной разработки программы является экономический, финансовый и рыночный анализ, который осуществляется на систематической основе и используется для определения целей программы и выбора соответствующих этим целям решений. Кроме того, важнейшим условием является привлечение к процессу разработки программы основных заинтересованных групп, которые будут играть ту или иную роль в ходе выполнения программы государственного финансирования. Это не только положительно сказывается на качестве самой программы, но и стимулирует заинтересованные группы к поддержке ее целей. Кроме того, участие заинтересованных групп способствует развитию национального потенциала в отношении разработки таких программ.

### Введение

Программа представляет собой систему мероприятий, которые направлены в поддержку выполнения конкретных целей, установленных правительством. Программа имеет четко определенный бюджет и временные сроки, в которые должны быть решены поставленные задачи. **Программа государственных расходов** – это механизм распределения субсидий по приоритетным направлениям. На практике, программы выполняются через конкретные проекты. Следовательно, процесс разработки программы включает определение правил, в соответствии с которыми будет выполняться программа. В первую очередь это относится к процедурам и требованиям, связанным с оценкой, отбором и финансированием отдельных проектов, посредством которых будут достигаться заявленные цели программы.

В отличие от управления проектным циклом, который является техническим процессом и обычно выполняется соответствующими специалистами, разработка программы - это процесс политический. Его цель заключается в определении основных элементов программы расходов и правил, в соответствии с которыми она будет исполняться. Наличие четких и последовательных правил и процедур является важнейшим условием надлежащего управления программой и оптимального распределения ограниченных бюджетных средств по тем секторам, которые наиболее остро в них нуждаются. Сам по себе процесс оценки проектов (даже если он производится в соответствии с лучшей международной практикой) не может обеспечить оптимальных результатов, если на политическом уровне приняты неверные решения или не определены четкие и конкретные цели. Таким образом, на этапе разработки программы устанавливаются «правила игры»; разработка программы призвана обеспечить экономически эффективное и рациональное использование государственных средств.

Следует строго разделить функции планирования и управления проектным циклом (особенно в части оценки проектов), поскольку это позволяет обеспечить соответствие обоих процессов принципам прозрачности, ответственности и подотчетности. Идеальной является ситуация, когда государственное ведомство, отвечающее за реализацию национальных природоохранных приоритетов, разрабатывает реалистичную программу расходов и выбирает для управления программой учреждение-исполнитель (агентство), которое может относиться как к государственному, так и к частному сектору. На практике же – особенно в странах с

переходной экономикой - государственные ведомства зачастую предлагают учреждениям-исполнителям не четкие и реалистичные программы, а лишь некоторые общие соображения относительно того, каким секторам должна быть оказана приоритетная поддержка. Соответственно, учреждениям-исполнителям приходится самим принимать решения, которые не были приняты указанным ведомством. Как это сделать наилучшим образом и является одним из вопросов, обсуждаемых в настоящей главе.

Настоящая глава содержит рекомендации относительно разработки программ государственных природоохранных расходов. Основными задачами главы являются: описать основные элементы тщательно разработанной программы расходов; представить различные подходы к разработке многолетней программы, которая бы была реалистичной, имела разумно расставленные приоритеты и целевую направленность; рассмотреть инструменты, которые следует использовать для подготовки обоснованных финансовых планов, и, наконец, обсудить наиболее важные институциональные аспекты управления программами государственных природоохранных расходов.

### ***Контекст, в котором разрабатывается программа расходов***

Программы государственных природоохранных расходов основаны на принятых в данной стране политике и стратегиях. Соответствующие стратегические документы разработаны и приняты в большинстве стран ВЕКЦА (например, стратегии устойчивого развития). Эти документы определяют перспективу долгосрочного, на 5-10 лет, развития с учетом разнообразных экономических, социальных и экологических приоритетов, которые, в частности, могут быть определены Целями развития тысячелетия, директивами Европейского Союза или Всемирной организации здравоохранения. Что касается политики в области охраны окружающей среды, то она разрабатывается в соответствии со стратегией устойчивого развития, принятой в данной стране, и включает определение приоритетов природоохранной деятельности и важнейших принципов, на основе которых будет реализовываться экологическая политика (в том числе, в отношении контроля за соблюдением природоохранных требований и функций агентства, выполняющего программу государственных расходов).

Программа, принятая в целях реализации экологической политики, определяет приоритетные задачи, мероприятия, на основе которых будут решаться эти задачи, а также соответствующие этим задачам инструменты и ресурсы, требующиеся для применения указанных инструментов. Кроме того, программа реализации описывает законы и нормативные акты, наличие которых необходимо для решения поставленных задач. Эти задачи могут решаться как с помощью субсидий, так и без них. С этой точки зрения программа реализации может быть разделена на две части – **требующую и не требующую государственных расходов**. Там, где субсидии не требуются, подразумевается использование обычных инструментов природоохранной политики – нормативов, налогов и сборов, разрешений и иных механизмов регулирования. В каждом случае реакция регулируемого сообщества на предлагаемые ему стимулы заключается в том, что оно предпринимает действия (осуществляет инвестиции), направленные на достижение определенных экологических целей. Программы же государственных расходов требуются тогда, когда без субсидий решение тех или иных задач не представляется возможным. В этом случае целью программы является финансовая поддержка предприятий и иных объектов регулирования в выполнении ими инвестиционных проектов.

Исходя из согласованных и утвержденных целей программы расходов, правительство выбирает институциональную организационную форму, наиболее соответствующую целям управления программой расходов. Необходимо разработать многолетнюю финансовую

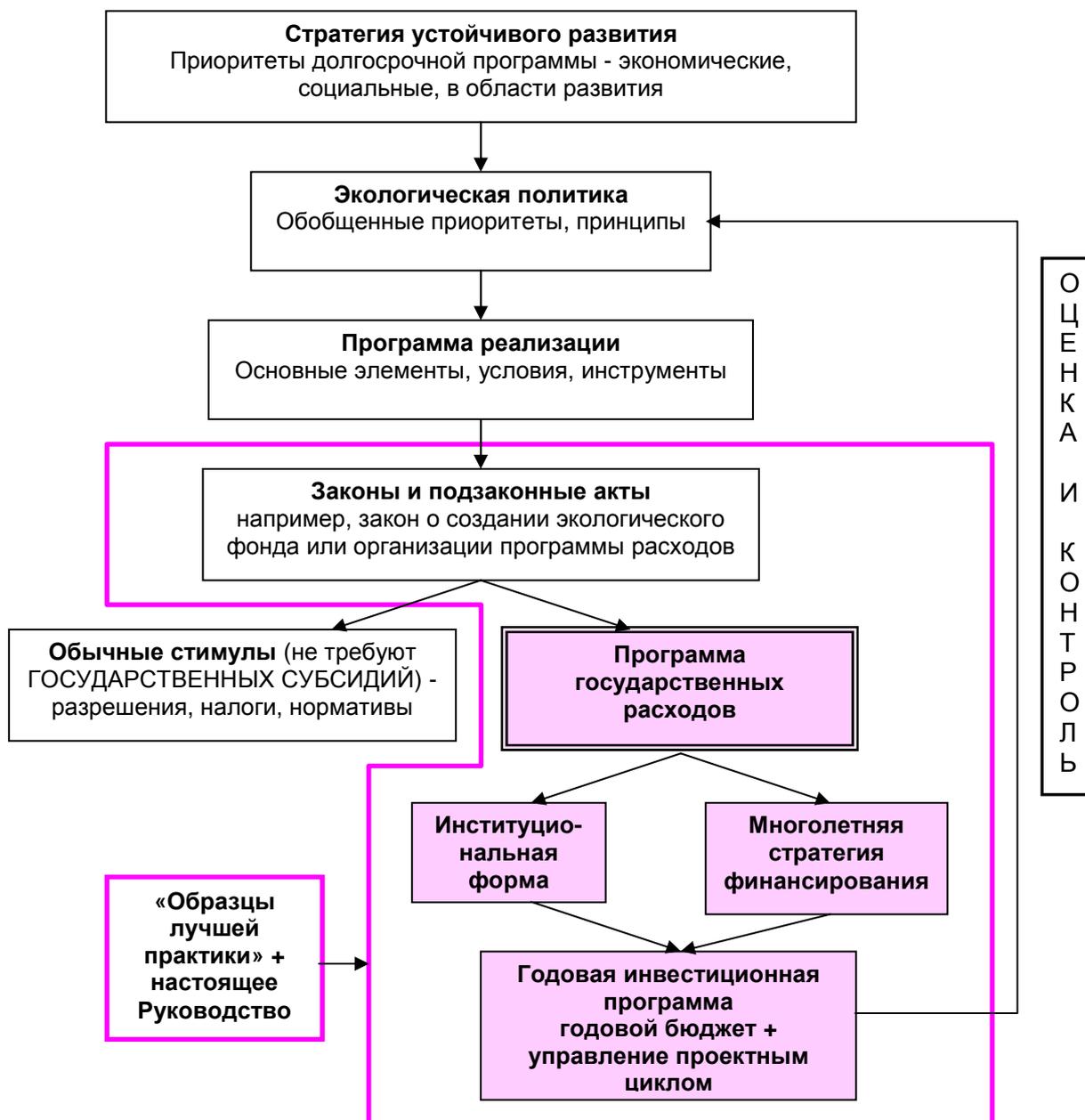
стратегию (идеальным было бы ее утверждение парламентом страны). В этой стратегии должны быть четко заявлены задачи программы и временные сроки их выполнения, а также определены приоритетные направления с точки зрения различных компонентов окружающей среды (например, сокращение загрязнения воздуха на местном уровне или борьба с трансграничным загрязнением, решение проблемы очистки сточных вод в больших городах или сельских районах и т.д.). По каждому направлению следует составить перечень первоочередных задач, на решение которых будет выделяться финансирование. Кроме того, в финансовой стратегии должны быть определены источники финансирования, а также основные правила, процедуры и критерии, относящиеся к приемлемости, оценке и отбору проектов, которые позволят добиться экологических улучшений с минимальными издержками и которые необходимо поддержать за счет государственных ресурсов. Вместе с тем, в стратегии не должны предлагаться конкретные решения – эта функция относится к проектному циклу. Вкратце, финансовая стратегия является ключевым документом, описывающим основные элементы программы расходов.

Финансовая стратегия является основой для ежегодной разработки инвестиционных программ и соответствующих им годовых бюджетов. Природоохранная инвестиционная программа представляет собой «реализационный» компонент общей финансовой стратегии, разработанной в поддержку целей устойчивого развития. На Рис. 1 схематически представлен процесс, увязывающий стратегию, разработку мер экологической политики и инвестиционную программу.

Государственный орган, отвечающий за выполнение программы расходов, должен тщательно отслеживать и оценивать ход выполнения инвестиционной программы в целом, причем оценка по завершении программы также имеет важнейшее значение – как для обеспечения принципов прозрачности и подотчетности, так и с точки зрения накопления ценного опыта, на основе которого можно будет совершенствовать управление аналогичными программами расходов в будущем.

И, наконец, по достижении заявленных целей и после проведения правительством оценки результатов программы она должна быть закрыта. Следовательно, необходимо, чтобы нормативные акты, регулирующие деятельность агентства, включали положение о прекращении его деятельности.

**Рис. 1. Взаимосвязь между стратегией, развитием мер экологической политики и природоохранной инвестиционной программой**



### Основные элементы процесса разработки программ и критерии приемлемости

В большинстве стран ВЕКЦА, где созданы организации, управляющие программами государственных природоохранных расходов, инвестиционные программы либо отсутствуют, либо представляют собой достаточно пространный «список пожеланий», либо составляются (централизованно) из проектов, которые ожидают финансирования. В большинстве своем эти проекты не имеют необходимого финансирования или не получают его вовсе, и из-за нехватки финансовых ресурсов раз за разом переносятся «на следующий год». Альтернативой этим длинным перечням инвестиционных проектов может стать программа расходов, в рамках которой отбираются проекты, позволяющие достичь заявленных целей программы с

наименьшими затратами. Разработка программы расходов требует обоснованного определения финансовых потребностей на конкретных направлениях природоохранной деятельности. Когда природоохранные цели четко определены, финансовые потребности могут быть рассчитаны на основе оценки текущей ситуации (например, посредством инвентаризации существующих водоочистных сооружений) и оценки стоимости проектов, которые необходимо выполнить для достижения установленных целей.

В широком смысле, процесс разработки программы включает две категории решений:

- решения, на основе которых определяются элементы программы расходов, включая правила и процедуры; и
- решения, относящиеся к формированию доходов агентства и движению денежных средств (годовая инвестиционная программа).

Об основных элементах обоснованной и реалистичной программы расходов говорится во Вставке 1.

#### **Вставка 1. Основные элементы программы расходов**

Программа расходов должна быть составной частью более широкой природоохранной программы, направленной на выполнение конкретных приоритетных задач. Необходимо, чтобы каждая программа расходов включала и предусматривала:

- Четкие цели и приоритеты. Цели должны быть конкретными, измеряемыми, реалистичными и увязанными с определенными временными сроками, а приоритеты – немногочисленными и недвусмысленными;
- Четкие временные рамки программы;
- Расчет затрат, необходимых для достижения целей программы;
- Конкретные источники финансирования;
- Четкие критерии приемлемости (в отношении как проектов, так и бенефициантов);
- Четкие условия финансирования, включая, среди прочего, приемлемые финансовые механизмы, требования в отношении софинансирования, минимальный/максимальный уровень государственной поддержки;
- Тщательно прописанные принципы, правила и рабочие процедуры в отношении управления проектным циклом;
- Четкие и надежные критерии оценки, отбора и финансирования инвестиционных проектов;
- Четкие правила в отношении материально-технического обеспечения и закупок;
- Выбор оптимальной институциональной формы для управления программой расходов; обеспечение соответствующих организаций ресурсами, необходимыми для достижения целей программы; наличие квалифицированного персонала и инструментов для реализации программы;
- Показатели эффективности для организации, управляющей программой расходов.

Эти основные элементы должны быть разработаны государственным ведомством/министерством, отвечающим за выполнение программы расходов, и включены в финансовую стратегию для выполняющего ее агентства (задачи и приоритеты; критерии приемлемости проектов и бенефициантов; типы проектов, которые могут получить государственную поддержку, и т.д.). В большинстве своем, эти элементы также составляют **критерии приемлемости и оценки проектов**, о чем будет подробно говориться в главе, посвященной оценке проектов.

## Вставка 2. Подготовка программы расходов

Разрабатывая программу расходов, агентство должно собрать и проанализировать достаточно много информации и лишь затем принимать решения относительно того, какие категории бенефициантов и проектов оно будет поддерживать. Ниже приводится пример из практики польского Экофонда.

В свое время Экофонд приступил к разработке программы по защите подземных водохранилищ от поверхностного загрязнения. Сотрудники Экофонда изучили водохранилища, подверженные загрязнению, и исследовали горизонты грунтовых вод. Из 47 выявленных и исследованных подземных водохранилищ Экофонд выбрал 29 наиболее подверженных поверхностному загрязнению, после чего направил соответствующие письма в муниципалитеты, на территории которых они были расположены – это 280 городов и сельских населенных пунктов. Из них 119 населенных пунктов были отобраны как соответствующие критериям программы.

Программа была рассчитана на поддержку проектов:

- направленных на строительство, развитие и/или модернизацию водоочистных станций и канализационных сетей (исключая коллекторы внутридомовой канализации);
- выполняемых на территории агломератов более 2000, но менее 100 000 эквивалентного числа жителей;
- выполняемых на территории агломератов, включенных в национальную программу по муниципальному водоотведению и водоочистке;
- направленных на решение проблем, относящихся к гидрогеологическим характеристикам отдельных водохранилищ, естественной подверженности водоносного горизонта водохранилищ к проникновению поверхностного загрязнения и потенциальному воздействию конкретных источников загрязнения на состояние подземных вод.

Разрабатывая систему оценки и ранжирования проектов с точки зрения их поддержки программой, Экофонд начал с отбора показателей, используемых в процессе оценки в связи с конкретными проблемами (они перечислены в последнем пункте маркированного списка выше). Эти показатели были разделены на три основные группы:

### Группа 1: характеристики подземного водного объекта

- ✓ Площадь водохранилища, в [км<sup>2</sup>];
- ✓ Имеющиеся объемы подземных вод, определяемые посредством модулярной формы [м<sup>3</sup>/глубинахкм<sup>2</sup>];

### Группа 2: гидрогеологические характеристики

- ✓ Тип водоносного горизонта;
- ✓ Объем просачивания атмосферной воды;

### Группа 3: Уровень экологической нагрузки

- ✓ Размер населения данного агломерата (как мера давления на окружающую среду), включая такие параметры как количество сточных вод, количество твердых отходов, загрязнение воздуха (транспорт, тепловые установки и т.д.), объемы производства (большинство населения работает на местных предприятиях), в том числе сельскохозяйственного.

Затем Фонд попросил муниципалитеты, отвечающие критериям отбора, предоставить информацию о состоянии их водоочистных станций. Выяснилось, что 14 муниципалитетов их не имели. После этого Фонд отобрал 13 муниципалитетов, в которых ситуация была наиболее неблагоприятной, и предложил им подготовить соответствующие проекты. Проекты прошли оценку и были проранжированы; те из них, которые по результатам анализа «затраты-эффективность» оказались наиболее целесообразными, получили финансирование.

Основные решения по программе расходов касаются категорий природоохранных расходов, которые будут финансироваться из государственных средств, и механизмов финансирования. Расходы могут быть классифицированы в соответствии с категориями проектов (например: инвестиции, научно-исследовательская деятельность, образование, повышение уровня информированности), секторами (например: загрязнение воздуха, водоснабжение и водоотведение, управление твердыми отходами, биоразнообразие, защита окружающей среды), географической направленностью (местный, региональный,

национальный, трансграничный, глобальный уровень), либо тематически (демонстрация преимуществ передовых технологий, минимизация отходов, предотвращение загрязнения и т.д.). Агентство должно иметь четкую информацию относительно механизмов и объемов финансирования по каждой группе проектов. Наиболее часто распределение средств осуществляется в форме грантов и займов, но можно рассматривать и другие варианты – например, субсидии на выплаты процентов по займам или кредитные гарантии. Кроме того, должны быть приняты решения относительно максимального и минимального уровней государственной поддержки, а также условий софинансирования (категории расходов и доля расходов по проектам, которые финансируются государством).

Что касается доходов, то большинство агентств обладает ограниченными полномочиями в том, что касается используемых инструментов или сумм, получаемых из каждого источника финансирования, за исключением поступлений, полученных за счет возврата займов и других разрешенных для данного агентства вложений. Таким образом, с точки зрения доходов на этапе разработки программы основное внимание уделяется прогнозированию поступлений, соотношению их с программой расходов и управлению денежными потоками.

Разработка программы расходов должно быть основано на тщательном анализе финансовых потребностей в каждой из приоритетных областей. В частности, при оценке необходимых расходов может оказаться полезной инвентаризация имеющихся мощностей (см. Вставку 2).

Очень важно, чтобы сперва была разработана программа расходов, и лишь затем определялась институциональная организационная форма управления программой, т.е. выбиралось или создавалось соответствующее учреждение.

### ***Многолетняя программа расходов - определение задач и приоритетов***

Мы исходим из того, что, скорее всего, у агентства не будет необходимых ресурсов для поддержки *всех* природоохранных проектов. Следовательно, выбор приоритетов способствует такому распределению ограниченных ресурсов, которое (в идеале) является и наиболее благотворным с точки зрения состояния окружающей среды, и оптимальным с точки зрения эффективности затрат. Далее, в том случае, если агентство четко заявит свои приоритеты, количество подготовленных и представленных проектов, относящихся к менее приоритетным направлениям, будет значительно меньшим, что позволит более рационально использовать кадровые ресурсы агентства в процессе рассмотрения и отбора проектов для финансирования.

Одной из самых сложных задач в плане разработки реалистичной программы расходов является трансляция основных политических документов (с их достаточно широкими установками) в значимые и четкие цели и приоритеты. Основным документом, задающим эти приоритеты, является годовой инвестиционный план или план расходов, однако разработка такого плана зачастую определяется более долгосрочной стратегией. Долгосрочные же стратегии могут охватывать широкий круг проблем, относящихся к состоянию окружающей среды или природным ресурсам, либо связанных лишь с одним компонентом окружающей среды (например, водными ресурсами или управлением отходами). В некоторых случаях стратегии разрабатываются с целью выполнения требований международных или региональных соглашений – или в соответствии с ними. В самых неблагоприятных случаях стратегия, которая могла бы быть основой для определения приоритетных направлений расходов, отсутствует вовсе, либо она слишком обща и чрезмерно оптимистична, либо не имеет плана реализации.

Что же делать в том случае, если правительством не подготовлена обоснованная программа расходов? В отсутствие целевой и тщательно разработанной программы расходов агентству следует разработать подходы, на основе которых будут определяться приоритеты и остальные значимые аспекты деятельности агентства. Так, агентство может взять инициативу на себя и вступить в диалог с правительством. Если такой широкий диалог (политический процесс) не представляется возможным, агентству, вероятно, придется самостоятельно определять приоритеты. Тогда эту задачу будут решать сотрудники агентства – при поддержке его руководящего органа, в который должны входить представители большинства заинтересованных групп. С другой стороны, если государственное ведомство, контролирующее выполнение программы расходов, видит в агентстве достаточный потенциал и наличие профессиональной компетенции, функция по разработке программы может быть передана агентству с самого начала.

Приоритеты могут быть определены исходя из:

1. компонента окружающей среды или категории природных ресурсов (см. Приложение I.1);
2. типов проектов (инвестиции, научные исследования, образование и т.д.) (см. Таблицу 1);
3. категорий исполнителей проектов;
4. региона или территории, которым агентство будет оказывать поддержку;
5. масштаба проекта и его природоохранного эффекта;
6. конкретных целей, поддерживаемых на национальном или международном уровне.

В процессе оценки проектов необходимо опираться на четкие ограничения, действующие в отношении каждого приоритетного направления; тогда все хорошо проработанные проекты, отвечающие этим ограничениям, будут соответствовать критериям отбора, а остальные - нет. Таким образом, эти **жесткие ограничения становятся критериями отбора**, благодаря чему для заявителей не составит труда определить, может ли их проект рассчитывать на финансовую поддержку. В этом смысле хорошим примером являются четкие приоритеты и критерии приемлемости, установленные и используемые польским Экофондом (Вставка 3). Экофонд редко получает заявки, не соответствующие установленным целям и критериям, что способствует экономии ресурсов Экофонда и времени его персонала.

При этом важно, чтобы приоритеты определялись ни слишком широко, ни слишком узко. В первом случае некоторые из самых полезных и необходимых проектов могут остаться без финансирования, т.к. ресурсы агентства будут распределены по большому количеству проектов («каждому понемногу»). С другой стороны, слишком узкое определение приоритетов может обернуться тем, что агентство получит лишь несколько предложений по проектам и не сможет полностью распределить ресурсы, находящиеся в его распоряжении. Тогда, вероятно, оставшиеся средства будут подлежать возврату в государственный бюджет, либо неизрасходованные средства будут перенесены на следующий год (и тогда в следующем году агентству могут выделить меньший объем финансовых ресурсов). В любом случае, это может привести к снижению качественных критериев, используемых агентством при оценке и отборе проектов для финансирования.

### **Вставка 3. Как польский Экофонд определяет приоритеты по секторам**

Польский Экофонд управляет ресурсами, полученными за счет схем «долги за природу» по соглашениям, которые были заключены Польшей с некоторыми из ее кредиторов. Большинство этих соглашений относится к началу 1990-х, при этом средства будут поступать в Фонд до 2010 г. Основными задачами Экофонда являются следующие:

- Финансовая поддержка проектов в области защиты окружающей среды, в том числе в природоохранных зонах;
- Помощь в выполнении Польшей ее обязательств по международным соглашениям и обеспечении соответствия стандартам ЕС;
- Содействие в передаче в Польшу передовых технологий из стран-доноров.

Экофонд поддерживает инвестиционные проекты на пяти приоритетных направлениях природоохранной деятельности:

- Сокращение уровня трансграничного загрязнения двуокисью серы и оксидами азота и устранение слабых источников такого загрязнения;
- Сокращение загрязнений, обуславливающих процессы эвтрофикации в Балтийском море, и защита ресурсов питьевой воды;
- Сокращение уровня выброса газов, способствующих глобальному изменению климата (глобальное потепление, стратосферный озон);
- Сохранение биологического разнообразия;
- Поддержка эффективного управления отходами и реабилитации загрязненных земель.

Для каждого приоритетного направления Экофондом установлены жесткие рамки.

#### **Контроль за загрязнением воздуха:**

- максимально высокие трубы (100 и выше) – десульфуризация отработанных газов
- минимально высокие трубы (40 метров и ниже) – устранение слабых источников выбросов

#### **Защита водных ресурсов:**

- Водоочистные станции для городов, расположенных в пределах 50 км. от побережья Балтийского моря
- Водоочистные станции, крайне необходимые для повышения качества воды в крупных городах
- Сохранение воды высокого качества в наиболее ценных озерах

#### **Защита климата:**

- Энергосбережение в зданиях
- Энергия из отходов производства в промышленности
- Развитие источников возобновляемой энергии

#### **Охрана природы:**

- Восстановление экосистем, находящихся под угрозой исчезновения (например, водно-болотных угодий)
- Активные меры защиты в отношении видов флоры и фауны, находящихся на грани вымирания
- Развитие туристической инфраструктуры в национальных парках и биосферных заповедниках

#### **Управление твердыми отходами:**

- Комплексные системы утилизации коммунальных отходов на 50 000-250 000 человек населения
- Устранение опасных отходов из процессов производства

Возможно также определение приоритетов исходя из категорий проектов. Некоторые из основных категорий проектов перечислены в Таблице 1 ниже.

**Таблица 1. Категории проектов**

<b>Вид деятельности</b>	<b>Описание</b>
Инвестиции	Поддержка проектов, связанных со строительством объектов и установкой технологического оборудования для контроля или предотвращения загрязнения
Закупка оборудования	Приобретение оборудования, используемого в целях экологического менеджмента и управления природными ресурсами
Научные исследования	Поддержка исследований в области проблем окружающей среды (как правило, получателями помощи являются высшие учебные заведения, научно-исследовательские институты и НПО)
Образование и повышение уровня информированности	Поддержка программ экологического образования, просвещения и повышения уровня информированности населения, осуществляемых государственными ведомствами, местными администрациями, НПО, ВУЗами и школами
Тренинг	Поддержка обучения в области управления природными ресурсами в целях развития потенциала организаций и заинтересованных групп
Приобретение земельной собственности	Покупка земли для парков, охраняемых территорий и буферных зон, а также в целях защиты среды обитания (в эту категорию может также входить приобретение «прав на развитие территории», позволяющее сохранять территорию свободной от застройки и экономической деятельности)
Укрепление потенциала НПО	Общая поддержка (оплата труда, содержание зданий, приобретение оборудования и т.д.); укрепление кадрового потенциала НПО на основе обучения и тренинга
Помощь администрациям парков и т.д.	Прямая помощь, которая позволяет организациям иметь персонал и материально-техническую базу, необходимые для управления парками и охраняемыми территориями, восстановления среды обитания и создания дополнительной инфраструктуры
Восстановление и защита среды обитания	Может включать капитальные и инфраструктурные инвестиции, поддержку мероприятий по разведению видов и т. д.
Очистка загрязненных территорий	Удаление с объектов загрязненных материалов, которые могут угрожать состоянию охраняемых территорий

Если говорить об инвестиционных проектах, то их можно рассматривать как с точки зрения расходов, так и с точки зрения концентрации государственных средств. Возможна и дальнейшая дифференциация по приоритетам. Некоторые основные категории инвестиционных проектов вкратце рассматриваются ниже:

- **Крупные и малые инвестиционные проекты.** Агентству следует рассмотреть потенциальные преимущества поддержки нескольких крупных проектов сравнительно с поддержкой большого количества малых проектов – и наоборот. Нередко агентствам удается найти баланс между малыми и крупными проектами, отчасти за счет ограничения доли или общей суммы, выделяемой на проекты той или иной категории.

- **Коммерческие и некоммерческие проекты**<sup>2</sup>. Если речь идет о поддержке коммерческих инвестиционных проектов, агентству следует тщательно изучить ситуацию на финансовых рынках/рынках капитала и, возможно, проанализировать и пересмотреть свои правила, регулирующие предоставление субсидий частным компаниям.
- **Инновационные инвестиционные проекты**. Это проекты, связанные с созданием объектов или внедрением технологий, аналог которых в данной стране отсутствуют (возможно, они являются новаторскими и на международном уровне). Очевидно, что по сравнению со стандартными проектами в этом случае мы имеем более высокий риск того, что предполагаемые экологические результаты не будут достигнуты. Это соображение относится и к применению передовых иностранных технологий. Решению о поддержке такого проекта должен предшествовать тщательный анализ его технологических, экономических и рыночных аспектов.
- **Новые и выполняемые проекты**. В общем, следует ограничивать поддержку уже выполняемых проектов, т.к. в противном случае весьма возможна ситуация, когда проекты иницируются лишь с той целью, чтобы получить субсидии от агентства.

### ***Выбор формы субсидий***

Важный аспект программы расходов и один из основных критериев приемлемости - это форма и уровень финансовой поддержки в разных секторах природоохранной деятельности и разным группам бенефициантов. Четкое и недвусмысленное определение правил финансирования (и доведение их до сведения заинтересованных сторон) до начала проектного цикла необходимо для того, чтобы заявители соответствующим образом подготавливали свои предложения и имели представление о том, на какой уровень софинансирования со стороны агентства они могут рассчитывать. Уровень софинансирования определяется соображениями, связанными с принципом *дополнительности*, что также требует от агентства выбора различных форм, в которых осуществляются субсидии, с учетом преимуществ и недостатков каждой из них.

### ***Принцип дополнительности***

Теоретически, агентство должно поддерживать проект лишь в той мере, в которой это совершенно необходимо для того, чтобы бенефициант мог начать (или продолжить) его выполнение. Этот принцип, называемый принципом дополнительности, заключается в том, что ресурсы агентства лишь дополняют финансирование, которое бенефициант может получить из других источников. В практической деятельности выполнение принципа дополнительности обеспечивается условиями, которые устанавливаются агентством в отношении софинансирования. Возможности агентства в плане поддержки максимального количества проектов и, соответственно, повышения эффективности распределения государственных ресурсов зависят от того, в какой степени указанные условия действительно соответствуют принципу дополнительности.

---

<sup>2</sup> К коммерческим проектам относятся те, которые по завершении могут достаточно быстро (т.е. уже через несколько лет) приносить прибыль, превышающую затраты на инвестиции. Не коммерческие, но социально оправданные проекты не обязательно приносят прибыль, или приносят ее только при нулевой или очень низкой процентной ставке и не ранее, чем через десять лет.

Для того, чтобы определить оптимальный уровень софинансирования, а также выбрать формы финансирования, которые будут иметь наибольший каталитический эффект с точки зрения инвестиций, агентство может провести анализ экономических тенденций и состояния финансовых рынков/рынков капитала, а также источников финансирования, имеющихся у самого заявителя.

#### Экономические тенденции

Каждое агентство работает в меняющихся экономических и социальных условиях. Изменения затрагивают и нормативно-законодательную базу, регулирующую область природоохранной деятельности. Правила финансирования, устанавливаемые агентством, самым непосредственным образом зависят от общей макроэкономической ситуации в данной стране. Если экономическая ситуация ухудшается, у многих инвесторов не будет возможности произвести даже самое необходимое финансирование природоохранных мероприятий. Впрочем, неспособность финансировать природоохранные мероприятия может быть вызвана и активной инвестиционной деятельностью в предыдущий период – например, значительные средства направлялись на повышение качества продукции или сокращение ее себестоимости, вследствие чего задолженность предприятий или местной администрации оказывается слишком значительной, и до ее погашения они просто не могут финансировать новые природоохранные мероприятия. В таком случае для стимулирования инвесторов к выполнению природоохранных проектов агентству, возможно, придется предложить им более привлекательные условия финансирования. С другой стороны, во время экономического роста государственная поддержка (особенно в форме грантов) должна предоставляться с особой осторожностью – с тем, чтобы не нарушался принцип «потребитель платит». В любом случае, агентству следует регулярно пересматривать предлагаемые им условия финансирования и свои услуги и корректировать их в соответствии с меняющимися обстоятельствами.

#### Мониторинг кредитного рынка

Правительство должно следить за тем, чтобы агентство не конкурировало с банками. Коммерческий банк заимствует капитал на коммерческой основе, в то время как агентство распределяет государственные ресурсы; следовательно, их транзакционные издержки не сопоставимы, и такая ситуация способствует несправедливой конкуренции. Если все же есть указания на такое развитие событий, финансовые условия, предлагаемые агентством, должны быть пересмотрены. Вместе с тем, правительству следует поощрять развитие банковской системы как одного из источников финансирования природоохранной деятельности.

В Словении, при создании Экологического фонда развития, он был уполномочен выдавать займы только в тех объемах, которые позволяли Фонду сохранять реальную стоимость его первоначального капитала. Впоследствии, по мере развития банковского и финансового сектора, процентные ставки по кредитам у коммерческих банков значительно снизились, и кредиты Фонда перестали быть привлекательными. Тогда устав Фонда был пересмотрен, и в последние несколько лет из средств Фонда выдаются гранты на те проекты, которые не могут быть осуществлены без государственной поддержки.

#### Источники финансирования, имеющиеся у заявителя

Еще одним важным вопросом является наличие у заявителя источников финансирования. Какую долю расходов по проекту сможет профинансировать сам заявитель? Ответ на этот вопрос имеет прямое отношение к правилам софинансирования, устанавливаемым агентством. Например, у определенной категории заявителей есть доступ на рынки капитала, у других – к

грантам, третьи могут использовать свои собственные ресурсы. Таким образом, для определенной группы заявителей агентство может предложить финансирование меньшей доли стоимости проекта. Хотя предусмотреть потребности конкретных заявителей довольно трудно, при определении уровня финансирования для основных групп заявителей (муниципалитеты и муниципальные предприятия, частные компании, НПО) можно исходить из некоторых общих факторов.

#### (i) Поддержка от других организаций/из других источников финансирования

Когда существует несколько вариантов финансирования, необходимо рассмотреть приоритеты соответствующих организаций, стандартный уровень предоставляемой ими финансовой помощи и количество поддерживаемых ими проектов. Такой анализ позволит агентству определить уровень поддержки, который оно будет предлагать определенным группам заявителей и в отношении определенных групп проектов.

В том случае, если в стране существует несколько источников финансирования, важное значение приобретают организация процесса подачи и рассмотрения заявок и определение доли софинансирования в отношении отдельных проектов. В этом контексте можно рассмотреть несколько сценариев: (1) заявители одновременно подают заявки в разные организации, указывая долю расходов по проекту, финансирование которой требуется от каждой из организаций; (2) эти организации могут прийти к соглашению относительно определенной последовательности, в которой рассматриваются заявки (например, сперва заявка подается в региональный фонд, и в случае положительного решения регионального фонда заявка подается в национальный фонд).

Если говорить о первом сценарии, то неопределенность в отношении поддержки из одного или нескольких источников может обернуться тем, что выполнение проекта столкнется с дефицитом финансирования, и тогда придется искать ресурсы дополнительно. В таком случае заявителям необходимо разработать «план действий при непредвиденных обстоятельствах», в котором бы предусматривались альтернативные источники финансирования. Что касается второго сценария, то его очевидным недостатком является увеличение срока прохождения заявки, поскольку она рассматривается не одной, а несколькими организациями в установленной последовательности. С другой стороны, при этом сценарии финансовый план заявителя приобретает гораздо большую определенность, т.к. при подаче заявки во вторую организацию заявитель уже знает, какую поддержку он получит от первой (в нашем примере национальный и региональный фонды, соответственно). Тем не менее, если вторая организация отклонит заявку, план действий при непредвиденных обстоятельствах заявителю все же потребуются.

#### (ii) Собственные ресурсы заявителя: муниципальные объекты

Для муниципалитетов и принадлежащих им компаний основными источниками финансовых поступлений являются местные налоги (доходы местного бюджета), прямые трансферты из государственного бюджета и платежи потребителей. Эти средства находятся в распоряжении муниципалитетов и муниципальных компаний, они могут использоваться непосредственно для инвестиций или (что происходит чаще) для обслуживания задолженности по кредитам из коммерческих источников или экологических фондов. Следует заметить, что во многих странах законодательство устанавливает ограничения на уровень задолженности муниципалитетов (например, соотношение суммарной задолженности и доходов бюджета или соотношение платежей по займам и доходов бюджета). Таким образом, определяя долю софинансирования, агентство должно учитывать не только наличие дополнительных

источников финансирования (собственные ресурсы, займы), но и существующие ограничения по задолженности муниципалитетов. В случае крупных инвестиционных проектов в области водоотведения и водоочистки, управления твердыми отходами и районного отопления для покрытия инвестиционных затрат нередко требуется значительное повышение платы для потребителей – как предприятий, так и населения.

В зависимости от благосостояния населения и, возможно, экономического положения региона необходимо будет принять решение относительно того, какая доля расходов будет покрываться непосредственно за счет населения, получающего услуги, а какая – финансироваться из других источников. Этим политическим решением будут установлены минимальные и максимальные значения в рамках соответствующей программы помощи/финансового инструмента. Для оценки платежеспособности населения можно использовать такой показатель как доля доходов населения, идущая на оплату коммунальных услуг.

### (iii) Собственные ресурсы заявителя: частные компании

Для частных компаний собственными источниками финансирования являются сбережения, текущая выручка/прибыль, капитал, который может быть получен на рынках капитала, и коммерческие займы. На этапе разработки программы довольно трудно заранее определить, какую долю финансирования по проекту частные компании могут обеспечить за счет своих собственных возможностей. Вместе с тем, при оценке ресурсов частных компаний можно исходить из общей экономической ситуации в различных секторах и состоянии рынка капиталов. В дополнение к этому, агентство может проанализировать тенденции относительно объемов софинансирования, которые запрашиваются заявителями. Такой анализ позволит получить общее представление о способности частных компаний финансировать свои проекты из нераспределенной прибыли. Например, агентство определило максимальный объем софинансирования на уровне 50%; при этом заявители просят менее 50% - это тем более вероятно, если заявителям известно, что этот показатель используется агентством как один из критериев оценки проектов. Указанную тенденцию необходимо отслеживать из года в год и соответствующим образом корректировать установленный агентством максимум.

В отношении некоторых проектов, рассчитанных на получение прибыли (например, в области водоотведения и водоочистки или управления твердыми отходами), агентство может использовать специальную формулу, на основе которой будет точно рассчитываться доля софинансирования. В то же время, агентство может установить максимальный уровень финансирования по каждой категории проектов – например, 75% совокупных оплачиваемых (приемлемых) расходов по проекту. Так, доля софинансирования для природоохранных инвестиционных проектов, выделяемая структурным фондом ЕС *Cohesion Fund*, устанавливается на основе определенной формулы<sup>3</sup>. Действительно, в отношении проектов, предполагающих получение прибыли, для таких расчетов могут использоваться различные формулы, но они в гораздо меньшей мере применимы к проектам, которые получение прибыли не предполагают – например, в области охраны природы. Зачастую такие проекты требуют более высокого уровня поддержки. Приложение I.2 содержит некоторые рекомендации относительно возможных долей в софинансировании, которые могут быть предложены различным получателям по различным категориям проектов – в том числе, на примере польского Экофонда.

---

<sup>3</sup> “Cohesion Fund” использует следующую формулу:  $r = (C-R)/C$ , где  $r$  – уровень софинансирования,  $C$  – текущая стоимость инвестиций и восстановительная стоимость,  $R$  – чистая текущая стоимость поступлений, генерируемых проектом (включая остаточную стоимость).

## Финансовые инструменты

В своей деятельности агентство может использовать разнообразные финансовые инструменты, в частности:

- долевые гранты;
- льготные кредиты;
- субсидии на выплаты процентов по займам;
- кредитные гарантии;
- инвестиции в акционерный капитал.

В странах ВЕЦКА из этих инструментов наиболее распространенными в настоящее время являются гранты и льготные кредиты (краткое описание каждого из перечисленных инструментов приводится ниже). Выбор финансового инструмента в первую очередь должен определяться прагматическими соображениями, однако речь идет не только об успешной реализации конкретного проекта, но и том, что должны быть посланы «правильные» сигналы, которые стимулируют внедрение эффективных подходов, направленных на конечный результат. Следует заметить, что все перечисленные выше инструменты связаны с субсидированным финансированием, т.к. в каждом из них присутствует (в той или иной форме) элемент гранта.

Финансовые инструменты должны разрабатываться и выбираться таким образом, чтобы наиболее эффективно преодолевать основные препятствия, затрудняющие финансирование определенных инвестиционных проектов в природоохранной сфере. К этим препятствиям можно отнести такие факторы как, например, разница в уровне процентных ставок, несоответствие требований и обязательств по срокам, большие расходы на подготовку проекта или отсутствие у определенной группы заемщиков надлежащего доступа к источникам финансирования. **Финансовые инструменты должны разрабатываться и корректироваться с учетом особенностей конкретного исполнителя проекта и параметров движения денежных средств в рамках проекта.**

### *Гранты*

С точки зрения заявителя наиболее привлекательным источником финансирования природоохранных инвестиций являются гранты. Грант представляет собой прямой перевод средств из источника финансирования получателю. Порядок выделения грантов вполне прозрачен, и от заявителя не требуется возврата средств. Правда, при этом организация, выдающая грант, может предъявлять к получателю какие-либо иные требования - например, о возврате суммы гранта в том случае, если он не был использован на заявленные цели или цели, оговоренные контрактом, либо если выполнение проекта не привело к запланированным результатам. В странах ЦВЕ и ВЕКЦА все природоохранные трастовые фонды и большинство экологических фондов распределяют все свои ресурсы или их часть в форме грантов. Процедура выделения грантов достаточно проста с административной точки зрения и не связана со значительными финансовыми рисками для выдающих гранты организаций. Гранты очень привлекательны для заявителей, и поэтому они могут эффективно использоваться как дополнение к другим источникам проектного финансирования – при условии, если они выдаются избирательно и покрывают лишь определенную часть расходов по проекту. Следует,

впрочем, заметить, что для некоторых категорий проектов (поддержка научных исследований, НПО, охрана природы, обучение) зачастую требуется 100-процентное финансирование, т.к. отсутствует возможность получить софинансирование из других источников.

Основной недостаток грантов относится к категории так называемого *морального риска*<sup>4</sup>, зачастую возникающего в связи возможностью пользоваться «бесплатными» деньгами. Поскольку гранты не предусматривают механизма стимулирования бенефициантов к экономии ресурсов, проекты, получающие гранты, должны особенно тщательно отслеживаться в плане достигнутых результатов. Кроме того, нередко заявители полагают, что если они должным образом платят за загрязнение, они автоматически получают право на гранты – независимо от качества представляемых ими предложений по проектам.

Долевые гранты представляют собой достаточно прозрачный и простой в управлении механизм. Они оптимально подходят к проектам, не предусматривающим получение прибыли, или к отдельным компонентам таких проектов. Их преимущество заключается в том, что их легко сочетать с финансированием природоохранных проектов из частных или коммерческих источников.

### ***Льготные кредиты***

Льготные кредиты используются многими экологическими фондами в странах ЦВЕ; они имеют более выгодные условия, чем те, которые предлагаются на коммерческом рынке кредитования. «Льготность» этих кредитов обеспечивается за счет более низких процентных ставок, предоставления отсрочки по погашению кредита и увеличения срока погашения.

Льготные кредиты предпочтительны в странах, где вследствие недостаточной развитости финансовых рынков для коммерческого кредитования характерны короткие сроки кредитов, значительная разница между депозитными и кредитными ставками или так называемое рacionamento кредитов<sup>5</sup>. Льготное кредитование приносит прибыль, т.к. заемщики погашают основную сумму кредита и проценты, благодаря чему средства «оборачиваются» – разумеется, при условии, что погашаемые средства не обесцениваются за счет инфляции, а также при низком уровне невозвратов. Зачастую льготные кредиты стимулируют заемщиков и к более быстрому выполнению проектов. Поскольку задолженность по льготным кредитам (в отличие от грантов) связана с альтернативными издержками, получатели кредитов подотчетны перед более широкими заинтересованными группами. Кроме того, льготные кредиты не связаны с моральным риском, о котором мы говорили применительно к грантам, и в большей степени стимулируют заемщиков к соблюдению финансовой дисциплины.

Вместе с тем, льготное кредитование не лишено и некоторых недостатков, самый серьезный из которых связан с риском невозврата. Хотя в обычной практике у заемщика в обеспечение кредита могут потребовать предоставления залога, уставы государственных

---

<sup>4</sup> В экономической теории (как, впрочем, и в этике) под «моральным риском» понимают любую ситуацию, в которой лицо или организация не несет полной ответственности за негативные последствия своих действий.

<sup>5</sup> Экономическая концепция, относящаяся к деятельности кредитно-финансовой системы и описывающая ситуацию, когда банк ограничивает выдачу кредитов (несмотря на наличие у него необходимых ресурсов), вследствие чего потребность в кредитах у потенциальных заемщиков превышает предложение, ограниченное таким образом. Изменение стоимости кредитов (процентной ставки) не выравнивает спрос на кредитные ресурсы и их предложение. Повышение банком процентной ставки выше определенного уровня фактически приводит к снижению доходности банка.

экологических фондов/агентств, как правило, не предусматривают принятия ими имущества в случае непогашения кредита заемщиком. Кроме того, льготное кредитование подразумевает более высокие административные затраты, поскольку в отличие от грантов здесь появляется дополнительная необходимость всесторонней оценки заемщиков (заявителей) и отслеживания платежей в погашение кредита.

Теоретически, льготные кредиты конкурируют с коммерческими кредитами и могут способствовать резкому снижению спроса на коммерческое кредитование природоохранных проектов. Происходит ли это на самом деле и в какой мере, зависит от емкости рынка кредитования, а также от количества и объемов льготных кредитов, предоставляемых агентством. Далее, льготные кредиты являются одним из наиболее оптимальных инструментов финансирования крупных инфраструктурных инвестиций, период окупаемости которых превышает 15-25 лет. Для револьверных фондов такие длительные сроки означали бы серьезное сокращение рабочего капитала, поэтому большинство фондов предлагают льготные кредиты со значительно более коротким периодом погашения – от трех до пяти лет.

### ***Субсидии на выплаты процентов по займам***

Процентные субсидии представляют собой форму прямого гранта и используются для снижения фактической процентной ставки по кредиту. Размер субсидии может быть определен как фиксированная сумма (например, как процент от суммы инвестиций или в абсолютном значении, установленном агентством) или – что происходит чаще – как разница между суммарными процентными выплатами в течение действия кредитного соглашения по общераспространенным коммерческим ставкам и процентными выплатами по более низкой, субсидируемой ставке. В некоторых случаях процентная субсидия привязывается к определенной процентной ставке (например, 5% или 10%) или определяется как снижение процентной ставки (например, на 2% или 5% ниже коммерческой).

Процентная субсидия представляет собой своего рода скидку, предоставляемую заемщику кредитором, а чаще третьей стороной – например, экологическим фондом или организацией-донором. Главным отличием процентной субсидии от собственно гранта является то, что предоставление гранта (строго говоря) не увязано с какими-либо иными источниками финансирования, т.е. грант может быть предоставлен и в отсутствие дополнительного финансирования. Процентная же субсидия предоставляется только после того, как установлено соответствие проекта определенным финансовым критериям и критериям кредитоспособности, что позволило кредитору принять решение о финансировании проекта. Следовательно, условием использования процентных субсидий является наличие в данной стране развитого коммерческого банковского сектора.

### ***Кредитные гарантии***

Кредитная гарантия представляет собой такой механизм, когда третья сторона принимает на себя юридическое обязательство о компенсации кредитора в случае невозврата средств заемщиком. Теоретически, выдавать кредитные гарантии могут любые юридические лица при наличии у них финансовых ресурсов, которые представляются кредитору достаточными. В зависимости от уровня кредитного риска от гаранта могут потребовать резервирования только части суммы займа. С точки зрения природоохранного агентства использование кредитных гарантий позволяет поддерживать инвестиционные проекты, стоимость которых в четыре или пять раз превышает объем средств, наличие которых необходимо для выдачи гарантии. В настоящее время в странах ЦВЕ и ВЕКЦА кредитные гарантии выдает лишь Государственный фонд охраны окружающей среды Чешской Республики, остальные фонды пока еще не

используют этот инструмент. В странах ЦВЕ многим предприятиям трудно получить коммерческие кредиты для финансирования природоохранных инвестиций вследствие того, что чаще всего проект и/или заявитель не соответствуют финансовым критериям, установленным кредитором, однако при наличии кредитной гарантии кредиторы гораздо охотнее финансировали бы заемщиков.

Наличие кредитной гарантии уменьшает риск невозврата и может способствовать снижению процентной ставки по кредиту, т.к. кредит переходит в более низкую группу риска. Во многих ситуациях кредитные гарантии являются единственным эффективным механизмом, с помощью которого природоохранные агентства могли бы поддерживать крупные инфраструктурные займы с длительным сроком погашения, однако выдача таких гарантий требует от агентства поддержания определенного резерва, что может снизить его возможности в плане поддержки остальных проектов. Как и в случае с льготными кредитами, вопрос залога имеет важное значение, поскольку агентство, выступая гарантом по кредиту, берет на себя обязательство погасить задолженность, если этого не сделает заемщик. Следовательно, агентству требуется квалифицированный и опытный персонал, способный надлежащим образом анализировать соответствующие риски.

### ***Инвестиции в акционерный капитал***

Для частных компаний акционерный капитал является источником капитала, который может использоваться в различных целях – например, на развитие бизнеса и модернизацию или для краткосрочного долгового финансирования. *Экологическим капиталом* называют капитал, зарезервированный на природоохранные цели, а не на общие цели компании, и такие инвестиции могут предлагаться на более выгодных условиях. Чаще всего этот механизм используется в отношении новых компаний, планирующих производить оборудование для экологического контроля или предоставлять соответствующие консультационные услуги. Как правило, инвестиции в акционерный капитал используются для поддержки молодых или инновационных компаний, действующих в сфере охраны окружающей среды.

Таким образом, для оказания предприятию поддержки агентство покупает его акции. Позднее они могут быть проданы с прибылью, но тогда важно, чтобы агентство выбрало правильное время для их продажи. Для правильной «стратегии ухода» (стратегии выхода из капитала предприятия) требуются профессиональные компетенции, которые пока еще отсутствуют в большинстве экологических фондов ЦВЕ и ВЕКЦА. В настоящее время инвестициями в акционерный капитал компаний занимаются лишь несколько фондов в странах ЦВЕ (в частности, Национальный фонд окружающей среды и водных ресурсов Польши).

На Таблице 2 представлены возможные сочетания рассматриваемых финансовых инструментов применительно к различным категориям проектов.

**Таблица 2. Возможные сочетания финансовых инструментов**

	Гранты	Льготные кредиты	Процентные субсидии	Кредитные гарантии	Инвестиции в акционерный капитал
Проекты, не предусматривающие получение прибыли	X			X	
Некоммерческие проекты		X	X		
Инновационные проекты		X			X

***Соображения, связанные с объемом проектов***

Выбор финансового инструмента должен производиться в соответствии с национальным законодательством и с учетом иных финансовых источников и инструментов, используемых в данной стране.

Еще один важный вопрос связан с объемом ресурсов, который выделяется отдельным проектам, т.е. с минимальным и максимальным лимитами финансовой помощи. Четко установить минимальный объем финансовой помощи необходимо хотя бы уже потому, что в противном случае издержки агентства по обслуживанию проекта могут оказаться больше самой суммы финансовой помощи – например, если она очень невелика. Следует отметить, что зачастую малые проекты требуют от персонала агентства не меньше работы, чем крупные (а иногда и больше), поэтому установить минимальный лимит финансовой помощи крайне желательно. Сделать это можно эмпирически, исходя из примерных трудозатрат по обработке рядового проекта и уровня оплаты персонала. В среднем, эти расходы не должны превышать 20-25% от суммы финансовой помощи, выделяемой для проекта. Для некоторых категорий проектов минимальный и максимальный лимиты могут устанавливаться отдельно. Такой подход может быть использован и для того, чтобы разграничить различные источники финансирования с целью гармонизации стратегии финансирования в масштабах всей страны.

Вместе с тем, агентству следует добиваться сокращения издержек, связанных с обработкой заявок по малым проектам, за счет унификации и упрощения данной процедуры. Так, если говорить о большом количестве малых проектов, предлагаемых частными инвесторами, целесообразным может быть открытие для них кредитной линии в банке. В таком случае разделение функций между агентством и банком будет заключаться в том, что агентство оплачивает банку часть расходов, связанных с обслуживанием кредитов (что делает эти кредиты «льготными»), или даже полностью оплачивает проценты по кредитам, в то время как банк берет на себя всю работу с бенефициантами. В польском Экофонде минимальный лимит для одного гранта установлен на уровне 50 000 злотых (около 13 000 евро).

И, напротив, существуют очень большие инвестиционные проекты (например, в секторе энергоснабжения, строительство водоочистных станций для крупных городских агломератов и т.п.), в отношении которых общие правила выделения финансовой помощи не действуют вследствие ограниченности финансовых ресурсов агентства. Такие ситуации должны быть предусмотрены в рабочей программе агентства – не в последнюю очередь потому, что подобные проекты зачастую включены в число национальных приоритетов и должны получать финансовую поддержку из разных источников.

## Подготовка финансовых планов

Подготовка годовых финансовых планов представляет собой основу процесса разработки программы и является необходимым элементом надлежащего финансового менеджмента. Формирование бюджета программы связано с двумя основными аспектами: **прогнозированием доходов и планированием расходов.**

### *Источники финансовых поступлений*

Учреждения-исполнители и другие организации, осуществляющие программы природоохранных расходов, могут получать свой рабочий капитал (на ежегодной основе) из нескольких источников. На Таблице 3 представлены основные такие источники или инструменты, наиболее часто используемые применительно к экологическим фондам и другим организациям в странах ЦВЕ и ВЕКЦА. Для каждого инструмента дается описание и примеры его использования, а также раскрывается общий принцип, лежащий в его основе. Кроме того, указаны сравнительные достоинства и недостатки инструмента, его соответствие принципам устойчивости и нефинансовые преимущества, связанные с его применением (как правило, это создание стимулов к снижению экологического ущерба).

**Таблица 3. Источники финансовых поступлений**

<b>Бюджетные ассигнования</b>	
Описание:	Перевод средств из государственного казначейства на счет агентства (это могут быть общие или целевые ассигнования)
Примеры:	Бюджетные ассигнования (Словакия, Мексика, Австрия); доходы от приватизационных продаж (Чешская Республика, Эстония, Германия, Словения); австрийская система финансирования природоохранной деятельности
Основной принцип:	Политическая приоритезация
Сравнительные преимущества:	Финансирование из данного источника производится на ежегодной основе, и приблизительные объемы финансирования известны заранее
Сравнительные недостатки:	За доступ к этим ресурсам конкурируют и другие секторы, некоторые из которых могут оказаться приоритетнее с политической точки зрения
Вопросы устойчивости:	Правительство берет на себя обязательство по поддержке деятельности агентства и его программы расходов
Нефинансовые преимущества:	Данный механизм способствует реализации принципа ответственности и подотчетности, позволяет отслеживать эффективность расходования государственных средств
<b>Плата за загрязнение</b>	
Описание:	Сборы за выбросы/сбросы в воздушную и водную среду, за размещение отходов
Примеры:	Сборы и платежи за загрязнение атмосферного воздуха и водных ресурсов, за размещение отходов (Национальный и региональные фонды в Польше, Экологический фонд Венгрии); плата за причинение ущерба морской среде (египетский Фонд охраны окружающей среды)
Основной принцип:	Причинение ущерба окружающей среде/негативный внешний эффект (принцип «потребитель платит»)
Сравнительные преимущества:	Поддерживается обществом, т.к. существует очевидная связь между платой за загрязнение и ущербом, причиняемым окружающей среде; является источником поступлений на многолетней и ежегодной основе
Сравнительные недостатки:	Объемы поступлений неизвестны, т.к. зависят от уровня собираемости и эффективности правоприменительной деятельности. Как правило, за эти поступления отвечают местные органы, у которых зачастую отсутствуют стимулы к повышению собираемости платежей за загрязнение. Там, где к этой деятельности привлечены налоговые органы (например, в Украине), результаты могут быть гораздо лучше
Вопросы устойчивости:	Возможность увеличения платы и/или увеличения количества объектов, с

	которых собираются платежи, с целью сохранения поступлений на прежнем уровне по мере того, как предприятия сокращают загрязнения
Нефинансовые преимущества:	В том случае, если ставки платежей за загрязнение достаточно высоки, это может стимулировать загрязнителей к снижению уровня загрязнения
<b>Штрафы за загрязнение</b>	
Описание:	Штрафы за выбросы/сбросы, превышающие разрешенный уровень – зачастую они выше, чем платежи за загрязнение; штрафы за незаконные или аварийные выбросы/сбросы
Примеры:	Штрафы за нарушение установленного режима использования земель (Словения), штрафы за загрязнение воздушной/водной среды (Болгария, Чешская Республика, Венгрия)
Основной принцип:	Причинение ущерба окружающей среде (принцип «загрязнитель платит»)
Сравнительные преимущества:	Источник поступлений на ежегодной основе
Сравнительные недостатки:	Объемы поступлений неизвестны, т.к. зависят от уровня собираемости штрафов и эффективности правоприменительной деятельности; уровень собираемости обычно очень низкий – правоприменительная деятельность особенно затруднена в странах ВЕКЦА
Вопросы устойчивости:	Возможность увеличения размера штрафов с целью сохранения поступлений на прежнем уровне по мере того, как предприятия сокращают загрязнения
Нефинансовые преимущества:	Достаточно высокий уровень штрафов может стимулировать загрязнителей к сокращению незаконных выбросов/сбросов
<b>Налоги на использование природных ресурсов</b>	
Описание:	Налоги на потребление/добычу возобновляемых и/или невозобновляемых ресурсов
Примеры:	Налог на добычу полезных ископаемых (Эстония, Национальный фонд Польши)
Основной принцип:	Принцип выгоды в налогообложении
Сравнительные преимущества:	После того, как ставка налога установлена, он становится надежным источником поступлений
Сравнительные недостатки:	По сравнению с экологическими сборами и штрафами, более слабая зависимость между источником поступлений и финансированием природоохранных проектов; сумма собираемого налога зависит от экономических факторов и не зависит от агентства
Вопросы устойчивости:	Возобновляемые ресурсы против невозобновляемых; индексация налоговых ставок
Нефинансовые преимущества:	Могут служить стимулом к повышению эффективности, использованию более дешевого сырья и материалов, развитию переработки
<b>Налоги на экологически вредную продукцию</b>	
Описание:	Налоги и сборы на продукцию, способствующую чрезмерному загрязнению или образованию отходов
Примеры:	Налоги на топливо (Национальный фонд охраны окружающей среды Болгарии, Венгрия, Молдова, Австрия); налог на упаковку (Латвия); прочие виды налога на экологически вредную продукцию (Венгрия)
Основной принцип:	Причинение ущерба окружающей среде (принцип «загрязнитель платит»)
Сравнительные преимущества:	В отношении большинства видов продукции такие налоги легко рассчитываются и собираются, особенно на уровне производителя
Сравнительные недостатки:	Слабая взаимосвязь с природоохранными инвестициями; использование данного инструмента способно привести к возникновению или усилению диспропорций на рынке (отечественная продукция против импортной)
Вопросы устойчивости:	Следует корректировать ставки налогов и сборов в соответствии с изменениями спроса, ростом ВВП и технологическими изменениями
Нефинансовые преимущества:	Достаточно высокие ставки налога вынуждают предприятия к поиску альтернативных решений, направленных на сокращение уровня загрязнения или образования отходов
<b>Платежи потребителей</b>	
Описание:	Платежи, собираемые с пользователей парков и туристических объектов, а также с потребителей инфраструктурных услуг (водоснабжение, водоотведение и водоочистка, сбор и удаление отходов)
Примеры:	«Туристический» налог (Белиз), тарифы на оплату услуг водоснабжения и канализации (большинство стран ВЕКЦА)

Основной принцип:	Принцип выгоды и принцип платежеспособности
Сравнительные преимущества:	Такие платежи легко рассчитываются и собираются, их использование наиболее эффективно тогда, когда инвестиции увязаны с платой за услуги
Сравнительные недостатки:	В более бедных странах данный инструмент может оказаться неприменимым или не обеспечивать необходимый уровень поступлений вследствие низкой платежеспособности населения
Вопросы устойчивости:	Зависят от наличия альтернативных услуг
Нефинансовые преимущества:	Потребители могут требовать повышения качества оплачиваемых услуг (например, в отношении сбора отходов, инфраструктуры парков и уровня обслуживания в парках и т.д.)
<b>Плата за выдачу разрешений и лицензий</b>	
Описание:	Оплата услуг организаций, выдающих разрешения и лицензии
Примеры:	Административные сборы (Национальный фонд охраны окружающей среды Болгарии); плата за разрешения (Национальный фонд Румынии)
Основной принцип:	Принцип выгоды и принцип платежеспособности (если сумма сбора увязана со стоимостью активов, в отношении которых испрашивается лицензия)
Сравнительные преимущества:	Легко рассчитывается и собирается
Сравнительные недостатки:	Ограниченный потенциал в плане финансовых поступлений; данный инструмент слабо увязан с природоохранными инвестициями
Вопросы устойчивости:	Необходимость поддерживать уровень платежей, который достаточен для покрытия расходов, связанных с предоставлением указанных услуг
Нефинансовые преимущества:	Предприятия могут требовать совершенствования процедур, связанных с регулированием и контролем (например, более быстрого и ответственного рассмотрение заявок)
<b>Добровольные взносы и пожертвования</b>	
Описание:	Добровольные взносы и пожертвования от частных лиц и компаний
Примеры:	Добровольные пожертвования от частных лиц (египетский Фонд охраны окружающей среды)
Основной принцип:	Готовность и способность платить, принцип выгоды
Сравнительные преимущества:	Вследствие своего добровольного характера такие взносы приемлемы для всех групп
Сравнительные недостатки:	Ограниченный объем поступлений; использование этого источника может быть связано со значительными издержками
Вопросы устойчивости:	Повышение уровня информированности населения, создание пунктов сбора таких взносов, льготный режим налогообложения в отношении крупных жертвователей, создание револьверного фонда
Нефинансовые преимущества:	Использование данного инструмента не ведет к созданию серьезных диспропорций на рынке; пропаганда добровольных пожертвований может способствовать повышению уровня информированности населения в вопросах охраны окружающей среды
<b>Гранты</b>	
Описание:	Двусторонняя и многосторонняя помощь в форме грантов или списания задолженности; списание задолженности частного сектора или НПО
Примеры:	Грант на создание агентства и начальный этап его деятельности (гранты ЕС Литве и Латвии); гранты на цели развития агентства (многочисленные гранты Глобального экологического фонда разным странам); схемы «обмена долгов на охрану окружающей среды» (соглашение Швейцарии с Болгарией; США, Франции, Италии, Швейцарии, Швеции, Норвегии с Польшей); схемы «обмена долгов на охрану окружающей среды» с участием частных компаний (организуемые с помощью Всемирного фонда дикой природы на Филиппинах)
Основной принцип:	Политическая приоритезация
Сравнительные преимущества:	Гранты не замещают внутренние источники финансирования
Сравнительные недостатки:	Ограниченная сфера применения (часто гранты выделяются только для начального этапа деятельности); иногда выделение грантов связано с многочисленными условиями, которые должны быть согласованы с правительством
Вопросы устойчивости:	Данный источник финансирования не относится к числу устойчивых – обычно гранты являются однократными или выделяются на ограниченный период времени

Нефинансовые преимущества:	Данный механизм способствует реализации принципа ответственности и подотчетности
<b>Кредиты МФИ</b>	
Описание:	Кредиты Всемирного Банка, Европейского банка реконструкции и развития и других МФИ с целью начальной капитализации агентства
Примеры:	Кредиты Всемирного Банка для учреждения Программы организации инвестиций в оздоровление окружающей среды в России и Экологического фонда развития в Словении
Основной принцип:	Готовность и способность платить, политическая приоритезация
Сравнительные преимущества:	Кредиты МФИ могут быть источником серьезного стартового капитала; с их помощью могут создаваться револьверные фонды (особенно при наличии льготного периода и низких процентных ставок)
Сравнительные недостатки:	Административные издержки на начальном этапе; условием предоставления кредитов может быть наличие государственной гарантии
Вопросы устойчивости:	В целом, данный источник финансирования не относится к числу устойчивых – обычно кредиты являются однократными или возобновляемыми
Нефинансовые преимущества:	Данный механизм способствует реализации принципа ответственности и подотчетности

В дополнение к этому, в Таблице 4 иллюстрируется использование различных источников финансирования (на годовой основе) деятельности некоторых экологических фондов в странах ЦВЕ, а Вставка 4 описывает конкретный пример одного из таких источников, а именно схему «обмена долгов на охрану окружающей среды», на основе которой финансируется деятельность польского Экофонда.

**Таблица 4. Источники поступлений и механизмы распределения средств (на примере некоторых стран ЦВЕ)**

Страна и фонд	Поступления в 2000 г. (в млн. долл. США)	Основные источники поступлений (в % от общего объема поступлений)		Основные механизмы распределения средств (в % от общего объема распределяемых средств)	
		Главный источник	Второй по значимости источник	Основной механизм	Второй по значимости механизм
Болгария: Национальный фонд охраны окружающей среды	23,8	Налог на продукцию (на жидкое топливо) - 83%	Штрафы за нарушение природоохран-ных требований - 4,5%	Гранты - 60%	Беспроцентн ые кредиты - 30%
Болгария: Национальный трастовый экофонд (1999 г.)	3,3	Схема «обмена долгов на охрану окружающей среды» - 94,6%	Финансовые операции - 5,4%	Гранты - 98,2%	Беспроцентн ые кредиты - 1,8%
Чешская Республика: Государственный фонд охраны окружающей среды	90,2	Плата за загрязнение - 50,3%	Погашение кредитов (включая проценты) - 40%	Гранты - 69,3%	Льготные кредиты - 26%
Венгрия: Центральный фонд охраны окружающей среды	102,2	Налог на продукцию (на горюче-смазочные материалы) - 51%	Трансферты из госбюджета - 30,5%	Гранты - 94,8%	Беспроцентн ые кредиты - 5,2%
Польша: Национальный фонд охраны окружающей среды и управления водными ресурсами	364,6	Погашение кредитов (включая проценты)- 59,2%	Платежи и штрафы за загрязнение - 27,8%	Льготные кредиты - 72,2%	Гранты - 25,6%
Польша: Экофонд	38,5	Схемы «обмена долгов на охрану окружающей среды» - 81,1% Грант Швейцарии - 9,2%	Финансовые операции - 9,7%	Гранты - 100%	-
Польша: Краковский региональный фонд охраны окружающей среды и управления водными ресурсами	24,6	Плата за загрязнение - 46,7%	Погашение кредитов (включая проценты) - 39,9%	Льготные кредиты - 84,7%	Гранты - 15,3%
Словацкая Республика: Государственный экологический фонд	32,4	Плата за загрязнение - 61,9%	Доходы от приватизации - 25,4%	Гранты - 94,2%	Льготные кредиты - 5,4%
Словения: Экологический фонд развития	21,4	Погашение кредитов (включая проценты) - 60%	Иностранные гранты - 25,9%	Льготные кредиты - 100%	-

Source: Источник: Environmental Funds in the Candidate Countries, REC, 2001 (РЭЦ. «Экологические фонды в странах-кандидатах в ЕС», 2001 г.)

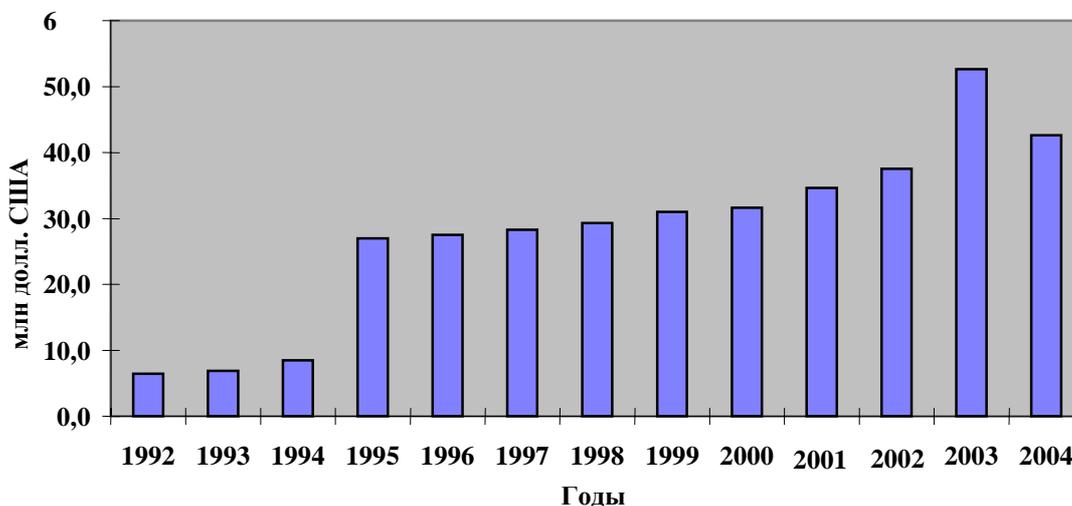
Как видно из Таблицы 4, в странах ЦВЕ для экологических фондов наиболее распространенными источниками поступлений являются плата за загрязнение, налоги на продукцию и погашение кредитов. За ними, по значимости, идут доходы от приватизации, финансовые операции, трансферты из государственного бюджета, иностранные гранты и/или кредиты МФИ.

#### Вставка 4. Источник финансовых поступлений в Экофонд Польши

Благодаря тому, что Польша заключила с шестью странами-кредиторами (США, Францией, Швейцарией, Италией, Норвегией и, до 2003 г., Швецией) соглашения о зачете природоохранных расходов в счет погашения внешнего долга, польский Экофонд имеет стабильный и надежный источник финансовых поступлений. По соглашению 1991 года, подписанному Польшей со странами-членами Парижского клуба кредиторов, половина польского долга была аннулирована, а вторая половина должна быть выплачена к 2010 г., и часть этой суммы в настоящее время находится на банковских счетах Экофонда.

Предполагается, что за время существования Экофонда (которое предположительно ограничено периодом 1992-2010 г.) всего в него поступит 571 миллион долларов США. К концу 2004 г. по схеме «обмена долгов на охрану окружающей среды» Экофонд получил 350 миллионов долларов США, т.е. 60% от общей суммы, которая должна быть переведена в Экофонд. На Рис. 2 представлена динамика поступлений в Экофонд из указанного источника за период 1992-2004 г. Следует заметить, что хотя суммы даны в долларах США, Экофонд получает средства в польских злотых – по курсу Национального банка Польши на дату очередного платежа (как это и оговорено в соглашениях, заключенных Польшей со странами-кредиторами).

Рис. 2. Поступления в Экофонд Польши по соглашениям об обмене долгов на охрану окружающей среды, 1992-2004 гг. (в миллионах долларов США)



Для достижения своих целей, выполнения своих обязательств по финансированию проектов и подготовки реалистичных бюджетов агентство должно иметь прогнозируемые и стабильные финансовые поступления, вследствие чего структура указанных поступлений приобретает важнейшее значение. При этом стабильность поступлений зачастую более важна, нежели их объемы. Структура источников финансирования должна быть такой, чтобы обеспечить финансовые поступления на уровне, который был бы достаточным для

своевременного выполнения агентством своих задач, но без создания диспропорций или дестабилизации экономики. В идеале, финансирование деятельности агентства не должно осуществляться за счет других статей государственного бюджета. Например, плата за загрязнение, будучи инструментом собственно природоохранной политики, вместе с тем является **дополнительным** инструментом пополнения местных и государственного бюджетов.

Опыт показывает, что когда к сбору платы за загрязнение привлекаются какие-либо другие органы, им нужны те или иные стимулы для того, чтобы выполнять эту функцию эффективно. В противном случае она остается для них всего лишь дополнительной нагрузкой, и сбор поступлений может происходить достаточно вяло. Так, если эта функция возлагается на налоговые органы, следует рассмотреть возможность разделения доходов с государственным бюджетом. При этом доля бюджета со временем может уменьшаться. Например, в первый год она может быть установлена на достаточно высоком уровне – допустим, 60%. Это будет стимулировать налоговые органы к тому, чтобы с самого начала обеспечить эффективные процедуры сбора поступлений. Законодательством может быть предусмотрено постепенное сокращение этой доли – например, до 20% в течение трех лет после внедрения данного инструмента.

Точное планирование поступлений является важнейшей составляющей эффективной стратегии расходов. Агентству будет мало пользы от слишком нестабильных и непрогнозируемых источников поступлений. Опыт экологических фондов стран ЦВЕ и ВЕКЦА показывает, что к таким источникам относятся штрафы за несоблюдение природоохранных требований – их объем слишком невелик и он плохо прогнозируется. Кроме того, сбор штрафов связан с очень большими издержками, а сами поступления недостаточны для того, чтобы покрывать расходы по мониторингу и контролю, осуществляемых природоохранными инспекциями.

Рискованные вложения на финансовых рынках с целью получения дополнительных доходов также не рекомендуются. Хотя агентства и могут вкладывать средства в некоторые инструменты, такие как банковские депозиты и государственные ценные бумаги (государственные облигации и казначейские обязательства), опыт показывает, что в некоторых регионах и при определенных обстоятельствах даже такие инструменты являются рискованными. По той же причине агентство должно быть лишено права делать инвестиции на рынках капитала. Приобретение или получение акций или ценных бумаг предприятий (облигаций, векселей) может повредить финансовому положению и репутации агентства и даже привести к тому, что агентство останется без необходимых ресурсов. Кроме того, торговля этими инструментами на рынке требует значительных затрат рабочего времени персонала и достаточно высокой квалификации.

Налоги на продукцию применяются к товарам, которые на том или ином этапе своего жизненного цикла (при производстве или потреблении) способствуют загрязнению окружающей среды. Как правило, это достаточно стабильный и прогнозируемый источник поступлений. Он связан с относительно невысокими административными расходами, и эти платежи легко собираются. Данный инструмент получает все большее распространение в странах ЦВЕ и ВЕКЦА, что, в свою очередь, способствует накоплению опыта по его применению.

Каковы бы ни были источники поступлений, они должны быть четко оговорены в уставных документах агентства и иных уполномочивающих правовых актах. Следует особо подчеркнуть, что денежные средства могут поступать только в наличной форме. Нельзя

принимать от предприятий-загрязнителей суррогатных денег. Вкратце, источники поступлений должны соответствовать следующим целям и критериям:

- обеспечивать прогнозируемые и стабильные поступления на протяжении определенного периода времени;
- соответствовать темпам инфляции;
- обеспечивать диверсификацию доходной базы;
- не влечь за собой высоких административных расходов и расходов по мониторингу, т.е. быть простыми с административной точки зрения;
- не допускать отклонения от соответствующих выплат предприятиями и т.д.;
- не создавать экономических диспропорций с точки зрения конкурентоспособности предприятий данного сектора или промышленности в целом.

### ***Планирование бюджета***

После того, как агентство приняло решения относительно проектов, которые оно будет поддерживать, и определены источники поступлений, специалисты агентства могут приступить к планированию бюджета, т.е. требуемых поступлений и планируемых расходов.

Бюджетное планирование предполагает прогнозирование поступлений и расходов для того, чтобы в течение планируемого периода не возникало дефицита финансирования. Обычно этот период больше одного года, и это связано с тем, что выполнение многих природоохранных проектов занимает несколько лет (например, строительство водоочистных станций или полигонов отходов). Нормальной можно считать трех-пятилетнюю систему, которая включает годовые бюджетные планы на следующий и последующие годы. В общем, бюджеты на последующие годы менее детализированы и наряду с уже принятыми агентством обязательствами включают прогнозы относительно новых проектов. В большинстве стран процесс подготовки бюджетного плана и его содержание определяется на законодательном уровне. Такой правовой статус придает процессу планирования определенную прогнозируемость и обеспечивает соблюдение принципов ответственности и подотчетности. В идеале, на начальном этапе бюджетного планирования задача должна заключаться именно в обеспечении программы финансированием. Согласованные и утвержденные на политическом уровне объемы финансирования должны быть также гарантированы на правовом уровне – а именно, в актах парламента. Это необходимо хотя бы на краткосрочный период.

Основная цель финансового планирования состоит в ликвидации разрыва между существующими источниками финансовых поступлений и имеющимися инвестиционными планами. Оно также призвано обеспечить ровное и беспрепятственное финансирование расходов на протяжении всего года и выполнение всех целей, предусмотренных оперативным планом. Обычно годовой финансовый план на следующий год утверждается в третьем квартале текущего года, что также соответствует финансовому году. Для того чтобы финансовое планирование осуществлялось на надлежащем уровне, необходимо знать ожидаемые объемы финансовых поступлений в следующем году и то, насколько гарантированы эти поступления. Как правило, наличие источников финансовых поступлений определяется законодательством и иными правовыми актами, регулирующими деятельность агентства, однако в действительности их прогнозирование остается наиболее трудным аспектом финансового планирования.

Основными элементами бюджета являются:

- баланс предыдущего года;
- доходы из источников финансовых поступлений;
- расходы по реализации проектов (по выполняемым и новым проектам, с выплатой субсидий в текущем году);
- административные издержки (стандарты надлежащей практики требуют, чтобы они не превышали 4 - 5% совокупных расходов; например, в случае польского Экофонда административные издержки составляют 3,5% в год).

В Таблицах 5 и 6 ниже представлены простые управленческие инструменты планирования годовых поступлений и расходов.

**Таблица 5. План финансовых поступлений**

Категория поступлений	Суммы поступлений				
	Предыдущий год ( <i>n-1</i> )	Текущий год ( <i>n</i> ), по бюджетному плану	Текущий год ( <i>n</i> ), по факту	Следующий год ( <i>n+1</i> ), по бюджетному плану	Следующий год ( <i>n+2</i> ) год, по бюджетному плану
Из национального бюджета					
Плата за загрязнение <i>Воздух</i> <i>Вода</i> <i>Отходы</i> <i>Прочее</i>					
Проценты по кредитам					
Погашение выданных кредитов					
Иностранные заимствования					
Прочее					
<b>Итого, поступлений</b>					

Таблица 5 помогает определить источники и объемы поступлений на годовой основе. Рекомендуется добавить к ней дополнительные столбцы для сравнения запланированных и реально полученных сумм (в процентах или на основе какого-либо коэффициента). Это вполне может быть отправной точкой для прогнозирования расходов.

Как минимум, план расходов должен включать следующее:

- Оценку фиксированных расходов (т.е. таких, которые не могут быть отложены – это выплата процентов по кредитам, расходы на зарплату, стоимость материалов и иных товаров и услуг, имеющих повседневное значение);
- Прогнозирование платежей по погашению задолженности (когда это необходимо);
- Прогнозирование расходов, связанных с приобретением основных средств;

- Распределение имеющихся ресурсов по утвержденным инструментам финансирования (гранты, льготные кредиты, процентные субсидии, кредитные гарантии).

Помимо фиксированных расходов, необходимых для выполнения утвержденного оперативного плана, существуют и иные фиксированные расходы, связанные с различными финансовыми инструментами – в первую очередь, с кредитами, выданными агентством. В частности, это:

- расходы, относящиеся к созданию залогов (оценка имущества в целях залога, оплата юридических услуг и т.д.);
- расходы, связанные с экологическим и финансовым мониторингом инвестиций (различные комиссии банков, техническая поддержка экологического мониторинга и т.д.).

**Таблица 6. План расходов**

Категории расходов	Суммы расходов				
	Предыдущий год (n-1)	Текущий год (n), по бюджетному плану	Текущий год (n), по прогнозам	Следующий год (n+1), по бюджетному плану	Следующий год (n+2), по бюджетному плану
<b>Фиксированные расходы</b>					
• Заработная плата и другие расходы, связанные с персоналом					
• Расходы на приобретение товаров и услуг					
• Погашение задолженности					
• Приобретение основных средств					
Σ Фиксированные расходы					
<b>Категории финансовых инструментов</b>					
• Выданные гранты					
• Выданные кредиты					
...					
• Переменные расходы, связанные с указанными инструментами					
Σ Финансирование инвестиций					
<b>Итого, расходов</b>					
Положительное сальдо (совокупные поступления минус совокупные расходы)					

Долгосрочное планирование является неотъемлемой частью надлежащего финансового менеджмента, необходимой для разработки эффективной инвестиционной политики, в то время как краткосрочные финансовые планы и бюджетирование важны для текущей деятельности, т.е. для обеспечения баланса доходов и расходов в течение следующего года. При этом и расходы, и доходы определяются исходя из принципа движения денежных средств.

## Создание институциональных структур для управления природоохранными расходами

После того, как определены и уточнены все основные элементы программы государственных природоохранных расходов, государственное ведомство, отвечающее за ее выполнение, может приступить к выбору институциональных организационных форм, наиболее соответствующих целям программы. Таких форм может быть несколько, но независимо от того, какая именно будет выбрана, необходимо, чтобы управление расходами основывалось на институциональных структурах и процедурах, которые бы обеспечивали бы повышение эффективности природоохранной деятельности, осторожность и предусмотрительность при расходовании государственных средств и максимально эффективное использование финансовых и кадровых ресурсов.

### *Институциональные формы*

В сфере управления государственными природоохранными расходами может быть использован целый ряд институциональных организационных форм, выбор которых зависит от типа данной организации, ее взаимоотношений с правительством и имеющихся у нее источников финансирования. Можно выделить три основные институциональные формы: 1) отделы реализации проектов, создаваемые в структуре соответствующих государственных ведомств, 2) экологические фонды и 3) целевые кредитные фонды, создаваемые в качестве финансовых посредников.

**Подразделения, создаваемые при государственных ведомствах**, в основном управляют расходованием бюджетных средств, хотя в случае отдела реализации проектов могут также использоваться средства, поступающие по многосторонним или двусторонним грантам. Указанные подразделения могут иметь одну из следующих организационных форм:

- *Правительственный департамент*, отвечающий за закупки товаров и услуг или финансирование конкретных проектов в рамках государственного бюджета;
- *Отдел реализации проектов*, созданный в структуре правительственного департамента для реализации конкретной программы государственных расходов, которая финансируется из бюджета;
- *Автономное/децентрализованное государственное учреждение*, которое финансируется из бюджета и создано для того, чтобы отделить предоставление услуг и выполнение административных функций от сферы разработки политики;
- *Специализированное фискальное учреждение*, имеющее независимый статус и обладающее ограниченными налоговыми полномочиями (например, бассейновое водное управление или управление лесного хозяйства);
- *Коммунальная компания*, уполномоченная собирать платежи потребителей и отвечающая за разработку, обслуживание и эксплуатацию коммунальной инфраструктуры (например, муниципальные компании водоснабжения, центрального отопления или удаления отходов).

**Экологические фонды** в странах ЦВЕ и ВЕКЦА представляют собой преобладающую институциональную форму в сфере управления государственными природоохранными расходами; они работают с разнообразными проектами. Фонды различаются по своему правовому статусу, характеру взаимоотношений с правительством, категориям

поддерживаемых ими проектов, используемым механизмом распределения средств и имеющимся у них источником финансирования. Экологические фонды могут иметь одну из следующих организационных форм:

- *Бюджетный фонд, обладающий собственной структурой управления и автономным целевым источником поступлений в рамках бюджета.* Такие фонды могут создаваться в структуре правительства на уровне сектора или региона. Как правило, они получают часть своего капитала через трансферты из общего бюджета.
- *Бюджетный фонд с автономным управлением (вне структуры правительства), обладающий собственным автономным целевым источником поступлений.* Такие фонды могут иметь независимый правовой статус, хотя их планы поступлений и расходов подлежат ежегодному утверждению в рамках закона о бюджете.
- *Внебюджетный фонд с автономным управлением (вне структуры правительства), обладающий собственным автономным целевым источником поступлений, независимым правовым статусом и активами.* Что касается его планов поступлений и расходов, то для них не требуется ежегодное утверждение в рамках закона о бюджете, хотя бюджет такого фонда может вноситься в приложение к общему государственному бюджету.
- *Специализированный фонд (револьверный или иной), который контролируется правительством,* но создается вне структуры правительства, а его капитал поступает за счет единовременных перечислений из государственного бюджета (например, бывший Экологический фонд развития Словении).
- *Независимый посредник для программы правительственных расходов, выполняемой на основе грантов или кредитов.* Такой посредник обязан расходовать государственные средства в соответствии с условиями контракта, заключенного им с правительством. В роли посредников могут выступать различные институты – например, банки, лизинговые компании и инвестиционные фонды.
- *Полностью или частично принадлежащий государству фонд, который создан для управления программами расходов, частично финансируемыми за счет внешних грантов или кредитов.* Правовой статус таких фондов может быть различным – трастовый или благотворительный фонд, ассоциация, коммерческая компания. К этой категории относятся польские и болгарские фонды, созданные в результате соглашений об обмене долгов на охрану окружающей среды.

**Целевые кредитные фонды, выступающие в качестве посредников.** Как правило, распределяют финансовые ресурсы, предоставленные донорами или МФИ (во всяком случае, так дело обстоит в странах ЦВЕ и ВЕКЦА). Обычно эти ресурсы выделяются на конкретные категории проектов – например, в сфере энергосбережения, минимизации отходов и сокращения выбросов парниковых газов. Основными организационными формами являются:

- *Целевые кредитные фонды*, которые создаются в качестве финансовых посредников правительствами, организациями-донорами или МФИ (такими как Всемирный Банк). Такие фонды предназначены для финансирования небольших коммерческих / муниципальных проектов по сокращению загрязнения и обычно работают как револьверные. Зачастую они действуют в течение заранее установленного периода времени, который, например, может соответствовать периоду выплат со стороны доноров или МФИ.
- *Партнерские фонды*, капитал которых поступает за счет продажи товаров и услуг в рамках официальной помощи. При управлении этими фондами используются особые процедуры с учетом требований доноров.

### ***Функции и ответственность***

Общий принцип заключается в том, что разработка программы и оценка проектов должны быть строго разграничены. За разработку программы отвечает государственное ведомство, на которое возложен контроль за выполнением программой природоохранных расходов, а именно министерство охраны окружающей среды. Что касается оценки проектов, то это технический процесс, которым занимаются квалифицированные технические специалисты, хотя некоторые функции и обязанности в рамках этого процесса могут быть поручены или переданы другим организациям. Такое разделение ответственности имеют целью: 1) усиление контроля, и 2) расширение участия общественности и заинтересованных групп в принятии решений.

### ***Вопросы контроля***

На практике, у агентства могут быть лишь ограниченные полномочия в отношении определения стратегии природоохранных расходов и выбора проектов. Может быть и так, что в силу определенных соображений правового характера контракты с бенефициантами утверждаются и подписываются должностными лицами в министерстве окружающей среды или министерстве финансов. Если говорить об экологических фондах в странах ЦВЕ и ВЕКЦА, то контроль за их деятельностью зачастую осуществляется наблюдательными советами, в которые входят представители ключевых министерств, члены парламента, представители научных учреждений и НПО. МФИ и доноры также могут осуществлять контроль за деятельностью агентства – в тех случаях, когда имеется иностранное финансирование. Выполнение текущих обязанностей возложено на персонал агентства. Более крупные агентства имеют также совет директоров, наделенный определенными полномочиями и обычно выполняющий функции органа управления. На Таблице 7 представлено разделение функций/ответственности между наблюдательным советом и органом управления агентства в соответствии с образцовой международной практикой.

Соответствующий закон или устав агентства должен определять количество членов наблюдательного совета, принципы их назначения и отстранения, принадлежащие им права голоса и регулярность созыва совета. Необходимо найти компромиссное решение, которое бы, с одной стороны, позволило иметь работоспособный орган, а с другой – обеспечить принцип надлежащего представительства основных заинтересованных сторон. Международный опыт показывает, что успешно работающие агентства зачастую имеют наблюдательный совет в количестве 11-15 человек, что позволяет достаточно эффективно рассматривать возникающие вопросы и принимать решения. Впрочем, численный состав наблюдательного совета может варьироваться в зависимости от финансового масштаба программы расходов. Все члены совета назначаются индивидуально и на определенный срок (например, на три года). Важно, чтобы в наблюдательном совете были сбалансировано представлены как клиенты агентства, так и

другие заинтересованные группы и общество в целом, включая муниципалитеты, органы государственного управления разных уровней, природоохранные НПО, бизнес и парламент. При этом нельзя допускать доминирования представителей какой-либо одной группы в процессе принятия решений.

**Таблица 7. Возможное разделение функций/ответственности в структуре агентства**

<b>Функции/Ответственность</b>	<b>Хорошая международная практика</b>
<b>Внутренняя политика:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Разработка</li> <li>• Утверждение</li> </ul>	Орган управления, внешние консультанты Наблюдательный совет
<b>Определение приоритетов программы расходов</b>	Наблюдательный совет
<b>Бюджет:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Подготовка</li> <li>• Утверждение</li> </ul>	Орган управления Наблюдательный совет
<b>Внутренняя документация и внутренняя отчетность:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Подготовка</li> <li>• Утверждение</li> </ul>	Орган управления Наблюдательный совет
<b>Внешнее информационное взаимодействие</b>	Директор агентства, управление общественных связей агентства (информационное управление)
<b>Управление проектным циклом:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Поиск проектов</li> <li>• Обработка заявок</li> <li>• Оценка</li> <li>• Ранжирование проектов</li> <li>• Отбор проектов</li>   <li>• Подготовка контрактов</li> <li>• Подписание контрактов</li>   <li>• Выполнение проектов / мониторинг выполнения</li> </ul>	Орган управления Орган управления Орган управления, внешние консультанты Орган управления Агентство осуществляет ранжирование и отбор проектов, дает свои рекомендации. Наблюдательный совет принимает окончательное решение о финансировании проектов Орган управления Директор агентства, председатель наблюдательного совета, министр (только в особых случаях, имеющих стратегическое значение) Орган управления
<b>Финансовая деятельность:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Санкционирование расходов (подписание банковских документов и счетов)</li> <li>• Финансовый контроль и бухгалтерский учет</li> </ul>	Директор агентства, председатель наблюдательного совета Финансовый департамент агентства

Наблюдательный совет может нести общую административную ответственность за надлежащее использование финансовых ресурсов агентства, однако в контексте гражданского законодательства большинства европейских стран возложить на членов наблюдательного совета ответственность за принятые решения о финансировании проектов крайне трудно. Кроме того, есть и соображения практического характера – у членов наблюдательного совета отсутствует возможность в достаточной мере ознакомиться с соответствующей информацией по каждому проекту, они полагаются на информацию, представленную совету органом управления, и их решения нельзя назвать информированными в полном смысле этого слова.

Орган управления (включая постоянный технический персонал) должен состоять из высококвалифицированных специалистов, отбираемых на конкурсной основе исходя из их профессиональных и личных качеств. Они несут ответственность за свои решения. Орган управления должен быть независимым в оперативном отношении и защищенным от любого

политического давления, что обеспечивается правилами и процедурами, разработанными для сотрудников агентства.

#### *Участие общественности и заинтересованных групп в принятии решений*

Необходимо, чтобы процесс разработки программы был прозрачным и отвечал принципам ответственности и подотчетности, и для этого рекомендуется на определенных этапах привлекать к нему различные заинтересованные группы. Например, определение приоритетов в отношении проектов может осуществляться совместно с местными или региональными органами власти, а также центральными министерствами и ведомствами. Общественность, профессиональные/отраслевые ассоциации и НПО должны знать, что их мнение и замечания относительно приоритетов программы и других вопросов, относящихся к разработке программы, имеют важное значение. Это особенно необходимо, когда у агентства нет достаточно хорошо сформулированной программы расходов, и для ее разработки требуется более широкое участие общественности и политическая поддержка. Во многих экологических фондах, действующих в странах ЦВЕ и ВЕКЦА, в наблюдательные советы входят представители НПО, отраслевых ассоциаций, местных или региональных администраций. Среди прочего, это способствует и более широкому распространению информации о деятельности самого фонда. То, в какой степени другие организации, государственные ведомства и заинтересованные группы смогут участвовать в процессе планирования и принятия решений (включая предоставление замечаний к предлагаемым и принятым решениям), зависит и от ряда практических соображений – в частности, от временных и финансовых затрат, а также от существующих механизмов достижения консенсуса.

#### *Выбор институциональной формы в отношении управления программой расходов*

При выборе институциональной формы, в которой будет организовано учреждение, выполняющее программу расходов, необходимо учитывать некоторые факторы, среди которых можно назвать следующие:

- величина учреждения и масштаб его деятельности;
- уровень контроля, осуществляемого в отношении разработки программы и проектного цикла;
- вопросы оплаты труда персонала;
- продолжительность жизненного цикла программы расходов;
- источники финансирования;
- основные механизмы распределения средств;
- необходимость выполнения каких-либо специальных требований или условий.

Самым важным и очевидным фактором является величина учреждения и масштаб его деятельности, зависящие как от предполагаемого объема финансирования, так и от количества, величины и категорий поддерживаемых проектов. Если говорить о самых простых программах расходов, имеющих дело со стандартными закупками и услугами и подразумевающих небольшой объем работы по контролю за их выполнением, то такие программы могут взять на себя существующие государственные организации – при условии, что они смогут

интегрировать дополнительный объем работы и дополнительные функции в свою текущую деятельность. Когда же программа расходов становится более сложной и масштабной, целесообразнее создать институциональную структуру, занимающуюся именно управлением этими расходами.

Второй фактор – это уровень контроля, осуществляемого в отношении разработки программы и проектного цикла. Как правило, за текущие операции в первую очередь отвечает само учреждение, однако оно может разделить функции управленческого контроля с другими организациями. Например, в большинстве случаев деятельность отделов реализации проектов, которые организованы при государственных ведомствах, контролируется вышестоящим органом или советом в структуре правительства, отвечающим за выбор/утверждение приоритетов и утверждение расходного бюджета. С другой стороны, в странах ЦВЕ экологические фонды обладают большей управленческой самостоятельностью, хотя в ряде случаев наблюдательный совет и осуществляет руководство в отношении некоторых функций, относящихся к разработке программы и проектному циклу.

Третий фактор – это оплата труда персонала, занимающегося выполнением программы расходов. В том случае, если существует значительный разрыв между зарплатами государственных служащих и уровнем оплаты труда, который бы позволил агентству привлечь квалифицированный персонал, имеет смысл подумать о создании неправительственной структуры (организации, фонда). В частности, так сделали в Польше, где Экофонд был учрежден на основании Закона о фондах. Оплата труда в Экофонде не уступает самым привлекательным зарплатам в государственном секторе Польши, что позволяет Экофонду привлекать высококвалифицированных сотрудников.

Четвертый фактор связан с предполагаемым жизненным циклом программы расходов. Если срок действия программы ограничен, возможно, целесообразнее будет передать соответствующие функции уже существующей организации.

Пятый фактор относится к источникам финансирования. Если предполагается, что в течение достаточно длительного времени источники поступлений будут стабильными и надежными, тогда наиболее целесообразной институциональной формой будет экологический фонд или аналогичная ему структура. Если же имеющиеся источники финансирования представляются неопределенными и непрогнозируемыми, разумнее будет возложить выполнение программы расходов на уже существующие организации.

Шестой фактор – это механизм распределения средств при выполнении программы расходов. Если речь идет только о кредитах, тогда, вероятно, наиболее целесообразно использовать существующие финансовые институты - например, банки. В противном случае агентству потребуются собственные высококвалифицированные специалисты (как, например, это было в Экологическом фонде развития Словении). Третий вариант заключается в том, чтобы передать управление кредитным портфелем банку до тех пор, пока у агентства не появится необходимый кадровый потенциал. Следует иметь в виду, что в этом случае придется оплачивать услуги банка или иной организации, выполняющей указанную функцию.

И, наконец, если финансирование поступает от МФИ или доноров, они могут выдвинуть свои требования – например, чтобы программа расходов управлялась существующим финансовым институтом, либо под прямым контролем со стороны государственного ведомства, либо, напротив, чтобы учреждение, выполняющее программу расходов, было абсолютно самостоятельным.

В случае долгосрочных программ расходов выбранная институциональная форма может со временем изменяться в соответствии с изменяющимися требованиями или по мере пересмотра приоритетов. Какая-то определенная институциональная форма может соответствовать одному уровню финансирования или задачам, связанным с управлением однородными проектами, но она становится менее уместной или неустойчивой при внесении существенных изменений в параметры программы расходов. Вставка 5 иллюстрирует подобную ситуацию на примере Австрии.

#### **Вставка 5. Развитие системы управления государственными природоохранными расходами в Австрии**

За примерно 50-летний период развитие институциональной системы управления государственными природоохранными расходами прошло в Австрии через несколько этапов. Система государственного финансирования водного хозяйства была создана в Австрии после Второй мировой войны, в 1948 г. Сначала соответствующая структура была организована при Министерстве торговли и реконструкции. До этого времени все решения по финансированию крупных инвестиционных проектов (в основном, в области водоснабжения) принимались указанным министерством.

Одиннадцать лет спустя функции финансирования были переданы Водохозяйственному фонду. Несмотря на наличие у Фонда собственного юридического статуса, он действовал через Министерство торговли. Такая организационная форма была удобна тем, что Фонд (в качестве юридического лица) мог более быстро и эффективно реагировать на изменяющиеся потребности заявителей. В 1978 г. Фонд был полностью реорганизован. Основным источником финансирования Фонда были поступления по налогам, сборам и платежам, которые в Австрии распределяются между федеральным, региональными и местными бюджетами. В 1984 г. была создана еще одна аналогичная структура – на этот раз для финансирования деятельности по сокращению загрязнения воздуха и почвы предприятиями.

В 1987 эти два фонда были объединены в Национальный фонд охраны окружающей среды и управления водными ресурсами. Он имел независимый правовой статус, хотя институционально был интегрирован в Федеральное министерство сельского и лесного хозяйства, окружающей среды и водных ресурсов. До 1987 г. поддержка водохозяйственных проектов осуществлялась в форме льготных кредитов (ставки по коммерческим кредитам были слишком высоки вследствие неразвитости рынков капитала), а проектов по защите воздуха и почв от загрязнения – в форме грантов.

В 1993 г. произошел крупный сбой информационной системы управления кредитным портфелем, что создало ряд серьезных проблем в отношении существовавших кредитов, и после этого система финансирования была кардинально реорганизована. Фонд больше не распределял средства и с тех пор существовал лишь как финансовый орган, занимающийся «старыми» кредитами.

Общий контроль за системой финансирования по всем секторам возложен на Федеральное министерство сельского и лесного хозяйства, окружающей среды и водных ресурсов, однако оценка проектов и подготовка контрактов были полностью переданы коммерческому банку Kommunalkredit Austria AG. Кроме того, с развитием рынков капитала стало очевидным, что использовавшаяся на протяжении десятилетий система финансирования, основанная на кредитовании, была связана со значительными финансовыми затратами, и сейчас проекты в водном секторе финансируются только через гранты. Была разработана схема, увязывающая гранты с коммерческими кредитами – от заявителей требовалось, чтобы они покрывали дефицит финансирования по своим проектам за счет кредитов коммерческих банков, что увеличило спрос на банковские кредиты. Таким образом, это помогло и развитию частного рынка капитала.

В 2002 г. было снято последнее требование, связанное с банковскими кредитами, и сейчас бенефицианты свободны выбирать для своих проектов те формы финансирования, которые являются для них наиболее удобными и дешевыми. Кроме того, с 2002 г. программа расходов в области управления водными ресурсами была объединена с программой по предотвращению загрязнения воздуха, очистке загрязненных земель и мероприятиям в энергетическом секторе, и сейчас в рамках этой объединенной программы средства выделяются в форме грантов.

## Резюме и рекомендации для руководителей

Программа государственных природоохранных расходов является неотъемлемой частью природоохранной политики в более широкой смысле; она предназначена способствовать достижению стратегических национальных задач в области охраны окружающей среды. Разработка программы должно быть основано на систематическом экономическом и финансовом анализе и анализе состояния рынков, что позволит эффективно определять приоритеты программы. Хотя функция разработки программы и выбора приоритетов в первую очередь возложена на государственные ведомства, привлечение к этому процессу основных заинтересованных групп значительно повысит его эффективность.

Программа государственных природоохранных расходов должна иметь четкие цели и задачи. Кроме этого, процесс разработки программы включает в себя разработку правил, в соответствии с которыми ресурсы распределяются по различным приоритетным направлениям. Тщательно разработанная и реалистичная программа расходов описывает источники финансирования, категории проектов и бенефициантов, а также используемые финансовые инструменты и условия финансирования. В финансовой стратегии программы должны быть четко указаны критерии оценки и отбора проектов. Что касается оптимальной институциональной формы для управления ресурсами, то ее следует выбирать только после того, как определены и уточнены все основные элементы программы и достигнут консенсус в отношении приоритетов, которыми следует руководствоваться при поддержке проектов.

## ГЛАВА 2 ОЦЕНКА ПРОЕКТОВ

Оценка проектов - это главная функция всех учреждений-исполнителей; она лежит в основе управления проектным циклом. В свою очередь, проектный цикл является неотъемлемой частью программного цикла, о котором говорилось в предыдущей главе. В отличие от разработки программы (которое в основном носит политический характер и является функцией государственных ведомств), оценка, выбор и финансирование проектов представляет собой технический процесс, который должен быть возложен на профессионалов, несущих ответственность за свои решения и результаты своей деятельности.

Рис. 3 иллюстрирует взаимосвязь между программным и проектным циклами. Эта взаимосвязь в значительной степени определяет управленческую структуру учреждения-исполнителя, которая представлена в обобщенном виде и должна быть модифицирована в своих отдельных элементах в соответствии с условиями данной страны и особенностями конкретной организации.

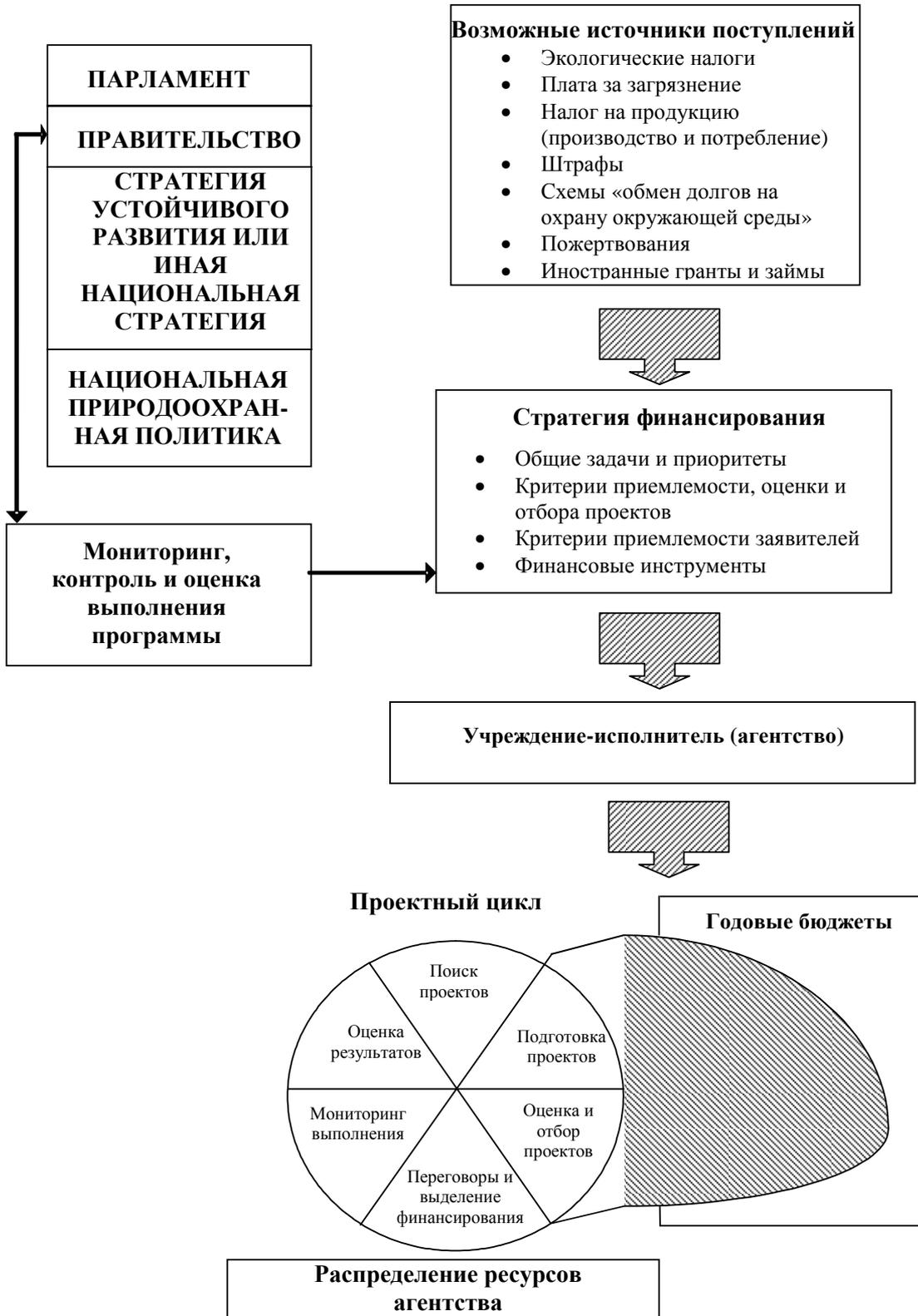
В настоящей главе рассматриваются основные этапы проектного цикла. Организации и специалисты, занимающиеся управлением государственными программами природоохранных расходов, найдут в ней практические рекомендации относительно возможных решений проблем и задач, возникающих на каждом этапе. Наша цель заключалась в том, чтобы представить различные варианты таких решений, из которых можно было бы выбрать наиболее соответствующие данной конкретной ситуации.

### Концепция проектного цикла

Отбор проектов для финансирования осуществляется на основе проектного цикла. С точки зрения организации, осуществляющей программу государственных расходов, проектный цикл состоит из нескольких этапов – это поиск, оценка, отбор, финансирование и выполнение проектов, а также мониторинг и оценка хода их выполнения. Разработка концепции и подготовка самого проекта являются обязанностью заявителя, и в настоящем Руководстве мы их не рассматриваем, хотя и касаемся некоторых связанных с ними вопросов, когда это необходимо.

В рамках настоящего Руководства под проектом понимается экономически неделимая серия работ (мероприятий), предназначенных для выполнения конкретной технической функции и имеющих четко определенные цели. По этим целям определяется соответствие проекта критериям приемлемости и отбора, установленным агентством. Этапом мы называем технически и финансово автономную часть проекта, которая имеет самостоятельное оперативное значение (определение заимствовано из следующего документа: *EU Commission, CF: Art. 1, Reg. 1265/1999*). В настоящем Руководстве выражения *заявитель, разработчики проекта, исполнители проекта и инициаторы проекта* являются взаимозаменяемыми. Заявитель становится бенефициантом только тогда, как проект получает от агентства финансовую поддержку.

Рис. 3. Программный и проектный циклы



## **Обзор основных этапов проектного цикла**

Проектный цикл состоит из нескольких основных этапов.

На первом этапе осуществляется **поиск или идентификация проектов**. На этом этапе задача агентства заключается в установлении контактов с максимально возможным числом потенциальных исполнителей проектов и выборе на каждом приоритетном направлении наиболее перспективных проектов, которым следует оказать финансовую поддержку. Во избежание ситуации, когда в агентство направляется слишком большое количество предложений по проектам, многие из которых не будут соответствовать целям агентства и установленным им критериям приемлемости в отношении категорий заявителей, секторов или регионов, агентство должно предоставить потенциальным заявителям исчерпывающую информацию по критериям приемлемости проектов. Например, агентство может разработать информационный пакет, в котором бы, как минимум, разъяснялась процедура подачи заявок, прилагалась заявочная форма с инструкциями по ее заполнению и описывались критерии, которым должны соответствовать проекты. Следует обеспечить широкое распространение такого информационного пакета.

На этом этапе, на основе формальных и прозрачных критериев приемлемости, агентство выбирает для оценки только те проекты, которые отвечают формальным требованиям (предварительная оценка).

На этапе **оценки проектов** проводится тщательный анализ проектов, успешно прошедших предварительную оценку на соответствие критериям приемлемости. Для такого анализа требуется предоставление заявителем дополнительных сведений и информации. В идеале, каждый проект должен проходить технический, экологический, экономический и финансовый анализ.

Цель данного этапа заключается в формировании портфеля наиболее целесообразных проектов. Для этого необходимо, чтобы критерии оценки были четкими и недвусмысленными и чтобы они непредвзято применялись ко всем проектам без исключения. В некоторых агентствах применяется балльная система, сведенная к единому индикатору; по ней ранжируются проекты с похожими или близкими целями. В этом случае составляются ранговые списки проектов, и проекты располагаются в них в том порядке, в котором предполагается их финансирование.

Порядок оценки проектов может зависеть от категории и величины проектов, т.е. для различных категорий проектов могут использоваться разные процедуры оценки.

**Отбор проектов** для финансирования осуществляется после завершения оценки проектов и составления рангового списка. Крайне важно, чтобы для финансирования выбирались только экономически эффективные проекты, т.е. такие, где удельные затраты на обеспечение природоохранного эффекта были ниже определенного порогового значения.

На этапе **выполнения проектов** особое значение следует уделять порядку выделения средств. Финансовая поддержка увязана с выполнением конкретных мероприятий или заданий, и в принципе ресурсы должны выделяться только после того, как эти мероприятия выполнены и «приняты» агентством. Такой подход обеспечивает более эффективный контроль над расходами, произведенными в рамках всего бюджета, и он позволяет агентству стимулировать исполнителя проекта к эффективному и своевременному выполнению отдельных мероприятий и заданий в рамках проекта. Чем более привлекательны финансовые условия соглашения

агентства с бенефициантом, тем больше будет каталитическая роль агентства в плане реализации проекта. **Мониторинг** хода выполнения проекта и оценка его результатов также имеют большое значение для его успешного выполнения.

Проектный цикл начинается с **оценки** и ей же заканчивается - по завершении проекта, когда сравниваются его заявленные и фактические результаты.

Успешные проекты, приводящие к значительным экологическим результатам, позволяют накапливать информацию о наиболее целесообразных подходах к реализации проектов и удельных затратах, необходимых для достижения природоохранного эффекта (что является необходимым показателем эффективности проекта). Такие данные, хранящиеся в качестве архивной информации, представляют собой постоянную справочную и эталонную базу данных, используемую для оценки проектов, которые находятся на более ранних этапах проектного цикла. Желательно, чтобы по завершении проекта эффективность произведенных затрат пересчитывалась заново и сравнивалась с первоначальными предположениями.

Хотя в странах с переходной экономикой, как правило, и используются те или иные процедуры, относящиеся к управлению проектным циклом, зачастую они не приводят к выбору решений, наиболее целесообразных с экономической точки зрения. В Вставке 6 перечисляются некоторые из основных условий эффективного и хорошо функционирующего проектного цикла.

#### **Вставка 6. Необходимые предпосылки эффективного проектного цикла**

К ним, в частности, относятся:

- доступность информации по проектному циклу, осуществляемому агентством, для широких заинтересованных групп и общественности в целом;
- тщательно разработанные и стандартизированные заявочные формы и оценочные листы;
- четкие и доступные для понимания критерии приемлемости и оценки;
- наличие процедур, разработанных с учетом конкретных потребностей агентства;
- наличие квалифицированного персонала, способного производить оценку и отбор проектов;
- четкое и тщательно продуманное распределение ответственности между техническими специалистами, руководством агентства и наблюдательным органом;
- эффективное информационное взаимодействие с потенциальными заявителями.

Для эффективного проектного цикла требуются тщательная разработка критериев приемлемости и оценки, а также процедур, применяемых на каждом этапе цикла. Крайне важно, чтобы указанные процедуры были хорошо расписаны в рабочих документах агентства, поскольку именно эти процедуры и являются основными инструментами, используемыми агентством в своей деятельности. Они должны быть официально утверждены наблюдательным органом. Необходимо, чтобы у заинтересованных групп и общественности был широкий доступ к информации по критериям и процедурам, применяемым агентством. В свою очередь, процедуры и критерии, используемые агентством, обуславливают предоставление заявителями конкретной информации по своим проектам. Предоставление заявителями точной, достоверной и верифицируемой информации является важным предварительным условием эффективного поиска и оценки проектов. Поскольку по некоторым категориям проектов сбор информации может оказаться весьма трудоемким процессом, необходимо, чтобы потенциальные заявители заранее знали обо всех требованиях к предоставляемой ими информации. Кроме того, наличие тщательно разработанных и стандартизированных заявочных форм и оценочных листов

позволит существенно повысить эффективность проектного цикла как для самого агентства, так и для заявителя. У агентства должен быть четкий список всех документов, подаваемых вместе с заявлением. К числу таких документов могут относиться следующие: (i) технико-экономическое обоснование в заданном агентством формате, (ii) финансовая отчетность заявителя, (iii) оценка воздействия на окружающую среду, (iv) документы, подтверждающие наличие софинансирования для проекта (например, решение муниципального совета о выделении бюджетных средств), и (v) иные юридические и официальные документы, позволяющие сделать вывод о возможности успешного выполнения проекта и последующей эксплуатации объектов (например, различные разрешения).

Процедуры, призванные обеспечить высокое качество и эффективность проектного цикла, должны быть обязательными для всего персонала агентства. Будет ли деятельность агентства успешной или оно не справится со своими задачами – в первую очередь это зависит от квалификации и компетенций персонала. Вместе с тем, хорошо подготовленных и опытных специалистов найти на рынке труда не так просто. Наличие формальной квалификации не является достаточным; она должна быть подкреплена практическими навыками и опытом работы в соответствующей области. Немаловажное значение имеют и личные качества каждого из сотрудников, в том числе понимание ими миссии, задач и приоритетов агентства, а также то, насколько они идентифицируют себя с агентством. Доброжелательное, но профессиональное общение сотрудников агентства с заявителями будет способствовать установлению между ними здоровых рабочих отношений. При условии регулярной и достаточно строгой оценки работы сотрудников и ее фактических результатов такие взаимоотношения с заявителями не смогут привести к лоббированию сотрудниками отдельных проектов и защите интересов их инициаторов.

Четкое и тщательно продуманное распределение ответственности и функций между всеми уровнями управления в структуре агентства также имеет важнейшее значение для эффективности выполнения проектного цикла. Необходимо, чтобы оно было надлежащим образом зафиксировано в уставных и рабочих документах агентства. Разделение функций должно быть увязано с подотчетностью и ответственностью сотрудников за принятые ими решения.

### ***Процесс принятия решений***

Выполнение проектного цикла требует интенсивного взаимодействия как между сотрудниками самого агентства, так и между ними и заявителями. Эффективность и прозрачность проектного цикла зависит от того, насколько четким и своевременным будет такое взаимодействие (что должно быть отражено утвержденными процедурами). Функции отдельных сотрудников, принимающих решения на каждом этапе, должны быть определены как можно более конкретно.

Агентству необходимо разработать схему принятия решений, определяющую последовательность действий и временные рамки для каждого действия, а также должностных лиц, на которых возложено его выполнение. Как минимум, такая схема должна давать четкие ответы на следующие вопросы:

- Что необходимо сделать?
- Когда?
- Кто должен выполнить задание или действие?

- Сколько времени требуется на его выполнение?
- Каким образом оно должно быть выполнено?
- С какой целью оно выполняется?

Эти вопросы должны быть всесторонне и тщательно описаны в рабочих документах агентства.

Пример такой схемы, взятый нами из практики польского Экофонда, представлен на Рис. 4. Схема включает пять этапов. На четырех из них (этапы 1 – 4) принимаются промежуточные решения. В схему также включены четыре основные участника процесса оценки – это заявитель и, со стороны агентства, сотрудники, дирекция и наблюдательный совет. На Рис. 4 процесс оценки проекта представлен со всеми его основными этапами вплоть до подписания контракта с бенефициантом. Эти этапы могут быть описаны следующим образом:

Этап 1. Заявитель представляет заполненную анкету по проекту. Представленная информация проверяется сотрудниками агентства на соответствие формальным критериям приемлемости. Дирекция рассматривает проект и принимает решение относительно его приемлемости или неприемлемости для агентства. О принятом решении заявитель извещается в письменной форме.

Этап 2. Если дирекция находит проект приемлемым, сотрудники агентства направляют заявителю сообщение, в котором предлагают ему представить требуемый пакет документов по проекту. В период между первоначальным рассмотрением проекта дирекцией и представлением заявителем требуемых документов сотрудники агентства проводят предварительную оценку проекта (экологический, технический и финансовый анализ). Дирекция сообщает заявителю свое мнение относительно масштаба и рамок проекта и его осуществимости, информирует его о своих требованиях, касающихся корректировки масштаба и рамок проекта, а также запрашивает дополнительную информацию. В том случае, если заявитель не согласен с указанными требованиями, проект агентством отклоняется.

Этап 3. На основе документов, представленных с заявлением, сотрудники агентства проводят полную оценку проекта, т.е. всесторонний анализ его экологического, технического, экономического, юридического и организационного аспектов. В том случае, если предлагаемый проект относится к сложным или планируется использование новых технологий, агентство может обратиться за помощью (консультации, оценка) к другим организациям и независимым экспертам. На этом этапе дирекция принимает решение о поддержке проекта или его отклонении. Возможно, что для принятия окончательного решения дирекция может потребовать определенной корректировки проекта с точки зрения его масштаба и рамок. Агентство информирует заявителя о принятом решении.

Этап 4. В том случае, если проект получает положительную оценку дирекции, сотрудники агентства подготавливают для наблюдательного совета информацию по проекту, на основе которой члены совета проводят обсуждение проекта и принимают окончательное решение. После этого заявителю направляется письмо с соответствующими разъяснениями.

Этап 5. На этом этапе агентство и заявитель обсуждают условия соглашения между ними, подписывается контракт.

Взаимоотношения агентства и заявителя продолжаются и далее - на этапе мониторинга проекта и оценки его результатов, от чего выигрывает не только исполнитель проекта, но и агентство, которое таким образом накапливает необходимый ему опыт.

Для каждого этапа процесса оценки должны быть установлены строгие временные рамки. Это будет способствовать укреплению дисциплины среди персонала, работающего с заявками, и стимулировать заявителей к своевременному выполнению необходимых действий. Заявители должны знать, что соблюдение временных сроков, установленных для каждого этапа, способствует быстрому и качественному рассмотрению их предложения. Так, в Краковском региональном фонде проверка заявок на соответствие критериям приемлемости занимает около двух недель со дня подачи заявки. Весь же процесс – т.е. с момента подачи полного пакета необходимых документов до подписания соглашения о финансировании – может занимать до трех месяцев.

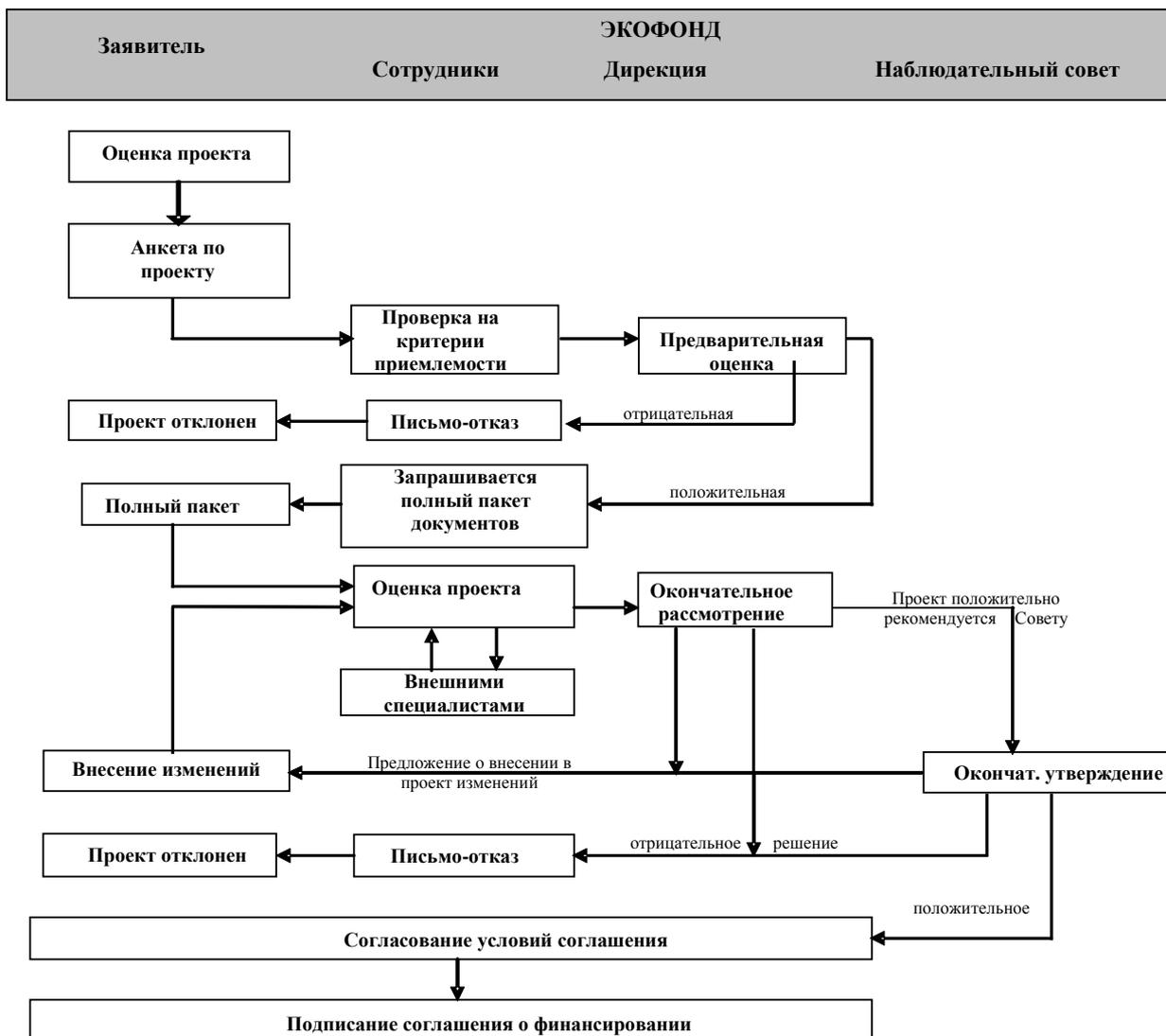
***Как должно быть организовано информационное взаимодействие с потенциальными заявителями?***

Вследствие сложности применяемых агентством процедур и жестких требований к заявителям в отношении предоставляемой ими информации может сложиться такая ситуация, когда агентство будет испытывать дефицит хорошо подготовленных заявок, либо основная масса предложений по проектам будет поступать от менее опытных заявителей (или не обладающих необходимыми финансовыми ресурсами). Таким образом, рабочие правила, критерии и процедуры агентства, а также заявочные формы и инструкции по их заполнению должны быть заблаговременно доведены до потенциальных заявителей и надлежащим образом разъяснены им.

Есть несколько каналов, по которым агентство может информировать потенциальных заявителей. В частности, это:

- рабочие семинары;
- целенаправленные посещения предприятий и организаций;
- прямые контакты;
- информационная телефонная служба.

Рис. 4. Оценка проектов – схема принятия решений (на примере польского Экофонда)



Прямые контакты с инициаторами проектов и иными заинтересованными сторонами являются лучшим способом информационного взаимодействия, включая их информирование о целях и деятельности агентства. Такие прямые контакты могут осуществляться в форме открытых конференций, рабочих семинаров, учебных мероприятий и т.д. Главное, чтобы указанные мероприятия были открыты для всех потенциальных клиентов агентства, и ни одному региону или категории бенефициантов не оказывалось предпочтения. Подобные коллективные мероприятия предпочтительнее контактов с отдельными заявителями, поскольку не создают предпосылок для развития внутри агентства коррупции.

Такая открытая политика будет способствовать повышению авторитета агентства и с самого начала создаст условия для развития благотворных и честных рабочих отношений с заявителями. Кроме того, она позволит персоналу агентства чаще встречаться с потенциальными клиентами, узнавать их мнение относительно требований агентства и при необходимости вносить в них изменения. Что касается целенаправленного посещения

потенциальных заявителей (относящихся к определенному сектору или расположенных в том или ином регионе), то эта практика также позволит сотрудникам агентства лучше понять потребности заявителей и оценить перспективы сотрудничества с ними. Кроме того, агентство может организовать информационную телефонную службу, с помощью которой потенциальные клиенты могли бы получать интересующую их информацию.

Основной принцип информационного взаимодействия с заявителями заключается в том, что все они должны получать от агентства одинаковую информацию и иметь к ней равный доступ.

#### **Вставка 7. Основные элементы коммуникационной стратегии**

- Наличие четкой политики в отношении предоставления информации
- Равный доступ к информации для всех заявителей
- Использование прямых контактов (в зависимости от ситуации и в разумных пределах)
- Отказ от поддержки заявителей при подготовке проектов, либо - как альтернативное решение - открытие грантовой программы для подготовки проектов
- При необходимости использование внешних консультантов и разработка порядка их привлечения

На первом этапе информационного взаимодействия между агентством и его потенциальными клиентами качество предоставляемой клиентам информации имеет первостепенное значение. Необходимо, чтобы эта информация была правильно организована и изложена. Агентству следует подготовить и распространить материалы по применяемым им критериям приемлемости проектов. В этих материалах должны быть описаны приоритеты агентства в отношении отдельных компонентов окружающей среды, секторов, регионов, категорий бенефициантов и поддерживаемых проектов, а также указан уровень поддержки по каждой категории бенефициантов/проектов и продолжительность программы расходов.

#### **Вставка 8. Информационный пакет для заявителей**

Как минимум, информационный пакет, подготовленный для потенциальных заявителей, должен включать следующие компоненты:

- описание критериев приемлемости, используемых агентством (в том числе, приоритетов по отдельным природным средам, секторам, регионам, типам бенефициантов/проектов, а также указание уровня поддержки по каждой категории проектов/бенефициантов и продолжительности программы);
- стандартную форму заявки с подробными инструкциями по ее заполнению (для крупных инвестиционных проектов можно использовать две формы – предварительную, которая подается на самом первом этапе, и полную форму, которая заполняется позднее);
- рамочные условия соглашения о финансировании, заключаемого между агентством и заявителями, проекты которых приняты агентством;
- информацию о требованиях и процедурах в отношении закупок;
- схему принятия решений.

Использование стандартной заявочной формы сокращает время, затрачиваемое на обработку поступающих предложений по проектам, и позволяет персоналу более эффективно проверять информацию, предоставляемую заявителями, в том числе на соответствие критериям приемлемости. Агентству следует требовать от заявителей, чтобы они готовили свои предложения по проектам в соответствии с установленными агентством стандартами. К

заявочной форме должны прилагаться подробные инструкции по ее заполнению, что облегчит для заявителей понимание требований агентства в отношении предоставляемых данных и информации. Сложность формы зависит от того, к какой категории относится предлагаемый проект. Конкретные примеры таких форм можно найти на сайте австрийского банка Kommunalkredit AG - [www.kommunalkredit.at](http://www.kommunalkredit.at).

Поскольку некоторые из предлагаемых проектов впоследствии будут отклонены агентством, для экономии времени и сокращения финансовых затрат, связанных с подготовкой заявки (особенно это касается крупных инвестиционных проектов), агентство может установить двухэтапный порядок оценки проектов. В таком случае заявитель сперва заполняет упрощенную, предварительную форму (например, анкету или информационную карту проекта). Представленная на этом этапе информация должна быть достаточной для того, чтобы агентство могло принять решение о приемлемости проекта, а дополнительные сведения и информация будут запрашиваться лишь в том случае, если установлено соответствие проекта критериям приемлемости. Такой двухэтапный порядок удобен и для агентства, и для заявителей. Если агентство намерено его использовать, желательно, чтобы предварительная заявочная форма была стандартной и единой для всех проектов.

Информация по процедурам, которые действуют в отношении закупок товаров и услуг за счет предоставляемого агентством финансирования, также будет очень полезна потенциальным заявителям. Подобным же образом, в рабочие правила агентства следует включить описание порядка, действующего в отношении согласования и заключения соглашения о финансировании, и условий, в соответствии с которыми агентство будет выделять средства последовательными траншами.

Информация, подготовленная агентством для широкого распространения, может быть размещена на сайте агентства, что обеспечит всем равный к ней доступ. Это также позволит уменьшить нагрузку сотрудников и сократить административные расходы, поскольку обновление информации, размещенной в интернете, связано с крайне незначительными издержками.

### ***Базы данных в поддержку проектного цикла***

Компьютерная база данных по проектам является одним из основных инструментов управления проектным циклом, а ее использование должно служить повышению эффективности проектного цикла. Как управленческий инструмент, база данных по проектам позволяет собирать, систематизировать и хранить соответствующую информацию и осуществлять контроль за выполнением проектного цикла. Фактическая конфигурация базы данных и уровень ее сложности зависит от потребностей агентства и его кадрового потенциала.

Наиболее простая база данных представляет собой каталог проектов, с которыми работает агентство, на различных этапах проектного цикла. В таком случае информация по проектам представлена в форме компьютеризированных данных, позволяющих пользователю вести поиск информации, подготавливать различные списки, сравнивать или компилировать имеющиеся данные в зависимости от разных задач, которые могут быть связаны с реализацией проектов, контролем или отчетностью. Обзор текущего портфеля проектов дает пользователю возможность оценивать степень участия агентства в достижении той или иной цели (приоритета), следить за ходом выполнения конкретных проектов и определять загрузку отдельных сотрудников агентства. Благодаря тому, что в базе данных хранятся записи по планируемому и фактическим экологическим результатам проектов, пользователь может анализировать эффективность финансовой помощи, оказываемой агентством.

**Информация за прошлые периоды по удельным затратам, с которыми связано достижение природоохранного эффекта в различных группах однотипных проектов** (например, строительство водоочистных станций и коллекторов переноса, проекты в области энергосбережения и переработки отходов и т.д.) дает возможность оценивать уровень эффективности затрат для инвестиционных проектов различного рода. Такие данные могут использоваться в качестве ориентиров/эталонов, относящихся к приемлемым или минимальным показателям эффективности затрат для новых проектных предложений, что имеет значение для их предварительной экономической оценки.

База данных по проектам может быть соединена с другими базами данных, используемыми в агентстве (переписка, принятые решения и т.д.), что позволит интегрировать, передавать и использовать данные внутри компьютерной системы агентства в целом. База данных может быть разработана таким образом, чтобы периодически генерировать отчеты по структуре проектов, эффективности отдельных инвестиционных мероприятий, ожидаемых экологических результатах и текущем статусе выполняемых проектов (материально-техническом и финансовом). Подобным же образом, она может генерировать стандартные соглашения о финансировании и финансовые таблицы с графиками платежей, которые надлежит произвести агентству. Возможность пользоваться такими отчетами способствует повышению эффективности менеджмента в агентстве. База данных может также использоваться в целях контроля и инспектирования.

Как управленческий инструмент, база данных должна быть удобной в применении, поэтому крайне желательно, чтобы она **разрабатывалась поэтапно**, с постепенным добавлением модулей и с учетом мнений и пожеланий пользующегося ей персонала.

**Вставка 9. Для чего может использоваться база данных по проектам**

- в качестве каталога проектов
- для быстрого и удобного поиска информации и данных по категориям
- для подготовки различных списков (цены, количество и т.д.) и управленческих отчетов
- для мониторинга хода выполнения отдельных проектов
- для сравнения плановых и фактических результатов отдельных проектов
- для подготовки стандартных соглашений о финансировании
- для подготовки финансовых таблиц и отчетов
- для распределения ресурсов и обязанностей (загрузка сотрудников агентства)

***Привлечение внешних подрядчиков***

Привлечение внешних подрядчиков для выполнения определенных функций, называемое также аутсорсингом, является еще одним способом повышения эффективности управления проектным циклом. Для агентства аутсорсинг означает заключение контракта с поставщиком, не входящим в структуру агентства, на поставку товаров и услуг, которые до этого обеспечивались внутренними подразделениями агентства. Такие контракты должны заключаться на конкурсной основе. Хотя государственные ведомства всегда использовали эту практику, широкое распространение аутсорсинг получил в последние два десятилетия, и сейчас он весьма эффективно используется в области государственного управления.

У аутсорсинга есть как преимущества, так и недостатки. К первым, в частности, относятся: экономия затрат; повышение ответственности поставщиков товаров и услуг за счет того, что их обязанности жестко оговариваются в контрактах, а их работа соответствующим образом

оценивается; повышение управленческой эффективности и совершенствование повседневной рабочей практики; расширение доступа к знаниям, технологиям и профессиональным компетенциям; повышение качества и гибкости в обслуживании. Что касается потенциальных недостатков аутсорсинга, то к ним можно отнести следующие: снятие с государственных ведомств ответственности за качество услуг, предоставляемых внешними подрядчиками; угроза конфиденциальности информации; возможность сговора при проведении тендеров и другие потенциальные проблемы, связанные с тендерами, а также расходы, возникающие при аутсорсинге. Тем не менее, для агентства аутсорсинг может быть весьма удобным инструментом - при условии, что оно будет строго контролировать работу подрядчиков и применять в отношении них четкие правила, процедуры и критерии, позволяющие оценивать эффективность их деятельности.

Во многих случаях существует возможность передачи части функций агентства другим государственным организациям (особенно на местном уровне) или частным компаниям. В пользу такой практики говорят следующие соображения:

1. В случае значительных колебаний в объемах финансирования от года к году агентству будет трудно обеспечивать постоянное наличие персонала в количестве, необходимом для выполнения агентством своих функций;
2. Наличие периодов особенно интенсивной работы, когда требуется дополнительная рабочая сила (например, в те периоды, когда принимаются и обрабатываются заявки);
3. Недостаточность фонда заработной платы и невысокая оплата труда в государственном секторе, не позволяющая агентству привлекать некоторых специалистов на постоянной основе (например, занимающихся финансовой оценкой заявителей и проектов);
4. Временная потребность в специалистах с определенной квалификацией (например, для анализа и экспертной оценки конкретных технологий);
5. Нежелание нанимать, на постоянной основе, большое количество сотрудников ввиду того, что выполнение программы расходов должно быть завершено в установленные сроки;
6. Возможность использовать авторитетных специалистов – например, с целью проведения аудита или оценки хода выполнения и результативности программы для повышения подотчетности программы расходов.

Аутсорсинг широко используется в Германии и Австрии, где выполнение некоторых программ государственных природоохранных расходов передано банкам – соответственно, банку KfW в Германии и банку Kommunalkredit в Австрии. Помимо банков, в качестве внешних подрядчиков могут быть привлечены консалтинговые компании или НПО, имеющие соответствующую специализацию.

В Приложении II.1 представлены некоторые варианты аутсорсинга с точки зрения различных задач, выполняемых в рамках программы расходов, выбора внешних подрядчиков и возникающих при этом рисков.

## Поиск проектов

Для формирования портфеля заявок агентству следует самому заниматься поиском потенциальных проектов. Этот поиск может быть **активным** и **пассивным**, и в настоящем разделе в основном говорится об активном поиске проектов.

Пассивный поиск (когда в агентстве ждут поступления заявок) предполагает, что все проекты являются одинаково важными и целесообразными. Пассивный подход почти не требует долгосрочного планирования, а в самом крайнем случае агентство может даже не иметь сформулированной политики и не определять наиболее приоритетные направления, проекты на которых оно будет поддерживать; оно просто находится в ожидании заявок. Такой подход может быть рекомендован только тогда, когда агентство имеет очень узкую специализацию (например, оно финансирует только проекты, связанные с водоочистными станциями), либо имеющиеся в распоряжении агентства ресурсы превышают существующий спрос. В таком случае поиск проектов не входит в задачи агентства; он скорее относится к политическому процессу.

С другой стороны, агентство может заниматься активным поиском проектов. Опыт показывает, что процесс нахождения наиболее целесообразных проектов (в секторах и/или регионах) требует разработки соответствующих инструментов и процедур для различных категорий проектов. В этой связи следует указать на три основных подхода, различающихся в зависимости от типа и масштаба проектов и места их выполнения. Для иллюстрации этих подходов мы используем опыт польского Экофонда, в котором различают:

- индивидуальный подход к крупным (уникальным) проектам, имеющим национальное либо – как минимум – важнейшее региональное значение;
- стандартные (открытые) конкурсы в отношении большого количества схожих малых проектов, которые могут выполняться по всей стране (секторальные программы);
- многолетние программы для приоритетных секторов или для решения отдельных приоритетных проблем.

### *Индивидуальный подход - крупные (уникальные) проекты*

Данный подход является наиболее простым – агентство отбирает крупные, уникальные проекты, имеющие особое значение для страны или отдельного региона, и ранжирует их в соответствии с прогнозируемыми экологическими результатами каждого проекта.

После составления рангового списка агентство само должно выдвинуть конкретное предложение относительно объема финансовой помощи, которое оно считает возможным предложить для проектов, находящихся в начале списка. Опыт показывает, что такой подход серьезно стимулирует инициаторов проектов к тому, чтобы быстрее закончить подготовку проекта (подготовка документации, получение разрешений и т.д.). С этой точки зрения еще одним преимуществом является то, что инициатор проекта с самого начала реально представляет себе объем финансирования, на который он может рассчитывать. Важно, чтобы возможность финансирования проекта была строго ограничена определенными временными рамками – это будет дополнительно стимулировать заявителя к своевременному оформлению предложения по проекту.

### **Стандартные (открытые) конкурсы**

Проведение стандартных конкурсов рекомендуется в ситуации, когда есть много небольших и однородных проектов, выполняемых по всей стране. В том случае, если количество заявок по таким проектам постепенно увеличивается, а возникающие вследствие этого потребности в софинансировании превышают финансовые возможности агентства, наиболее правильным решением будет объявление конкурса. Это позволит агентству отбирать проекты, которые являются наиболее неотложными, лучше всего подготовлены, предполагают наиболее оптимальные технологические решения и эффективны с точки зрения оптимизации издержек. Таким образом, проведение стандартных конкурсов способствует повышению качества подготовки проектов. Наличие у агентства стандартной заявочной формы позволит ему сравнивать различные проекты. Дополнительным преимуществом является то, что заявители смогут ориентироваться на эту форму при подготовке проектов.

При проведении конкурсов очень важно наличие четких, измеряемых и верифицируемых балльных критериев. Тогда поддержку получают только те проекты, баллы которых превышают определенные пороговые значения (например, 60% от возможного количества). Если же применение количественных критериев неуместно, оценка проектов может производиться комиссией экспертов на основе обсуждения и последующего голосования. Многолетний опыт польского Экофонда подтверждает эффективность такого подхода. Среди прочего, замечания и комментарии, предлагаемые экспертами, обычно используются для корректировки и совершенствования проектов.

Важно, чтобы конкурсы проводились периодически (например, ежегодно), с заблаговременным объявлением об их открытии. Это позволит заявителям лучше подготовить свои предложения и даже представлять старые проекты, ранее отклоненные агентством и затем серьезно доработанные. Очевидно, что качество предложений, подготовленных заблаговременно, будет выше, чем у тех, что подготовлены наспех, в последнюю минуту. Следует иметь в виду, что проведение таких конкурсов увеличивает нагрузку сотрудников, которым приходится выполнять значительный объем работы в жестко установленные сроки, поэтому конкурсы рекомендуется проводить не чаще двух или трех раз в год.

Желательно, чтобы раз в три или четыре года агентство пересматривало критерии и другие условия конкурсов. Весьма вероятно, что по истечении времени некоторые из них будут нуждаться в корректировке.

Для примера, ниже перечисляются некоторые тематические направления, в отношении которых могут проводиться конкурсы:

- проекты в области энергосбережения, направленные на более широкое использование альтернативных источников энергии;
- строительство объектов, использующих энергию из возобновляемых источников;
- проекты по сокращению выбросов углекислого и других парниковых газов (с плановыми лимитами по CO<sub>2</sub>);
- строительство муниципальных водоочистных станций для населенных пунктов с определенным количеством жителей (например, города с населением 10 000 – 50 000 человек);

- создание комплексных систем обращения с отходами (например, для обслуживания населения в количестве 50 000 - 200 000 жителей);
- строительство объектов по переработке определенных видов отходов.

Общим для всех перечисленных направлений является то, что конкретное географическое расположение проекта на территории данной страны не имеет особого значения.

### ***Многолетние программы***

Третий подход, используемый при поиске и отборе наиболее целесообразных проектов, заключается в разработке долгосрочных программ. Если этого не сделало правительство, агентству следует заняться подготовкой многолетних программ, которые могут иметь региональный характер или быть направленными на решение конкретных и наиболее приоритетных экологических проблем. Ключевым фактором при подготовке таких программ является разработка прозрачных, объективных и строгих критериев оценки и отбора проектов, а также наличие четких и надежных процедур.

Следуя рекомендациям, содержащимся в основополагающих политических документах, и в тесном сотрудничестве с органами власти данного региона агентство может разработать свои собственные программы действий, которые могут быть очень четко сформулированы – особенно если к их разработке будут привлечены лучшие национальные эксперты. Подготовка таких программ включает следующие этапы:

- идентификация основных экологических проблем, их масштаба и причин;
- определение всех проектов, выполнение которых необходимо для полного решения данной экологической проблемы или приведения ситуации в соответствие с соответствующими нормативами;
- определение стоимости всех проектов и сроков их выполнения;
- ранжирование проектов с точки зрения их экологической важности, объемов финансирования, имеющегося для их выполнения, и их готовности.

Как обычно, совокупные издержки, связанные с решением той или иной проблемы, соотносятся со всеми имеющимися источниками финансирования (включая ресурсы агентства), на основе чего определяется существующий дефицит финансирования. Скорее всего, разумнее будет сконцентрироваться на 10-20 наиболее важных проектах, нежели распылять средства на слишком большое число проектов, некоторые из которых будут иметь второстепенное значение.

Опыт польского Экофонда позволяет сделать вывод о том, что иногда реализация нескольких проектов, стоимость которых, например, составляет 20% от совокупной стоимости всех проектов, дает около 50-80% общего желаемого результата. Таким образом, иногда небольшой портфель хорошо подготовленных проектов является более предпочтительным и позволяет более эффективно использовать ресурсы агентства.

После того, как все проекты определены и сформулированы, программа должна быть представлена для консультаций с различными заинтересованными сторонами, включая НПО, бизнес, ассоциации муниципалитетов и другие заинтересованные группы. После согласования

программы с указанными группами она передается на рассмотрение регионального правительства или министерства окружающей среды, если программа является общенациональной. В программу должно быть включено не только описание проектов, выполнение которых (за счет ресурсов агентства) считается особенно важным, но также график реализации проектов, их стоимость и условия, на которых агентство предоставляет финансирование.

### **Подготовка проектов и обработка заявок**

После определения наиболее перспективных проектов для каждого приоритетного направления требуется дальнейшая разработка концепции проектов и их подготовка. Сперва инициатор каждого проекта должен предоставить в агентство **информационную карту с кратким описанием проекта**, а позднее – детальный анализ проекта в форме **предварительного технико-экономического обоснования**, которое будет использовано агентством при сравнении имеющихся у него предложений по проектам и выборе лучших из них.

**Очевидно, что подготовка проекта является обязанностью заявителя.** Недостаток хорошо подготовленных проектов был одним из основных изъянов плановой экономики в советский период, когда многие проекты оставались незавершенными и огромные ресурсы расходовались впустую. Для надлежащей подготовки проекта заявителю следует заблаговременно отвести на это необходимые ресурсы и время. Опыт показывает, что при подготовке инфраструктурного инвестиционного проекта на должном уровне расходы по его разработке в среднем составляют около 6-10% общей стоимости проекта. Данные и информация по проекту представляются в формате, установленном агентством.

На этом этапе проектного цикла агентству необходимо собрать достаточную информацию, на основе которой оно сможет принять решение о соответствии проекта критериям приемлемости. Сбор, обработка и верификация представленной информации не только занимает время, но и связаны для агентства с определенными издержками. В случае инвестиционных проектов подготовка требуемой информации недешево обходится и для самих заявителей. Поэтому не следует требовать от заявителей предоставления слишком подробных технических и финансовых данных, а отложить это до того момента, когда агентство примет решение о соответствии проекта критериям приемлемости. С этой точки зрения весьма целесообразным представляется двухэтапный порядок оценки проектов.

На этом этапе надлежащая работа с предложениями по проектам подразумевает:

- Определение цикла приема заявок и порядка оценки;
- Диалог с заявителями.

### ***Заявочный цикл и порядок оценки проектов***

Во избежание периодов чрезмерной нагрузки, связанной с приемом заявок, агентство может выбрать один из двух основных подходов – это периодический и постоянный прием заявок.

**Периодический цикл** связан с проведением **конкурсов**, имеющих строго оговоренные сроки подачи заявок, в том числе по какому-либо одному приоритетному направлению. В таком случае заявки, подаваемые на конкурс, обычно относятся к одному тематическому

направлению, и к ним можно применять общую процедуру оценки, ранжирования и отбора. Вот почему в таких случаях можно исключить предварительную оценку и **оценивать проекты в один этап**. Когда в качестве критерия приемлемости используется та или иная экологическая проблема, на решение которой направлены предлагаемые проекты, от предварительного этапа можно отказаться.

Возможно, что перед объявлением агентством конкурса ему необходимо будет разработать критерии, соответствие которым автоматически означает отбор проекта для финансирования - более подробно об этом см. в разделе «Проверка проектов на соответствие критериям приемлемости (предварительная оценка)». С другой стороны, предварительное объявление конкурса может быть связано с определенными проблемами. Ввиду относительно коротких сроков (подготовка проектов требует времени) существует вероятность того, что агентству будут предложены старые проекты. Далее, конкурсы должны быть тщательно подготовлены с тем, чтобы в агентство поступали однородные, сравнимые между собой проекты - например, ветроэнергетические проекты после годичного измерения скорости ветра; строительство водоочистных станций (без строительства канализации) для 10 000-100 000 эквивалентного числа жителей и т.п. Далее, в течение относительно короткого периода, когда открыт конкурс, скорректировать заявку зачастую не представляется возможным. Кроме того, большая нагрузка на персонал (все предложения по проектам поступают в одно и то же время) может создать для агентства серьезные проблемы административного характера. Ввиду указанных обстоятельств объявление конкурсов может оказаться целесообразным только для некоторых категорий проектов.

**Постоянный прием заявок** наиболее целесообразен в отношении уникальных проектов и заявок на получение кредитов по ставкам, близким к рыночным<sup>6</sup>; инфраструктурные инвестиционные проекты обычно относятся именно к этой категории. Ввиду своей высокой сложности такие проекты должны проходить оценку в два этапа: сначала проверку на соответствие критериям приемлемости (предварительная оценка) и затем полную оценку. В таком случае проекты оцениваются в сравнении с неким эталонным проектом.

Двухэтапный процесс оценки позволяет сэкономить время и ресурсы как агентства, так и заявителя. Опыт показывает, что в среднем на первом этапе отклоняется около 80% проектов, а на втором этапе, т.е. из проектов, успешно прошедших проверку на соответствие критериям приемлемости, отклоняется лишь 10%.

**Таблица 8. Категории проектов, заявочный цикл и процесс оценки**

Категории проектов	Заявочный цикл	Процесс оценки
Стандартные однородные проекты	Периодический (объявление конкурсов)	В один этап
Уникальные проекты	Постоянный	В два этапа
Кредиты по ставкам, близким к рыночным	Постоянный	В два этапа

<sup>6</sup> В принципе, агентству следует воздерживаться от выдачи кредитов, условия которых близки к рыночным, поскольку соответствующие проекты вполне могут финансироваться за счет кредитов коммерческих банков. Если же по каким-то особым причинам и в ограниченных случаях агентство использует этот инструмент, желательно, чтобы заявители, заинтересованные в получении таких кредитов, могли обращаться в агентство в любое время, а их проекты обязательно проходили оценку в два этапа.

## *Диалог с заявителями*

Процесс оценки проектов должен быть интерактивным. Прямые контакты с заявителями остаются наиболее эффективным способом взаимодействия с ними. В рамках такого информационного взаимодействия агентство получает от заявителей объяснения и обоснования, относящиеся к предлагаемым техническим решениям и стоимости мероприятий, а для заявителей оно означает возможность получать четкие ответы на возникающие у них вопросы. Иногда в процессе обсуждения различных аспектов проекта агентство предлагает изменения, которые могут повысить качество проекта. **В конечном счете, взаимодействие между агентством и заявителем имеет определяющее значение для качества проекта,** препятствует бюрократизации агентства, не позволяет относиться к проектам как к анонимным и дает заявителю возможность участвовать в процессе.

При этом в агентстве должны понимать, что в процессе такого диалога раскрывается конфиденциальная информация, а это может привести к диспропорциям на соответствующем сегменте рынка и, следовательно, к созданию предпосылок для недобросовестной конкуренции – в том случае, если отношение к заявителям не будет равным. В процессе информационного взаимодействия с заявителями не должно быть места протекционизму, политическому давлению или личным симпатиям. Информация должна быть доступна всем заявителям в равной мере. Для этого она оформляется в печатном или электронном виде таким образом, чтобы ее можно было довести до сведения максимально возможного количества потенциальных заявителей.

Применение такого подхода польским Экофондом позволило «спасти» большое количество проектов, которые в противном случае, т.е. при соблюдении только формальных правил, были бы отклонены - будь то в силу нечеткого описания планируемых мероприятий, недостаточности представленной информации или использования чрезмерно дорогостоящих технических решений. Тем не менее, помощь такого рода не должна входить в противоречие с правилами агентства, запрещающими чрезмерное вмешательство в проект или (что еще хуже) его принципиальное изменение. Чрезмерное участие сотрудников агентства в подготовке проекта будет означать, что в определенном смысле агентство становится «автором» проекта, а это даст повод для сомнений относительно непредвзятости агентства в процессе его оценки. Очевидно, что если агентство участвовало в разработке концепции проекта, говорить об объективности не приходится. С другой стороны, сотрудники агентства не только могут, но и должны прямо указывать заявителю, например, на то, что предлагаемая им технология является устаревшей и с точки зрения экологии создает больше проблем, чем она способна решить. Многоуровневый процесс оценки проекта (в том числе, дирекцией агентства) позволяет сохранять баланс между необходимым участием сотрудников агентства в процессе подготовки и выполнения проекта и независимостью исполнителя проекта, который самостоятельно отвечает за подготовку проекта, его выполнение и результаты.

Правительство может принять решение о создании подразделения по подготовке проектов, которое будет оказывать помощь в разработке проектов, финансируемых из государственных средств. Такая структура должна обладать самостоятельным правовым статусом, что позволит обеспечить ее независимость и объективность. Например, такие офисы созданы ЕС в странах-

кандидатах; они оказывают помощь в подготовке проектов, финансируемых в рамках Программы помощи структурным преобразованиям<sup>7</sup>.

Общей проблемой для большинства стран с переходной экономикой является нехватка профессиональных компетенций и знаний, необходимых для хорошей подготовки проектов. В общем, уровень кадрового потенциала в этом смысле остается довольно низким, что подтверждается качеством проектов, предлагаемых экологическим фондам. Помимо нехватки квалифицированных технических специалистов у многих заявителей нет средств для привлечения внешних консультантов, которые бы оказали им помощь в разработке проекта, поэтому в агентство могут поступать просьбы об оказании финансовой поддержки на этапе подготовки проектов. При этом возможно, что предоставление такой помощи агентством будет истолковано заявителем как обязательство или твердое намерение агентства финансировать данный проект. **В принципе, агентство не должно оказывать заявителям финансовую поддержку в целях подготовки проектов.**

Если же потребность в такой поддержке является значительной, целесообразнее будет открыть **специальную программу грантов для подготовки проектов**. Тогда все проекты, подаваемые на рассмотрение с этой целью, будут оцениваться, ранжироваться и отбираться в том же порядке, что и «обычные» проекты по любым другим приоритетным направлениям, а тот факт, что на этом этапе для подготовки проекта выделен грант, не будет означать обязательства агентства по финансированию самого проекта. После окончательной подготовки проекта заявитель представляет его в агентство в соответствии с обычными процедурами и требованиями, и проект проходит полную процедуру оценки.

#### **Проверка проектов на соответствие критериям приемлемости (предварительная оценка)**

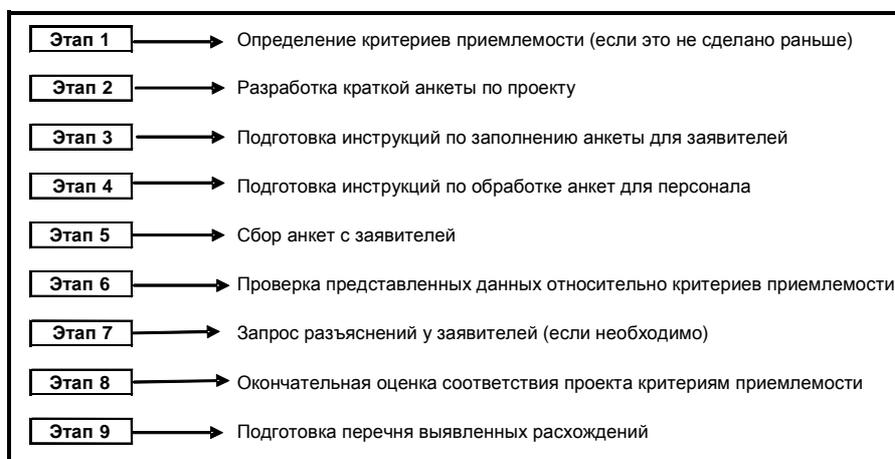
**Для сложных инвестиционных проектов наиболее целесообразной является двухэтапная процедура оценки.** На первом этапе проекты проходят оценку на соответствие критериям приемлемости (предварительная оценка), а на втором – оценку в полном смысле слова. Основными целями предварительной оценки являются:

- (i) выявление, на раннем этапе, проектов, которые не могут финансироваться агентством;
- (ii) выявление, на максимально раннем этапе, проектов, которые в принципе могут получить финансирование, но подготовлены недостаточно хорошо и требуют доработки.

---

<sup>7</sup> Программа помощи структурным преобразованиям (ISPA) – это финансовый механизм, используемый ЕС для помощи странам ЦВЕ в их подготовке к вступлению в Европейский Союз. В период 2000-2006 гг. в рамках этой программы странам-кандидатам была оказана помощь в реформировании природоохранной и транспортной политики.

**Рис. 5. Поэтапная процедура оценки проектов на соответствие критериям приемлемости – контрольный перечень**



### **Формальные критерии приемлемости**

На этапе предварительной оценки агентство проверяет соответствие каждого представленного проекта формальным критериям приемлемости, относящимся к экологическим, техническим, финансовым и правовым аспектам проекта. **Оптимальный набор критериев приемлемости** должен, как минимум, включать следующее:

- Соответствие проекта целям и приоритетам агентства (категория проекта, исполнитель проекта, категория расходов).
- Соответствие условиям, установленным агентством для отнесения проекта к конкретной программе. Среди прочего, эти условия могут относиться к этапу, на котором находится подготовка проекта, например – наличие предварительного технико-экономического обоснования, выбранная технология и инженерно-технические решения, наличие разрешений на строительство, источники финансирования и объем финансовой помощи, которая запрашивается у агентства.

Это «**жесткие**» или «**пороговые**» критерии, которые позволяют агентству принимать однозначные решения на уровне да/нет. Указанные критерии должны быть четко и лаконично сформулированы, что избавит агентство от необходимости рассматривать заявки со слишком общим описанием проектов. Такой подход означает, что при несоответствии хотя бы одному критерию проект отклоняется уже на этом этапе.

Вместе с тем, возникает вероятность того, что на данном этапе будут отклонены и потенциально целесообразные проекты – просто в силу их плохой подготовки. Следовательно, на этапе проверки соответствия проектов формальным критериям приемлемости недочеты или ошибки заявителя не должны автоматически приводить к отклонению проекта, а у заявителя должна оставаться возможность исправить их надлежащим образом. Желательно, чтобы сотрудники агентства указывали заявителям на их ошибки и недоработки с тем, чтобы проект мог быть представлен снова на следующем этапе заявочного цикла.

Для проверки соответствия проектов критериям приемлемости агентству необходима соответствующая информация, и для этого агентству следует разработать **стандартную**

**анкету/формуляр экспресс-оценки**, которая на этапе предварительной оценки должна заполняться всеми заявителями. Вместе с самой анкетой заявители получают инструкции по ее заполнению. Пример такой стандартной анкеты с инструкциями по ее заполнению представлен в Приложении П.2 (из практики польского Экофонда).

Как минимум, в анкете должны быть следующие пункты:

- название проекта;
- название, адрес и правовой статус заявителя;
- приоритетное (для агентства) направление, к которому относится предлагаемый проект;
- цели проекта и его экологическое обоснование;
- техническое описание проекта (включая информацию о компаниях, готовящих технические спецификации проекта и иную техническую документацию по проекту);
- затраты на осуществление проекта;
- способ, которым будет выбираться подрядчик;
- источники финансирования проекта.

### ***Оценка приемлемости проекта***

Сотрудники агентства начинают оценку соответствия проекта критериям приемлемости с проверки того, правильно ли заполнена анкета заявителем. Требуемая информация должна быть представлена в лаконичном виде, будучи при этом четко и доступно сформулированной.

После получения всей необходимой информации персоналу агентства следует убедиться в ее правильности и достоверности. Заявитель должен представить самую последнюю, обновленную информацию, которая описывает проект по состоянию на дату подачи заявки. Данное правило обязательно для всех пунктов анкеты. На этом этапе могут возникать определенные сложности, из которых наиболее часто встречаются следующие:

- Финансовые данные – нередко заявители указывают на объемы финансирования, которые они *намерены* получить от различных финансовых институтов, как если бы они уже были выделены.
- Экологические результаты – заявители оценивают их чрезмерно оптимистически, и зачастую здесь требуется корректировка.
- Инженерно-технические решения – заявители необоснованно высоко оценивают эффективность выбранной ими технологии.

Перед тем, как приступать к предварительной оценке проекта, сотрудникам агентства следует проверить, не поступало ли от этого же заявителя анкет по другим проектам, и если это действительно имело место – к какому приоритетному направлению относился проект, и каким было качество представленной информации.

После того, как работа с анкетой завершена, а вся соответствующая информация верифицирована, проект проверяется на соответствие формальным критериям приемлемости, для чего используются данные, представленные заявителем в анкете. Составляется список, в котором напротив каждого установленного агентством критерия указывается степень несоответствия между целями проекта и приоритетами агентства. Эти несоответствия могут анализироваться далее, либо принимаются как окончательный результат проверки. Завершение работы над указанным списком означает и завершение этапа проверки проекта на соответствие критериям приемлемости. Выявленные расхождения анализируются и оцениваются; рассмотрев их, дирекция агентства принимает решение относительно приемлемости проекта.

Заявитель должен быть надлежащим образом проинформирован о принятом решении, независимо от того, является ли оно положительным или отрицательным. В случае отклонения проекта причины должны быть четко разъяснены в письме к заявителю. Если же проект признан приемлемым, заявителю в письменной форме предлагается представить полную заявку по проекту. В таком случае к письму прилагается полная стандартная заявочная форма и инструкции по ее заполнению, а также **текущие правила и условия агентства по предоставлению финансовой помощи.**

### **Оценка проектов**

После этого проекты, признанные приемлемыми для агентства, проходят тщательную оценку, в которой используется набор критериев, относящихся к техническим, экологическим, экономическим и финансовым аспектам проекта. Эти критерии являются основой для составления рангового списка наиболее экономически эффективных проектов и их последующего отбора в зависимости от объемов финансирования, выделенных агентством на ту или иную программу.

Оценка производится на основе информации, представленной заявителем в полной заявочной форме. В процессе оценки координатор проекта (со стороны агентства) должен оценить достоверность предполагаемых заявителем экологических результатов, целесообразность использования предлагаемой технологии и реалистичность бюджета проекта. Процесс оценки состоит из двух этапов. На первом этапе агентство вступает в диалог с заявителем с тем, чтобы лучше понять предлагаемый проект, получить необходимые разъяснения и недостающую информацию или документацию. На втором этапе, т.е. получив дополнительную информацию, сотрудники агентства проводят полную и предметную оценку проекта.

На первом этапе координатор проекта анализирует технические и экологические решения, предложенные в проекте. Результаты анализа передаются дирекции агентства на рассмотрение (первый этап процесса оценки). У дирекции могут появиться дополнительные вопросы или замечания к проекту. Исходя из замечаний, предложенных дирекцией, координатор запрашивает у заявителя необходимые разъяснения или, если это необходимо, указывает ему на необходимость внесения в проект тех или иных изменений. Заявитель вносит в свою заявку требуемые изменения, и она поступает на окончательную техническую и экологическую оценку, которой также сопутствует оценка финансовой осуществимости и эффективности затрат проекта (второй этап процесса оценки).

Координатор суммирует результаты первого этапа оценки проекта в своем заключении по проекту, которое содержит замечания координатора по каждому критерию. Заключение координатора передается в дирекцию агентства на рассмотрение. В Таблице 14 представлен образец такого заключения. Он аналогичен тому, которое используется польским Экофондом

по завершении процесса оценки. Основное различие заключается в том, что (i) на первом этапе оценка природоохранного эффекта считается предварительной (окончательное его подтверждение происходит по завершении полного процесса оценки); и (ii) на первом этапе не оценивается график выполнения проекта и не производится экономический и финансовый анализ проекта.

В настоящем разделе рассматриваются:

- Стандартная заявочная форма и основная информация, которая должна быть в нее включена;
- Инструкции для заявителей по заполнению заявочной формы;
- Инструкции для персонала агентства относительно верификации представленной заявителем информации;
- Оценка и ранжирование проектов;
- Логическая матрица процесса оценки и его этапов.

### ***Стандартная заявочная форма***

Агентству следует разработать стандартные заявочные формы для каждого направления природоохранной политики (вода, воздух, охрана природы, минимизация отходов и т.д.) и для каждой категории бенефициантов (например, промышленные предприятия, муниципалитеты, государственный сектор, НПО). Заявочные формы могут быть разделены на две части: это **общая карта данных** (содержащая метаданные и метаинформацию – ее формат может быть одинаковым для всех заявителей) и **листок технических данных**, соответствующий конкретному направлению природоохранной политики. Наличие такой стандартной формы полезно еще и в том смысле, что она позволяет вводить данные и информацию по каждому проекту в стандартизованную базу данных.

Все заявки должны подаваться в соответствии с требованиями стандартной формы, разработанной агентством. Кроме того, агентство передает заявителю перечень приложений к заявке (технико-экономическое обоснование проекта, оценка воздействия на окружающую среду, подтверждение софинансирования и т.п.).

На Таблице 9 ниже представлено возможное содержание заявочной формы. Данная форма заимствована у польского Экофонда в том виде, в котором она размещена на его сайте.

Таблица 9. Пример стандартной заявочной формы

Возможная структура стандартной заявочной формы	
1.	Название проекта
2.	Заявитель
3.	Место выполнения проекта
4.	Приоритетное для агентства направление природоохранной деятельности, к которому относится проект
5.	Обоснование проекта и его цели
6.	Описание проекта
7.	Экологические результаты
8.	Материально-технический график реализации проекта и финансовый план
9.	Подрядчики
10.	Источники финансирования проекта
11.	Финансовые данные по проекту
12.	Финансовые и инвестиционные обязательства, существующие у заявителя в настоящее время
13.	Декларация заявителя
14.	Приложения

Информация, до этого включенная в анкету по проекту, в заявочной форме представляется гораздо более объемно и подробно. Заявочная форма предусматривает значительно больше дополнительной информации по проекту. Объем информации, уровень ее детализации и то, в каком виде она должна быть подготовлена и представлена – все это разъясняется в прилагаемых к заявочной форме инструкциях по ее заполнению.

#### ***Инструкции по заполнению заявочной формы***

Заявители получают инструкции по заполнению заявочной формы, в которой определяются требования относительно объема и охвата информации и того, в каком виде она должна быть представлена. Необходимо, чтобы инструкции содержали наиболее важные определения и разъяснения, что позволит обрабатывать информацию в сопоставимом формате.

Основные требования к информации, которые должны быть расписаны в инструкциях для заявителей, включают:

- Информацию о заявителе (финансовую и юридическую);
- Экологические данные;
- Технические данные;
- Финансовые данные.

#### ***Информация о заявителе***

Как минимум, агентство должно требовать предоставления следующей информации о заявителе:

- Правовой статус заявителя;
- Право собственности на имущество и основные средства, которые будут развиваться/создаваться при поддержке агентства;
- Финансовое положение заявителя, включая финансовые отчеты;

- Заключение банков о кредитоспособности заявителя;
- Заключение налогового органа;
- Заключение природоохранных органов относительно выполнения заявителем природоохранных требований и внесения им платы за загрязнение.

Информация о правовом статусе заявителя имеет важнейшее значение для подписания агентством и заявителем соглашения о финансировании проекта. В информации о праве собственности на землю и строения должно быть указано, оспаривается ли оно кем-нибудь, и если да, то на какой стадии находится разбирательство. Финансовая информация о заявителе крайне важна для оценки общих результатов деятельности заявителя и качества управления, что необходимо для раннего выявления рисков, которые могут возникнуть в случае финансирования агентством проекта заявителя. В том случае, если выбор подрядчиков на основе тендера уже завершён, заявитель должен представить описание тендерной процедуры и информацию по выбранным подрядчикам (подрядчику). Все эти вопросы подробно рассматриваются в последующих разделах.

#### *Экологические данные*

Под экологическими данными в основном понимаются данные о природоохранном эффекте, который ожидается вследствие выполнения проекта (сокращение загрязнения, сохранение биоразнообразия и т.д.).

Проекты в области водоотведения и водоочистки могут быть разделены на муниципальные (как правило, они предлагаются муниципалитетами) и промышленные (предлагаются промышленными предприятиями). Муниципальные проекты далее разделяются на проекты по строительству и/или модернизации канализационных коллекторов и на проекты по строительству и/или модернизации водоочистных станций. Промышленные же проекты связаны с очисткой сбросов *на конце трубы* и с предотвращением загрязнения у *источника* за счет внедрения более «чистых» технологических процессов.

В заявочной форме природоохранный эффект должен быть привязан к определенной территории или району, включая информацию по отборам воды вниз по течению от места сброса сточных вод (расстояние в километрах), а также по зонам отдыха и водно-спортивным зонам, рыболовным участкам, заповедным зонам, водным путям на территории городов и т.д.

Кроме того, заявители должны будут дать описание существующих уровней сбросов и указать, каким будет качество воды в принимающем стоки водном объекте после выполнения проекта. Ожидаемый природоохранный эффект описывается в контексте сокращения загрязнения – до и после проекта, в том числе в отношении общего содержания взвешенных твердых частиц, БПК, ХПК, нитратов, фосфатов, токсичных загрязняющих веществ и т.д. (в тоннах в год). Должны быть также указаны ожидаемые сроки, в которые будет получен природоохранный эффект.

### *Технические данные*

Заявочная форма должна предусматривать подробное описание предлагаемой технологии, включая данные по всем техническим параметрам объекта, позволяющим обеспечить сокращение загрязнения до определенного уровня. Заявителю нужно будет обосновать предлагаемую им технологию, а также доказать оптимальность ее использования в данных условиях и ее соответствие существующим природоохранным нормативам.

Для **муниципальных проектов в области водоочистки** заявочная форма должна содержать информацию о количестве населения на охватываемой проектом территории, количестве жителей или домохозяйств, подключенных к канализационной системе, эквиваленте численности населения применительно к промышленным сточным водам и объемам ливневой воды, поступающей в канализационную сеть, а также сведения об организации обработки осадков сточных вод и удалении прочих побочных продуктов водоочистки. Там, где проекты связаны со **строительством коллекторов**, указанное выше описание должно быть дополнено планом коллекторов с обозначением тех участков, в отношении которых заявитель запрашивает у агентства финансовую помощь.

В дополнение к этому, заявитель должен представить **технический график реализации проекта**, для чего ему следует четко определить этапы и фазы проекта. Если финансовая поддержка запрашивается для одного конкретного этапа проекта, заявителю необходимо будет вычленить этот этап, с указанием приростных издержек и приростных выгод (они оцениваются исходя из различий в состоянии окружающей среды до начала проекта и после его выполнения).

Заявитель должен предоставить информацию по задачам или мероприятиям, которые могут финансироваться агентством в силу их соответствия установленным критериям приемлемости, а также информацию по стоимости указанных мероприятий. Такие «приемлемые» мероприятия представляют собой функционально, технологически или временно разделимые (т.е. идентифицируемые) части проекта, необходимые для его надлежащего выполнения и последующей эксплуатации объекта. Мероприятия, технологически или организационно не связанные с целями проекта, не должны включаться в материально-технический и финансовый планы. К таким мероприятиям относятся следующие: строительство подъездных дорог, возведение ограждений, строительство административных зданий, подключение к энергоснабжению, центральному отоплению, канализации и т.п.

Если же агентство решит не рассматривать мероприятия, уже выполненные в рамках проекта, технический график реализации и финансовый план проекта будет ограничен лишь планируемыми или выполняемыми мероприятиями. Среди прочего, это будет способствовать сокращению расходов по проекту.

### *Финансовые данные*

Финансовый план проекта (включая движение денежных средств – график инвестиционных платежей, прогнозируемые расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание – и структуру финансирования), а также данные по источникам финансирования представляют собой наиболее важную финансовую информацию, которая должна быть затребована у заявителей.

В инструкциях для заявителей может также быть затребована информация относительно платежей по уже выполненным мероприятиям (целесообразно сделать это в виде таблицы).

Платежные документы и даты платежей позволят отделить санкционированные агентством мероприятия от прочих мероприятий, а коэффициенты переоценки – сопоставить и рассчитать совокупные расходы, произведенные к настоящему моменту. Таким образом, в агентстве смогут оценить общий уровень выполнения работ по проекту, что имеет значение, когда это является одним из критериев отбора проектов (агентство устанавливает определенное ограничение относительно объема уже выполненных работ по проекту, свыше которого проект не рассматривается как приемлемый для агентства).

#### *Финансовый план проекта*

Заявитель обязан представить подробную информацию по **инвестиционным расходам и расходам на эксплуатацию и техническое обслуживание**, включая фиксированные затраты<sup>8</sup> (например, аренда офисных помещений, амортизация уже приобретенных зданий и оборудования и т.д.), что необходимо для расчета различных финансовых показателей и показателей эффективности затрат. **В основном, средства агентства должны использоваться на покрытие инвестиционных расходов**, которые могут включать расходы на приобретение и монтаж технического оборудования, а также монтажные работы, непосредственно связанные со строительством на объекте. В принципе, агентству не следует выделять финансирование на покрытие расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание или финансовых издержек, возникающих у бенефицианта в связи с выполнением проекта.

Хотя агентство и может согласиться с уровнем затрат, представленном в предварительном или окончательном технико-экономическом обосновании, эти затраты должны быть выверены, а потом и скорректированы (после завершения тендера).

В странах с переходной экономикой агентства, относящиеся к государственному сектору, зачастую собирают только данные, относящиеся к инвестициям по проекту, в то время как данные по эксплуатации и обслуживанию имеют важнейшее значение для определения финансовой осуществимости проектов и расчета их эффективности затрат. Не имея информации по расходам на эксплуатацию и обслуживание, агентство не может провести оценку проекта надлежащим образом, и возникает вероятность того, что агентство профинансирует проекты, не оправдывающие вложенных средств (т.е. не предлагающие решения, которые были бы наиболее эффективными с точки зрения расходования государственных средств) или не являющиеся устойчивыми. Для того, чтобы все заявители рассчитывали расходы на эксплуатацию и обслуживание единообразно, агентству следует четко установить метод их расчета и, если это целесообразно, определить соответствующие показатели.

В Таблице 10 представлен возможный перечень данных по расходам на эксплуатацию и обслуживание, которые могут быть затребованы у заявителя.

---

<sup>8</sup> К фиксированным относятся затраты, которые не изменяются в зависимости от уровня производства.

**Таблица 10. Данные по расходам на эксплуатацию и обслуживание, которые могут быть затребованы у заявителя**

Расходы на эксплуатацию и обслуживание	До выполнения проекта				После выполнения проекта			
	Единицы	Кол-во единиц/год	Затраты на единицу	Затраты/год	Единицы	Кол-во единиц/год	Затраты на единицу	Затраты в год
Топливо								
Электричество								
Прочие потребляемые ресурсы								
Материалы								
Оплата труда (брутто)								
Оплата внешних услуг								
Стоимость замещения								
Платежи и штрафы за загрязнение								
Налоги (например, налог на имущество)								
Общие расходы по всему предприятию								
Прочее (указать)								
<b>Всего расходов на эксплуатацию и обслуживание</b>								

В определенных случаях проект может полностью или частично покрывать расходы на эксплуатацию и обслуживание за счет средств, поступающих в оплату предоставляемых услуг. Если проект способен генерировать поступления, достаточные для покрытия указанных расходов и образования прибыли, у него есть хороший шанс на получение заемного финансирования у коммерческих банков и иных финансовых институтов, и **тогда агентству следует планировать снижение интенсивности помощи для таких проектов.**

Выручка от хозяйственной деятельности должна быть представлена для временного горизонта, как минимум соответствующего периоду, на который оцениваются расходы на эксплуатацию и обслуживание. Для проектов, связанных с модернизацией/восстановлением объектов, данные относительно выручки (и ее структуры) должны быть представлены и за период, предшествующий началу инвестиций.

В инструкции для заявителей необходимо также включить требование о предоставлении прогноза движения денежных средств как на период выполнения проекта, так и после его завершения. В Таблице 11 представлены основные компоненты, которые следует учесть при расчете движения денежных средств.

Таблица 11. Движение денежных средств в рамках проекта

Движение денежных средств			
Источники поступлений		Годы.....	
1.	Собственные инвестиционные ресурсы заявителя		
2.	Инвестиционные кредиты и займы		
3.	Гранты		
4.	Выручка от хозяйственной деятельности		
5.	Собственный оборотный капитал заявителя		
6.	Текущие кредиты и займы		
7.	Иные источники (указать)		
8.	Итого		
Расходы			
9.	Инвестиционные затраты		
10.	Текущие расходы (за вычетом амортизации)		
11.	Погашение кредитов и займов		
12.	Проценты по кредитам и займам		
13.	Налоги		
14.	Требования к оборотному капиталу		
15.	Иные расходы (указать)		
16.	Итого		
Профицит / Дефицит			
17.			
Сводный баланс			
18.			
19.	Фактическое выполнение инвестиционного проекта (в %)		

Временной горизонт прогноза движения денежных средств должен покрывать период с начала инвестиций до этапа эксплуатации, включая – как минимум - первых пять лет эксплуатации объекта, либо, при наличии задолженности, до того момента, когда будет погашена вся задолженность.

#### *Источники финансирования*

Заявителям следует представить в агентство подробную информацию относительно всех источников финансирования, которые будут использоваться для покрытия общей стоимости проекта. В совокупности эти источники должны обеспечить наличие ресурсов, достаточных для покрытия прогнозируемых расходов по проекту.

Заявители должны также указать, выделены ли уже эти ресурсы, зарезервированы или же пока еще только запрашиваются. Что касается выделенных или зарезервированных ресурсов, заявителю необходимо предоставить соответствующее документальное подтверждение. Если для покрытия расходов по проекту заявитель использует кредиты, ему нужно будет предоставить информацию об условиях кредитов (процентная ставка, период погашения и т.д.). В том случае, если заявителю выделен грант, необходимо указать его размер и источник. Объем финансовой помощи, запрашиваемой у агентства, должен быть разбит по годам или кварталам (в зависимости от требований агентства).

К представленным финансовым данным должны быть применены некоторые предположения, обоснования или параметры, которые сделаны или установлены правительством или самим агентством и которые, в частности, относятся к **ценам на факторы производства, ставкам дисконтирования и коэффициентам инфляции**. Применив указанные параметры к финансовым данным, представленным заявителем, агентство сможет рассчитать соответствующие показатели – например, стоимости капиталовложений, чистой дисконтированной стоимости, внутренней нормы рентабельности и т.д. Основная проблема, с

которой здесь столкнутся заявители, относится к выбору правильной ставки дисконтирования. Более подробно этот вопрос рассматривается в следующем разделе, посвященном оценке проектов.

Помимо финансовой информации по проекту заявитель должен представить подробные данные относительно собственного **финансового состояния**. Анализ общих финансовых показателей заявителя позволит агентству выявить потенциальные риски, которые могут возникнуть в связи с выполнением проекта.

Любая иная информация, имеющая значение с точки зрения оценки проекта, должна быть представлена в приложениях. В инструкциях для заявителей агентству следует указать, какие приложения являются обязательными. В общем, в таких приложениях должна быть дана основная юридическая и финансовая информация.

В качестве примера в Приложении П.3 представлена полная заявочная форма, используемая в польском Экофонде, а также инструкции для заявителей по ее заполнению.

### ***Правила для персонала агентства относительно верификации информации, представленной заявителями***

Агентству следует разработать строгие правила для персонала, занимающегося анализом и оценкой предложений по проектам. Эти правила должны быть обязательными для всех сотрудников независимо от их должности или статуса. Они должны быть основаны на четких критериях оценки и отбора проектов, исключающих какие-либо сомнения относительно результатов оценки. При этом однородные проекты будут проходить одинаковую процедуру оценки. Указанные критерии и процедуры должны обеспечить беспристрастную оценку проектов и исключить возможность благоприятствования в отношении отдельных инициаторов проектов.

Один из подходов, позволяющих оценить качество и достоверность информации, предоставляемой заявителями, заключается в сопоставлении данных в представленной заявке с **накопленными данными по аналогичным проектам** или исходя из **результатов аналитических исследований**, проведенных агентством. Для этого агентству необходимо вести и периодически обновлять внутренние базы данных, дифференцированные по регионам.

Однако даже если критерии оценки и отбора являются идеальными, конечный результат будет далеко не оптимальным при низком качестве исходных данных. Обеспечению высокого качества информации, собираемой с заявителей, будет способствовать привлечение агентством высококвалифицированных специалистов, имеющих достаточный опыт работы в соответствующих областях. Наличие таких специалистов (при условии их добросовестного отношения к делу) способствует выявлению возможных проблем и обеспечивает получение надежной и достоверной информации. В этой связи необходимо особо подчеркнуть, что при найме сотрудников следует руководствоваться их профессиональными и личными качествами, а оценивать их – по результатам работы. Конкурентоспособный уровень оплаты, сопоставимый с зарплатами в частных финансовых институтах, будет способствовать стабильности и высокому профессиональному уровню персонала агентства.

### ***Привлечение консультантов***

В спорных или особо сложных случаях агентство может прибегнуть к услугам **внешних экспертов и консультантов**. Они могут оказать весьма существенную помощь в решении

определенных технических или финансовых вопросов, связанных с данным проектом, либо их мнение может использоваться как дополнительное/альтернативное экспертное заключение при обработке агентством однородных заявок. За счет использования внешних консультантов агентство получает дополнительные доводы в пользу принятия положительного или отрицательного решения относительно возможности финансирования того или иного проекта, однако ответственность за окончательное решение по-прежнему остается за сотрудниками агентства.

Вместе с тем, использование внешних консультантов и экспертов потенциально создает условия для конфликта интересов, поскольку эти же консультанты могут использовать свое знание требований и процедур агентства, помогая другим заявителям в подготовке предложений для агентства. Одно дело, когда благодаря помощи этих консультантов заявитель представляет в агентство проект, который действительно хорошо разработан. Опасность возникает в связи с тем, что консультанты, зная систему и процедуры оценки, используемые агентством, знают и то, как манипулировать данными таким образом, чтобы они максимально соответствовали критериям агентства и заявка получила высокую оценку, в результате чего для финансирования может быть отобран проект, реализация которого будет связана с серьезными проблемами.

Во избежание подобных ситуаций агентству следует (как минимум) включать в контракты с внешними консультантами и экспертами четкое положение, запрещающее им оказывать услуги потенциальным заявителям в связи с подготовкой ими предложений по проектам для агентства. Срок действия этого ограничения должен составлять не менее двух-трех лет после окончания последнего контракта, заключенного агентством с данным консультантом. При этом следует понимать, что выявить случаи взаимодействия консультанта с потенциальными заявителями не всегда возможно, однако у агентства, по крайней мере, будут основания для юридических действий в отношении консультантов, нарушивших указанное обязательство.

### Оценка и ранжирование проектов

Цель данного этапа заключается в оценке проектов исходя из четких и скрупулезных критериев, на основе которых агентство **сравнивает, ранжирует и отбирает проекты для финансирования**. Беспристрастное и равное применение указанных критериев ко всем однородным проектам без исключения позволяет ограничить фактор субъективного усмотрения в процессе отбора проектов для финансирования дирекцией агентства.

Оценка проектов производится специалистами, имеющими необходимую профессиональную подготовку и практический опыт. Если в настоящий момент соответствующие специалисты в штате агентства отсутствуют, агентство может обратиться к внешним экспертам (особенно в первые годы своей деятельности).

В принципе, **в процессе оценки проектов ранжироваться могут только сопоставимые проекты**. Тем не менее, существуют различные методики – например, анализ «затраты-выгоды» (АЗВ) или многокритериальный анализ (МКА) – которые (по крайней мере, теоретически) позволяют сравнивать любой проект с любыми другими. Следует, однако, заметить, что применение указанных методик связано с очень значительными финансовыми и временными затратами; кроме того, они не дают агентству практических инструментов оценки отдельных проектов. Указанные методики рекомендуются для использования на более высоком уровне, нежели уровень проекта – например, на уровне общей программы. Ввиду специфического характера инвестиционных проектов, связанных с природоохранной инфраструктурой, для сравнения тематически однородных проектов (например, водоочистные

станции или канализация) требуются более простые методики, к которым, в частности, можно отнести **анализ эффективности затрат**. Используемые в нем показатели позволяют оценивать эффективность расходования средств; они оптимальны в тех случаях, когда альтернативные решения или проекты имеют целью схожие экологические результаты.

Оценка проекта имеет дело с двумя основными аспектами - его **экономической эффективностью** и **финансовой жизнеспособностью**. Это означает необходимость финансового анализа (для определения финансовой жизнеспособности проекта) и АЗВ (для оценки его экономической эффективности).

При АЗВ сравниваются дисконтированные потоки выгод и затрат. Если выгоды перевешивают затраты, инвестиции признаются целесообразными, и такой проект может быть поддержан из государственных средств. В противном случае проект отклоняется. В АЗВ рассматривается широкий спектр затрат и выгод для общества в целом. АЗВ не рекомендуется применять к проектам, которые просто имеют целью выполнение требований природоохранного законодательства. Например, ввиду особенностей сектора водоснабжения, водоотведения и водоочистки сточных вод инвестиции в нем необходимы в любом случае, поскольку от муниципалитетов, коммунальных и иных предприятий требуется соблюдение природоохранных нормативов. Таким образом, логика, лежащая в основе АЗВ, нарушается. Инвестиции необходимы даже в том случае, если затраты превышают выгоды. Инвесторам остается только пенять на соответствующие ведомства, установившие слишком жесткие нормативы.

Следовательно, в этом контексте вопрос о том, превышают ли в каждом конкретном инвестиционном проекте экономические выгоды экономические затраты, теряет свое значение. Когда речь идет о поиске решения, позволяющего обеспечить выполнение природоохранных требований с наименьшими затратами, ответ следует искать с помощью анализа эффективности затрат. Обычно при оценке водохозяйственных инвестиционных проектов настоятельно рекомендуется использовать сочетание финансового анализа и анализа эффективности затрат<sup>9</sup>.

### ***Критерии оценки проектов***

Выбор критериев оценки и отбора проектов находится в полной компетенции правительства данной страны. При этом оптимальный набор критериев оценки должен охватывать **экологические, технические, социальные, финансовые и экономические аспекты** проекта. Задача агентства заключается в том, чтобы объединить соответствующие критерии в единую систему, которая бы была логичной, внутренне непротиворечивой и методически упорядоченной и позволяла проводить, в разумных пределах, необходимые сравнения.

Агентство может ввести систему баллов и коэффициентов, с помощью которых можно было бы конвертировать различные переменные в соизмеримые единицы, и объединить эти баллы и коэффициенты в единый и точно выраженный показатель, применяемый для ранжирования сопоставимых проектов. Для расчета такого показателя могут использоваться различные формулы и алгоритмы.

---

<sup>9</sup> Так делают в некоторых польских фондах: Экофонде, Краковском региональном фонде охраны окружающей среды и управления водными ресурсами и Национальном фонде охраны окружающей среды и управления водными ресурсами Польши (в отношении проектов, финансируемых в рамках Программы помощи структурным преобразованиям - ISPA).

При ранжировании проекты они могут сравниваться:

- между собой (ранжирование в строгом смысле слова);
- с прошлыми проектами; или
- каким-либо эталоном (базовым или модельным проектом).

Ранжирование может производиться на основе различных критериев в зависимости от того, что для данной программы расходов является наиболее важным. Обычно в качестве главного и определяющего показателя используется показатель эффективности затрат, поскольку он отражает как затраты, так и экологические результаты (выгоды) проекта. В случае идентичных проектов немаловажным критерием становятся и сроки их выполнения – весьма вероятно, что агентство предпочтет те проекты, которые могут быть реализованы быстрее. Уровень помощи также может использоваться как критерий в отношении типичных проектов, соответствующих определенным критериям приемлемости (как это делается при проведении «конкурса» на получение субсидий, о чем более подробно говорится в разделе, посвященном отбору проектов).

Основными свойствами надлежащей системы оценки проектов, органично объединяющей критерии, баллы и принципы ранжирования, являются следующие:

- Такая система должна обеспечивать прозрачность и объективность процесса отбора проектов; она должна не допускать путаницы или произвольности при выборе проектов и бенефициантов.
- Баллы должны быть прямо увязаны с количественными данными по проекту. Фактор субъективного усмотрения при присвоении баллов должен быть ограничен, для чего требуется наличие четких правил для персонала агентства и использование баллов для каждого критерия.
- Фактор субъективного усмотрения должен быть ограничен и при применении соответствующих коэффициентов (за счет использования балльной системы или на основе конкретных правил).
- Критерии не должны быть слишком многочисленными, нечеткими и двусмысленными; в принципе, критерии должны быть независимыми друг от друга.
- Необходимо, чтобы уровень разработки и осмысления используемых критериев - экологических, технических, финансовых и экономических - соответствовал самому современному уровню в каждой из этих областей.
- Баллы должны быть содержательно объединены в единый показатель.

- Допущения, используемые при прогнозировании определенных удельных издержек и удельных ставок, должны быть стандартизированы. Для сопоставимости и целостности агентству следует требовать использования стандартных допущений и формул.

В дополнение к трем основным критериям (экологический, технический и финансовый/экономический) польский Экофонд использует также территориальные и организационные критерии.

#### *Территориальные критерии*

Территориальные критерии имеют дело с месторасположением проекта. С их помощью определяется, насколько выполнение проекта будет значимо для состояния окружающей среды. Этот параметр особенно важен при оценке результатов проектов, связанных с водоочистными станциями, с точки зрения их воздействия на состояние озер и прибрежных вод. При определении территориального критерия можно использовать два варианта: первый связан с расстоянием от источника загрязнения до водного объекта, а второй – с категорией/классом «принимающего» водного объекта.

#### *Экологические и технические критерии*

Критерии, используемые агентством для оценки экологических и технических параметров проектов, должны быть разработаны таким образом, чтобы с их помощью можно было определять экологические результаты проекта после его завершения. Далее рассматриваются три основных подкритерия, а именно – величина источника загрязнения, технические рамки проекта и оценка способности проекта обеспечить заявленный природоохранный эффект.

##### а) Величина источника загрязнения

Это основной параметр, указывающий на будущие экологические результаты проекта. Он обуславливает предпочтение крупным проектам, поскольку выполнение именно крупных проектов обеспечивает наиболее значительное и наиболее скорое улучшение состояния окружающей среды.

Оценка величины источника загрязнения производится исходя из следующих факторов: объемы сточных вод, которые будут проходить обработку на водоочистной станции; объемы сточных вод, которые будут собираться коллекторами канализационной системой или эквивалент численности населения, обслуживаемый станцией или канализационной системой. Можно использовать еще один количественный параметр – он отражает уровень, до которого планируется сократить нагрузку загрязнений.

##### б) Технические рамки проекта

Масштаб планируемого природоохранного эффекта зависит от масштаба и технического содержания проекта. Применительно к водохозяйственным проектам это может быть:

- строительство новых водоочистных станций;
- расширение существующих водоочистных станций (увеличение мощности);
- модернизация водоочистных станций (повышение качества обработки сточных вод);

- реконструкция и модернизация водоочистных станций;
- строительство новых канализационных систем;
- реконструкция существующей канализационной системы.

При разработке указанных критериев оценки следует иметь в виду, что в перечисленных выше случаях природоохранный эффект будет различным. Очевидно, что в случае строительства новой водоочистной станции или канализационной системы он будет наибольшим. Следовательно, такие проекты должны получить наивысшее количество баллов и оказаться в верхней части списка при ранжировании.

Технические рамки проекта являются самым важным, но не единственным критерием, используемым при оценке технических аспектов проекта. Можно использовать и другие технические критерии, но при условии, что они могут быть выражены четко и измеряемо. Примером такого критерия является потребление электроэнергии на единицу обработанных или прокачанных сточных вод.

С другой стороны, не следует ограничивать набор указанных критериев оценкой только тех аспектов работы водоочистной станции, которые относятся собственно к водоочистке. Оценка должна также касаться и технических решений, которые предлагаются для обращения с твердыми отходами, образуемыми в процессе водоочистки, т.е. осадком сточных вод. Проекты, в которых планируется не только обезвоживание осадка, но и его дальнейшая переработка (например, подготовка к утилизации посредством добавления извести или сушки), получают более высокие баллы.

#### в) Оценка способности проекта обеспечить заявленный природоохранный эффект

Насколько обоснованы представленные в заявке прогнозы относительно природоохранного эффекта, ожидаемого по завершении проекта? Водоочистные станции, например, не выходят на полную мощность сразу после начала нормального режима эксплуатации. Аналогично этому, строительство канализационной системы занимает несколько лет, и полный природоохранный эффект может быть обеспечен только после завершения строительства всей системы. При оценке проектов следует иметь в виду, что ожидаемый природоохранный эффект может наступить лишь через некоторое время после завершения проекта, но тогда это должно быть четко обосновано. Такой подход делает общую оценку проекта более реалистичной.

#### *Организационные критерии*

Применение организационных критериев позволяет агентству выделять те проекты, которые наиболее быстро обеспечивают экологические преимущества. Использование продолжительности периода реализации в качестве одного из параметров оценки стимулирует инвесторов к эффективной организации инвестиционного процесса и выполнению проекта в возможно более короткие сроки.

**Таблица 12. Примеры технических и экологических критериев (из практики польского Экофонда)**

№	Тип критерия	Возможное количество баллов		Оценка проекта
1	<u>Технические и экологические критерии</u>			
1.1	Размер источника загрязнения, в среднем '000 м <sup>3</sup> /с			
	(оценивается по функции*)	до	50	
1.2	<u>Основные задачи инвестиционного проекта</u>			
	- Строительство новой водоочистой станции или разгрузочного коллектора		40	
	- Модернизация или реконструкция водоочистных станций		20	
	- Строительство объектов по обращению с отходами		10	
1.3	<u>Комплексное обращение с осадком сточных вод</u>			
	- Подготовка к естественному удалению		10	
	- Минимизация объема осадков		5	
1.4	<u>Охват населения канализационной системой после завершения проекта</u>			
	- Более 70 %		20	
	- 40 - 70 %		10	
	- Менее 40 %		0	

\* - Везде, где указано «оценивается по функции», баллы присваиваются на основе математической функции, показывающей взаимоотношение между величиной источника загрязнения и масштабом предлагаемых технических мероприятий. При построении кривой основываются на теоретических представлениях или имеющемся практическом опыте (пример такой функции дан в Приложении П.4).

#### *Экономические критерии*

В процессе оценки определяется, сравнимы ли **удельные затраты** (инвестиционные или на эксплуатацию и техобслуживание) на выполнение отдельных мероприятий по проекту с теми, которые обычно наблюдаются в сопоставимых случаях. Это может относиться к инвестиционным затратам на обработку единицы сточных вод, инвестиционным затратам на эквивалент численности населения, стоимости строительства одного метра канализационной сети и т.д.

На практике широко применяется такой проверенный метод расчета стоимости проекта как сравнение некоторых количественных затрат на выполнение различных мероприятий с **эталонными значениями**. Использование этого метода обосновано в тех случаях, когда есть национальные или региональные базы данных по удельным затратам, связанным с

выполнением схожих мероприятий. Если же такие внешние базы данных отсутствуют, агентство может создать такую базу данных самостоятельно, включив в нее информацию по проектам, ранее выполненным при его финансовой помощи.

Надлежащий экономический анализ проекта подразумевает обязательное использование двух важнейших подкритериев – это **эффективность затрат** и **финансовая жизнеспособность** проекта. В отличие от многих других критериев эти два являются рассчитываемыми. Расчет показателя эффективности затрат требует отдельного рассмотрения, поскольку разные организации используют для него различные методики.

Анализ эффективности затрат наиболее целесообразен в тех случаях, когда рассматриваемые проекты направлены на однородные экологические результаты. Расчет эффективности затрат требует оценки инвестиционных расходов, расходов на эксплуатацию и техобслуживание и природоохранного эффекта. Показатель эффективности затрат отражает соотношение расходов и природоохранного эффекта. Чем ниже затраты, тем меньше государственных денег расходуется на получение единицы природоохранного эффекта.

#### Показатели природоохранного эффекта

Для оценки экологических результатов проектов могут использоваться различные показатели: **физические показатели** (мощность водоочистой станции, протяженность коллектора), **показатели качества** (класс качества водного объекта, наличие в нем уязвимых биологических видов) и **показатели экологического воздействия** (нагрузка загрязнений - количество БПК<sub>5</sub> или других загрязнителей (например, N и P), подлежащих удалению; объем обрабатываемых сточных вод, количество обслуживаемого населения).

Измерение природоохранного эффекта является непростой задачей. К тому же, оно допускает неоднозначное толкование. Параметры, относящиеся к уровню загрязнения в результате сбросов, или параметры, данные по которым представлены предприятием, не позволяют точно оценивать изменения качества окружающей среды. Скорее, информация о фактическом изменении качества окружающей среды может быть получена на основании такого показателя как изменение класса принимающего водного объекта или биологической информации (наличие редких видов). Эти показатели достовернее отражают состояние окружающей среды, однако вряд ли они могут быть увязаны с конкретными суммами капиталовложений. С другой стороны, при анализе эффективности затрат такие параметры как мощность построенного объекта или протяженность канализационной системы не дают надлежащего представления о стоимости достижения природоохранного эффекта. Они лишь дают информацию об эффективности затрат на само строительство, т.е. агентство может определить, что в данном случае затраты на строительство выше, ниже или на уровне средних затрат в аналогичных случаях. В ситуации, когда бенефициант вынужден придерживаться строгих правил при проведении тендера, такая информация оказывается не столь уж и важной. Следует также иметь в виду, что в условиях конкурса затраты на строительство всегда занижаются.

В этом контексте наиболее важными являются показатели воздействия, возникающего в результате полученного природоохранного эффекта. Для проектов в области обращения с коммунальными отходами эти показатели почти совпадают. В случае же различных канализационных систем (санитарной и смешанной) будет наблюдаться несовпадение между объемом сточных вод и двумя другими показателями (количеством населения и нагрузкой загрязнений). Если же система также обслуживает промышленные предприятия, несовпадение будет касаться количества населения, объема сточных вод и нагрузки загрязнений. В таком

случае рекомендуется использовать еще один показатель природоохранного эффекта – это нагрузка загрязнений, выраженная через эквивалент численности населения.

Эквивалент численности населения рассчитывается делением совокупной ежедневной нагрузки БПК<sub>5</sub>, попадающей в систему, на количество БПК<sub>5</sub>, образующейся на одного человека в сутки (0,06 кг). Эквивалент численности населения показывает, сколько людей должно находиться на обслуживаемой территории для того, чтобы образовывалась нагрузка, эквивалентная той, которая имеет место фактически.

**Таким образом, для расчета эффективности затрат рекомендуется использовать показатели воздействия на окружающую среду.**

#### Стоимостные показатели

Запрашивая у агентства финансовую помощь, заявитель должен представить информацию о стоимости проекта – как по инвестиционным расходам, так и по расходам на эксплуатацию и техобслуживание. Расходы могут быть представлены как **статические** и **динамические** (в динамических расходах учитывается временная стоимость денег). В свою очередь, статические показатели подразделяются на удельные инвестиционные затраты и удельные эксплуатационные затраты. Что касается расчета динамических показателей, то для этого существует два метода - расчет средних удельных затрат в год и анализ динамических удельных затрат.

Статические показатели менее важны при оценке проекта, т.к. ими не учитывается временная стоимость денег и должным образом не отражается стоимость инвестиций в течение всего периода выполнения проекта. К их преимуществам следует отнести то, что обычно они более точны. Это связано с тем, что оценка будущих расходов неизменно сопряжена с известной неопределенностью, и при их расчете возможны значительные погрешности. В общем, статические показатели следует использовать наряду с динамическими. Динамические же показатели, напротив, являются корректным способом оценки эффективности затрат, т.к. они требуют расчета дисконтированных приростных издержек в течение всего срока инвестиций.

#### Статические показатели

Традиционно, удельные затраты используются как мера эффективности инвестиций. Этот показатель получают, разделяя сумму инвестиционных выплат на природоохранный эффект, полученный в данном году. У этого показателя есть три основных недостатка. Во-первых, расходы на сокращение загрязнения зависят не только от инвестиционных, но и от эксплуатационных расходов. Действительно, проект может быть связан с более высокими инвестиционными расходами, но при этом быть значительно менее затратным в плане эксплуатации объекта, вследствие чего сокращение загрязнения достигается с меньшими издержками. Во-вторых, данный подход игнорирует тот факт, что у различных объектов может быть разная продолжительность эксплуатационного периода – следовательно, более дорогостоящий объект прослужит значительно дольше, и сокращение загрязнения будет более существенным. В третьих, при определении годового природоохранного эффекта обычно используют тот год, когда объект вышел на полную мощность, а то, что в предыдущие годы природоохранный эффект был ниже, должным образом не учитывается. В том случае, если этот период достаточно продолжительный (например, строительство крупной канализационной системы растягивается на несколько лет), данный подход не учитывает того обстоятельства, что в течение этого времени инвестированный капитал фактически остается замороженным.

Возможно, целесообразнее финансировать более дорогостоящие инвестиционные проекты, приносящие немедленные экологические улучшения.

Практика показывает, что в странах ЦВЕ и ВЕКЦА удельные инвестиционные затраты являются одним из основных показателей, широко используемых экологическими фондами при расчете эффективности затрат. Это достаточно простой коэффициент, отражающий соотношение между инвестиционными затратами и природоохранным эффектом, полученным в первый год после завершения инвестиций. Данный показатель обладает рядом недостатков, и его не следует использовать в целях профессионального анализа эффективности затрат. Удельные эксплуатационные затраты рассчитываются посредством деления совокупных годовых эксплуатационных затрат на природоохранный эффект. Формулы, по которым определяются указанные показатели, а также описание их сравнительных преимуществ и недостатков представлены в Приложении II.4.

#### Динамические показатели

В настоящем разделе рассматриваются два основных динамических показателя - это средние удельные затраты в год и динамические удельные затраты. Показатель средних удельных затрат в год позволяет увязать инвестиционные расходы с расходами на эксплуатацию и обслуживание. Этот показатель рассчитывается как отношение суммы капитальных затрат в пересчете на год и годовых затрат на эксплуатацию и обслуживание (проектных затрат в пересчете на год) к среднему природоохранному эффекту, выраженному в физических единицах. В частности, указанная методика используется польским Экофондом. Средние удельные затраты в год – это надежный показатель, в большинстве случаев позволяющий ранжировать альтернативные предложения исходя из действительной эффективности затрат. Он работает, когда природоохранный эффект единообразно распределяется по альтернативам, однако он не учитывает распределение экологических улучшений по времени.

Хотя средние удельные затраты в год и не являются идеальным показателем эффективности затрат, он позволяет получать верные оценки и хорошо работает в большинстве типичных случаев, однако следует помнить, что в некоторых ситуациях прогнозировать природоохранный эффект крайне трудно, а применение более сложной методики, основывающейся на неточных прогнозах, не имеет смысла.

Показатель динамических удельных затрат представляет собой соотношение между дисконтированными затратами и дисконтированными выгодами. Этот динамический показатель используется Национальным фондом Польши для экономической оценки инвестиционных проектов, которые финансируются в рамках Программы помощи структурным преобразованиям (ISPA)<sup>10</sup>. Структура этого показателя аналогична соотношению «затраты-выгоды» в анализе затрат и выгод, но выгоды выражаются не в денежной форме, а в физических единицах.

**Как показатель эффективности затрат, динамические удельные затраты имеют все преимущества показателя средних удельных затрат в год и в дополнение к этому учитывает распределение природоохранного эффекта во времени. Фактически, это наиболее эффективный показатель для определения средних долговременных издержек, что очень важно в отношении разработки тарифной политики и для проверки того, соответствует**

<sup>10</sup> Он также используется большинством банков развития (см., например, ADB, 1999), хотя в каждом финансовом институте его называют по-разному.

ли деятельность коммунального предприятия принципу «потребитель платит». Указанные факторы имеют большое значение для всех МФИ и Европейской Комиссии. Простая модель для расчета динамических удельных затрат и инструкции по ее использованию прилагаются к настоящему Руководству в виде CD-Rom.

Более подробно эти два динамических показателя, наряду с их формулами и преимуществами и недостатками, рассматриваются в Приложении П.4.

#### **Вставка 10. Методики расчета показателей эффективности затрат**

##### **Статические показатели**

Удельные инвестиционные затраты – отношение совокупных инвестиционных затрат к природоохранному эффекту, полученному в первый год после завершения проекта. Природоохранный эффект выражается в физических единицах. Этот статический показатель легко рассчитывается (особенно если как мера природоохранного эффекта используется мощность построенного объекта), но не имеет экономического значения. Основным недостатком данной методики является то, что она не учитывает расходы на эксплуатацию и обслуживание; следовательно, она ранжирует альтернативные решения таким образом, который не отражает их действительной эффективности. Указанный показатель пользуется популярностью у инженерно-технических специалистов, поскольку техническая документация по проектам содержит все необходимые данные, вследствие чего показатель лишается всякой неопределенности.

Удельные эксплуатационные затраты – отношение ежегодных эксплуатационных затрат к годовому природоохранному эффекту, выраженному в физических единицах. Этот показатель гораздо ближе к экономической теории, и его можно рассматривать как меру средних долговременных переменных издержек. Он рассчитывается самостоятельно и не может применяться для анализа эффективности затрат. Таким образом, обычно он используется в дополнение к показателю удельных инвестиционных затрат.

##### **Динамические показатели**

Средние удельные затраты в год – отношение суммы капитальных затрат в пересчете на год и годовых затрат на эксплуатацию и обслуживание к среднегодовому природоохранному эффекту, выраженному в физических единицах. Это очень полезный и надежный с экономической точки зрения показатель: затраты и результаты выражаются в годовых потоках. Данный показатель позволяет логично ранжировать альтернативные предложения при условии, что природоохранный эффект единообразно распределяется по альтернативам. Как правило, данный показатель может использоваться при разработке тарифов и проверке соблюдения принципа «потребитель платит».

Динамические удельные затраты – отношение дисконтированных потоков затрат и дисконтированных потоков природоохранного эффекта, измеряемого в физических единицах. Это оптимальный показатель, обеспечивающий логичное ранжирование альтернативных предложений и наиболее точно определяющий средние долговременные издержки. Таким образом, он может использоваться как для анализа эффективности затрат, так и при разработке тарифов и проверке соблюдения принципа «потребитель платит».

#### *Оценка финансовой жизнеспособности проектов*

Для оценки способности проекта генерировать прибыль и, следовательно, необходимости поддержки проекта из государственных средств агентство должно убедиться в финансовой жизнеспособности проекта и его рентабельности. Для этого нужно сопоставить общие расходы по проекту - независимо от источника их финансирования - и его природоохранный эффект (выгоды).

Практика показывает, что в странах ЦВЕ и ВЕКЦА многие экологические фонды не проводят финансового анализа проектов и, следовательно, не имеют четкого представления об их финансовой жизнеспособности, в результате чего государственную поддержку могут получать и проекты, являющиеся коммерчески жизнеспособными.

Есть два основных показателя финансовой жизнеспособности, рассчитываемых на основе дисконтированных денежных потоков. Это внутренняя норма рентабельности (ВНР) и чистая дисконтированная стоимость (ЧДС). Они являются динамическими показателями, учитывающими ценовые изменения в динамике по времени.

Для сопоставления различных инвестиционных возможностей будущие денежные потоки дисконтируются до их текущей стоимости. ЧДС представляет собой общую текущую стоимость дисконтированных денежных потоков за вычетом первоначальных инвестиций. У привлекательных проектов ЧДС всегда положительная. Это означает, что проект способен генерировать больше поступлений, чем это требуется для обслуживания задолженности, и обеспечить требуемую норму прибыли на инвестированный капитал. Иными словами, чем больше ЧДС, тем выше финансовая жизнеспособность проекта. Кроме того, показатель ЧДС отдает предпочтение проектам с более значительными потоками денежных средств в первые годы проекта.

ЧДС может рассчитываться на основе различных ставок дисконтирования. Как правило, ставка дисконтирования отражает допущения и предположения, относящиеся к рискам проекта и стоимости капитала. При расчете ЧДС необходимо использовать реальные ставки дисконтирования (за вычетом инфляции). Агентству следует выбрать соответствующую ставку дисконтирования, которая может быть **определена исходя из альтернативных инвестиций с низким уровнем риска (например, ставка по государственным облигациям) или в сравнении с переучетной ставкой центрального банка данной страны**. Ставка дисконтирования должна отражать альтернативную стоимость капитала, относящуюся к норме прибыли, которую бы инвестор мог получить при вложении средств где-либо еще, исходя из равных финансовых рисков для сравниваемых вариантов. Иными словами, ставка дисконтирования должна быть на уровне минимальной нормы прибыли, ниже которой инвестору следовало бы принять решение об отказе от данного проекта. В некоторых странах ЦВЕ в качестве ставки дисконтирования используется средняя стоимость кредитов, выдаваемых финансирующей организацией. Более подробно о ставке дисконтирования говорится в Приложении II.5.

ВНР – это коэффициент дисконтирования, для которого совокупная выручка, генерируемая проектом, при дисконтировании становится равной первоначальным инвестициям. Это та ставка дисконтирования, при которой ЧДС приобретает нулевое значение. ВНР также может быть описана как ожидаемая норма прибыли на инвестированный капитал. Чем выше ВНР проекта, тем больше у инвестора стимулов к вложению в проект своих собственных ресурсов. ВНР может рассчитываться методом последовательных приближений, которые повторяются до тех пор, пока не будет получена ставка дисконтирования, при которой ЧДС приобретает нулевое значение. Кроме того, показатель ВНР отдает предпочтение инвестиционным проектам с более значительными потоками денежных средств в последние годы проекта.

Когда ВНР проекта, скорректированная с учетом рисков, выше превалирующей коммерческой процентной ставки, необходимость в поддержке данного проекта из государственных средств отсутствует. Скорее всего, такой проект окажется в сфере интересов частного сектора, для которого перспектива высокой доходности проекта будет достаточным стимулом для инвестиций. С другой стороны, если проект связан с экономическими и социальными преимуществами для более широких групп населения, его доходность для экономики страны является высокой. Если же она ниже так называемой социальной ставки дисконтирования, отражающей минимально приемлемую (в социальном отношении) отдачу

инвестиций, проект должен быть отклонен ввиду связанных с ним рисков и невысокой пользы для общества.

Польский Экофонд применяет процентную ставку коммерческих банков (4%), к которой он прибавляет премию в размере 8% с тем, чтобы обеспечить такой уровень ВНР, выше которого проект мог бы считаться коммерческим.

При расчете финансовых показателей следует всегда использовать постоянные цены, т.е. цены, скорректированные с учетом инфляции и зафиксированные в привязке к какому-либо базовому году. Агентство должно четко оговорить в своем соглашении с бенефициантом, что в случае увеличения в последующие годы стоимости расходов по проекту именно бенефициант берет на себя риски, связанные с увеличением стоимости проекта.

### Критерии и баллы

После расчета всех экономических критериев им присваиваются баллы.

В Таблице 13 представлен примерный набор экономических критериев, взятый из практики польского Экофонда. Показатель средних удельных затрат в год используется для оценки эффективности затрат, а ВНР – для оценки финансовой жизнеспособности проекта. Кроме того, важным критерием является и участие бенефициантами в проекте своими собственными ресурсами; этот критерий оценивается отдельно. И ВНР, и уровень участия бенефицианта сопоставляются с архивными данными по прошлым проектам.

**Таблица 13. Экономические критерии, применяемые польским Экофондом**

№.	Тип критерия	Возможное количество баллов	Оценка проекта
1	Экономические критерии		
1.1	Показатели, относящиеся к расходам по сокращению загрязнения	до	40
1.2	Показатели ВНР – рентабельность инвестиций (оцениваются по функции)	до	20
1.3	Уровень собственных ресурсов бенефицианта (оценивается по функции)	до	20

Конечная цель процесса оценки проекта заключается в присвоении проекту (на основе критериев оценки) баллов, которые затем суммируются, и проект занимает место в ранговом списке агентства в соответствии с полученным числом. Критерии, имеющие отношение к ранговому списку, называются также критериями отбора. Уровень детализации этих критериев может быть различной – от простого «да-нет» до более подробных и дифференцированных описаний, в зависимости от того, в какой степени выполняется критерий (например, в какой степени достигается тот или иной природоохранный эффект).

Кроме того, этим критериям могут быть приданы коэффициенты, отражающие их значение относительно прочих критериев. Окончательный балл (общая сумма баллов по всем критериям отбора, умноженным на соответствующие коэффициенты) и определит место проекта в ранговом списке агентства.

В Приложении II.6 представлен набор критериев оценки и соответствующие им баллы (из практики польского Экофонда). Для примера взята защита озер, имеющих высокую природную ценность. Этот набор критериев имеет весьма универсальный характер и может использоваться для оценки, ранжирования и отбора любых проектов в сфере охраны водных ресурсов, хотя для

определенных категорий проектов некоторые его элементы, вероятно, должны быть скорректированы (заменены, расширены и т.д.).

### ***Правила для сотрудников, осуществляющих оценку проектов***

Упомянутые выше примеры иллюстрируют лишь один из возможных подходов к оценке и ранжированию водных проектов. В любом случае, это достаточно сложный процесс, и при его выполнении сотрудникам агентства надлежит руководствоваться соответствующими процедурами и правилами. Таким образом, агентству следует разработать для персонала подробные, четкие и конкретные инструкции, в которых каждый критерий и параметр получил бы исчерпывающее истолкование. Наличие таких инструкций сделает процесс оценки ровным, прозрачным и понятным для всех.

Кроме того, агентство должно принять решение относительно того, будут ли критерии оценки, ранжирования и отбора проектов опубликованы для широкого ознакомления или они предназначены только для персонала агентства. В общем, представляется нежелательным, чтобы у кого-нибудь за пределами агентства был доступ к подробной информации по балльной системе оценки.

Необходимо также разработать четкие правила работы с жалобами заявителей, просьбами о пересмотре решения и т.д. Строгого соблюдения установленных правил следует требовать от всего персонала. Далее, сам характер процесса оценки требует наличия системы внутреннего и внешнего аудита, который необходим для обеспечения точного выполнения правил и процедур, относящихся к оценке проектов.

При оценке проектов недопустимо какое-либо вмешательство со стороны правительственных структур или попытки сделать перестановки в ранговом списке проектов, составленном специалистами агентства. Напротив, государственные ведомства должны предложить агентству надежные, четкие и тщательно разработанные критерии и правила оценки проектов и контролировать их выполнение.

Результаты процесса оценки суммируются в заключении по проекту, который готовится ответственным сотрудником агентства (координатором проекта). При этом сотрудник вносит свои замечания по каждому используемому критерию. В Таблице 14 представлен пример такого заключения в том виде, в котором он используется в польском Экофонде. Заключение передается на рассмотрение Наблюдательного совета Экофонда, который принимает решение относительно поддержки проекта.

**Таблица 14. Заключение по проекту (из практики польского Экофонда)**

<b>Заключение по проекту</b>		
	Приоритетное для агентства направление природоохранной деятельности, к которому относится проект	
	Ответственный сотрудник агентства (координатор проекта)	
1.	Название проекта	
2.	Заявитель	
3.	Место выполнения проекта	
4.	Период выполнения проекта	
5.	Статус фактического выполнения проекта	
6.	Стоимость проекта (совокупные и предстоящие расходы)	
7.	Объем финансовой помощи, запрашиваемой у агентства	
8.	Обоснование проекта и его цели	
9.	Статьи расходов, финансирование которых предполагается при поддержке агентства	
10.	Природоохранный эффект	
11.	Страна происхождения поставщика оборудования	
12.	График выполнения проекта	
13.	Мнение экспертов, резюме	
14.	Источники финансирования расходов	
15.	Экономический и финансовый анализ проекта (финансовая жизнеспособность проекта, анализ денежных потоков)	
16.	Мнение координатора проекта	

### **Оценка заявителей**

Помимо проведения тщательной оценки самого проекта агентство должно отдельно произвести оценку заявителя и убедиться в его соответствии установленным агентством критериям приемлемости. Значение такого анализа заключается в том, что он способствует выявлению любых политических, правовых, институциональных и финансовых рисков, которые могут препятствовать успешному выполнению проекта.

Оценка заявителя подразумевает анализ двух основных аспектов:

- Институциональный потенциал заявителя, позволяющий ему выполнить проект (особое внимание следует уделить юридическому статусу заявителя и наличию у него законных прав на соответствующие активы);
- Финансовая жизнеспособность заявителя и его кредитоспособность.

### ***Институциональный потенциал заявителя***

При анализе институционального потенциала заявителя с точки зрения его способности обеспечить выполнение проекта основными вопросами являются, в частности, следующие:

- Понимание правового поля, в котором существует заявитель – это юридический статус заявителя, наличие у него права собственности на соответствующие активы, степень самостоятельности и независимости заявителя, характер его функций и обязанностей, содержание уставных документов заявителя и область законодательства, регулирующая деятельность заявителя;

- Предыдущий опыт заявителя, связанный с выполнением инвестиционных проектов и управлением ими;
- Кредитная история заявителя – погашение кредитов, возможное невыполнение обязательств по погашению задолженности (в этом случае интересуют даты, суммы и обстоятельства, связанные с невыполнением обязательств);
- Профессиональная квалификация, управленческие навыки и надежность персонала, который будет заниматься выполнением проекта, а также политика заявителя в отношении найма, обучения и оплаты труда персонала.

Если в роли заявителя выступает муниципалитет, желательно рассмотреть и другие вопросы институционального характера - в частности:

- Правовые и политические аспекты системы распределения государственных доходов, действующей в данной стране, и направление возможных изменений в указанной системе, т.к. эти изменения могут сказаться на налогово-бюджетном балансе заявителя;
- Возможность финансирования текущих эксплуатационных расходов за счет платежей потребителей, налогов и сборов или за счет целевых ассигнований;
- Способность муниципалитета эффективно корректировать свой расходный бюджет по мере изменения экономических условий;
- Законодательные и уставные положения, определяющие полномочия муниципалитета и регулирующие его финансовую деятельность, включая образование задолженности и ограничения по образованию задолженности;
- Планы приватизации государственных коммунальных предприятий.

При оценке заявителя особое внимание следует уделить его **правовому статусу**, поскольку именно от него зависит способность заявителя вступать в договорные отношения, накладывающие на него определенные обязательства, включая образование заявителем задолженности. В сложных инфраструктурных проектах заемщик, собственник активов, подрядчик-строитель и поставщик оборудования зачастую являются разными юридическими лицами, и крайне важно, чтобы агентству с самого начала было точно известно, с кем именно оно будет подписывать соглашение о финансировании и кто будет погашать кредит (если речь идет о выдаче кредита).

#### ***Финансовая жизнеспособность заявителя***

Оценка финансовых результатов деятельности заявителя производится для того, чтобы у агентства была уверенность в надежности заявителя как партнера агентства на протяжении всего периода выполнения проекта. Если же помощь предоставляется в форме кредита, для агентства важно, чтобы при осуществлении своей хозяйственной деятельности заявитель имел излишек оборотных средств, достаточный для погашения задолженности. Кроме того, оценка финансовых показателей заявителя позволяет агентству определить, действительно ли проект нуждается в государственной поддержке или заявитель может заимствовать средства на коммерческом рынке.

В первую очередь агентству следует обратить внимание на следующее:

- Уровень рентабельности заявителя – для этого необходимо ознакомиться с финансовой отчетностью заявителя, включая его баланс, отчет о прибылях и убытках, отчеты о движении денежных средств и любые имеющиеся аудиторские заключения;
- Текущая ликвидность заявителя, позволяющая ему выполнять текущие обязательства, и способность заявителя обслуживать и погашать задолженность за счет поступлений от хозяйственной деятельности;
- Способность заявителя сохранять присвоенный ему инвестиционный кредитный рейтинг;
- Сравнение структуры капитала заявителя и его финансового положения с сопоставимыми заявителями.

#### *Кредитоспособность заявителя*

В том случае, если речь идет о выдаче кредита, наиболее важной частью анализа финансовой жизнеспособности заявителя является оценка его **кредитоспособности**. В природоохранном инфраструктурном секторе основными клиентами являются муниципалитеты, и для определения их кредитоспособности агентство может либо отдельно проводить анализ в каждом конкретном случае, либо опираться на **внешние рейтинги** и оценки. Агентство может разработать и **свою собственную рейтинговую систему**, для чего ему нужно будет вести базу данных по кредитоспособности муниципалитетов – как, например, это делается австрийским банком Kommunalkredit.

Кроме того, агентство может потребовать обеспечения задолженности с помощью одного из имеющихся инструментов. Конкретнее, это может быть:

- Государственная гарантия;
- Банковская гарантия;
- Залог реального имущества – земли, объектов недвижимости, основных фондов;
- Гарантийный фонд или счет условного депонирования (счет «эскроу») – когда от заявителя требуется резервирование определенной суммы денежных средств, а агентство получает право полного доступа к этим средствам в случае невыполнения заявителем договорных обязательств.

Основной принцип, которого должно придерживаться агентство в отношении залогов, предоставляемых муниципалитетами, заключается в том, что **залог должен быть надежным, но гибким**. Представляется, что в настоящее время в большинстве стран с переходной экономикой наиболее надежным считается залог реального имущества, принадлежащего муниципалитетам, что отражает как наличие у муниципалитетов значительной собственности, так и высокие политические риски, связанные с государственными гарантиями.

Тем не менее, в последние годы в некоторых странах ЦВЕ получают распространение и более ликвидные формы залога – например, агентство может получить право прямого дебетования счетов муниципалитета в соответствии с графиком платежей по кредиту. Такая

**гибкая форма обеспечения кредитов** представляется весьма эффективной с точки зрения уменьшения риска невыполнения обязательств, поскольку муниципалитет сознательно принимает решение о предоставлении кредитору права дебетовать свой текущий счет.

**Вставка 11. Оценка рисков при кредитовании муниципалитетов  
(из практики Национального фонда Польши)**

В своей основе оценка рисков имеет два наиболее важных элемента. Это:

- Анализ кредитоспособности муниципалитета в плане его кредитоемкости и способности получать займы, а также текущей и прогнозируемой способности обслуживать задолженность, и
- Оценка залога, предлагаемого заемщиком.

Оценка кредитоемкости муниципалитета и его способности получать займы имеет целью выявление сильных и слабых сторон муниципалитета с учетом внешних факторов, способных повлиять на доходы и расходы его бюджета. Фонд проводит анализ бюджетного прогноза на требуемый период (период финансирования) и в том случае, если прогноз признается нереалистичным, запрашивает у заявителя дополнительные разъяснения и вносит соответствующие коррективы, после чего скорректированный прогноз используется в качестве основы для окончательной оценки рисков. В том случае, если такая корректировка не представляется возможной, Фонд может принять решение об использовании для периода финансирования бюджетного прогноза, основанного на финансовых данных за текущий отчетный период.

Способность муниципалитета обслуживать задолженность определяется отношением основной суммы кредита и процентов по нему к общим доходам муниципалитета. Этот коэффициент не должен превышать пороговое значение, определенное Законом о государственных финансах (15% доходов бюджета).

При оценке обеспечения, предлагаемого муниципалитетами-заемщиками, Фонд использует три категории:

**Категория 1**

- гарантии Государственного казначейства
- банковские гарантии
- передача прав на казначейские ценные бумаги (государственные обязательства)
- переуступка прав требования по срочному депозитному счету

**Категория 2**

- гражданско-правовое поручительство<sup>11</sup>, вексель, выданный другим муниципалитетом
- фидуциарная передача права собственности, регистрация залога на:
  - движимое имущество, с переуступкой прав по страховому полису
  - ценные бумаги

**Категория 3**

- залог недвижимости, принадлежащей муниципалитету

Еще одной формой обеспечения задолженности, все более широко используемой в различных странах мира, является передача кредитору **права первоочередного требования** к средствам, направляемым муниципалитету в рамках межбюджетных трансфертов. Эта практика используется в ряде стран ОЭСР, а в некоторых развивающихся странах она

<sup>11</sup> Поручительство представляет собой гарантию погашения задолженности или выполнения договорных обязательств. Заемщики, которые не могут получить кредит от своего имени, зачастую обращаются к третьей стороне с просьбой подписать заявление. Договор поручительства дает кредитору право обратиться к поручителю с требованием о выполнении обязательств по кредиту в случае их невыполнения заемщиком.

позволила сократить уровень просроченной задолженности. Такая форма обеспечения особенно подходит для стран со стабильной и предсказуемой экономической ситуацией, где сфера межбюджетных трансфертов характеризуется высокой степенью стабильности.

В целом, надлежащая оценка приемлемости заявителя является сложным процессом, занимающим много времени. В ней есть много общего со стандартными процедурами всесторонней проверки заемщиков (*due diligence*), применяемыми банками. Эффективность таких процедур зависит от наличия хорошо разработанной системы информационного менеджмента и специальных профессиональных знаний у персонала. Поскольку в странах ВЕКЦА у государственных организаций, управляющих программами природоохранных расходов, возможности проведения такой экспертизы зачастую отсутствуют, рекомендуется, чтобы они поручали ее банкам (за соответствующую плату).

### **Отбор проектов для финансирования**

После завершения процедуры оценки и ранжирования проектов агентство выбирает для финансирования те из них, которые занимают первые места в ранговом списке. Количество проектов, отобранных для финансирования в рамках данного программного направления, зависит от объема имеющихся для этого направления ресурсов. После того, как все имеющиеся ресурсы распределены (израсходованы), агентство останавливает финансирование проектов на данном направлении.

Один из основных вопросов, которые необходимо решить агентству на этапе отбора проектов, касается уровня финансирования, которое следует выделить на тот или иной проект. Это не такая простая задача. Для ее решения требуется политический консенсус между всеми основными заинтересованными сторонами, включая промышленное лобби, ассоциации муниципалитетов и т.д. Особенно важно участие в этом процессе экспертов, поскольку именно они могут представить убедительные и взвешенные доводы, на основе которых будут приниматься окончательные решения уже на политическом уровне. Нет нужды говорить, что любому такому решению должен предшествовать тщательный анализ действительно существующей потребности в государственном субсидировании (поскольку финансирование может осуществляться и из других источников); такой анализ должен охватывать секторы, регионы, типы проектов и категории исполнителей проектов, которые нуждаются в субсидиях именно по схеме, предлагаемой агентством. В ходе этого анализа следует определить не только объем расходов, приемлемый для агентства, но и уровень помощи (за счет ресурсов агентства), который будет эффективно способствовать привлечению средств из других источников.

При анализе потребностей в финансировании необходимо, в частности, обратить особое внимание на следующее:

- Определение оплачиваемых (приемлемых) расходов;
- Форма субсидии – сумма в абсолютном выражении или как доля оплачиваемых расходов по проекту;
- Пределы, которыми ограничены объем помощи и инвестиционные расходы.

### *Определение оплачиваемых расходов*

В общем, интенсивность помощи всегда связана с понятием оплачиваемых расходов или расходов, приемлемых для агентства. Такие расходы включают все издержки, которые представляются разумными и необходимыми с точки зрения завершения проекта. Эти расходы имеют прямое отношение к достижению экологических целей, заявленных в проекте и поддерживаемых агентством. При этом не существует единого, общепринятого определения оплачиваемых расходов. ОЭСР и ЕС дают определение оплачиваемых расходов в документах, определяющих принципы оказания государственной помощи в области охраны окружающей среды (выполнение этих принципов странами-членами обязательно). Определения, принятые ОЭСР и ЕС, могут использоваться странами с переходной экономикой в качестве эталона или ориентира (см. Вставка 12).

В дополнение к этому необходимо обратить внимание на методику расчета затрат на контроль и снижение загрязнения, применяемую ОЭСР, и особенно на ту ее часть, которая касается расходов на улучшение производственных процессов, приводящее к снижению загрязнения (в отличие от сокращения загрязнения *на конце трубы*). Для определения оплачиваемых расходов эта методика будет хорошим ориентиром. Сложным может оказаться выделение доли совокупных инвестиционных расходов, которая приходится именно на контроль и снижение загрязнения. В принципе, она соответствует разнице между стоимостью внедрения и использования указанных технологий и стоимостью более дешевых и экономически вполне эффективных решений, которые, однако, являются менее благоприятными в плане воздействия на окружающую среду.

### *Форма предоставления субсидий*

Размер субсидии может быть выражен в абсолютных цифрах либо в процентах от оплачиваемых расходов. Точную стоимость природоохранных инфраструктурных проектов заранее определить довольно трудно, поэтому в некоторых случаях целесообразнее устанавливать уровень помощи в процентах от оплачиваемых расходов.

### *Ограничения по объему помощи*

Перед определением интенсивности помощи необходимо установить для нее максимальное и минимальное значения. Нижний лимит стимулирует заявителей к разработке проектов, которые бы имели достаточно серьезный масштаб. Кроме того, наличие нижнего лимита способствует снижению транзакционных издержек. Наличие же верхнего лимита препятствует созданию такой ситуации, когда все ресурсы агентства расходуются на финансирование небольшого количества крупных проектов.

**Вставка 12. Как оплачиваемые расходы определяются в рекомендациях ЕС «Государственная помощь в целях охраны окружающей среды» (2001 г.)**

В контексте политики ЕС в области государственной помощи в целях охраны окружающей среды оплачиваемые расходы, в общем, определяются как расходы, необходимые для достижения природоохранных целей и дополнительные к обычным инвестициям в предпринимательскую деятельность. Конкретнее, Статья 3.2.1. рекомендаций ЕС «Государственная помощь в целях охраны окружающей среды» в редакции 1994 г. содержит следующее требование:

“...Оплачиваемые расходы должны быть строго ограничены дополнительными инвестиционными расходами, необходимыми для выполнения природоохранных задач.. Общие инвестиционные расходы, не имеющие отношения к целям охраны окружающей среды, не могут быть отнесены к оплачиваемым расходам. Так, в случае создания новых мощностей или замены оборудования, стоимость основных инвестиций, направленных лишь на создание или замену производственных мощностей, не может быть отнесена к оплачиваемым расходам. Подобным же образом, когда инвестиции в существующее предприятие увеличивают его производительность наряду с повышением экологической эффективности, размер оплачиваемых расходов должен быть пропорционален начальной мощности предприятия. В любом случае, настоящие Рекомендации не относят к категории оплачиваемых расходов государственное финансирование, запрашиваемое на природоохранные цели, но в действительности требующееся для покрытия общих инвестиционных расходов, (например, финансирование, запрашиваемое в связи с перемещением производства на новые участки в том же районе)...».

Кроме того, последние по времени рекомендации строго ограничивают оплачиваемые расходы и мероприятия следующими случаями:

- Помощь в финансировании инвестиций, направленных на обеспечение соответствия новым обязательным природоохранным нормативам ЕС или на улучшение экологических показателей в соответствии с указанными нормативами – оплачиваемые расходы строго ограничены стоимостью дополнительных инвестиций в земельную собственность, здания, оборудование и нематериальные активы при условии, что указанные инвестиции необходимы для обеспечения выполнения обязательных нормативов или достижения природоохранных целей. Такая помощь предоставляется только малым и средним предприятиям и только в течение трех лет после введения указанных новых нормативов.
- Помощь в финансировании инвестиций в области энергосбережения, развития возобновляемых источников энергии и теплоэлектроцентралей - оплачиваемые расходы строго ограничены стоимостью дополнительных инвестиций в земельную собственность, здания, оборудование и нематериальные активы, необходимых для достижения природоохранных целей. В случае возобновляемых источников энергии и ТЭЦ оплачиваемые расходы определяются как дополнительные в сравнении с сопоставимыми электростанциями обычного типа.
- Помощь в целях восстановления загрязненных промышленных территорий - выделяется только в том случае, если лицо, ответственное за загрязнение, не может быть выявлено. Оплачиваемые расходы равняются стоимости работ по устранению экологического ущерба за вычетом суммы, на которую увеличивается стоимость земли.
- Помощь в целях передислокации предприятий – выделяется только в том случае, если передислокация обусловлена экологическими соображениями, административным решением или постановлением суда. Оплачиваемые расходы ограничиваются чистой суммой издержек, связанных с передислокацией.
- Помощь, относящаяся к консультационным услугам – предоставляется только малым и средним предприятиям.

### *Расчет уровня финансирования относительно общих инвестиционных расходов*

Интенсивность помощи может определяться на основе различных методик и критериев, причем каждый способ обладает своими преимуществами и недостатками. Ниже рассматриваются четыре таких способа:

- Интенсивность помощи, отражающая потребности бенефицианта;
- Интенсивность помощи в процентах от стоимости инвестиций;
- Модульный подход;
- Конкурсная процедура.

#### Интенсивность помощи, отражающая потребности бенефицианта

В этом случае агентство определяет интенсивность помощи на основе данных по проекту и в рамках процесса оценки проекта. Для этого необходимо определить максимально возможное участие бенефицианта в проекте собственными средствами и рассчитать максимальное значение годовых эксплуатационных расходов (включая проценты по коммерческим кредитам), а также учесть различные социальные и региональные критерии (например, ВВП, доход на душу населения и т.д.).

Данный подход лишь в немногих случаях применяется вполне последовательно, однако некоторые страны пытаются использовать его для дифференциации уровня помощи, выделяемой муниципалитетам. Так, в Австрии интенсивность помощи в сфере водоотведения и водоочистки варьируется в зависимости от стоимости инвестиций - от 20% до 60% в сельской местности.

#### Интенсивность помощи в процентах от стоимости инвестиций

Это наиболее распространенный подход. Интенсивность помощи дифференцируется и периодически пересматривается, а соответствующая информация доводится до сведения всех заинтересованных сторон. Преимущество данного подхода заключается в его прозрачности и простоте, однако скорее он применим к усредненным ситуациям и не отражает действительного финансового положения конкретного бенефицианта.

#### Модульный подход

Начиная с определенного базового уровня, заявителю может быть предоставлен больший объем помощи при выполнении им дополнительных условий, к которым, например, могут относиться повышение экологической эффективности или внедрение передовых управленческих подходов. Увеличение уровня помощи может быть определено в процентах от оплачиваемых расходов или в абсолютных значениях (столько-то денежных единиц за метр и т.п.). Это весьма гибкая система, позволяющая государству устанавливать для регулируемого сообщества новые цели или стимулировать определенные процессы. Недостатком данного подхода является то, что предпочтение отдается более богатым муниципалитетам, так как именно они имеют возможность придерживаться более высоких стандартов.

Определение фиксированной или усредненной стоимости тех или иных работ – это подход, который используется во многих странах мира. Он требует высокой степени стандартизации. Так, в Австрии для малых водоочистных станций установлена стандартная стоимость одного метра коллекторной сети, которая и используется при расчетах. Благодаря этому у заявителей появляется стимул к поиску более дешевых решений, что позволяет им претендовать на более высокий уровень государственной помощи.

#### Конкурсная процедура («аукцион»)

Заявителям предлагается выбрать уровень помощи соответственно их потребностям, и на основе конкурсной процедуры выбираются те из них, которые указали наименьший уровень. Таким образом, чем меньше запрашивает заявитель, тем выше у него шансы получить государственное финансирование. Указанный подход хорошо зарекомендовал себя в Австрии, где он помог выявить реальную потребность в государственной поддержке, и это позволило снизить уровень государственной помощи для определенной категории проектов (см. Вставку 13, где говорится о финансировании ветроэнергетических проектов). С другой стороны, данный механизм создает предпосылки для того, чтобы в первую очередь государственное финансирование получали богатые муниципалитеты, а это не всегда отвечает целям природоохранной политики.

Этот подход наиболее целесообразен применительно к однородным проектам, когда в значительной степени возможно сопоставление их технических или экономических аспектов.

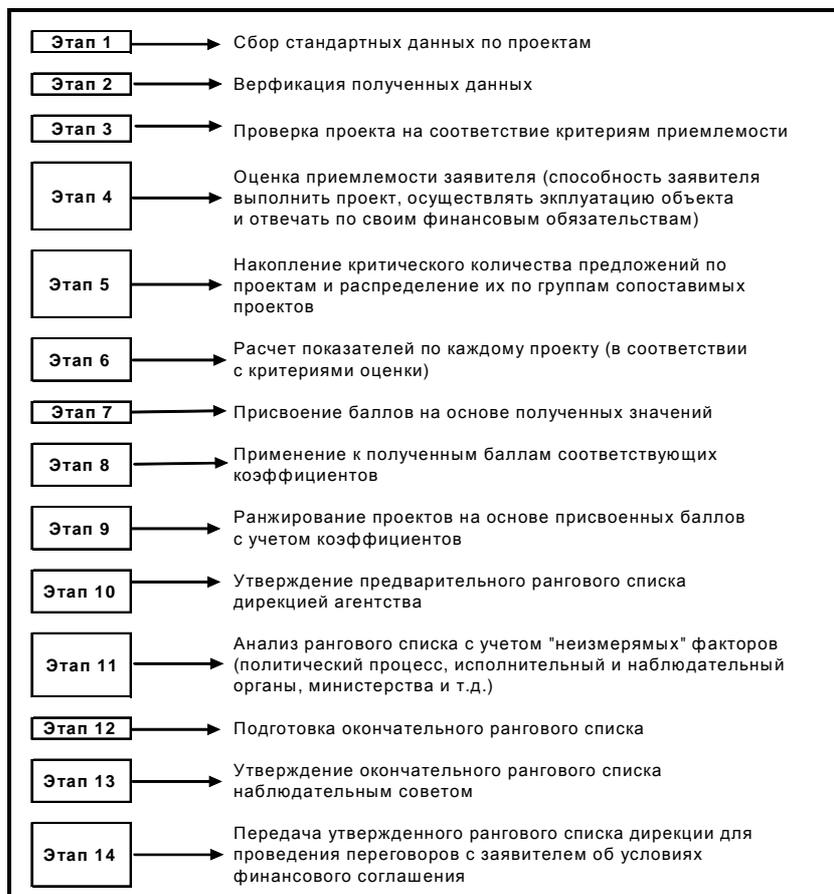
#### **Вставка 13. Конкурс на финансирование ветроэнергетических проектов в Австрии**

В 1997 г. в рамках австрийской программы по энергосбережению было принято решение о создании механизма финансирования для компаний, занимающихся строительством ветряных турбин. После консультаций с экспертами, министерствами и группами лоббирования был установлен уровень государственной помощи для таких проектов – 30% от оплачиваемых инвестиционных расходов. В 1998 г. был проведен конкурс, в ходе которого распределялись субсидии в поддержку соответствующих проектов. Сумма выделенных средств составляла около 2,5 миллиона евро. Заявочная форма распространялась в электронном виде, а многие параметры, включенные в нее (расчет эксплуатационных расходов, реинвестиции, окупаемость инвестиций и т.д.), были фиксированными или установленными в определенном диапазоне. Требуемый уровень помощи рассчитывался на основе информации, полученной от заявителей, причем они могли варьировать представленные ими данные (по стоимости расходов, окупаемости инвестиций) с тем, чтобы оптимизировать запрашиваемый уровень финансирования. В результате, за два года уровень запрашиваемой помощи снизился с 30% (а ведь именно этот уровень всеми считался целесообразным) до, в среднем, 7% от суммы инвестиционных расходов.

#### *Логические этапы процесса оценки проектов*

На Рис. 6 представлена логическая последовательность, включающая основные этапы развернутой оценки проектов. В процесс оценки обязательно должен быть включен каждый из указанных этапов; в противном случае увеличивается вероятность принятия неправильных или неэффективных решений.

**Рис. 6. Процесс оценки проектов – логическая последовательность этапов**



### **Резюме и рекомендации для учреждений, выполняющих программы государственных природоохранных расходов**

Оценка проектов является первоочередной задачей любого учреждения, выполняющего программу государственных природоохранных расходов, и составляет основу управления проектным циклом. Главная цель этого этапа – сравнение, ранжирование и отбор проектов для финансирования. В отличие от разработки программ, которая, в общем, относится к политическому процессу, оценка проектов представляет собой технический процесс, который осуществляется квалифицированным персоналом, несущим ответственность за принятые им решения.

Для сложных инвестиционных проектов рекомендуется двухэтапный порядок оценки: на первом этапе определяется соответствие проектов критериям приемлемости, установленных агентством, а собственно оценка производится на втором этапе. Полной оценке (на втором этапе) подвергаются только те проекты, которые прошли проверку на соответствие критериям приемлемости. Оценка осуществляется на основе подробной данных и сведений, которые запрашиваются у заявителей и заносятся ими в стандартную заявочную форму. Агентству следует подготовить инструкции по заполнению указанной формы для заявителей, а также правила в отношении обработки и толкования собранной информации для персонала. Агентство должно также разработать оптимальный набор критериев приемлемости и установить для них пороговые значения. Желательно, чтобы критерии оценки (экологические,

технические, финансовые и экономические) были простыми, но надежными. Эффективность затрат является наиболее важным критерием отбора проектов.

Оценка проектов требует расчета их финансовой жизнеспособности и экономической эффективности, что подразумевает применение финансового анализа (для оценки финансовой жизнеспособности) и анализа «затраты-выгоды» (для оценки экономической эффективности). Следует иметь в виду, что анализ затрат и выгод не вполне применим к проектам, цель которых просто заключается в обеспечении выполнения обязательных требований и нормативов. В таких случаях речь идет не о том, что выше – затраты или выгоды, но скорее о минимально возможных затратах, которые позволят предприятию (объекту регулирования) обеспечить выполнение природоохранных требований. Ответ на этот вопрос дает анализ эффективности затрат. При оценке водохозяйственных инвестиционных проектов рекомендуется использовать сочетание финансового анализа и анализа эффективности затрат. Для расчета показателя эффективности затрат используются разные методики, из которых наиболее надежные результаты дает анализ динамических удельных затрат.

В процессе отбора проектов для финансирования необходимо различать оценку проекта и оценку (анализ) заявителя. Анализ финансового положения заявителя и общих результатов его деятельности позволяет агентству выявить политические, правовые, институциональные и финансовые риски, которые могут быть связаны с заявителем и которые могут воспрепятствовать успешному выполнению проекта.

Оценка и отбор проектов – это последний этап, после которого происходит фактическое распределение ресурсов агентства. Все решения, принимаемые на этом этапе, должны быть направлены на то, чтобы для финансирования были выбраны экономически наиболее эффективные проекты. Этому требуют цели оптимизации расходования государственных средств, и таким образом будут созданы предпосылки для привлечения дополнительного финансирования природоохранных инвестиций из других источников.

## ГЛАВА 3 ЭТАП РЕАЛИЗАЦИИ

Выполнение проекта является последним этапом управления проектным циклом. Основными элементами данного этапа являются:

- принятие агентством решения о поддержке проекта;
- согласование с бенефициантом условий соглашения о финансировании и программы выполнения проекта;
- заключение соглашения;
- осуществление выплат бенефицианту и мониторинг;
- оценка результатов проекта.

В настоящей главе рассматриваются различные этапы выполнения проекта и предлагаются возможные варианты решения потенциальных проблем, которые могут возникнуть на отдельных этапах. Проведение тендера по проекту, являясь обязанностью заявителя, формально не относится к проектному циклу, однако результаты тендера имеют важное значение для принятия агентством окончательного решения о поддержке проекта. Некоторые вопросы, относящиеся к проведению тендера, рассматриваются в настоящей главе в силу того, что они непосредственно связаны с отдельными компонентами этапа реализации.

### *Действия агентства по завершении оценки проекта*

#### *Предложение о финансировании*

После отбора проекта для финансирования агентство направляет заявителю **письмо с предложением о финансировании проекта**. Наличие такого письма не является гарантией финансирования проекта. Письмо лишь свидетельствует о наличии у агентства интереса к данному проекту и о его намерении поддержать проект при соблюдении некоторых условий. Например, по правилам Национального фонда Польши заявитель должен ответить на письмо в течение 15 дней после его получения, и при отсутствии ответа предложение агентства аннулируется.

На этом этапе важно не допустить манипуляций заявителя с данными, относящимися к объему проекта и расходам по проекту, поэтому в период между направлением заявителю упомянутого письма-предложения и подписанием соглашения объем проекта должен быть «заморожен», а все изменения или дополнения к нему должны вноситься исключительно на основе исходных технических и финансовых планов, представленных заявителем, и оцениваться в сравнении с указанными исходными планами.

### ***Вопросы, связанные с закупками***

Как правило, после отбора проекта и направления заявителю письма с предложением о финансировании заявитель готовит полный технический проект и запрашивает цены у потенциальных поставщиков. Имея готовый технический проект и собрав информацию по ценам, заявитель вступает в переговоры с агентством. Таким образом, в большинстве случаев на этапе этих переговоров агентство имеет приблизительную смету расходов по проекту, основывающуюся на техническом проекте и ценах, предложенных поставщиками.

После достижения соглашения и подписания контракта бенефициант объявляет тендер, по результатам которого и становится известным действительный уровень расходов по проекту. Главный вопрос, стоящий в этой связи перед агентством, заключается в следующем: каким образом добиться того, чтобы реальные цены, определившиеся в ходе тендера (да и ожидаемый природоохранный эффект), не отличались или несущественно отличались от указанных в заявке?

После отбора проекта основная задача агентства заключается в том, чтобы получить как можно более точные данные относительно реальной стоимости всех отдельных компонентов проекта и проследить за тем, чтобы природоохранный эффект оставался таким, как он первоначально был заявлен инициатором проекта. **Хотя на разных этапах проектного цикла уровень точности и достоверности данных по расходам и природоохранному эффекту может быть различным, окончательный расчет показателей эффективности затрат, производимый после завершения тендера, не может быть основанием для изменения положения проекта в ранговом списке, составленном на этапе оценки.** На Рис. 7 представлена допустимая погрешность при оценке расходов по проекту на всем протяжении проектного цикла. Эта схема может быть использована агентством в качестве ориентира как при работе с конкретными проектами, так и для анализа опыта, накопленного агентством, и соответствующей корректировки используемых агентством процедур.

Как видно из Рис. 7, чем ближе заключение соглашения о финансировании проекта, тем меньше становится допустимая погрешность. Она может измениться (увеличиться или уменьшиться) после проведения тендера, когда реальные расходы, цены и природоохранный эффект получают окончательную определенность.

**Рис. 7. Уменьшение допустимой погрешности при оценке расходов по проекту на этапах проектного цикла**



Как видно из Рис. 7, чем ближе заключение соглашения о финансировании проекта, тем меньше становится допустимая погрешность. Она может измениться (увеличиться или уменьшиться) после проведения тендера, когда реальные расходы, цены и природоохранный эффект получают окончательную определенность.

Это уменьшение допустимой погрешности объясняется достаточно просто. Во время проверки проектов на соответствие критериям приемлемости и на этапе полной оценки проекта заявитель пользуется приблизительной сметой расходов, основанной на результатах технико-экономического обоснования (в том числе, предварительного) и данных предварительного технического проекта. После того, как по завершении этапа полной оценки и отбора заявитель получил от агентства предложение о финансировании, он подготавливает окончательный технический проект и получает информацию по ценам от поставщиков. Используя эти, более точные, данные, сотрудники агентства еще раз рассчитывают основные показатели эффективности затрат, и если полученные результаты не приводят к серьезным изменениям в плане ранжирования проекта, агентство предлагает заявителю приступить к переговорам. В случае достижения соглашения и подписания контракта бенефициант может приступить к проведению тендера. Следует снова пересчитать указанные показатели после того, как стали известны результаты по закупкам. Даже если контракт уже подписан, агентство не должно производить бенефицианту никаких выплат в том случае, если пересчет показателей эффективности затрат приводит к изменению места проекта в ранговом списке.

Закупки – это процедура, в ходе которой бенефициант выбирает подрядчиков для выполнения контракта. **Проведение тендера является обязанностью бенефицианта, а не агентства.** Роль агентства заключается в строгом контроле за тем, чтобы бенефицианты отбирали подрядчиков и поставщиков и работали с ними в соответствии с национальным законодательством, регулирующим сферу государственных закупок (или, в некоторых случаях, международных), и установленными этим законодательством правилами и процедурами.

В принципе, в случае более сложных проектов желательно, чтобы агентство участвовало (в качестве наблюдателя) в тендерном комитете, оценивающем поступающие предложения. Тогда

агентство сможет контролировать соблюдение бенефициантом правил государственных закупок и проследить за тем, чтобы в результате тендера были выбраны инженерно-технические решения, оптимальные с точки зрения эффективности затрат. Как минимум, агентство должно потребовать от бенефицианта подтверждения того, что процесс закупок осуществляется в соответствии с действующим законодательством. В зависимости от масштаба проекта, агентство может потребовать от бенефицианта представить предварительный расчет цен от разных поставщиков или результаты тендера (будь он открытым или с ограниченным количеством участников). Далее, агентство может выдвинуть условие о том, что оно будет консультировать бенефицианта при подготовке тендерной документации по проекту – это позволит агентству обеспечить соответствие процесса закупок установленным правилам.

Завершающим этапом этого процесса является проведение тендера на строительство. Для некоторых проектов целесообразна организация тендеров «под ключ»<sup>12</sup>, в отношении как инженерно-технического проектирования, так и строительства (а иногда и приобретения оборудования). В таких случаях переговоры и финансовое соглашение основываются непосредственно на результатах процесса оценки.

В некоторых случаях (например, когда заявитель запросил финансирование и из другого источника) происходит так, что бенефициант подготовил полный технический проект еще до начала процесса оценки. Очевидно, что такая ситуация для агентства предпочтительнее. Она означает использование в процессе оценки более реалистичных данных по стоимости работ, а это уменьшает для агентства фактор неопределенности в отношении стоимости проекта и, следовательно, способствует уменьшению финансовых рисков в период после принятия решения. Агентство может вполне официально указать на предпочтительность указанной ситуации, установив правило, по которому такие проекты получают на этапе оценки большее количество баллов и, следовательно, занимают более высокое место в ранговом списке.

#### *Изменение стоимости проекта после проведения тендера*

Как уже было сказано выше, **реальные расходы по проекту становятся известны только по результатам тендера**. Весьма вероятно, что на этапе закупок фактические затраты будут отличаться от указанных в финансовом соглашении; причем это может быть и в сторону увеличения, и в сторону уменьшения (допустим, на 20-30% ниже или выше зафиксированных в контракте).

Эта проблема может решаться по-разному. Один из наиболее целесообразных подходов – фиксирование уровня помощи либо в абсолютных значениях (например, один миллион евро), либо в процентах от совокупных оплачиваемых расходов (например, 50%). Эта практика используется большинством успешно действующих агентств (Экофонд Польши, Краковский региональный фонд охраны окружающей среды и управления водными ресурсами, Австрия). При этом из двух вариантов выбирается тот, который обеспечивает для агентства наилучшие результаты. Следует понимать, что:

---

<sup>12</sup> Строительство «под ключ» означает принятие на себя подрядчиком полной ответственности за реализацию проекта – от технического проектирования до полного выполнения проекта. Такой подход может оказаться удобным для агентства, поскольку позволяет ему разделить с бенефициантом риски, связанные с реализацией проекта, однако это не означает, что проекты «под ключ» не должны проходить тщательную и жесткую проверку на этапе оценки, т.к. цели агентства заключаются не в простом распределении средств, а в обеспечении экологических улучшений.

- При возможном снижении затрат - целесообразнее предложить финансирование в процентах от оплачиваемых расходов по проекту. Тогда от снижения затрат выигрывает и агентство, и бенефициант.
- При возможном увеличении затрат – целесообразнее установить размер субсидии в абсолютных значениях. Тогда от агентства не потребуется выделения дополнительных ресурсов, а увеличение стоимости проекта скорее будет означать фактическое снижение уровня поддержки бенефицианта агентством.

В принципе, существенные различия в уровне расходов до и после проведения тендера должны быть скорее исключением, поскольку иначе это будет означать неумение персонала агентства выявлять риски и потенциальные проблемы на более ранней стадии работы с проектом и отсутствие у персонала агентства понимания соответствующего сектора рынка (оборудование и услуги, имеющие отношение к природоохранной деятельности). В любом случае, агентство должно в самом начале четко уведомить заявителя о том, что **оценка проекта будет осуществляться исключительно на основе исходных данных по объему проекта, представленных заявителем**, и что агентство будет финансировать только расходы, обоснованные таким образом.

**Вставка 14. Действия агентства в связи с возможностью изменения стоимости проекта после проведения тендера**

- Установить предельный уровень помощи – в процентах от совокупных расходов по проекту или в абсолютном значении. В зависимости от обстоятельств использовать вариант, более предпочтительный для агентства.
- Включить в соглашение о финансировании положение, устанавливающее, что оценка проекта осуществляется исключительно на основе исходных данных по объему проекта, представленных заявителем, и что агентство сможет финансировать только расходы, обоснованные таким образом.
- Рассматривать каждый проект отдельно и принимать решения индивидуально. Тщательно анализировать ценовую разницу и ее причины. Если повышение стоимости является обоснованным, скорректировать соглашение о финансировании соответствующим образом и лишь затем производить выплаты.
- В том случае, если ценовая разница слишком значительна и выяснилось, что заявитель вводил агентство в заблуждение, намерено занизив в заявочной форме уровень расходов, расторгнуть контракт с заявителем. Для этого в контракт должно быть включено соответствующее положение.
- В случае более сложных проектов оговорить для себя право участия (в качестве наблюдателя) в комитете по оценке предложений, поступающих в ходе проведения тендера, и таким образом контролировать проведение тендера в плане соблюдения бенефициантом правил закупок и выбора инженерно-технических решений, наиболее целесообразных с точки зрения эффективности затрат. Выдвинуть перед бенефициантом условие о том, что агентство будет консультировать его при подготовке тендерной документации по проекту.

Описанные подходы не могут решить данную проблему полностью, однако включение в контракт положения о том, что оценка проекта производится на основе данных по его объему и расходам, как они указаны заявителем первоначально (а не по результатам тендера), по крайней мере позволит ее минимизировать. Таким образом, агентству следует включить в контракт юридически значимые условия, четко обосновывающие позицию агентства в отношении изменений в отношении объема проекта, расходов и природоохранного эффекта, которые могут иметь место после проведения тендера по сравнению с первоначально заявленными. В случае

таких изменений дирекция агентства должна проинформировать о них наблюдательный совет до принятия окончательного решения о выделении средств для данного проекта. В общем, дискреционные полномочия персонала в этом смысле должны быть ограничены.

### ***Переговоры и согласования***

Как правило, переговоры между агентством и заявителем, которому направлено письмо с предложением о финансировании проекта, ведутся на основе информации, представленной в рамках технического проекта (технический проект должен быть подготовлен дипломированными/квалифицированными инженерно-техническими специалистами). Со стороны агентства переговоры должны вестись группой специалистов агентства, включающей, в частности, представителей экологического департамента, финансового департамента и департамента контроля, а также подразделений, работающих с заявками и занимающихся подготовкой контрактов, и юрисконсульта.

Основной целью процесса согласований является уточнение всех нерешенных вопросов до подписания окончательного соглашения (насколько это возможно) и устранение какого-либо взаимонепонимания. Сотрудники агентства, занимавшиеся оценкой проекта, должны подготовить контрольный перечень вопросов, подлежащих уточнению и обсуждению с заявителем. Он заблаговременно отсылается заявителю с тем, чтобы у него было достаточно времени для подготовки к переговорам. Пример такого контрольного перечня представлен ниже.

#### **Вставка 15. Контрольный перечень вопросов для уточнения на этапе переговоров**

Во время переговоров с заявителем агентству необходимо:

- полностью определить объем проекта, включая утверждение плана по материалам и оборудованию, а также природоохранных результатов проекта, объема расходов и финансового графика по проекту;
- согласовать с заявителем точный объем финансовой помощи, которую предоставляет агентство, и график платежей, выполняемых агентством;
- в случае выдачи кредита согласовать с заявителем его условия (срок погашения, процентная ставка, график платежей в погашение основной суммы и процентов по кредиту, льготный период);
- убедиться в полноте, действенности, точности и достоверности официальных, юридических и финансовых документов, представленных агентству;
- согласовать даты подготовки технической и финансовой отчетности и предельных сроков ее предоставления, а также посещение представителями агентства объекта (объектов) заявителя с целью их инспектирования;
- уточнить требования по документации и отчетности, относящихся к результатам выполнения проекта и достижения природоохранного эффекта, а также установленные агентством процедуры последующей приемки и утверждения результатов проекта;
- определить должностных лиц, уполномоченных на подписание соглашения с агентством, а также любых иных документов, которые будут требоваться от бенефицианта на стадии выполнения проекта и после его завершения;
- согласовать с заявителем правила и процедуры в отношении закупок;
- согласовать с заявителем пункты контракта, регулирующие разрешение споров.

После успешного завершения переговоров готовится и согласовывается меморандум, который подписывается всеми сторонами. Содержание указанного меморандума будет еще одним основанием для принятия агентством окончательного решения. Дирекция агентства

должна будет обсудить меморандум наряду с результатами экологической, технической, экономической и финансовой оценки проекта. В том случае, если окончательное решение оказывается положительным, агентство приступает к подготовке соглашения о финансировании (контракта). Если же на данной стадии проект отклоняется (что не может происходить слишком часто, т.к. персонал агентства обязан выявлять основные проблемы на более ранних стадиях работы с проектом), агентство направляет заявителю официальное письмо, в котором четко указываются причины отказа. В таком случае агентству следует дать заявителю достаточное время - например, 15 дней - для подготовки возражений или апелляции. Сотрудники агентства должны ответить на представленные возражения, как только будут собраны все необходимые фактические данные - желательно, не позднее 15 дней после представления заявителем апелляции в агентство. Агентству следует сохранять всю переписку с такими заявителями.

Крайне важно (и это должно быть главным содержанием переговоров с заявителем), чтобы у сторон был очень подробный план реализации и финансовый план проекта с четким указанием и описанием тех мероприятий по проекту, которые будут финансироваться агентством и по которым счета будут выставляться отдельно.

Решение агентства о финансировании проекта должно содержать указание на определенный период, в течение которого оно остается в силе (от четырех до девяти месяцев). Если по истечении указанного периода стороны не достигают соглашения, проект может считаться отклоненным. Указанный период может быть продлен по просьбе заявителя – при условии, что такая просьба будет подтверждена объективными причинами. С другой стороны, если с самого начала был установлен достаточно длинный период (например, 9-12 месяцев), никаких исключений делать не следует. Если же указанный период короче, исключения допускаются только в том случае, если продолжительным оказывается проведение тендера (в соответствии с законом).

Так, в Краковском региональном фонде обычно требуют, чтобы тендер был завершен еще до подписания контракта между Фондом и бенефициантом. Более того, Фонд требует от бенефицианта предоставления контракта, заключенного им с подрядчиком, а также программу выполнения проекта, подписанную подрядчиком.

#### **Вставка 16. Поэтапная подготовка переговоров с заявителем**

- Определение даты переговоров с заявителем
- Назначение сотрудников агентства, которые будут участвовать в переговорах
- Подготовка контрольного перечня со всеми вопросами, требующими уточнения
- Направление указанного контрольного перечня заявителю
- Проведение переговоров
- По достижении соглашения – подготовка меморандума, который затем должен быть подписан всеми сторонами
- Рассмотрение меморандума дирекцией агентства
- При положительном решении дирекции – извещение о нем заявителя; при отрицательном решении – направление заявителю официального письма с четким указанием всех причин отклонения проекта
- Определение периода, в течение которого предложение агентства сохраняет силу

### ***Подготовка и заключение контракта***

На этом этапе готовится и подписывается соглашение о финансировании. Агентству следует разработать стандартный контракт, текст которого бенефициант должен получить заблаговременно. Контракт определяет правовые рамки взаимоотношений агентства с заявителем, включая (среди прочего) подробное описание мероприятий по проекту и расходов, финансируемых агентством, а также объем финансовой помощи и график выплат со стороны агентства. В контракте также должны быть указаны метод и график проведения агентством инспекционных проверок в период выполнения проекта. Агентству следует разработать разные типовые контракты для различных категорий проектов и механизмов финансирования. Тексты этих стандартных/типовых контрактов должны быть в открытом доступе с тем, чтобы с ними могли ознакомиться все заинтересованные стороны. Заявителям же следует изучить их до того, как они будут обращаться в агентство за финансированием.

Помимо двусторонних контрактов, заключаемых между агентством и заявителем, агентству, возможно, также придется разработать многосторонние контракты (в зависимости от категорий проектов, их сложности и используемых источников финансирования). Это могут быть контракты между агентством-бенефициантом-подрядчиком или агентством-бенефициантом-третьей стороной или агентством-бенефициантом-банком. В любом случае, такие контракты должны быть подготовлены и завизированы (до подписания) квалифицированными юристами.

### ***Элементы контракта***

После того, как условия контракта согласованы, а финансовыми специалистами и юристами собрана и тщательно проверена вся необходимая документация, координатор проекта может обратиться в дирекцию агентства с предложением о подписании контракта. Если в вашем агентстве контракты подписываются двумя членами дирекции, желательно, чтобы один из них отвечал в агентстве за финансы.

Ниже представлены основные элементы стандартного контракта (соглашения о гранте/кредитного соглашения). Пример взят из практики Национального фонда Польши.

#### **Вставка 17. Возможные элементы стандартного соглашения о гранте/кредитного соглашения**

Как минимум, в стандартном соглашении о гранте должны быть указаны:

- стороны соглашения;
- предмет соглашения;
- общая стоимость проекта;
- сумма гранта и его доля в общей стоимости проекта;
- дата завершения проекта;
- запланированные результаты строительства и природоохранный эффект, ожидаемый от проекта;
- крайние сроки предоставления документов, подтверждающих завершение различных этапов проекта и полное завершение проекта в целом;
- процедура «приемки» и утверждения полученного природоохранного эффекта;
- способ и график выплат, совершаемых агентством в пользу бенефицианта;
- номера банковских счетов бенефицианта;
- права агентства по контролю и проверке использования суммы гранта, выделенного бенефицианту;
- санкции, применяемые в случае ненадлежащего исполнения контракта.

В дополнение к этому в кредитном соглашении должны быть указаны:

- сумма кредита и его доля в общей стоимости проекта;
- процентная ставка и льготный период;
- дата погашения кредита (дата, в которую погашается остаток задолженности по кредиту);
- сроки и график выплаты процентов по кредиту и основной суммы кредита;
- форма обеспечения кредита.

Помимо перечисленных выше элементов, обычный стандартный контракт должен также включать положение о **прекращении действия** контракта (см. Вставку 18) и положение о **разрешении споров**.

#### **Вставка 18. Основания для расторжения контракта**

Национальный фонд Польши вправе расторгнуть соглашение о гранте/кредитное соглашение с бенефициантом (и если это кредитное соглашение, потребовать незамедлительной уплаты непогашенной части задолженности) в случае:

1. использования суммы кредита/гранта или ее части на цели, отличные от указанных в контракте;
2. наличия отклонений от плана выполнения проекта и/или финансового графика по проекту;
3. более чем 30-дневной просрочки относительно согласованных дат погашения основной суммы кредита и процентов по нему;
4. незавершения проекта в установленный контрактом срок или невыполнения природоохранных или материально-технических задач, определенных контрактом;
5. непредоставления бенефициантом информации о своем финансовом положении, как это требуется контрактом, и особенно в случае, если бенефициант:
  - а. не уведомил Фонд о превышении установленной доли фактических расходов по проекту;
  - б. не представил дополнительных гарантий погашения кредита в сроки, согласованные с Фондом, и Фонд в связи с этим считает, что погашение кредита находится под угрозой;
6. затягивания переговоров о пересмотре условий кредита более чем на 30 дней по вине бенефицианта;
7. отказа бенефицианта предоставить объяснения относительно выявленных Фондом нарушений или непредоставления затребованных Фондом документов; воспрепятствования персоналу Фонда в инспектировании объекта (объектов);
8. отказа бенефицианта возратить средства, указанные Фондом в его требовании о погашении суммы в превышение доли Фонда в финансировании фактических расходов по проекту.

В случае расторжения соглашения в силу любого из перечисленных оснований бенефициант обязан в течение 14 дней после получения извещения о расторжении соглашения возратить Фонду непогашенную часть кредита, а также иные суммы, подлежащие уплате.

В случае более чем 30-дневной просрочки погашения основной суммы кредита и/или процентов по нему относительно согласованных дат выплат, Фонд может потребовать от бенефицианта незамедлительной выплаты непогашенной части кредита и процентов, а также штрафных процентов в размере, установленном соглашением.

В случаях, перечисленных в пунктах 2, 3, 4, 5 и 7 выше, Национальный фонд Польши требует незамедлительного погашения оставшейся части кредита и процентов. Расчет производится по учетной ставке Национального банка Польши (применяемой им при переучете частных коммерческих векселей) на сумму погашенной части кредита на период, в течение которого средства находились в распоряжении бенефицианта. Кроме того, к бенефицианту также может быть применена договорная неустойка в размере 25% суммы кредита.

В случаях, перечисленных в пунктах 6 и 8 выше, Фонд требует немедленного возврата суммы кредита, не погашенной на настоящий момент (с процентами).

В положении о разрешении споров указывается процедура, в соответствии с которой будут разрешаться любые противоречия, которые могут возникнуть в связи с выполнением контракта. На тот случай, если спор не может быть разрешен путем обоюдного соглашения, требуется четко указать арбитра и место арбитража. Указанные положения контракта имеют особо важное значение, т.к. именно они защищают государственные средства от неправомерного использования и коррупции.

#### *Основные приложения к контракту*

Помимо основного текста, контракт может включать некоторое количество приложений. Опыт показывает, что таких приложений к контракту должно быть как минимум три, а именно:

- а/ материально-технический план реализации проекта и финансовый график проекта;
- б/ план закупок для мероприятий, которые будут финансироваться агентством;
- в/ правила в отношении инвойсирования (частота выставления счетов, количество экземпляров, лица, уполномоченные на подписание документов) и требования к отчетности (в стандартном формате, предложенном агентством).

Это неотъемлемые элементы контракта, имеющие целью защиту государственных средств от неправомерного использования.

#### Технический и финансовый план реализации проекта

Технический и финансовый план реализации должен включать как можно более подробные данные по всему проекту, с указанием всего оборудования и материалов, которые будут финансироваться агентством и счета по которым будут выставляться отдельно. Кроме того, должны быть четко описаны все ожидаемые экологические результаты и приложен план их достижения. В плане реализации должны быть отражены все промежуточные мероприятия, разделяемые по функциональным, технологическим или временным признакам. Должна быть четко указана стоимость каждого из этих мероприятий.

Кроме того, в поддержку плана реализации должны быть представлены административные разрешения и заключения, выданные различными органами власти и подтверждающие наличие у заявителя соответствующих прав и его готовность к выполнению проекта. В частности, это могут быть: разрешения на строительство; секторальные (природоохранные) разрешения (например, относящиеся к водоснабжению и водоотведению); разрешения на сбросы, с указанием их допустимых уровней; комплексные природоохранные разрешения (в соответствующих случаях); заключение соответствующей природоохранной/санитарной инспекции; заявления других организаций и финансовых институтов об их намерении оказать проекту финансовую поддержку (например, муниципальных властей, выделяющих финансирование из бюджета).

Что касается расходов, определенных в финансовом графике, то они должны основываться на информации и ценах, указанных в техническом плане реализации. Каждый раз, когда финансовый график корректируется, заявитель должен указывать самые последние данные по имеющимся ценам и расходам. В своей окончательной редакции финансовый график, прилагаемый к контракту, должен отражать все изменения, возникшие после проведения тендера. Если ко времени подписания соглашения о финансировании тендер еще не проводился, в соглашение должны быть включены прямо сформулированные положения,

предусматривающие корректировку суммы финансирования, предоставляемого агентством. Финансовый график должен быть скорректирован после подписания соглашения о финансировании, но до начала работ (поставок). План реализации проекта и финансовый график должны быть подготовлены в соответствии с формальными и юридическими требованиями, изложенными в официальных и рабочих документах агентства.

Крайне важно, чтобы на самых ранних этапах работы с заявителем ему была представлена четкая и исчерпывающая информация относительно статей расходов, которые не будут финансироваться агентством. Это поможет сэкономить время и деньги (заявителя и агентства) на этапе подготовки и оценки заявки. Так, в Национальном фонде Польши разработан перечень статей расходов, которые не финансируются Фондом, и эта информация в самом начале доводится до сведения заявителей. Указанный перечень представлен ниже.

**Вставка 19. Статьи расходов, не финансируемые Национальным фондом Польши**

- подготовка проектной документации
- подготовка технико-экономического обоснования проекта (предварительного и полного)
- сборы, связанные с получением разрешений/лицензий
- оплата консультантов, привлеченных в связи с выполнением проекта
- топографо-геодезические работы
- озеленение, ландшафтная архитектура и огораживание
- подготовка (сборка и разборка) вспомогательного оборудования на строительной площадке
- расходы, относящиеся к земельному участку/участкам, на которых будет выполняться проект (покупка, аренда, земельный налог и т.д.)
- строительство дорог, тротуаров и т.д. (за исключением подъездных путей, технологически необходимых и связанных с проектом)
- проведение телефонных линий, энерго- и водоснабжение на строительном объекте
- расходы, связанные со строительством на объекте административных зданий и помещений для персонала (или обустройством административных помещений и помещений для персонала в других зданиях)
- лабораторное оборудование (например, реагенты, лабораторная стеклянная посуда, малоценное оборудование, которое не относится к основным фондам, создаваемым в ходе выполнения проекта)
- дренаж ливневых вод, боковые сливы, подключение домохозяйств к водопроводной сети и газовой магистрали
- газификация городских и сельских населенных пунктов, за исключением сетей и трубопроводов, которые подают газ к модернизированным станциям и объектам, работающим на газе (например, котельным или генераторам)
- работы по демонтажу/сносу при завершении проекта
- налог на добавленную стоимость (если он не относится на расходы бенефицианта)
- системы центрального отопления и горячего водоснабжения
- проценты и комиссии по кредитам и займам, полученным бенефициантом в банках и иных финансовых институтах (включая МФИ)
- издержки, возникшие в результате изменения валютного курса
- комиссии по гарантиям, выданным бенефицианту на период выполнения проекта
- затраты, связанные с организацией инвестиционного процесса (юридические и нотариальные услуги, осуществление инвестором и проектировщиком контроля за выполнением проекта, обучение персонала и т.д.)
- непрямые затраты (за исключением приобретения оборудования, издержек освоения предприятия и таможенных пошлин)

## Мониторинг выполнения проекта и финансовые трансферты

Мониторинг выполнения проекта является предпоследним этапом проектного цикла. Надзор и мониторинг начинаются с момента подписания соглашения о финансировании и продолжаются до завершения всех материально-технических мероприятий по проекту и окончательного урегулирования финансовых отношений.

В настоящем разделе говорится о первом уровне контроля, т.е. о мониторинге выполнения проекта; в нем рассматриваются инструменты, позволяющие обеспечить ровное и беспрепятственное выполнение проекта, что, в свою очередь, является условием достижения заявленных природоохранных целей. В настоящем разделе также рассматриваются вопросы, относящиеся к финансовым трансфертам и мерам предосторожности, предпринимаемым агентством при их осуществлении.

### *Мониторинг выполнения проекта (контроль первого уровня)*

Мониторинг представляет собой управленческий инструмент, на основе которого агентство оценивает ход выполнения отдельных проектов и их результаты. Мониторинг позволяет агентству накапливать и анализировать свой опыт для совершенствования работы с проектами и повышения их качества в будущем. Мониторинг – это непрерывный процесс, заключающийся в сборе и анализе информации с целью оценки хода выполнения проекта и его продвижения к заявленным результатам. Процесс мониторинга должен продолжаться и после завершения проекта.

Необходимо, чтобы на проведение мониторинга агентство выделило достаточные финансовые средства и рабочее время персонала. Это позволит избежать дорогостоящих ошибок в будущем.

Качество мониторинга может быть значительно выше, если агентство разработает и внедрит реляционную базу данных, с помощью которой по запросам можно будет быстро генерировать отчеты (управленческие и о ходе выполнения отдельных проектов). Использование централизованной системы хранения данных, а также унифицированных процедур генерации данных и управления информационными потоками позволит повысить качество и доступность информации. Фиксация данных мониторинга имеет очень важное значение для так называемой коллективной памяти организации.

Надлежащий мониторинг выполнения проектов требует от агентства наличия определенных инструментов проверки и контроля. Для этого агентству необходимо разработать:

- (i) Правила для исполнителей проектов по предоставлению отчетности, отражающей ход выполнения проекта - такая отчетность должна включать информацию, касающуюся финансовых расчетов, хода выполнения материально-технических мероприятий и достижения природоохранных целей. Лучше всего, когда указанные правила включены в контракт (после согласования с бенефициантом);
- (ii) Правила для персонала агентства по проведению мониторинга – необходимо, чтобы эти правила были включены в сборник инструкций для персонала, должностные инструкции или иные подобные документы агентства.

Ниже (Вставка 20) представлен перечень минимальных мер, призванных обеспечить надлежащий уровень мониторинга и контроля за ходом выполнения проектов со стороны агентства.

**Вставка 20. Минимальные условия, позволяющие обеспечить надлежащий уровень мониторинга и контроля за ходом выполнения проектов**

- для каждого проекта специально назначается координатор из числа сотрудников агентства, обязанностью которого является постоянный и тщательный мониторинг выполнения данного проекта
- от каждого бенефицианта агентство требует предоставления подробных материально-технических отчетов о ходе выполнения проекта (промежуточных и итоговых), подготавливаемых в соответствии с условиями контракта и в формате, разработанном агентством
- координатор проекта, отвечающий за мониторинг проекта, тщательно проверяет все технические отчеты и документацию на соответствие требованиям, установленным контрактом
- все финансовые отчеты и счета проверяются и визируются финансовым менеджером из числа сотрудников агентства
- в инструкции для персонала включены подробные правила проведения инспекций на объектах
- в случае более сложных проектов или по мере необходимости агентство привлекает внешних экспертов
- агентством разработаны правила в отношении изменения стоимости проекта (экономия средств и перерасход) на этапе реализации
- агентство продолжает постоянный мониторинг и в период после завершения проекта – в частности, на этапе эксплуатации объектов

#### Правила по отчетности о ходе выполнения проекта

По сути дела, мониторинг хода выполнения проекта начинается даже не с момента подписания агентством и бенефициантом соглашения о финансировании, а еще на этапе переговоров и уточнения требований по отчетности, установленных агентством. Агентству следует разработать четкие правила по отчетности о ходе выполнения проектов. Агентству необходимо также разработать стандартные формы отчетности для каждой категории проектов, которые оно поддерживает. Агентство должно требовать предоставления отчетов как на стадии выполнения проектов (промежуточный отчет), так и по их завершении (итоговый отчет). Регулярность предоставления отчетов должна соответствовать условиям, закрепленным в контракте и основных приложениях к нему, а также техническому плану реализации (с учетом установленных в нем сроков) и финансовому графику.

Итоговый отчет включает информацию об экологических улучшениях, полученных в результате выполнения проекта; в итоговом отчете также проводится их сравнение с заявленным природоохранным эффектом, как он был представлен в предложении по проекту. При отсутствии запланированных экологических улучшений бенефициант обязан предоставить агентству четкие объяснения этому, после чего агентство выбирает для себя образ действий в соответствии с положениями контракта.

#### Правила, определяющие надлежащий мониторинг выполнения проекта

На этапе реализации необходимо как минимум один раз провести проверку материально-технического выполнения каждого проекта, а в случае выявления каких-либо проблем могут

потребоваться и дополнительные проверки. Есть два основных способа осуществления надзора за материально-техническим и финансовым выполнением проекта, а именно:

- содержательная проверка документов, предоставляемых бенефициантом;
- посещение объектов.

На этапе реализации мониторинг может быть разделен на технический и финансовый надзор. Мониторинг осуществляется координатором проекта со стороны агентства. Координатор отслеживает проект с самого начала и до его завершения и отвечает за **технический надзор**, целью которого является обеспечение выполнения соответствующих требований и своевременное материально-техническое завершение проекта в соответствии с графиком и условиями, закрепленными соглашением о финансировании. Если предоставляемая бенефициантом информация оказывается неясной или не соответствует техническому плану реализации, координатор должен затребовать у бенефицианта дополнительные разъяснения. Например, в польском Экофонде перед тем, как принять этап проекта в качестве выполненного, от бенефицианта требуют предоставления следующих документов:

- сводный отчет, которым подтверждается завершение всех мероприятий, запланированных для данного этапа проекта;
- полный комплект счетов (с копиями), как это указано в Таблице 15, подтвержденных бенефициантом;
- копия протокола технической приемки, прилагаемая к счету;
- список расходов по выполнению проекта, покрываемых из средств Фонда – он готовится в виде таблицы (см. Таблицу 15) и визируется бенефициантом.

**Таблица 15. Польский Экофонд: стандартная форма отчетности по расходам, произведенным на данном этапе проекта**

Статья	Пункт плана закупок	Подрядчик/поставщик	Счет-фактура	Материально-технические мероприятия	Сумма счета (в польских злотых)	
					Итого	Нетто (за вычетом НДС)
	<i>(Приложение 2 к соглашению)</i>		<i>(номер и дата)</i>	<i>(выполненные)</i>		
1	2	3	4	5	6	7

Возможно, что в случае крупных или сложных проектов для оценки выполнения отдельных мероприятий возникнет необходимость в привлечении внешних экспертов, но поскольку это связано с дополнительными затратами, их следует использовать скорее в исключительных случаях – например, если агентство приняло решение о прекращении поддержки проекта и в этой связи нуждается в дополнительном заключении внешних экспертов.

**Финансовый надзор** призван обеспечить контроль за надлежащим использованием ресурсов агентства. Он осуществляется финансовым специалистом из числа сотрудников агентства. В первую очередь, финансовый надзор заключается в проверке финансовых

документов (счетов), представляемых в агентство по мере выполнения проекта, но он также требует проведения проверок и собственно бенефицианта. Кроме того, на этом этапе **необходимо контролировать расходование бенефициантом своих собственных ресурсов и средств, полученных из других источников**, как это заявлено в прилагаемом к соглашению финансовом плане. Финансовый контроль такого рода может осуществляться в ходе посещения объекта (объектов) как координатором проекта, так и отдельно финансовым менеджером агентства.

Координатор проекта не должен утверждать промежуточные отчеты до тех пор, пока хоть какие-либо вопросы остаются невыясненными. В том случае, если содержание отчета о выполнении проекта вызывает у координатора сомнения или представленные ему разъяснения представляются ему недостаточно четкими, координатору следует отправиться на объект и на месте определить статус выполнения проекта.

Основной целью **посещения объектов** является проверка выполнения условий контракта бенефициантом. Координатор проекта со стороны агентства осматривает объект, имея при себе промежуточный отчет, представленный бенефициантом, и проверяет соответствие информации в отчете с фактическим положением дел на объекте. Координатору необходимо осмотреть объекты и мощности, созданные при поддержке агентства – в частности, здания, инженерно-технические установки, сети и закупленное оборудование. Право сотрудников агентства проходить на территорию объектов должно быть закреплено в контракте с бенефициантом.

Перед каждым посещением объекта необходимо заблаговременно сообщать об этом бенефицианту и согласовывать с ним время посещения и вопросы, подлежащие обсуждению. У представителя агентства должен быть перечень вопросов, в соответствии с которым он осуществляет инспектирование и контроль. При выявлении каких-либо несоответствий или задержек с выполнением мероприятий сотрудник агентства должен потребовать от бенефицианта дополнительных разъяснений, с учетом которых агентство и будет принимать окончательное решение по тому или иному вопросу.

Так, в польском Экофонде еженедельно проводятся совещания руководящего персонала, на которых рассматриваются вопросы, относящиеся к отдельным проектам, и тщательно изучается представленная дополнительная информация. Решения, принимаемые на этих совещаниях, протоколируются. При необходимости координатор проекта со стороны агентства анализирует ситуацию, связанную с нарушением условий контракта, и для ее исправления могут быть предприняты конкретные меры. Серьезные отклонения от технического плана реализации и финансового плана, как они представлены в соглашении, могут привести к прекращению выплат агентством или расторжению контракта с бенефициантом.

### *Финансовые трансферты*

Этап финансовых выплат для агентства является одним из самых важных. Ошибки, допущенные на более ранних этапах проектного цикла, не влекут за собой серьезных финансовых последствий для агентства, однако ситуация кардинально меняется после того, как начаты выплаты по проекту.

Контроль за расходованием средств агентства необходим для того, чтобы не допустить расхождения между тем, что оговорено в контракте, и фактическим ходом выполнения проекта (отражаемым в отчетах бенефицианта). Агентству следует тщательно отслеживать любые расхождения между условиями контракта и фактическим ходом выполнения проекта и давать им соответствующую оценку. В противном случае у агентства могут возникнуть различные

проблемы финансового и юридического характера. Например, если бенефициант использовал средства агентства для выполнения мероприятий, не оговоренных в контракте, или (что еще хуже) сумма финансовой помощи уже переведена бенефицианту полностью, агентству будет весьма трудно вернуть свои деньги. Разумеется, дело можно быть передать в суд, однако это связано с большими трудозатратами и финансовыми издержками. Кроме того, подобные ситуации серьезно подрывают репутацию агентства, давая повод для недоверия и подозрений. Во избежание ошибок, некоторые из которых могут стоить агентству очень дорого, необходимо использовать как можно больше мер предосторожности. На данном этапе они помогут агентству защитить государственные ресурсы от неправомерного использования. В частности, агентству следует:

- избегать выплаты бенефицианту всей суммы финансовой помощи до фактического завершения работ;
- избегать авансовых выплат;
- выплачивать средства частями;
- производить выплаты только после того, как бенефициантом представлены, а персоналом агентства тщательно проверены и завизированы все счета и вся отчетность, оговоренные в контракте;
- переводить средства бенефицианту только против счетов, выписанных подрядчиком и подтвержденных бенефициантом;
- когда выплаты направляются не подрядчику, а бенефицианту, требовать от бенефицианта открытия специального субсчета;
- останавливать выплаты при нарушении бенефициантом условий контракта, информируя об этом бенефицианта и письменно обосновывая принятое решение.

Настоятельно не рекомендуется производить авансовые выплаты или сразу переводить бенефицианту всю сумму финансовой помощи еще до того, как у него возникли фактические расходы. Имеющийся опыт свидетельствует о том, что это создает высокую вероятность неправомерного расходования государственных средств. Возможно, у бенефицианта нет необходимых ресурсов для запуска проекта, но предполагается, что подрядчик (связанный с бенефициантом соглашением) имеет достаточные финансовые потоки и может взять на себя финансовое бремя, связанное с началом работ по проекту. Отступление от этого правила возможно только в исключительных случаях – например, при оказании финансовой поддержки НПО, выполняющими природоохранные проекты, школам, детским садам, церквям и т.д.

Опыт также показывает, что целесообразнее всего производить выплаты траншами, однако еще более важно, чтобы агентство выделяло ресурсы только после завершения определенного этапа проекта – против счетов подрядчика, подтвержденных бенефициантом и представленных в агентство для оплаты. Сам же перевод средств может производиться только после проверки сотрудниками агентства всех финансовых документов и отчетности (в том числе, на соответствие условиям контракта). После этого агентство переводит деньги бенефицианту, который, в свою очередь, выплачивает их подрядчику.

Если же выплаты направляются непосредственно бенефицианту, против счетов подрядчика, тогда агентству следует потребовать от бенефицианта открытия специального

субсчета, на котором будет обслуживаться кредит/грант. Указанный счет будет контролироваться агентством, и бенефициант сможет расходовать средства со счета только при наличии разрешения агентства. К тому же, такая практика позволяет отделить транзакции, связанные с проектом, от всех прочих транзакций.

В случае несоблюдения бенефициантом каких-либо установленных сроков агентство может приостановить оплату счетов, должным образом проинформировав об этом бенефицианта и указав основания такого решения. При этом все последствия, связанные с приостановкой платежей, ложатся на бенефицианта.

#### *Отклонения от условий соглашения о финансировании*

Такие отклонения могут иметь место, когда:

- (i) бенефициант сокращает свои издержки за счет выполнения определенных мероприятий с меньшими затратами, чем это предусмотрено в финансовом плане;
- (ii) совокупная стоимость проекта изменяется в силу объективных причин (например, резкого повышения цен и т.п., что ведет к перерасходу средств);
- (iii) бенефициант использовал средства, выделенные агентством, на покрытие расходов, которые не были согласованы с агентством.

Весьма вероятно, что в своих интересах бенефициант будет пытаться выполнить определенные мероприятия по проекту с меньшими затратами, нежели это было определено финансовым планом, прилагаемым к контракту. Как уже говорилось выше, в таком случае агентству следует придерживаться принципа равной экономии для себя и для бенефицианта, и для этого агентству нужно будет удержать пропорциональную сумму из средств, выделенных для финансирования данного проекта. Если же, с другой стороны, в ходе выполнения проекта произойдет перерасход средств, агентству не следует соглашаться на увеличение объема финансовой помощи. В принципе, такие ситуации являются для агентства неприемлемыми – за исключением тех случаев, когда бенефициант уведомил агентство о своих намерениях и получил согласие агентства на изменение уровня расходов. Очень важно, чтобы агентство поддерживало постоянный контакт с бенефициантом; это позволит персоналу агентства лучше понимать любые изменения в выполнении проекта. В любом случае, не следует производить каких-либо выплат бенефицианту до прояснения ситуации. Так, в Австрии при перерасходе средств свыше 15% от суммы контракта стороны должны еще раз пройти всю процедуру рассмотрения заявки; грантовый компонент при этом уменьшается.

В целях успешного выполнения проекта и обеспечения запланированных экологических улучшений агентство может предложить бенефицианту открыть счет условного депонирования (счет «эскроу»), операции на котором будут производиться только с согласия агентства. Так, польский Экофонд и австрийский Kommunalkredit держат на таких счетах 5% от суммы каждого гранта, разрешая выплату средств только после представления бенефициантом всех итоговых отчетов и их утверждения. Такого рода обеспечение дисциплинирует бенефициантов и заставляет их своевременно информировать агентство о достигнутых экологических результатах. С этим связана и необходимость продолжения мониторинга на этапе эксплуатации, т.к. в некоторых случаях природоохранный эффект может быть реализован только после выхода объекта на полную мощность.

В принципе, в случае задержки с завершением того или иного этапа проекта агентство может сократить финансирование бенефицианта на сумму накопленных в связи задержкой процентов. Период начисления процентов – от согласованной даты, на которую было запланировано выполнение данного этапа, и до даты получения агентством документов, подтверждающих фактическое завершение этапа.

Этап проекта считается завершенным после того, как агентство приняло выполненную техническую работу, а также утвердило соответствующую смету расходов и промежуточные отчеты по данному этапу. Только после этого агентство может продолжить выплаты. Что же касается соглашения в целом, то оно считается выполненным только после того, как бенефициант представил в агентство итоговые технические и финансовые отчеты, а агентство подтвердило выполнение всех мероприятий. Итоговый отчет должен подтверждать надлежащее испытание оборудования/объекта и их готовность к штатной эксплуатации, а также экологические улучшения или результаты. Такое подтверждение дается уполномоченной природоохранной инспекцией на основе фактических измерений экологических улучшений. Положительная оценка представленного отчета является основанием для того, чтобы официально считать проект завершенным.

#### **Вставка 21. Минимизация рисков на этапе выполнения проекта**

Для защиты государственных средств от неправомерного использования агентством должны применяться некоторые меры предосторожности; например:

- выполнение окончательной выплаты (или ее части) только после того, как рассмотрена, уточнена и утверждена вся техническая и финансовая отчетность;
- требование к бенефицианту об открытии счета условного депонирования, с которого расходовать средства бенефициант может только с разрешения агентства;
- принцип равной экономии расходов;
- штрафные санкции за задержку выполнения мероприятий по проекту и проекта в целом;
- уменьшение суммы финансирования на сумму процентов, накопленных за период возникшей задержки;
- в случае серьезных расхождений с согласованными планами – остановка выплат и расторжение контракта с бенефициантом;
- наложение на бенефицианта обязательства по возврату средств, потраченных на покрытие расходов, которые не были согласованы с агентством.

#### **Мониторинг и оценка в период после выполнения проекта**

Мониторинг в период после выполнения проекта и оценка результатов проекта (контроль второго уровня) завершают проектный цикл. Оценка результатов проекта в основном осуществляется на основе итогового отчета бенефицианта. При этом важнейшими элементами, требующими особенно тщательного рассмотрения, являются следующие:

- вложенные ресурсы – средства, предоставленные агентством для покрытия согласованных расходов по проекту;
- результаты проекта – созданные физические активы (например, построена водоочистная станция);
- итоги проекта – полученный природоохранный эффект или сокращение уровня загрязнения. Следует понимать, что результаты и итог – это не одно и то же. Например, водоочистная станция построена, однако вследствие каких-либо причин (не

было закончено строительство канализационной сети, и поэтому на очистку поступают небольшие объемы сточных вод, либо технология не отвечает требуемым стандартам) природоохранный эффект не может быть реализован в той мере, в которой он планировался.

Если же запланированные экологические улучшения (природоохранный эффект) по окончании проекта не достигнуты, агентству следует потребовать от бенефицианта возврата представленных средств или вступить с ним в переговоры – при условии, что расхождения объясняются объективными причинами. Такими причинами, например, могут быть отсутствие ресурсов (для завершения строительства канализационной системы бенефициант рассчитывал на средства из другого источника, но выплаты были задержаны) или временное отсутствие необходимой квалификации (рабочие водоочистной станции пока не готовы эксплуатировать оборудование для биологической очистки сточных вод, и им потребуется еще 2-3 месяца для обучения). В подобных ситуациях агентство может пойти бенефицианту навстречу и дать ему, в разумных пределах, дополнительное время для достижения запланированного природоохранного эффекта.

Таким образом, основной целью анализа результатов проекта является оценка его экологической эффективности. На этом этапе оценке должна быть подвергнута и внутренняя деятельность агентства в период выполнения проектного цикла. Систематический анализ имеет важнейшее значение с точки зрения накопления агентством опыта и является неперенным условием укрепления потенциала агентства и повышения квалификации его персонала, что необходимо для повышения качества управления проектным циклом в будущем. В оценочных отчетах, подготавливаемых на этом этапе, должны быть указаны все допущенные ошибки и проанализированы причины успеха или неуспеха поддерживаемых проектов. Необходимо также дать оценку способности агентства заблаговременно выявлять и предотвращать сбои во взаимоотношениях с заявителем и при выполнении проектов. Указанные отчеты должны содержать рекомендации относительно совершенствования управления проектным циклом, включая этап поиска проектов. Среди прочего, анализ результатов отдельных проектов дает более широкую основу для оценки значения выполняемых в рамках программы проектов с точки зрения достижения ее общих целей, эффективности программы в целом и того, как выделение государственных средств помогает добиться реальных экологических улучшений.

Непрерывный процесс оценки имеет значение и в связи с изменением экономических условий и рыночных тенденций, в силу которого агентство вынуждено корректировать условия, на которых предлагается финансирование. Оценочные отчеты должны сохраняться – как для дальнейшего использования в качестве справочного материала, так и для аудита национальными контрольно-ревизионными органами и международными аудиторскими компаниями. Например, в Австрии помимо контроля первого уровня, осуществляемого банком *Kommunalkredit*, ежегодно около 5–10% инвестиционных проектов и малых грантов (на основе случайной выборки) тщательно анализируются внешними аудиторами. При этом основное внимание уделяется точному соблюдению процедуры подачи и рассмотрения заявок и фактическому природоохранному эффекту, реализованному с помощью государственного финансирования.

Результаты оценки должны быть открыты для всех заинтересованных сторон и населения в целом, что будет способствовать более широкому общественному контролю за деятельностью агентства. Для эффективного информационного взаимодействия с заинтересованными группами агентству необходимо разработать четкую коммуникационную стратегию. Значение такой стратегии трудно переоценить – она способствует распространению информации о деятельности агентства, пониманию его целей и повышению авторитета агентства как внутри

страны, так и на международном уровне. Опыт польского Экофонда показывает, насколько важны усилия в поддержку плодотворных контактов со средствами массовой информации. В этой связи можно порекомендовать некоторые подходы, используемые Экофондом:

- проведение торжественных мероприятий по случаю завершения инвестиционных проектов, с участием руководителей агентства;
- проведение пресс-конференций, посвященных ходу выполнения программы расходов (включая рассказ о возникших проблемах) и будущим планам агентства;
- организация посещений объектов журналистами и их встреч с бенефициантами и помощь журналистам в сборе и получении информации по определенным программам расходов;
- распространение пресс-релизов, посвященных выполненным природоохранным задачам;
- участие в конференциях с целью освещения приоритетов агентства, распространения и обмена опытом и презентации агентством своего портфеля проектов;
- подготовка и распространение годовых отчетов с информацией о достижениях и планах агентства;
- обращение к бенефициантам с просьбой о размещении ими логотипа агентства на их публикациях, отчетах и оборудовании (с помощью стикеров).

Агентству следует использовать мониторинг и оценку всех проектов для извлечения полезного для себя опыта, оптимизации процедуры отбора проектов, совершенствования контрактов и механизмов мониторинга. Выводы и результаты должны быть включены в отчет о выполнении программы, который направляется агентством в соответствующее министерство и парламент страны.

#### **Резюме и рекомендации для учреждений, выполняющих программы государственных природоохранных расходов**

На этапе после отбора проекта деятельность агентства в основном заключается в принятии решения о финансировании проекта, переговорах с заявителем, подготовке и заключении контракта. Следует напомнить, что вначале речь идет лишь о желании агентства финансировать проект, подтверждением чему служит письмо-предложение, направляемое заявителю. Финансовое обязательство возникает у агентства только после подписания контракта по завершении процесса согласований.

В контракт должны быть включены положения, защищающие выделяемые государственные средства от неправомерного или неэффективного использования. Желательно, чтобы контракт включал некоторое число основных приложений – в частности, подробный технический и финансовый план выполнения проекта. Кроме того, в контракте должны быть закреплены требования к бенефицианту относительно инвестирования и предоставления отчетности, а также правила относительно финансовых трансфертов, выполняемых агентством.

В большинстве случаев соглашение о финансировании основывается на ценах, предусмотренных техническим проектом и предложенных поставщиками, однако после

проведения тендера первоначальная сметная стоимость может претерпеть изменения. Необходимо, чтобы в контракте было предусмотрено положение, определяющее действия агентства в случае изменения расходов по проекту и/или планируемого природоохранного эффекта. В любом случае, разница в уровне расходов до и после проведения тендера не должна быть значительной, ибо обратное будет означать, что персонал агентства не обладает достаточным опытом для выявления нереалистично заниженных или завышенных цен во время оценки проекта, что является основанием для отклонения таких проектов на более ранних этапах.

Завершающими этапами проектного цикла являются мониторинг хода выполнения проекта и оценка его результатов. Мониторинг требует наличия у агентства эффективных инструментов контроля, позволяющих осуществлять надзор за выполнением проекта с его начала и до его завершения как в техническом, так и в финансовом отношении.

Мониторинг выполнения проекта требует также наличия четких правил и процедур как в отношении технической и финансовой отчетности, предоставляемой бенефициантом, так и в отношении надзора, осуществляемого сотрудниками агентства. Агентство должно требовать от бенефицианта отчетов о ходе выполнения проекта на каждом его этапе. Этап утверждается в качестве выполненного только после тщательной проверки персоналом агентства всей информации и данных, содержащихся в отчете бенефицианта. Лишь затем агентство продолжает выделение средств бенефицианту. Мониторинг продолжается и на этапе эксплуатации объекта, поскольку зачастую природоохранный эффект реализуется полностью только после завершения проекта в целом и вывода установленного оборудования на полную мощность.

Оценка программы в целом и оценка всего проектного цикла не менее важны, чем оценка отдельных проектов. Систематический анализ полученных результатов имеет первостепенное значение с точки зрения накопления агентством опыта и является неременным условием укрепления потенциала агентства и повышения квалификации его персонала, что необходимо для повышения качества управления проектным циклом в будущем.

## ГЛАВА 4 ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Программы государственных природоохранных расходов – это один из основных инструментов экологической политики, используемых для достижения приоритетных национальных целей в области охраны окружающей среды на основе государственной поддержки. Выполнение этих программ должно отвечать основополагающим принципам управления государственными финансами, а именно, принципам прозрачности, ответственности, подотчетности и экономической эффективности.

«Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами» предлагают природоохранным ведомствам рекомендации относительно надлежащей подготовки программ государственных природоохранных расходов на уровне международных стандартов и критериев.

Настоящее Руководство развивает и дополняет «Образцы лучшей практики» с точки зрения их практического применения. Руководство предлагает поэтапный подход к решению различных практических задач, встающих перед организациями, управляющими программами расходов, в их повседневной деятельности.

В Руководстве рассматриваются общие обоснования государственного финансирования природоохранной деятельности и главные вопросы, которые должны быть решены государственными органами в процессе разработки программы природоохранных расходов и управления ей. В Руководстве описывается система основополагающих принципов, которых следует придерживаться учреждению-исполнителю, и основные инструменты, необходимые для ровного и беспрепятственного выполнения программы. Таким образом, Руководство охватывает все важнейшие аспекты и этапы управления государственными природоохранными расходами. Указанные этапы включают планирование, управление проектным циклом (включая оценку, отбор и финансирование природоохранных проектов), мониторинг выполнения проектов и оценку их результатов.

Программа государственных природоохранных расходов является составной частью более широкой природоохранной политики, направленной на достижение стратегических национальных целей в области охраны окружающей среды. Планирование программы осуществляется на основе экономического, финансового и рыночного анализа, который имеет систематический характер и используется для определения приоритетов программы и выбора соответствующих им решений. Функция разработки программ и выбора приоритетов в первую очередь возложена на государственные ведомства, но привлечение к этому процессу основных заинтересованных групп значительно повысит его эффективность.

В отличие от разработки программ, которая является политическим процессом, оценка проектов представляет собой технический процесс, обычно осуществляемый квалифицированными специалистами, которые несут ответственность за свои решения. Сам по себе процесс оценки проектов (даже если он производится в соответствии с лучшей

международной практикой) не может обеспечить оптимальных результатов, если на политическом уровне приняты неверные решения или не определены четкие и конкретные цели. При этом следует разделить функции разработки программ и управления проектным циклом, поскольку это позволяет обеспечить соответствие обоих процессов принципам прозрачности, ответственности и подотчетности.

Оценка проектов - это главная функция всех учреждений-исполнителей; она лежит в основе управления проектным циклом. В процессе оценки используются механизмы и инструменты отбора проектов, которые позволяют добиваться необходимых экологических улучшений с наименьшими затратами. Для того, чтобы государственные ресурсы расходовались прозрачно и эффективно, на этапе оценки проектов должны быть задействованы достаточно простые, но четкие и надежные критерии и процедуры. В первую очередь это подразумевает оценку финансовой жизнеспособности проектов и эффективности затрат по проектам. Эффективность затрат является наиболее важным критерием оценки проектов.

На этапе отбора проектов необходимо различать оценку самого проекта и оценку (анализ) заявителя. Анализ финансового положения заявителя и общих результатов его деятельности позволяет агентству выявить политические, правовые, институциональные и финансовые риски, которые могут быть связаны с заявителем и которые могут воспрепятствовать успешному выполнению проекта.

Все решения, принимаемые на этапе оценки, отбора и выполнения проектов, должны быть направлены на оптимальное расходование государственных средств, выделяемых агентством, и создание предпосылок для привлечения дополнительного финансирования природоохранных инвестиций из других источников. Кроме того, должны быть разработаны правила и процедуры, препятствующие ненадлежащему использованию государственных средств и неэффективному управлению ими.

Мониторинг на этапе выполнения проектов и после их завершения позволяет агентству оценивать не только эффективность отдельных проектов, но и (в более общем смысле) экологические улучшения, обеспеченные благодаря предоставленному агентством финансированию. Мониторинг хода выполнения проекта подразумевает использование инструментов технического и финансового надзора и контроля с начала реализации проекта и до его завершения. Мониторинг продолжается и в период после завершения проекта, поскольку во многих случаях природоохранный эффект реализуется полностью только после выхода объектов на полную мощность.

Оценка программы в целом и оценка всего проектного цикла не менее важны, чем оценка отдельных проектов. Систематический анализ полученных результатов имеет важнейшее значение с точки зрения накопления агентством опыта и является неременным условием укрепления потенциала агентства и повышения квалификации его персонала, что необходимо для повышения качества управления проектным циклом в будущем. Знания, полученные в ходе выполнения программы и оценки ее результатов, затем используются на уровне политического процесса для анализа и пересмотра приоритетов национальной политики, выполнение которых требует государственной поддержки.

## ПУБЛИКАЦИИ

- ADB (Asian Development Bank) (1997), Guidelines for the Economic Analysis of Projects, ADB, Manila (*Азиатский банк развития, 1997 г. «Рекомендации по экономическому анализу проектов»*)
- ADB (1999), Handbook for the Economic Analysis of Water Supply Projects, ADB, Manila (*Азиатский банк развития, 1999 г. «Практическое руководство по экономическому анализу проектов в области водоснабжения»*)
- EC (European Commission) (1997), Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, Valuation Unit, DG Regional Policy, EC, Brussels (*Европейская Комиссия, 1997 г. «Рекомендации по анализу затрат и выгод в инвестиционных проектах»*)
- EC (1999), Council Regulation No 1265/1999 of 21 June 1999, Official Journal of the European Communities, EC, Brussels (*ЕС, 1999 г. Регламент №1265/1999 от 21 июня 1999 г.*)
- EC (2001), Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection (2001/C37/03), OJEC, C37/3, EC, Brussels (*Рекомендации ЕС «Государственная помощь в целях охраны окружающей среды», 2001 г.*)
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (1995), The St. Petersburg Guidelines on Environmental Funds in the Transition to a Market Economy, OECD, Paris (*ОЭСР, 1995 г. «Санкт-Петербургское руководство по экологическим фондам при переходе к рыночной экономике»*)
- OECD (2000), Performance Review of the Slovenian Environmental Development Fund, OECD, Paris (*ОЭСР, 2000 г. «Обзор деятельности Экологического фонда развития Словении»*)
- OECD (2001), Managing Public Expenditure, A Reference Book for Transition Countries, Ed. by Richard Allen and Daniel Tommasi, OECD, Paris (*ОЭСР, 2001 г. «Управление государственными расходами. Справочное руководство для стран с переходной экономикой»*)
- OECD (2006a), Pearce D., Atkinson, G. and Mourato, S., Cost-Benefit Analysis and the Environment, Recent Developments, OECD, Paris (*ОЭСР, 2006 г. «Анализ затрат и выгод в природоохранных проектах - последние тенденции»*)
- OECD (2006b), Good Practices for Public Environmental Expenditure Management (C92006)84), OECD, Paris (*ОЭСР, 2006 г. «Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами»*)
- OECD (2006c), Mechanisms for Managing Public Environmental Expenditure in Selected OECD Countries, OECD, Paris (*ОЭСР, 2006 г. «Механизмы управления государственными природоохранными расходами в отдельных странах ОЭСР»*)
- OECD (2007), Trends in Environmental Finance in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia, OECD, Paris (*ОЭСР, 2007 г. «Тенденции в области природоохранного финансирования в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии»*)

- Pedro Belli, et al. (1997), *Economic Analysis of Investment Operations. Analytical Tools and Practical Applications*. The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank Institute, Washington, DC (*Педро Белли и др., 1997 г. «Экономический анализ инвестиционных операций. Аналитические инструменты и их практическое применение». Международный банк реконструкции и развития/Институт Всемирного Банка*)
- Peterson, G. (2000), *Building Local Credit Systems*, World Bank, Washington, DC (*Петерсон Г., 2000 г. «Развитие систем кредитования на местном уровне», Всемирный Банк*)
- Regional Environmental Center (REC) (2001), *Environmental Funds in the Candidate Countries*. REC, Szentendre, Hungary (*Региональный экологический центр, 2001 г. «Экологические фонды в странах-кандидатах в ЕС»*)
- Squire, L. and G. Van der Tak, H. (1975), *Economic Analysis of Projects*, World Bank, Washington, DC (*Скуир Л. и Ван дер Так Г., 1975 г. «Экономический анализ проектов». Всемирный Банк*)
- Stanek, R. (2003), *Economic and Environmental Criteria for Evaluating Investment Projects*, The Institute for Environmental Tax Reform, Warsaw, Poland (*Станек Р., 2003 г. «Экономические и экологические критерии, используемые при оценке инвестиционных проектов», Институт реформирования экологического налогообложения, Варшава*)
- UNEP (United Nations Environmental Programme) (2004), *Guidelines on Municipal Wastewater Management*, UNEP, The Hague (*Программа Организации Объединённых Наций по окружающей среде, ЮНЕП. 2004 г. «Рекомендации по управлению в сфере муниципального водоотведения и водоочистки»*)

## **ПРИЛОЖЕНИЯ**

## Приложение I: Разработка программ

### Приложение I.1: Пример определения приоритетных направлений в сфере охраны природы и природных ресурсов

Среда/Категория природных ресурсов	Группа внутри категории	Проблема, выделяемая в данной категории	Технология или процесс внутри категории
Воздушная среда	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Продукты сгорания</li> <li>• Токсичные загрязнители воздуха</li> <li>• Глобальные загрязнители воздуха</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оксиды серы, озон приземного слоя</li> <li>• Кадмий, асбест</li> <li>• Углекислый газ, метан</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Угольные котлы</li> <li>• Автотранспортные средства без каталитических нейтрализаторов</li> <li>• Цементнообжигательные печи</li> </ul>
Вода	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Биологические загрязнители</li> <li>• Химические загрязнители</li> <li>• Антропогенные и природные источники радиации</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Биологическая потребность в кислороде</li> <li>• Микроорганизмы</li> <li>• Нитраты и фосфаты</li> <li>• Пестициды</li> <li>• Тяжелые металлы</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Водоочистные сооружения</li> <li>• Водоснабжение и водоочистка</li> <li>• Предприятия по производству пищевых продуктов</li> <li>• Сельскохозяйственные технологии</li> <li>• Отвод коммунально-бытовых стоков</li> </ul>
Обращение с отходами	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Бытовые отходы и использованная тара</li> <li>• Промышленные отходы</li> <li>• Медицинские отходы</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Пластмассы, газетная бумага, стекло</li> <li>• Строительные материалы</li> <li>• Опасные отходы</li> <li>• Материалы с низким уровнем радиоактивного загрязнения</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Полигоны отходов</li> <li>• Сжигание коммунальных и опасных отходов</li> <li>• Раздельный сбор, переработка и компостирование отходов</li> </ul>
Охрана природы	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Охраняемые территории</li> <li>• Биологическое разнообразие и среда обитания</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Национальные парки</li> <li>• Выделенные биосферные зоны</li> <li>• Исчезающие биологические виды (крупные животные семейства кошачьих, перелетные птицы и т. п.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Землеотвод и отчуждение земель</li> <li>• Просвещение и повышение уровня информированности населения</li> <li>• Разведение биологических видов</li> </ul>

## Приложение I.2: Возможные доли в совместном финансировании по типам проектов

В таблице I.2.1 ниже приведены возможные варианты софинансирования, которое может быть предоставлено различным потенциальным получателям в зависимости от типа реализуемых проектов. Степень участия выражена в виде доли гранта, выделяемого на покрытие оплачиваемых (приемлемых) расходов по реализации соответствующего проекта. Представленные в таблице значения приведены только в качестве иллюстративного материала.

**Таблица I.2.1: Возможные варианты софинансирования - доли и типы грантов, предоставляемых различным получателям в зависимости от типа реализуемых проектов (в процентах от суммы оплачиваемых расходов)**

Область приложения Получатель	Биоразнообразие			Изменение климата			Охрана водных ресурсов			Наращивание потенциала		
	I*	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III
Центральное правительство	0%	75%	75%	0%	50%	75%	0%	50%	75%	0%	75%	85%
Местные органы власти	0%	75%	75%	0%	50%	75%	0%	50%	75%	0%	75%	85%
Коммунальные предприятия (водоснабжение, центральное отопление и т.п.)	0%		75%	0%		75%	0%		75%	0%		85%
Бюджетные организации (школы, больницы и т. п.)	0%	85%	75%	0%	50%	75%	0%	50%	75%	0%	85%	85%
Неправительственные организации	0%	85%	75%	0%	50%	75%	0%	50%	75%	0%	85%	85%
Предприятия частного сектора	0%	50%	75%	0%	50%	75%	0%	50%	75%	0%	50%	85%
Частный сектор: малые и средние предприятия, малые фермерские хозяйства, объединения местных жителей	25%	50%	75%	25%		75%	25%		75%	25%	50%	85%

\* I – потенциально коммерческие проекты; II – самокупаемые проекты; III – некоммерческие проекты.

В Таблице I.2.2 ниже в качестве примера возможного уровня финансовой помощи по различным категориям бенефициантов приведены данные по польскому Экофонду.

**Таблица I.2.2: Экофонд Польши - лимиты грантов на осуществление типовых проектов**

Заявители	Уровни доходов	Лимиты грантов на типовые проекты Некоммерческие проекты (ВНР < предела ВНР)
Предприятия*		До 30%
Органы самоуправления		
Группа I	$(x \leq X_{20})$	До 60%
Группа II	$(X_{20} \leq x \leq X_{70})$	До 50%
Группа III	$(X_{70} \leq x \leq X_{90})$	До 40%
Группа IV	$(x > X_{90})$	До 30%
Прочие заявители		До 50%

*Примечание: \* - для предприятий, полностью (100%) принадлежащих муниципалитетам, применяется норма, установленная для соответствующих органов самоуправления.*

*x – общий доход на душу населения, равный среднему арифметическому значению данного параметра за первые 3 года четырехлетнего периода, предшествующего году предоставления гранта.*

*$X_{20, 70, 90}$  – пределы нормы дохода (максимальные значения дохода на душу населения) для групп муниципальных образований, покрывающие 20%, 70% и 90% беднейших муниципальных образований, которые упорядочены по возрастанию общего дохода на душу населения.*

*ВНР – Внутренняя норма рентабельности*

*К категории «Прочие заявители» относятся благотворительные и религиозные организации и учреждения, добровольные экологические организации, органы управления национальными и ландшафтными парками, учреждения образования и здравоохранения, жилищные кооперативы.*

В польском Экофонде к числу типовых проектов относят некоммерческие, инновационные и стандартные проекты. Фонд не поддерживает коммерческие проекты, поскольку их финансирование вполне может осуществляться за счет коммерческих кредитов, погашаемых из полученной прибыли. Экофонд поддерживает только некоммерческие проекты по приоритетным направлениям деятельности, причем лимиты грантов привязаны к уровням доходов в муниципалитетах-получателях средств.

## Приложение II: Оценка проектов

### Приложение II.1: Возможности передачи некоторых функций внешним организациям

В таблице II.1.1 приводятся сведения о потенциальных возможностях аутсорсинга (передачи некоторых функций в рамках программы расходов внешним организациям), включая потенциальных поставщиков услуг и риски, связанные с аутсорсингом.

В случае передачи некоторых задач частным компаниям необходимо убедиться в отсутствии несовместимости функций. При составлении и заключении договоров непреложным требованием является абсолютная объективность, иначе у бенефициантов будут возникать сомнения в том, что решения по их заявкам основаны на объективных критериях и не были приняты под влиянием коммерческих интересов. В таблице II.1.2 приведены данные о потенциальной несовместимости различных функций в случае привлечения внешних организаций для их выполнения. Слово «да» в клеточке означает, что две функции (указанная сверху соответствующего столбца и указанная слева в соответствующей строке) совместимы в случае выполнения их обеими силами внешних организаций.

Таблица П.1.1. Возможности аутсорсинга

Функции, передаваемые внешним организациям	Задачи	Возможности аутсорсинга	Возможные поставщики услуг	Факторы риска
<b>Прием заявок и информационное обеспечение</b>	Разработка информационных материалов и предоставление информации относительно порядка оформления и приема заявок, организации процесса, критериях приемлемости и оценки. При необходимости, дополнительная помощь заявителям в подготовке заявок. Независимо от того, оказывается ли такая помощь самим агентством или внешними организациями, необходимо довести до сведения заявителей, что оказание им услуг по предоставлению информации (включая консультирование) и помощи в оформлении заявки не может повлиять на последующую оценку проекта.	<b>Высокие.</b> Подразделение, занимающееся приемом заявок и информационным обеспечением, не оказывает существенного влияния на процесс принятия решения о финансировании проектов.	Агентство национального уровня может передавать указанные функции своим региональным департаментам или государственным инспекциям. Государственные органы могут оказывать содействие в решении технических задач, в то время как помощь других партнеров – например, банков с развитой сетью филиалов во всех регионах - может с большей эффективностью использоваться для решения финансовых вопросов.	1) Региональные департаменты не обладают достаточными ресурсами или не имеют доступа ко всей информации, необходимой для выполнения указанных задач в полном объеме. 2) Данные функции могут эффективно выполняться банками при условии наличия между ними конкуренции, когда решающим критерием при выборе банка является качество предоставляемых им услуг. 3) Существует риск лоббирования и превышения допустимого уровня поддержки заявителей со стороны региональных департаментов. Такие ситуации могут возникать в случаях, когда региональные департаменты пытаются «продвигать» свои региональные проекты за счет проектов других регионов.
<b>Формальная оценка (проверка соответствия проектов критериям приемлемости)</b>	<u>Оценка формальных аспектов заявки</u> , в том числе проверка наличия и правильности составления и полноты всех необходимых документов (форм), приложений и разрешений.  <u>Формальная оценка правовых и содержательных аспектов</u>	<b>Высокие.</b> Хотя рассмотрение формальных аспектов заявки может осуществляться структурами, независимыми от агентства, в плане проведения оценки правовых и содержательных аспектов заявки потенциал аутсорсинга низок.	Внешние организационно-партнеры, выполняющие функции приема документов и информационного обеспечения, могут привлекаться на первом этапе формального рассмотрения заявок, поскольку он предполагает лишь оценку правильности составления и	Основной фактор риска связан не столько с аутсорсингом как таковым, сколько с вероятностью того, что критерии приемлемости определены недостаточно четко и прозрачно, вследствие чего задача, поставленная перед внешней организацией, может оказаться для нее слишком трудной (если только ее роль не

Функции, передаваемые внешним организациям	Задачи	Возможности аутсорсинга	Возможные поставщики услуг	Факторы риска
	<p><i>заявки:</i> проверка обоснованности подачи заявки с точки зрения установленных критериев, относящихся к организационной структуре заявителя, праву собственности на активы, объему проекта, приоритетности проекта для региона и т.п.</p>		<p>полноты заявки. Вариант привлечения внешних организаций для проверки обоснованности заявки с точки зрения критериев приемлемости следует рассматривать только в том случае, если это учреждение более высокого уровня и оно не может быть подвержено давлению на местном и региональном уровнях (имеется в виду давление, направленное на лоббирование отдельных проектов).</p>	<p>будет ограничена первым этапом формального рассмотрения заявок). Чем больше неоднозначность и возможность различного понимания критериев альтернативных трактовок, тем выше вероятность оказания на процесс негативного политического влияния.</p>
<b>Техническая оценка</b>	<p>Техническая оценка подразумевает рассмотрение проекта с точки зрения его технических и экологических характеристик.</p>	<p><b>Высокие.</b> Сотрудники административных подразделений агентства зачастую не обладают квалификацией, необходимой для оценки предлагаемых технологий и потенциального эффекта от реализации проекта.</p>	<p>Для проведения технической оценки могут быть найдены и привлечены консультанты и эксперты из высших учебных заведений и научно-исследовательских организаций.</p>	<p>Основной фактор риска связан с возможным конфликтом интересов вследствие того, что внешние технические эксперты, привлекаемые агентством и хорошо осведомленные о процессе технической оценки проектов, могут также быть привлечены заявителями для оказания помощи в подготовке заявок. Указанный риск можно минимизировать, включив в условия контракта с внешними экспертами положения, на определенный период запрещающие им консультировать заявителей.</p>
<b>Финансовая оценка</b>	<p>Финансовая оценка проводится для проверки финансового плана заявителя и его кредитоспособности в случае</p>	<p><b>Средние.</b> Возможен дефицит экспертов в данной области, поскольку от них требуется наличие</p>	<p>Услуги в области финансовой оценки предоставляются банками, и агентство может либо воспользоваться их</p>	<p>В основном, риск связан с проблемой ответственности за неверные решения. Такого риска можно избежать, наладив</p>

Функции, передаваемые внешним организациям	Задачи	Возможности аутсорсинга	Возможные поставщики услуг	Факторы риска
	<p>предоставления ему кредита или процентной субсидии. Финансовая оценка должна также включать проверку предполагаемых источников софинансирования.</p>	<p>квалификации, сочетающей знания государственной инфраструктуры с профессиональными навыками финансово-экономического анализа. Оптимальным решением является сотрудничество между агентством и финансовыми институтами, осуществляющими финансовую оценку на регулярной основе.</p>	<p>услугами в полном объеме, либо - если банк, как и агентство, участвует в софинансировании проектов - проводить оценку совместно с банком. Частные консультанты также могут привлекаться для проведения финансовой оценки, однако в этом случае необходимы механизмы, которые бы обеспечили личную ответственность таких консультантов за неверную оценку.</p>	<p>сотрудничество с солидными банками или иными финансовыми институтами, особенно если они также участвуют в финансировании проектов. Сотрудничество только с одним банком нецелесообразно ввиду соображений, связанных с вопросами конкуренции на кредитном рынке.</p>
<p><b>Консультации с различными заинтересованными группами</b></p>	<p>Задачи, относящиеся к консультациям с заинтересованными группами, в основном связаны с приоритетами программы, критериями приемлемости, оценки и отбора проектов, в том числе в приложении к конкретным проектам. Как правило, комментарии по конкретным проектам запрашиваются у заинтересованных групп в период подачи заявок.</p>	<p><b>Низкие.</b> За организацию консультаций с заинтересованными группами по отдельным проектам должно отвечать административное подразделение агентства. В целях обеспечения объективности возможно привлечение внешних организаций для получения и обработки запросов и замечаний по годовой программе (приоритеты, критерии приемлемости и отбора проектов).</p>	<p>Для сбора и обработки замечаний по программам предпочтительно использовать услуги какой-либо неправительственной организации или иного надежного учреждения (государственного или частного), имеющего опыт работы с большими объемами письменных отзывов и замечаний.</p>	<p>Уровень риска минимален, если консультации по конкретным проектам организуются административным подразделением агентства, выполняющего программу расходов, а процесс обсуждения прозрачен и заявитель сохраняет за собой все права и обязанности, связанные с разработкой и выполнением проекта.</p>
<p><b>Утверждение проектов</b></p>	<p>На заключительном этапе, т.е. после проведения полной оценки проекта, рассмотрения ее результатов руководящим органом агентства и предоставления заявителем дополнительных разъяснений</p>	<p><b>Низкие.</b> Указанное решение должно приниматься внутри агентства подразделением, органом или лицами, наделенными соответствующими полномочиями (например,</p>	<p>Возможности аутсорсинга отсутствуют.</p>	<p>Уровень риска минимален.</p>

Функции, передаваемые внешним организациям	Задачи	Возможности аутсорсинга	Возможные поставщики услуг	Факторы риска
	принимается окончательное решение об утверждении или отклонении данного проекта.	наблюдательным советом, руководящим органом или старшим должностным лицом).		
<b>Подготовка контрактов</b>	Заявители официально извещаются об утверждении или отклонении их проектов. В случае отклонения проекта отказ направляется заявителю в письменной форме. При положительном решении агентство начинает с заявителем переговоры, имеющие целью согласование и заключение контракта.	<b>Высокие.</b> Переписка по отклоненным заявкам должна вестись агентством самостоятельно, однако для подготовки типового контракта и инструкций, ведения переговоров и корректировки контракта могут привлекаться внешние организации при условии утверждения агентством окончательной редакции контракта.	Эта работа может проводиться как внутренними подразделениями агентства, так и внешними организациями, включая банки, юридические фирмы, страховые компании или любые иные организации, считающиеся компетентными в области осуществления административной деятельности.	Риск минимален при наличии в агентстве инстанций, которые осуществляют надзор и контроль за проводимой внешними организациями работой по подготовке контракта.
<b>Осуществление выплат</b>	Данная задача предполагает передачу денежных средств бенефициару одним или несколькими способами. Что касается субсидий в покрытие процентов по займам (процентные субсидии), то средства могут выплачиваться непосредственно кредитору.	<b>Высокие.</b> В случае долгосрочного финансирования необходимо наладить сотрудничество с организациями, имеющими бизнес-стратегию как минимум на весь согласованный период финансирования.	Наиболее логичным было бы выполнение указанной функции банком, являющимся партнером агентства; кроме того, помощь в осуществлении выплат по грантам могут оказать региональные и местные органы власти, особенно если речь идет о выплатах небольших сумм большому количеству бенефициантов.	Уровень риска обычно минимален, за исключением долгосрочных программ выплат по крупным инвестиционным инфраструктурным проектам. Для таких программ необходим выбор стабильных внешних организаций с длительным опытом работы.
<b>Контроль выполнения проектов</b>	На уровне проекта контроль направлен на соблюдение всеми сторонами договорных обязательств. Для этого требуется сертификация работы предприятий, получающих государственное	<b>Средние.</b> К данному процессу могут быть привлечены внешние специалисты (например, технические эксперты или аудиторы), однако ответственность за эту	Для выполнения указанных функций возможно привлечение любых инженерно-технических и аудиторских компаний, а также местных природоохранных агентств и инспекций.	Основной фактор риска связан с выбором внешней организации. Риск может быть минимизирован посредством выборочной проверки отчетов, подготавливаемых этой организацией.

Функции, передаваемые внешним организациям	Задачи	Возможности аутсорсинга	Возможные поставщики услуг	Факторы риска
<b>Мониторинг и отчетность по программе расходов</b>	<p>финансирование через агентство, а также проверка финансовой отчетности бенефицианта. Некоторые проекты могут подвергаться более тщательной проверке.</p> <p>На ежегодной основе производится мониторинг выполнения программы расходов, а также подготовка финансовых отчетов и отчетов по всему проектному циклу. Форма отчетности может быть предписана уполномочивающим законодательством. Расширенная оценка выполнения программы может проводиться реже, например, один раз в 3 года, и основное внимание при этом должно уделяться вопросам стратегии и управления программой.</p>	<p><b>Средние.</b> Данная функция должна осуществляться агентством или государственным органом, осуществляющим надзор за реализацией программы расходов. Возможно привлечение внешних организаций для проведения финансового аудита или подготовки годового отчета, в зависимости от того, что предписывают рабочие процедуры агентства и нормы действующего законодательства. Для проведения расширенной оценки выполнения программы расходов (она производится реже) обычно привлекаются внешние организации.</p>	<p>Подготовкой финансовой документации и годовых отчетов могут заниматься частные компании или внешние государственные учреждения. Для проведения расширенной оценки выполнения программы должны привлекаться авторитетные международные консалтинговые или аудиторские компании и/или международная организация.</p>	<p>Данная функция является наиболее важной для поддержания финансовой ответственности и прозрачности деятельности агентства. Уровень риска минимален при условии привлечения для ее выполнения авторитетных компаний или организаций.</p>
<b>Управление информацией</b>	<p>Хранение и обработка данных необходимы на всех этапах планирования и реализации проектов. Все принятые решения и их результаты должны быть сохранены в базе данных с указанием даты, ответственного сотрудника, принявшего решение, и сотрудника,</p>	<p><b>Высокие.</b> В целях обеспечения максимальной независимости функции сбора и обработки данных могут выполняться внешними организациями. Такое решение может служить дополнительной защитой от коррупции.</p>	<p>В целях обеспечения независимости для разработки системы управления данными следует привлечь международные компании, для чего рекомендуется провести международный тендер.</p>	<p>В случае привлечения внешних организаций фактором риска является вероятность создания монополии (после тендера), вследствие чего через несколько лет агентство может столкнуться с невозможностью смены поставщика услуг.</p>

Функции, передаваемые внешним организациям	Задачи	Возможности аутсорсинга	Возможные поставщики услуг	Факторы риска
	<p>подготовившего набор данных для ввода. Данная процедура должна сопровождать все решения, принимаемые организацией. Все изменения в базах данных должны быть соответствующим образом зарегистрированы.</p>			

Таблица П.1.2. Совместимость функций

	Прием заявок и информационное обеспечение	Формальная оценка	Техническая оценка	Финансовая оценка	Консультации	Утверждение проектов	Подготовка контрактов	Осуществление выплат	Контроль выполнения	Отчетность	Управление данными
Прием заявок и информационное обеспечение		Да	Да	Да	Нет	Нет	Да	Да	Нет	Да	Нет
Формальная оценка			Да	Да	Нет	Нет	Да	Да	Нет	Нет	Да
Техническая оценка				Да	Нет	Нет	Да	Да	Нет	Нет	Да
Финансовая оценка					Нет	Нет	Да	Да	Нет	Нет	Да
Консультации						Нет	Нет	Нет	Да	Да	Нет
Утверждение проектов							Да	Да	Нет	Нет	Нет
Подготовка контрактов								Да	Нет	Нет	Да
Осуществление выплат									Нет	Да	Да
Контроль выполнения										Нет	Нет
Отчетность											Да
Управление данными											

Приложение П.2. Польский Экофонд: заявочная форма (анкета) и инструкции по ее  
заполнению

(Заполняется сотрудником Экофонда)

Дата получения Экофондом: .....

№ .....

**АНКЕТА ПРОЕКТА**

**ЗАЯВКА НА ПОЛУЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ ЭКОФОНДА**

**1. НАЗВАНИЕ ПРОЕКТА:**

**2. ЗАЯВИТЕЛЬ:**

**3. МЕСТО РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА:**

**4. НАПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:**

	<b>ОСНОВНОЕ</b>	<b>СОПУТСТВУЮЩЕЕ</b>
<b>I. Снижение уровня выбросов SO<sub>2</sub>/NO<sub>x</sub>:</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>II. Охрана Балтийского моря:</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>III. Охрана климата:</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>IV. Сохранение биоразнообразия:</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>V. Обращение с отходами и очистка загрязненных почв</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Апелляция**

**5. ПРИРОДООХРАННЫЕ ЗАДАЧИ (ЗАДАЧА) ПРОЕКТА, ОБОСНОВАНИЕ ПРОЕКТА:**

**6. ТЕХНИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ ПРОЕКТА:**

**7. ВЫБРАННЫЕ ИЛИ ПЛАНИРУЕМЫЕ ПОСТАВЩИКИ (ПРОИЗВОДИТЕЛИ):**

**8. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРОЕКТА:**

ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ	ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ (В ПОЛЬСКИХ ЗЛОТЫХ)				ДОЛЯ (%)
	ГОДЫ ВЫПЛАТ: .....	АССИГНОВАННЫЕ	ЗАПЛАНИРОВАННЫЕ	ИТОГО	
СОБСТВЕННЫЕ СРЕДСТВА:					
КРЕДИТЫ:					
ГРАНТЫ:					
ЭКОФОНД: ГРАНТ:	XXXXXXXX	XXXXXXXX			
ИТОГО					100

**ЛИЦО, ПОДГОТОВИВШЕЕ АНКЕТУ  
ЛИЧНЫЕ ДАННЫЕ / ПЕЧАТЬ**

**ЛИЦО, ПРЕДСТАВИВШЕЕ АНКЕТУ В  
ЭКОФОНД  
ЛИЧНЫЕ ДАННЫЕ / ПЕЧАТЬ**

(ДАТА И ПОДПИСЬ)

(ДАТА И ПОДПИСЬ)

## **Инструкции по заполнению анкеты**

### **1. НАЗВАНИЕ ПРОЕКТА**

Название должно быть по возможности кратким и четким (одно предложение) и раскрывать характер и направление проекта.

### **2. ЗАЯВИТЕЛЬ**

В этом разделе заявитель указывает название и адрес организации / лица, выступающего в качестве главного инвестора (для инвестиционных проектов) или основного исполнителя (для проектов по сохранению биоразнообразия), а также его правовой статус (бюджетная организация, местный орган власти, государственное предприятие, компания, фонд, общественная организация, другое). Также указываются фамилия и имя лица, уполномоченного осуществлять руководство проектом от имени заявителя, номер его телефона и телефона.

### **3. МЕСТО РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА**

Указывается населенный пункт или регион страны, где будет осуществляться реализация проекта.

### **4. НАПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Следует отметить (галочкой) направление природоохранной деятельности, к которой относится проект. Экофонд предоставляет гранты на реализацию проектов в следующих областях:

1. Снижения уровня трансграничного загрязнения атмосферы выбросами SO<sub>2</sub> и NO<sub>x</sub>;
2. Сокращение загрязнения Балтийского моря;
3. Снижение выброса в атмосферу газов, вызывающих глобальные изменения климата (CO<sub>2</sub>, метан, фреоны и др.);
4. Сохранение биоразнообразия;
5. Обращение с отходами и очистка загрязненных почв.

В случаях, когда проект относится к нескольким из названных направлений, необходимо отметить и основное, и сопутствующие.

### **5. ЗАДАЧИ ПРОЕКТА И ОБОСНОВАНИЕ ПРОЕКТА**

Заявитель должен четко указать цель проекта или, если проект направлен на достижение нескольких целей, указать как основные, так и дополнительные. Формулировка целей должна отражать изменение состояния окружающей среды в результате реализации проекта.

Описывая цели проекта, заявитель должен указать экологические проблемы, на решение которых (их устранение или уменьшение) направлен проект. В обосновании необходимо доказать важность реализации проекта для улучшения состояния окружающей среды по крайней мере на одном из пяти вышеупомянутых направлений, приоритетных для Экофонда, а

также экономическую целесообразность проекта и соответствие проекта как минимум некоторым из применяемых Экофондом критериям. Важнейшими факторами считаются следующие: инновационный характер проекта в общенациональном масштабе;

- передача в процессе реализации проекта передовых технологий из стран, имеющих с Польшей соглашение об обмене долгов на охрану окружающей среды;
- реализация проекта ведет к организации экологически чистого промышленного производства в Польше.

В обосновании следует указать все измеримые полезные результаты реализации проекта для улучшения экологической ситуации (например, сокращение выбросов в атмосферу; уменьшение количества, массы или объема отходов и т.д.), а также возможные результаты, которые плохо поддаются точному измерению (например, относящиеся к охране природы).

## **6. ТЕХНИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ ПРОЕКТА**

В техническом описании проекта необходимо указать вид применяемой технологии и ее основные технические параметры (а также страну происхождения).

В этом разделе заявителю необходимо описать общие технические и организационные предпосылки, определяющие обоснованность инвестиций (включая подготовку документации и изыскание источников финансирования), как они могут быть представлены на начальном этапе инвестиционного процесса.

По уже начатым инвестиционным проектам заявителям следует указать их статус (с технической и финансовой точек зрения), а также названия компаний, ответственных за подготовку технического проекта и организацию работ по генеральному подряду. Не выполненная и требующая инвестиций часть проекта требует более детального описания, поскольку только эта часть может быть предметом обращения за финансовой поддержкой в виде гранта Экофонда.

В описаниях проектов, связанных с организационной деятельностью (в частности, проектов сохранения природных комплексов), должны быть перечислены все основные их элементы и определено их значение в структуре проекта. При наличии в проекте инвестиционного компонента также требуется его четкое описание.

По каждому проекту, связанному с ассигнованиями, необходимо указать даты начала и завершения проекта (месяц, год), либо количество месяцев, отпущенных на реализацию проекта.

## **7. ВЫБРАННЫЕ ИЛИ ПЛАНИРУЕМЫЕ ПОСТАВЩИКИ (ПРОИЗВОДИТЕЛИ) ОБОРУДОВАНИЯ**

В этом разделе заявитель указывает названия компаний (польских и/или зарубежных), выбранных или предполагаемых в качестве планируемых поставщиков оборудования. При этом необходимо различать поставщиков, т.е. торговые компании, поставляющие оборудование, и производителей, которые могут представить «сертификат происхождения».

Если поставщики еще не определены, должна быть определена и описана процедура их отбора (например, процедура тендера).

Экофонд выделяет финансирование на поставку оборудования, произведенного в Польше, либо странами-кредиторами, являющимися партнерами Экофонда. По состоянию на сентябрь 2001 г. это были США, Франция, Швейцария, Швеция, Италия и Норвегия.

## **8. ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОЕКТА**

Заявитель должен представить полный перечень источников финансирования проекта в виде таблицы, образец которой приведен в Анкете.

К собственным средствам относятся бюджетные или инвестиционные средства заявителя, выделяемые на реализацию проекта, а также финансирование со стороны будущих участников инвестиционного процесса (например, пользователей сетей газоснабжения или канализации).

Согласно таблице, финансовые ресурсы для реализации проекта подразделяются на выплаченные, ассигнованные и запланированные. Средства, фактически предоставленные в распоряжение заявителя (чему требуется документальное подтверждение), но не выплаченные ему на момент подачи документов, считаются ассигнованными. Оставшаяся часть средств, необходимых для полной реализации проекта, считается запланированной. Финансовая поддержка со стороны Экофонда принадлежит к этой последней категории.

Под таблицей укажите сумму, запрашиваемую в заявке на грант Экофонда на текущий год и все последующие годы финансового плана.

Данные по источникам финансирования должны подтверждать достаточность общей суммы финансирования для покрытия всех расходов на реализацию проекта.

Расходы, понесенные до подачи заявки в Экофонд, должны быть выражены в текущих ценах. Расходы, планируемые на последующие годы, выражаются в текущих либо прогнозируемых ценах (при этом в примечании под таблицей заявитель должен кратко описать метод определения стоимости, включая метод расчета и коэффициенты конвертации и индексации).

**Экофонд, сентябрь 2001 г.**

## ПРИЛОЖЕНИЕ К АНКЕТЕ ПРОЕКТА ПО ОХРАНЕ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ

Заполняется при подаче заявки на получение финансовой поддержки от Экофонда

(Примечание: форму можно получить в виде компьютерного файла в формате WORD 6.0.  
Запросы на получение файла направляйте по эл.почте: woda@ekofundusz.org.pl)

### Официальный и юридический статус проекта:

	ДА	НЕТ	НЕ ТРЕБУЕТСЯ
Оценка проекта, в соответствии с водным законодательством Республики Польша	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Разрешение на сброс очищенных сточных вод*	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Оценка экологического воздействия	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Разрешение на строительство	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Другие документы	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Указать название документа:

\* В данном разрешении устанавливаются условия (количество и качество), при которых разрешается сброс сточных вод, прошедших очистку.

### Мнения и отзывы экспертов:

### Объем проекта:

- Строительство водоочистой станции
- Строительство коллекторов переборки для водоочистных станций, обрабатывающих смешанные стоки
- Модернизация и/или расширение водоочистой станции

### Объем и качественные характеристики сточных вод:

- Средний объем сточных вод для очистки в сутки: ..... [м<sup>3</sup>/сутки]\*\*

\*\* Для курортов и других районов с сезонно различающейся нагрузкой указать средние объемы в сезонное и несезонное время.

### Содержание загрязняющих веществ в сточных водах:

Загрязнитель	Ед. изм.	Макс. допустимое значение**	Допустимое значение - ЕС ****	Значение в настоящее время	Плановое значение	Абсолют. изменение	Относительное изменение [%]
-	-	-	-	a	b	c = a - b	d = c/a × 100%
БПК <sub>5</sub>	г О <sub>2</sub> /м <sup>3</sup>						
ХПК	г О <sub>2</sub> /м <sup>3</sup>						
Взвешенные твёрдые частицы	г/м <sup>3</sup>						
Азот	г N/м <sup>3</sup>						
Фосфор	г P/м <sup>3</sup>						

\*\*\* В соответствии с разрешением на сброс очищенных сточных вод

\*\*\*\* Требования Европейского Союза

Нагрузка загрязнений:

Загрязнитель	Единица измерения	Значение в настоящее время	Плановое значение	Абсолютное изменение	Относительное изменение [%]
		a	b	$c = a - b$	$d = c/a \times 100\%$
БПК <sub>5</sub>	Мг/г				
ХПК	Мг/г				
Взвешенные твёрдые частицы	Мг/г				
Азот	Мг/г				
Фосфор	Мг/г				

Водоприемник (описание водного объекта):

Система переработки осадка:

Степень покрытия соответствующего района канализационной сетью после реализации проекта, описанного в Анкете:

.....%

Планируемая дата начала реализации проекта: .....

Планируемая дата завершения проекта: .....

Структура затрат на осуществление проекта: \*\*\*\*

- Водоочистные сооружения: (злотых)..... (округлить до тыс. злотых)
- Коллекторы переброски: (злотых)..... (округлить до тыс. злотых)

\*\*\*\* Для проектов, предусматривающих строительство и водоочистной станции, и коллекторов.

**Приложение П.3: Польский Экофонд: полная форма заявки для водных проектов и инструкции по ее заполнению для заявителей**

**СТРУКТУРА ЗАЯВКИ**

1. Название проекта
2. Заявитель
3. Место реализации проекта
4. Направление природоохранной деятельности
5. Задачи проекта и его обоснование
6. Описание проекта
7. Улучшение экологической ситуации в результате реализации проекта
8. График реализации проекта (материально-технический и финансовый)
9. Подрядчики и поставщики
10. Источники финансирования проекта
11. Финансовые данные по проекту
12. Текущие финансовые и инвестиционные обязательства заявителя
13. Декларация
14. Приложения

**ИНСТРУКЦИИ ДЛЯ ЗАЯВИТЕЛЯ**

Информация по пп. 1 – 4 вписывается в прилагаемый *Титульный лист* заявки.

**1. НАЗВАНИЕ ПРОЕКТА**

Название должно быть по возможности кратким и четким (одно предложение) и раскрывать характер и направление проекта.

**2. ЗАЯВИТЕЛЬ**

Указывается название и адрес заявителя (это должен быть основной инвестор), а также его юридический статус - бюджетная организация, орган самоуправления, государственное предприятие, компания, фонд, неправительственная организация, физическое лицо, иное (указать). Кроме того, указываются фамилия, имя и должность лица, уполномоченного осуществлять руководство проектом от имени заявителя, и номер его телефона и факса.

**3. МЕСТО РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА**

Указывается город или село и название предприятия или объекта, где планируется реализация проекта. Если реализация проекта осуществляется на большей территории, следует указать название муниципалитета, административного района и региона.

**4. НАПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Необходимо поставить галочку напротив направления природоохранной деятельности, которой соответствует заявка.

В случаях, когда проект относится к нескольким направлениям природоохранной деятельности, необходимо отметить как основное, так и дополнительные.

## 5. ЗАДАЧИ ПРОЕКТА И ЕГО ОБОСНОВАНИЕ

### 5.1 Описание задач проекта

Необходимо четко и ясно указать цель проекта или, если проект направлен на достижение нескольких целей, указать их все, выделив основную. Формулировка цели/целей должна отражать изменение состояния окружающей среды в результате реализации проекта.

Следует указать существующие экологические угрозы, устранение или снижение которых ожидается в результате реализации проекта.

В обосновании необходимо доказать важность реализации проекта для улучшения состояния окружающей среды как минимум на одном из направлений природоохранной деятельности, приоритетных для Экофонда, а также экономическую эффективность проекта и его соответствие по крайней мере некоторым из применяемым Экофондом критериям. В частности, предпочтение отдается проектам, в которых:

- в общенациональном масштабе применяются инновационные решения;
- используются наилучшие и проверенные технологии и организационные методы, имеющиеся на польском рынке (возможность использования в качестве образца, воспроизводимость), и в особенности приобретаемые в странах, имеющих с Польшей соглашение об обмене долгов на охрану окружающей среды.

Кроме того, в обосновании проекта необходимо показать целесообразность реализации предлагаемого проекта. В частности, заявитель должен описать соответствующие предпосылки, вытекающие из требований международных конвенций, которые подписаны Польшей, а также из требований польского законодательства, экологических стандартов, иных требований (например, направленных на снижение угроз здоровью человека) и т. п. Заявитель должен представить также документальные подтверждения того, что предлагаемые решения соответствуют директивам Европейского Союза.

Далее, следует указать значение проекта в более широком контексте, т.е. то, как он соотносится с планом землепользования, генеральным планом развития, международными или трансграничными программами защиты окружающей среды или охраны природы и т. п.

В дополнение к этому заявителю следует представить информацию относительно рассмотренных им альтернативных решений и доказать оптимальность выбранного решения с указанием его преимуществ по сравнению с иными возможными подходами к достижению природоохранных целей проекта.

Следует также учитывать, что Экофонд придает большое значение воспроизводимости предлагаемого проекта в плане применяемой технологии, т.е. возможности ее успешного использования в аналогичных проектах (демонстрационный эффект проекта).

Одним из основных критериев, применяемых Экофондом для оценки проектов, является **экономическая эффективность** проекта, определяемая как отношение стоимости инвестиций

и эксплуатационных расходов к уровню сокращения загрязнения (в частности, в сравнении с указанным показателем по другим аналогичным проектам).

В случаях, когда помимо природоохранного эффекта от проекта ожидается экономическая прибыль, необходимо подробное разъяснение причин обращения в Экофонд за финансовой поддержкой (на основе экономической информации, приведенной в п. 11).

## 5.2 Информация о заявителе

- В *заявке* должны быть приведены основные организационные и юридические сведения о статусе заявителя (документальное подтверждение юридических полномочий на заключение соглашения с Экофондом в соответствии с нормами гражданского права, а также на владение активами, возникающей в результате реализации проекта).
- Заявитель должен представить список всех завершенных, реализуемых и планируемых им природоохранных проектов (помимо проекта, являющегося предметом *заявки*).

## 5.3 Сведения о месте реализации проекта

- Функциональное описание проектного участка;
- Особая экологическая ценность проектного участка (например, расположение экологически ценных объектов по отношению к участку ведения работ);
- Градостроительные данные и сведения о планировке местности (плотность и тип застройки, численность и плотность населения и т.п.).

## 6. ОПИСАНИЕ ПРОЕКТА

Необходимо представить описание выбранной технологии очистки сточных вод (со структурной схемой водоочистных сооружений) с указанием технических характеристик системы и способа удаления осадка и других отходов, образующихся в процессе очистки стоков. Для проектов модернизации необходимо также описание исходного состояния сооружений. Для проектов, покрывающих более значительную территорию, (например, проект строительства коллекторов переброски вместо строительства одной или нескольких водоочистных станций), необходима карта системы коллекторов с указанием на ней части, к которой относится *заявка*. В соответствии с объемом и содержанием проекта в его описании должны содержаться следующие сведения:

### 6.1 Строительство новой водоочистной станции:

- а) Описание объема проекта (планируемого или выполненного);
- б) Описание источника сточных вод с указанием численности населения в районе, который будет обслуживать водоочистная станция;
- в) Степень покрытия канализационными сетями района, который будет обслуживать водоочистная станция;
- г) Тип сточных вод (бытовые, коммунальные, промышленные и т. п.);

- д) Количество и качественные характеристики сточных вод, принятые за основу при подготовке технического проекта для строительства водоочистной станции (характеристическая скорость стока, содержание загрязняющих веществ и нагрузка загрязнений на очистные сооружения);
- е) Техническое описание отдельных компонентов водоочистной станции:
- Описание сооружений для очистки сточных вод должно содержать следующие сведения: размеры сооружения, полезная емкость (для резервуаров), кубатура (для строений), краткое описание конструкции, список оборудования для технологического процесса с указанием его типа и основных технических данных (например, величины “Q” и “Н” для насосов), изготовителя и страны производства для уже выбранных элементов оборудования. В описании первичных и вторичных отстойников должны также быть отражены их основные рабочие характеристики, в частности, время выдержки сточных вод, гидравлическая нагрузка поверхности отстойника и т.д. Описания биологических реакторов также должны содержать данные о емкости каждой зоны очистки стоков, величины внутренней и внешней рециркуляции, концентрации осадка в реакторе, БПК осадка, его возрасте, количестве избыточного ила и т.п.
  - Описание сооружений по удалению осадка должно содержать следующие сведения: количество и характеристики осадка, размеры и кубатуру, краткое описание конструкции, список оборудования для технологического процесса с указанием его типа, изготовителя и страны производства для уже выбранных элементов оборудования. Кроме того, необходимо указать количество удаляемого осадка и способ его удаления.
  - Описание всех остальных сооружений станции (административных зданий, лабораторий, мастерских и т.д.), которое должно содержать сведения о назначении и размерах, а также краткое описание конструкции каждого сооружения.
  - Описания систем и сетей на территории станции (технологических трубопроводов, систем электроснабжения, водоснабжения, центрального отопления и т. п.) должны содержать сведения об их основных технических характеристиках.
  - Описания систем измерения, мониторинга и автоматического управления должны содержать сведения обо всех параметрах измерений и о способе управления водоочистной станцией. К описанию каждой системы должен быть приложен список основных ее компонентов с указанием типа, изготовителя и страны производства для уже выбранных элементов оборудования.

ж) Планируемые прямые эксплуатационные затраты после постройки станции:

№ п/п	Статья расходов	Количество	Единица	Цена за единицу [злотых]	Затраты в год [злотых]
1.	Электроэнергия				
2.	Заработная плата персонала				
3.	Отопление				
4.	Полиэлектролит				
5.	РІХ (коагулянт)				
6.	.....				
7.	.....				
<b>8.</b>	<b>Эксплуатационные затраты в год</b>				
<b>9.</b>	<b>Стоимость очистки 1 м<sup>3</sup> сточных вод</b>				

з) Предполагаемая начальная рабочая нагрузка водоочистной станции и ожидаемое время выхода рабочей нагрузки на планируемую мощность.

### 6.2 Модернизация (или расширение и модернизация) водоочистной станции:

Описание проекта должно содержать все сведения, указанные в п. 6.1 выше, а также описание существующей водоочистной станции с перечнем ее технико-эксплуатационных данных.

### 6.3 Строительство коллекторов переброски (вместо строительства одной или нескольких новых водоочистных станций):

В техническом описании проекта должны быть приведены основания для выбора предлагаемого решения с учетом как технических, так и природоохранных аспектов. Кроме того, описание должно содержать сравнительный анализ экономической эффективности, подтверждающий целесообразность данного решения с экономической точки зрения.

Техническое описание предлагаемой технологии должно содержать сведения, указанные в подпунктах (а) - (д) пункта 6.1 выше, а также данные о длине каждого коллектора, диаметрах труб, средней глубине их прокладки, количестве и пропускной способности промежуточных насосных станций и т.п. (Примечание: условные обозначения коллекторов и насосных станций должны соответствовать их обозначениям в спецификациях технического проектирования). К *заявке* должна быть приложена схема расположения элементов проекта с техническими характеристиками коллекторов (длина, диаметр, применяемые материалы т.д.). Также должны быть приведены сведения о существующих зданиях, сооружениях и строениях, расположенных в зоне прокладки коллекторов, о существующем или планируемом дорожном покрытии, уровне подземных вод, необходимости устройства коллекторов в обвалованных котлованах и т.п.

Далее, в *заявке* должны быть приведены описания применяемых материалов с указанием их изготовителей, технические описания насосных станций с указанием изготовителей насосов и другого оборудования насосных станций (названия изготовителей и страна происхождения для уже выбранных элементов оборудования), а также описание систем мониторинга и управления объектом.

Кроме того, в описании проекта должна содержаться информация о стоимости эксплуатации системы коллекторов переброски, а также об эффективности и стоимости очистки стоков на водоочистой станции, куда стоки будут направляться посредством системы коллекторов переброски.

**В каждом из описанных выше случаев требуется указание текущего состояния работ и освоения финансовых средств по реализации проекта.**

Во всех случаях, описанных в подпунктах 6.1 - 6.3, заявитель должен представить сведения об организации, подготовившей технико-экономическое обоснование проекта (его необходимо приложить к заявке) и инженерно-технические спецификации проекта.

Если на какой-либо стадии работы над проектом проводилась его экспертиза или давалась его экспертная оценка, все соответствующие материалы должны быть приложены к заявке. То же относится и к оценке воздействия на окружающую среду. Кроме того, согласно списку приложений, требуемых Экофондом, к заявке должны быть приложены все документы, касающиеся наличия необходимых разрешений или лицензий, имеющих значение для реализации проекта (или сведения о текущем состоянии процесса получения таких документов).

#### **6.4 Планируемое использование финансовой помощи Экофонда:**

Необходимо указать компоненты проекта, для выполнения которых планируется использовать финансовую помощь Экофонда. При этом следует иметь в виду, что ресурсы Экофонда в основном выделяются на строительство мощностей или технологических линий, в частности, на закупку технологического оборудования и механизмов (в том числе за рубежом), причем должны быть соблюдены требования Экофонда в отношении процедуры конкурсного отбора подрядчиков и поставщиков. Необходимо также учитывать, что предпочтение оказывается поставкам из стран-доноров Экофонда.

#### **6.5 Соответствие нормативам ЕС:**

В данном подпункте заявки должно быть приведена оценка, данная разработчиком водоочистой станции в отношении технической возможности приведения характеристик очищенных стоков в соответствие нормативам, действующим в странах Европейского Союза в настоящее время. В случае строительства коллекторов переброски такая оценка дается в отношении водоочистой станции, которая будет осуществлять очистку стоков, доставляемых посредством системы коллекторов.

### **7. УЛУЧШЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РЕЗУЛЬТАТЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА**

Данные по измеримым природоохранным результатам, ожидаемым вследствие выполнения проекта, должны быть представлены в виде таблицы следующего формата:

**Содержание загрязняющих веществ в стоках:**

ТАБЛИЦА 1

Загрязнитель	Единица измерения	Макс. допустимое значение	Допустимое значение - ЕС	Значение в наст. время	Плановое значение	Абсолют. изменение	Относительное изменение [%]
–	–	–	–	a	b	c = a – b	d = c/a × 100%
1	2	3	4	5	6	7	8
БПК <sub>5</sub>	г О <sub>2</sub> /м <sup>3</sup>						
ХПК	г О <sub>2</sub> /м <sup>3</sup>						
Взвеш. твёрдые частицы	г/м <sup>3</sup>						
Азот	г N/м <sup>3</sup>						
Фосфор	г P/м <sup>3</sup>						

В таблице должны быть приведены все максимально допустимые значения содержания загрязнителей в стоках, как они указаны в разрешении на сброс очищенных сточных вод.

В столбце 4 таблицы указываются соответствующие требования ЕС, приведенные (в соответствии с нормативами ЕС) для пропускной способности построенных или планируемых сооружений.

В случае строительства коллекторов переброски в таблице приводятся данные водоочистной станции, которая будет осуществлять очистку стоков, доставляемых посредством системы коллекторов.

**Нагрузка загрязнений:**

ТАБЛИЦА 2

Загрязнитель	Единица измерения	Значение в настоящее время	Плановое значение	Абсолютное изменение	Относительное изменение [%]
–	–	a	b	c = a – b	d = c/a × 100%
1	2	3	4	5	6
БПК <sub>5</sub>	Мг/г				
ХПК	Мг/г				
Взвеш. твёрдые частицы	Мг/г				
Азот	Мг/г				
Фосфор	Мг/г				

В таблице должны быть приведены все максимально допустимые значения нагрузки загрязнений, как они указаны в разрешении на сброс очищенных сточных вод. Для районов с сезонно различающейся нагрузкой в примечании к таблице необходимо привести данные, на основании которых разрабатывались проектные значения (нормы стока в сезонное и несезонное время, а также продолжительность сезонов).

Под таблицей необходимо также указать примерный срок/дату достижения планируемых природоохранных результатов (после пуска объекта в эксплуатацию).

Далее, желательно, чтобы заявитель представил описание ожидаемого улучшения экологической ситуации вследствие планируемого снижения нагрузки загрязнений в зоне экологического воздействия проекта.

Помимо данных, приводимых в таблицах, необходимо указать все значительные неизмеряемые экологические результаты проекта - как внутреннего, так и международного значения.

## 8. МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКИЙ И ФИНАНСОВЫЙ ГРАФИК ВЫПОЛНЕНИЯ ПРОЕКТА

Заявитель должен представить полный график реализации проекта (включая подготовительные стадии) в виде следующей таблицы:

**ТАБЛИЦА 3**

П.	Этап или компонент проекта	Дата (месяц, год)		Стоимость [тыс. злотых]	Освоение средств [%]	Источник финансиро- вания [тыс. злотых]
		начала	завершения			
1	2	3	4	5	6	7
<b>а. ЗАВЕРШЕННЫЕ РАБОТЫ</b>						
	...				100	
	...				100	
<b>б. ВЫПОЛНЯЕМЫЕ РАБОТЫ</b>						
	...					
	...					
<b>в. ПЛАНИРУЕМЫЕ РАБОТЫ</b>						
	...				0	
	...				0	
<b>ИТОГО</b>						

Таблица должна содержать сведения по всем этапам, которые являются составными частями проекта, составляющего предмет **заявки**. Под этапом выполнения работ понимается часть проекта, которая может рассматриваться отдельно - в функциональном, технологическом и временном плане. В своей совокупности все эти этапы составляют проект в целом.

Если на момент подачи заявки выполнение проекта уже начато, заявителю следует четко разделить этапы своего проекта на следующие отдельные группы:

- а.** Завершенные - с полностью проведенными платежами и «закрытой» финансовой отчетностью. Необходимо указать даты начала и завершения выполнения каждого из этапов (по таким этапам освоение средств составляет 100%);
- б.** Выполняемые - необходимо указать даты начала и планируемого завершения выполнения каждого из таких этапов, а также степень освоения финансовых средств (затраченные средства в процентах от общей стоимости выполнения этапа);
- в.** Планируемые - необходимо указать даты начала и планируемого завершения выполнения каждого из таких этапов (по таким этапам освоение средств составляет

0%). Эти этапы являются предметом особого внимания Экофонда с точки зрения приемлемости/возможности частичного или полного покрытия их стоимости из средств Экофонда.

Если на момент подачи заявки выполнение проекта еще не начато, все этапы, указанные в графике выполнения проекта, относятся в группе “в”.

По полностью или частично завершенным этапам - группы “а” и “б” - необходимо составить перечень счетов-фактур для документального подтверждения осуществленных капиталовложений (без приложения самих счетов-фактур). Перечень составляется в форме следующей таблицы:

**ТАБЛИЦА 4**

№	Этап работ Счет-фактура №.	Сумма по счету [злотых]	Дата выписки счета	Источник финансиро- вания	Коэффициент повышения стоимости (см. Табл. 5)*	Стоимость этапа с учетом коэфф. повышения стоимости [злотых]
1						
2						
3						
...						

\* Для проектов, вся сумма финансовой помощи по которым выплачивается одним платежом, коэффициент повышения стоимости равен 1.

Для проектов, находящихся в процессе реализации, длительность выполнения завершенной части проекта (группа “а”) не должна превышать 3 года, включая текущий год. В частности, данное требование относится к так называемым «открытым» проектам (например, проектам поэтапного развития сетей отопления, строительства последовательно расположенных гидротехнических сооружений и т. п.).

**Проекты, по которым средства освоены более чем на 60%, Экофондом не рассматриваются.**

В целом, общая доля Экофонда в финансировании невыполненной части проекта (группа “в” и частично группа “б”) не должна превышать 60%.

Затраты, которые уже были понесены, следует указывать в ценах года подачи Заявки. Расчет следует производить путем умножения фактических затрат прошлых лет на поправочные коэффициенты, представленные в **Таблице 5**.

**ТАБЛИЦА 5**

1998, 1-ое полугодие	1998, 2-ое полугодие	1999, 1-ое полугодие	1999, 2-ое полугодие	2000, 1-ое полугодие	2000, 2-ое полугодие	2001, 1-ое полугодие
<b>1,365</b>	<b>1,286</b>	<b>1,239</b>	<b>1,178</b>	<b>1,125</b>	<b>1,066</b>	<b>1,012</b>

Расходы, планируемые на последующие годы, приводятся в прогнозируемых ценах, т.е. в ценах, которые прогнозируются на момент расходования средств, с кратким пояснением выбранного метода прогнозирования. Сумма средств, необходимых для выполнения всех этапов работы, равна общей стоимости проекта. Кроме того, требуется указать время выхода всех предусмотренных проектом объектов на полную мощность и сроки, необходимые для их вывода на плановые показатели после окончания периода запуска в эксплуатацию.

В случаях, когда НДС подлежит уплате заявителем, в столбце 5 таблицы 3 следует приводить стоимость нетто (за вычетом налога), во всех других случаях – полную стоимость. При этом в поле под таблицей заявитель должен указать, какой из названных вариантов применялся в данном случае. Поскольку расходы на уплату НДС Экофондом не покрываются, стоимость работ, на проведение которых заявитель запрашивает финансовую помощь Экофонда, необходимо указывать без учета НДС.

Финансовая поддержка, оказываемая Экофондом, осуществляется за счет финансовой помощи из-за рубежа. В связи с этим у заявителя имеется возможность возврата НДС.

Данные в столбце 7 должны указывать, в аналитическом виде, источники финансирования для покрытия понесенных или планируемых расходов на выполнение каждого этапа работ. Сведения, приводимые в таблице, должны быть дополнены более подробным описанием планируемого использования ресурсов Экофонда. При подготовке предложений следует иметь в виду, что ресурсы Экофонда в основном выделяются на строительство мощностей или технологических линий, в частности, на закупку технологического оборудования и механизмов (в том числе за рубежом), причем должны быть соблюдены требования Экофонда в отношении процедуры конкурсного отбора подрядчиков и поставщиков. Необходимо также учитывать, что предпочтение оказывается поставкам из стран-доноров Экофонда.

## **9. ПОДРЯДЧИКИ И ПОСТАВЩИКИ**

Если заявитель уже выбрал подрядчиков и поставщиков (на стадии разработки или реализации проекта), необходимо указать названия выбранных компаний. Кроме того, следует описать способ их отбора (прямые закупки, открытый или закрытый тендер среди зарубежных, отечественных или местных компаний и т.п.) и приложить к *заявке* протоколы отбора подрядчиков/поставщиков, составленные комиссией по проведению тендера (либо отчеты о процедуре тендерного отбора). Эти документы должны содержать сведения о форме и времени объявления тендера и отбора подрядчиков/поставщиков, количестве участников тендера, основных критериях и причинах выбора данных подрядчиков/поставщиков, а также о юридическом обосновании тендерных процедур.

В случае выбора поставщиков, не являющихся производителями закупаемого оборудования, необходимо указать название и местонахождение (страну) компании-производителя. Следует иметь в виду, что в основном Экофонд финансирует поставки оборудования, произведенного в Польше или в странах, имеющих с Польшей соглашение об обмене долгов на охрану окружающей среды.

Заявители, деятельность которых регулируется Законом о государственных закупках, должны подтвердить, что процедура тендерного отбора подрядчиков и/или поставщиков была (будет) организована в соответствии с положениями данного закона.

В случае подготовки или осуществления заявителем (в связи с проектом) тендерного отбора подрядчиков или поставщиков, к *заявке* необходимо приложить документы,

относящиеся к данной процедуре (или проекты соответствующих документов), в частности, **объявления о тендере или приглашения к участию в тендере, инструкции для участников тендера, основные спецификации заказа, протоколы и т.п.**

Если подрядчики и/или поставщики заявителем еще не выбраны, либо деятельность заявителя не подлежит регулированию Законом о государственных закупках, заявитель должен четко заявить о своем намерении строго соблюдать применяемые Экофондом правила тендерного отбора подрядчиков/поставщиков, изложенные в «Правилах выбора поставщиков и подрядчиков, применяемые при предоставлении финансовой помощи Экофонда». Оценка процедур, используемых заявителем при отборе подрядчиков/поставщиков, и оценка результатов отбора является одним из основных критериев при принятии окончательного решения о финансировании Экофондом данного проекта. В связи с этим заявителям настоятельно рекомендуется не предпринимать каких-либо действий в данном направлении без предварительных консультаций с Экофондом.

В любом случае, т.е. независимо от того, действуют ли в данном случае положения Закона о государственных закупках, основные документы, относящиеся к тендерной процедуре (текст объявления об открытии тендера и приглашения к участию в тендере, основные спецификации заказа, критерии оценки конкурсных предложений) должны быть представлены на рассмотрение Экофонда до их публикации или передачи потенциальным участникам тендера.

Основные сведения относительно отбора подрядчиков и/или поставщиков должны быть представлены в **таблице** следующего формата:

**ТАБЛИЦА 6**

	Этап выполнения работ	Заказываемые работы или поставки	Стоимость	Планируемый срок исполнения	Метод отбора подрядчика или поставщика	Подрядчик или поставщик
1	2	3	4	5	6	7

Наименования работ (столбец 2) должны совпадать с теми, которые указаны в графике материально-технического и финансового выполнения проекта.

Под «заказываемыми работами или поставками» (столбец 3) понимаются конкретный объем работ, устройство, комплект устройств или услуга, а также сочетание вышеперечисленного (в разумных пределах; например, поставка и монтаж оборудования), заказываемые у данного подрядчика или поставщика.

В столбце 4 указывается предполагаемая стоимость работ, услуг или оборудования. По уже заключенным сделкам необходимо указать стоимость согласно соответствующему контракту.

В столбце 6 указывается метод планируемого (или осуществленного) отбора подрядчика/поставщика для выполнения данного этапа работ, например:

- приглашение к участию в тендере (открытый или закрытый тендер среди зарубежных, отечественных или местных компаний);
- конкурс предложений;

- прямая покупка.

Если подрядчик или поставщик уже выбран (методом, указанным в столбце б), в столбце 7 приводится название компании-подрядчика или поставщика и дата подписания контракта с ним.

## 10. ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОЕКТА

Необходимо представить перечень всех источников финансирования для покрытия расходов по проекту, оформленный в виде таблицы следующего формата:

ТАБЛИЦА 7

ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ	ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ [тыс. злотых]							Итого	ДОЛЯ [%]
	Освоенные в гг. 2002-2003	Ассигнованные на гг.			Запланированные на гг.				
		2002	2002	2003	2002	2002	2003		
СОБСТВЕННЫЕ СРЕДСТВА:									
КРЕДИТЫ (источник):									
1. ...									
2. ...									
... ..									
ГРАНТЫ (источник):									
1. ...									
2. ...									
... ..									
ЭКОФОНД	X	X	X						
– Кредит									
– Грант									
ИТОГО:									100,0

Сумма уже освоенных средств должна соответствовать данным таблицы 4 (с учетом коэффициента повышения стоимости).

Под собственными средствами заявителя понимаются средства, выделяемые на реализацию проекта из бюджета органа самоуправления, который обращается за финансовой помощью, либо собственные средства заявителя, если он является частной компанией, либо финансирование со стороны будущих пользователей результатов реализации проекта. Характер собственных средств должен быть определен в примечаниях к таблице. К заявке необходимо приложить документы, подтверждающие наличие в распоряжении заявителя указанных средств. Если заявитель использует или планирует использовать средства коммерческого или льготного кредита, необходимо указать названия кредиторов (банка, фонда или иного финансового учреждения), сумму и условия кредита (процентная ставка, условия погашения и т. п.). Если кредит уже предоставлен, к заявке должен быть приложен подтверждающий это документ.

Если заявителем получены субсидии на реализацию проекта, в таблице следует указать названия учреждений, предоставивших их, и суммы субсидий; при этом к заявке должен быть приложен документ, подтверждающий факт выделения субсидий.

Если же вопрос выделения кредитов или субсидий находится на стадии рассмотрения, к заявке должны быть приложены копии последних писем из переписки заявителя с соответствующими финансовыми учреждениями.

Суммы финансирования, запрашиваемые у Экофонда, расписываются по годам и указываются в соответствующей строке таблицы.

Средства на покрытие расходов по проекту подразделяются на освоенные, ассигнованные и запланированные. Суммы средств, фактически предоставленные в распоряжение заявителя (чему требуется документальное подтверждение), но не выплаченные ему на момент подачи документов, считаются ассигнованными. Оставшиеся средства, необходимые для полной реализации проекта, называются запланированными. Сумма средств по всем источникам финансирования, указываемым заявителем, должна полностью покрывать все расходы на реализацию проекта.

## 11. ФИНАНСОВЫЕ ДАННЫЕ ПО ПРОЕКТУ; ЭКСПЛУАТАЦИЯ ОБЪЕКТОВ

- Организация, осуществляющая эксплуатацию объектов проекта в настоящее время (или, если применимо, в дальнейшем); правовой статус организации, принимающей на себя расходы по эксплуатации объектов проекта.
- Текущий объем услуг, предоставляемых эксплуатирующей организацией; обзор основных клиентов; способ установления цен на предоставляемые услуги.

### А – Эксплуатационные расходы

Необходимо представить расчет ожидаемых ежегодных расходов на эксплуатацию объектов проекта после завершения проекта.

Все суммы указываются в ценах на год подачи заявки. Статьи расходов подразделяются на группы в соответствии с форматом Таблицы 8.

Для проектов, предусматривающих модернизацию или развитие существующих объектов, необходимо также представить данные по структуре эксплуатационных расходов в период до начала выполнения проекта с учетом средних годовых издержек на коммунальные услуги за последние три года.

**ТАБЛИЦА 8**

ЭКСПЛУАТАЦИОННЫЕ РАСХОДЫ	ДО НАЧАЛА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА	ПОСЛЕ ЗАВЕРШЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА
Топливо		
Электроэнергия		
Прочие коммунальные услуги		
Сырье и материалы		
Оплата труда (брутто), включая налоги и сборы, привязанные к фонду оплаты труда		
Услуги внешних организаций		
Ремонт и техническое обслуживание		
Природоохранные сборы и штрафы		
Общие расходы на эксплуатацию объекта		
Прочие (указать вид расходов)		
<b>ИТОГО</b>		

## **Б – Доход от эксплуатации объектов проекта**

Необходимо также представить расчет ожидаемых ежегодных поступлений после пуска объектов в эксплуатацию. Прогноз поступлений представляется с указанием количества и значений, а также с описанием будущих потенциальных клиентов.

Для проектов модернизации или развития существующих объектов необходимо также представить структуру денежных поступлений до начала реализации проекта. Все суммы указываются в текущих ценах на год подачи заявки.

## **В – Прогноз движения денежных средств**

Заявитель должен также представить **прогноз движения денежных средств** в виде таблицы (см. таблицу 9). *Таблица составляется на периоды реализации проекта и эксплуатации объектов, охватывающие промежуток времени до полной выплаты задолженности по кредитам (при их наличии), либо не менее 5 лет эксплуатации объектов (из двух промежутков выбирается более длительный).*

**ТАБЛИЦА 9**

<b>№ п/п</b>	<b>ДОСТУПНЫЕ СРЕДСТВА, ПО ИСТОЧНИКАМ</b>	<b>19....</b>	<b>19....</b>	<b>19....</b>
1.	Собственные инвестфонды заявителя			
2.	Кредиты и займы, полученные на реализацию проекта			
3.	Субсидии			
4.	Поступления от эксплуатации объектов проекта			
5.	Собственные оборотные средства заявителя			
6.	Краткосрочные кредиты и займы			
7.	Средства из других источников (указать источник)			
<b>8.</b>	<b>ИТОГО, ИСТОЧНИКОВ (1+2+3+4+5+6+7)</b>			
	<b>ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДОСТУПНЫХ СРЕДСТВ</b>			
9.	Инвестиционные затраты			
10.	Эксплуатационные расходы (за вычетом амортизации)			
11.	Выплаты по кредитам и займам			
12.	Выплаты процентов по кредитам и займам			
13.	Налоги			
14.	Потребность в оборотных средствах			
15.	Другое (указать)			
<b>16.</b>	<b>ИТОГО ИСПОЛЬЗОВАННЫХ СРЕДСТВ (9+10+11+12+13+14+15)</b>			
<b>17.</b>	<b>ОСТАТОК ИЛИ ДЕФИЦИТ ДОСТУПНЫХ СРЕДСТВ (8-16)</b>			
<b>18.</b>	<b>САЛЬДО НАРАСТАЮЩИМ ИТОГОМ</b>			
19.	Уровень завершенности работ по проекту [%]			

Пояснения к таблице:

- 1-3** – Собственные средства заявителя, займы, кредиты и субсидии, предназначенные для расходования на цели реализации проекта и соответствующие суммам, указанным в *заявке* (см. п. 10, “Источники финансирования проекта”).
- 4** – Денежные поступления от эксплуатации объектов проекта. Указанные в графах суммы должны соответствовать результатам расчета, упомянутого выше, см. п. «Б – Доход от

эксплуатации объектов проекта». Для проектов модернизации или развития существующих объектов необходимо указывать только сумму роста денежных поступлений.

- 5 – Собственные оборотные средства заявителя, предназначенные для покрытия расходов, которые связаны с формированием чистого оборотного капитала, или для покрытия текущего дефицита в случае, если оборот недостаточен для покрытия эксплуатационных расходов и расходов на финансовое обслуживание проекта.
- 6 – Краткосрочные кредиты и займы, предназначенные для целей, указанных в предыдущем пункте.
- 7 – Источники финансирования, отличные от перечисленных выше.
- 8 – Сумма доступных средств из всех источников, имеющихся в данном году.
- 9 – Общая сумма инвестиционных затрат на данный год, соответствующая суммам, которые указаны в *заявке* (см. п. 8, «Материально-технический и финансовый график выполнения проекта»).
- 10 – Годовые эксплуатационные расходы (за вычетом амортизации). Эти суммы должны соответствовать результатам расчета в пункте «А – Эксплуатационные расходы». Для проектов модернизации или развития существующих объектов необходимо указывать только сумму роста расходов.
- 11 – Общая сумма выплат основных сумм кредитов и займов на данный год в соответствии с графиком обслуживания займов и кредитов, о котором говорится в *заявке* (см. п. 10), с учетом выплат по краткосрочным займам и кредитам (при их наличии).
- 12 – Общая сумма процентов к выплате на данный год в соответствии с графиком обслуживания займов и кредитов, а также с учетом выплат процентов по краткосрочным займам и кредитам (при их наличии).
- 13 – Все регулярные платежи Государственному казначейству, связанные с эксплуатацией объектов проекта (расчет должен быть приложен к *заявке*).
- 14 – Расходы, в основном возникающие на этапе пуска объектов и связанные с формированием чистого оборотного капитала. Например, в случае проектов, связанных с системами водоочистки, имеются в виду расходы, которые направлены на обеспечение соответствующего запаса расходных материалов (прежде всего, химикатов), необходимых для нормальной работы водоочистных установок. В этой статье необходимо учесть разницу балансов дебиторской задолженности и текущих обязательств и, в зависимости от того, облагается ли заявитель НДС, баланс урегулирования счета, связанного с данным налогом. При реализации проектов с коротким периодом пусконаладочных работ потребность в оборотных средствах может возникнуть только в одном году. С другой стороны, в проектах по сооружению крупных объектов с длительным периодом пусконаладочных работ данная потребность может постепенно расти в течение периода, предшествующего выходу на полную проектную мощность. Необходимо учитывать, что в последнем случае в графах таблицы на последующие годы следует указывать только **сумму роста** данной потребности, т.е. разницу между необходимыми оборотными средствами в данном и предшествующем году.
- 15 – Прочие расходы, которые покрываются из источников, отличных от приведенных выше.
- 16 – Общая сумма расходов на данный год.
- 17 – Избыток или дефицит доступных средств, как это следует из прогноза движения денежных средств.

- 18 – Алгебраическая сумма балансов доступных средств в предшествующие годы и в данный год. В первом году сальдо равно сумме, указанной в п. 17. В каждом последующем году сальдо нарастающим итогом равно результату сложения суммы, указанной в п. 17 на данный год, и суммы, указанной в п. 18 на предыдущий год.
- 19 – Статус выполнения строительных и сборочных работ на конец данного года, в процентах (в момент запуска объектов в эксплуатацию работы считаются выполненными на 100%).

Срок, на который дается прогноз движения денежных средств, должен охватывать период реализации проекта, период пусконаладочных работ и период эксплуатации объектов в течение как минимум 5 лет, либо период до полного погашения задолженности по всем финансовым обязательствам, связанным с выполнением проекта.

## 12. ТЕКУЩИЕ ФИНАНСОВЫЕ И ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ЗАЯВИТЕЛЯ

Сведения должны быть представлены в следующем формате:

### А. Полученные займы и кредиты

Заявителю следует указать цели и сумму кредита или займа, предоставившее их финансовое учреждение, сумму погашенной задолженности по данному кредиту или займу на день подачи заявки, используемую форму обеспечения. Для представления плана обслуживания кредита или займа следует заполнить таблицу приведенного ниже формата.

**ТАБЛИЦА 10**

ПЛАН ВЫПЛАТЫ ОСНОВНОЙ СУММЫ		ПЛАН ВЫПЛАТЫ ПРОЦЕНТОВ	
Сумма платежа	Дата	Сумма процентов	Дата
1. ....	1. ....	1. ....	1. ....
2. ....	2. ....	2. ....	2. ....
3. ....	3. ....	3. ....	3. ....
.....	.....	.....	.....
Итого основная сумма к выплате .....		Итого проценты к выплате .....	

### Б. Гарантии

Необходимо указать название организации, за которую выдана гарантия, характер и сумму гарантии, а также сроки урегулирования возникающих таким образом обязательств.

### В. Выпущенные ценные бумаги

Следует указать общую сумму обязательств по ценным бумагам (облигациям, купонам и т.п.) в годовом выражении.

## **Г. Прочие инвестиционные проекты, реализуемые параллельно**

Необходимо представить перечень всех проектов, выполняемых в настоящее время, с указанием полной стоимости проекта; сумм, выплаченных на момент подачи заявки; сумм к выплате (по годам) и источников финансирования (в особенности доли заявителя). Если заявка подается от имени муниципалитета (либо другой административной единицы, представляемой органом самоуправления), в перечне указываются только проекты, стоимость которых превышает 1% годовых расходов бюджета.

**Кроме того, к заявке должны быть приложены следующие документы и материалы:**

*а) Для заявителей, на которых распространяется действие Закона о бухгалтерском учете (кроме органов местного самоуправления, бюджетных организаций и лесных инспекций):*

- Финансовые отчеты (счет прибылей и убытков, баланс и отчет о движении денежных средств) за три последние года, подготовленные в соответствии с правилами и нормами, которые предписаны Законом о бухгалтерском учете;
- Подготовленный лицензированным аудитором полный отчет об аудиторской проверке годового финансового отчета за последний отчетный год (для организаций, бухгалтерская отчетность которых подлежит аудиту в соответствии с действующим законодательством);
- Справки налогового органа и органа социального страхования об отсутствии у заявителя задолженности перед государственным бюджетом;
- Отзыв банка, обслуживающего основной счет заявителя;
- Перечень субсидий, полученных за последние три года из источников, отличных от государственного бюджета (с указанием названия финансового учреждения, цели и суммы субсидии, а также периода пользования субсидией).

*б) Для органов местного самоуправления:*

- Отчеты об исполнении бюджета органа местного самоуправления за последние три года и за квартал, предшествующий дню подачи заявки, составленный по форме согласно приказу министра финансов о подготовке квартальных отчетов об исполнении муниципальных бюджетов;
- Текущая бюджетная резолюция, включая приложение о капиталовложениях;
- План бюджета на следующий год;
- Отзыв о бюджете Региональной счетной палаты (в Польше этот орган контролирует соблюдение бюджетного законодательства);
- Отзыв банка, обслуживающего основной счет заявителя;

- Перечень субсидий, полученных за последние три года из источников, отличных от государственного бюджета (с указанием названия финансового учреждения, цели и суммы субсидии, а также периода пользования субсидией).
- в) Для заявителей, на которых не распространяется действие Закона о бухгалтерском учете:**
- Копии ежегодных налоговых деклараций, поданных в налоговый орган за последние два года;
  - Сведения о структуре денежных поступлений за последние два года (с указанием источников и полученных сумм);
  - Перечень субсидий, полученных за последние два года из источников, отличных от государственного бюджета (с указанием названия финансового учреждения, цели и суммы субсидии, а также периода пользования субсидией).
- г) Для бюджетных организаций:**
- Отчет о выполнении бюджетной резолюции за прошлый год;
  - Бюджетная резолюция на текущий год, подтверждающая наличие достаточных средств на данный инвестиционный проект;
  - Перечень субсидий, полученных за последние два года из источников, отличных от государственного бюджета (с указанием названия финансового учреждения, цели и суммы субсидии, а также периода пользования субсидией).
- д) Для лесных инспекций:**
- Финансовые отчеты (счет прибылей и убытков, баланс и отчет о движении денежных средств) за два последних года, подготовленные в соответствии с правилами и нормами, которые предписаны Законом о бухгалтерском учете;
  - Подготовленный лицензированным аудитором полный отчет об аудиторской проверке годового финансового отчета за последний отчетный год (только для лесных инспекций, бухгалтерская отчетность которых подлежит аудиту в соответствии с действующим законодательством);
  - Сведения о суммах, списанных со счета инспекции в Лесной фонд и о полученных пополняющих платежах из Лесного фонда за последние два года;
  - Справка Регионального управления государственного лесного хозяйства, подтверждающая наличие у лесной инспекции собственных средств, указанных в **заявке** в таблице источников финансирования проекта;
  - Перечень субсидий, полученных за последние два года из источников, отличных от государственного бюджета (с указанием названия финансового учреждения, цели и суммы субсидии, а также периода пользования субсидией).

При рассмотрении заявок Экофонд оставляет за собой право потребовать представления дополнительных документов.

### **13. ДЕКЛАРАЦИЯ**

Наличие подписей представителей заявителя, ответственных за подготовку и подачу *заявки* (подписи ставятся на **последней странице заявки**; образец страницы см. ниже), означает официальную подачу заявки на получение финансовой помощи Экофонда и одновременно является подтверждением точности и достоверности приведенных сведений.

### **14. ПРИЛОЖЕНИЯ**

Приложения, указанные в заполняемом заявителем **«Перечне приложений»** (см. ниже), являются неотъемлемой частью *заявки*. Подробная информация о некоторых приложениях содержится в тексте настоящей инструкции. Представление приложений является обязательным за некоторыми исключениями. Так, требование о представлении технико-экономического обоснования (п. 1 **«Перечня ...»**) относится только к новым проектам; требование о представлении «Оценки воздействия проекта на окружающую среду» (п. 2.2) относится только к проектам, по которым подготовка данного документа необходима в соответствии с действующим законодательством. Кроме того, отзывы внешних экспертов (п. 7) необходимы только в случае, когда такие отзывы были подготовлены при создании проекта. Требуемые разрешения (п. 2) и документы, подтверждающие наличие соответствующих средств (пп. 5 и 6), могут быть поданы после начала оценки проекта Экофондом. Кроме того, содержание пакета документов, относящихся к тендерному отбору подрядчиков и поставщиков (п. 3), зависит от стадии, на которой находится этот процесс в момент подачи *заявки*.

В случае отсутствия на момент подачи *заявки* одного или нескольких требуемых приложений, это должно быть отмечено в свободной строке с указанием причин отсутствия приложения и стадии, в которой находится подготовка или получение недостающего документа, а также, по возможности, ожидаемой даты представления документа в Экофонд. При выполнении указанных условий Экофонд может принять решение о начале оценки *заявки* при временном отсутствии требуемых документов.

Следует особо отметить, что наличие требуемых приложений является обязательным; они не могут быть полностью или частично заменены другими документами. Это означает, что представление других документов не освобождает заявителя от подачи всех сведений, требуемых Экофондом, как это указано в настоящей инструкции.

### **ПРИМЕЧАНИЕ**

Экофонд оставляет за собой право запрашивать дополнительные сведения о заявителе и предлагаемом проекте, если такая необходимость возникает вследствие специфических особенностей проекта или условий конкурса, организуемого Экофондом.

## ДЕКЛАРАЦИЯ

Настоящим подтверждаю, что все сведения, приведенные в «*Заявке на получение финансовой помощи Экофонда*», являются точными и достоверными.

Заявляю также, что в случае предоставления займа и/или гранта полученные средства будут использоваться исключительно в целях, указанных в *заявке* и в соответствии с контрактом, заключенным с Экофондом, как это предусмотрено *Соглашением о предоставлении финансовой помощи*.

Персональные данные (или печать)  
лица, подготовившего заявку

Персональные данные (или печать)  
лица, подавшего заявку

(Дата, подпись)

(Дата, подпись)

*Закон «О защите коммерческой деятельности и изменении некоторых уголовно-правовых норм» (Dziennik Ustaw (Юридический вестник), № 126 от 30 ноября 1994, пункт 615):*

*Ст. 3. § 1. Предоставление документов, содержащих ложные сведения, а также подтверждение неверной и ненадежной информации для получения кредита, займа, кредитной гарантии, гранта, субсидии, субвенции или государственной поддержки в иной форме лицом, претендующим на получение такого кредита, займа, кредитной гарантии, гранта, субсидии, субвенции или государственной поддержки в иной форме, наказывается лишением свободы на срок до 5 лет.*

### ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ТРЕБОВАНИЯ И УСЛОВИЯ ЭКОФОНДА

1. Вся информация и данные, приведенные в *заявке*, используются Экофондом исключительно для оценки проекта с целью принятия решения о предоставлении проекту запрашиваемой финансовой помощи. Заявитель может особо ходатайствовать о сохранении конфиденциальности в отношении некоторых сведений ввиду их особой коммерческой важности.

2. Обязательным условием принятия *заявки* к рассмотрению является полнота ее оформления, т.е. наличие всех требуемых сведений и приложение **всех** требуемых документов.

3. Перед передачей на рассмотрение в Совет Экофонда каждая *заявка* проверяется специалистами Экофонда в соответствии с природоохранными, техническими и экономическими критериями Экофонда. При обнаружении **значительных** расхождений между сведениями, приведенными в *заявке*, и фактическим положением дел процесс рассмотрения заявки прекращается.

4. Экофонд может обратиться к заявителю с предложением о внесении в проект изменений, обусловив дальнейшее рассмотрение заявки принятием такого предложения. Предложение может касаться как объема, так и технических или организационных деталей проекта в той части, на которую распространяется финансовая поддержка Экофонда, в особенности выбора подрядчиков и поставщиков в рамках задач, для выполнения которых запрашивается поддержка Экофонда. Экофонд в основном финансирует проекты, подрядчиками по которым выступают польские компании или компании стран, имеющих с Польшей соглашение об обмене долгов на охрану окружающей среды. Закупка импортного оборудования на средства грантов Экофонда также должна производиться в этих странах, что должно подтверждаться сертификатами происхождения. По состоянию на 30 апреля 2001 г. в число указанных стран входили Франция, Италия, Норвегия, Швеция, Швейцария и США.

ЗАЯВИТЕЛЬ: .....

**ПЕРЕЧЕНЬ ПРИЛОЖЕНИЙ К ЗАЯВКЕ НА ПОЛУЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ  
ЭКОФОНДА**

- |  |                             |                              |
|--|-----------------------------|------------------------------|
| 1. <b><u>Технико-экономическое обоснование</u></b>   | ДА <input type="checkbox"/> | НЕТ <input type="checkbox"/> |
| .....  |                             |                              |
| 2. <b><u>Разрешения и свидетельства, требуемые законодательству</u></b>  |                             |                              |
| 2.1 Документальное подтверждение прав собственности на недвижимое имущество, имеющее отношение к реализации проекта  | ДА <input type="checkbox"/> | НЕТ <input type="checkbox"/> |
| .....  |                             |                              |
| 2.2 Основные природоохранные разрешения и лицензии (например, Разрешение на сброс очищенных сточных вод) [в случае ответа «ДА» п. 2.4 не заполняется]  | ДА <input type="checkbox"/> | НЕТ <input type="checkbox"/> |
| .....  |                             |                              |
| 2.3 Оценка воздействия проекта на окружающую среду   | ДА <input type="checkbox"/> | НЕТ <input type="checkbox"/> |
| .....  |                             |                              |
| 2.4 Отзывы о природоохранных аспектах проекта (например, представленные региональным эпидемиологическим/санитарно-гигиеническим органом )  | ДА <input type="checkbox"/> | НЕТ <input type="checkbox"/> |
| .....  |                             |                              |
| 2.5 Разрешение на строительство или заверенное уведомление о начале строительства [в случае ответа «ДА» п. 2.6 не заполняется] (с подтверждением срока действия указанных документов)  | ДА <input type="checkbox"/> | НЕТ <input type="checkbox"/> |
| .....  |                             |                              |
| 2.6 Решение о разработке объекта и административные требования   | ДА <input type="checkbox"/> | НЕТ <input type="checkbox"/> |
| .....  |                             |                              |
| 3. <b><u>Документация по тендерной процедуре отбора подрядчиков и поставщиков</u></b>  |                             |                              |
| 3.1 Протоколы или отчеты о проведении тендерной процедуры отбора подрядчиков и/или поставщиков   | ДА <input type="checkbox"/> | НЕТ <input type="checkbox"/> |
| .....  |                             |                              |
| 3.2 Документы, относящиеся к подготовке или проведению заявителем тендерного отбора подрядчиков или поставщиков (объявление об открытии тендере или приглашение к участию в тендере, инструкции для участников тендера, основные спецификации заказа и протоколы, либо проекты соответствующих документов) | ДА <input type="checkbox"/> | НЕТ <input type="checkbox"/> |
| .....  |                             |                              |
| 3.3 Контракт(ы), заключенный(ые) с подрядчиком(ами)  | ДА <input type="checkbox"/> | НЕТ <input type="checkbox"/> |
| .....  |                             |                              |
| 4. <b><u>Финансовая документация, содержащая сведения о заявителе</u></b>  |                             |                              |
| а <b><u>Для хозяйствующих субъектов:</u></b>   |                             |                              |

- 4.1 Документы, подтверждающие правовой статус заявителя, в том числе соответствующие разрешения и/или лицензии на ведение хозяйственной деятельности (если наличие таких разрешений и/или лицензий требуется законодательством) ДА  НЕТ   
.....
- 4.2 Описание деятельности за последние три года, включая финансовые отчеты (отчет о прибылях и убытках, баланс, отчет о движении денежных средств), подготовленные в соответствии с правилами и нормами, которые предписаны Законом о бухгалтерском учете ДА  НЕТ   
.....
- 4.3 Заключение лицензированного аудитора по годовым финансовым отчетам за последние три года ДА  НЕТ   
.....
- 4.4 Справки налогового органа и органа социального страхования об отсутствии у заявителя задолженности перед государственным бюджетом ДА  НЕТ   
.....
- 4.5 Отзыв банка, обслуживающего основной счет заявителя ДА  НЕТ   
.....
- б Для органов местного самоуправления:*
- 4.6 Отчеты об исполнении муниципального бюджета за последние три года и за квартал, предшествующий дню подачи заявки, составленный по форме согласно приказу министра финансов о подготовке квартальных отчетов об исполнении муниципальных бюджетов ДА  НЕТ   
.....
- 4.7 Текущая бюджетная резолюция, включая приложение с планом капиталовложений ДА  НЕТ   
.....
- 4.8 План бюджета на следующий год ДА  НЕТ   
.....
- 4.9 Отзыв региональной счетной палаты о соблюдении заявителем бюджетного законодательства ДА  НЕТ   
.....
- 4.10 Отзыв банка, обслуживающего основной счет заявителя ДА  НЕТ   
.....
- в Для ассоциаций и фондов:*
- 4.11 Копии финансовых отчетов, поданных в налоговый орган за последние два года ДА  НЕТ   
.....
- г Для бюджетных организаций:*

- |      |   |                             |                              |
|------|---|-----------------------------|------------------------------|
| 4.12 | Выписка из бюджетной резолюции, подтверждающая выделение в бюджете средств на финансирование инвестиционного проекта<br>..... | ДА <input type="checkbox"/> | НЕТ <input type="checkbox"/> |
| 5.   | <u>Документы, подтверждающие наличие достаточных средств из собственных финансовых ресурсов заявителя</u><br>.....            | ДА <input type="checkbox"/> | НЕТ <input type="checkbox"/> |
| 6.   | <u>Документы, подтверждающие наличие достаточных средств из других источников</u><br>.....                                    | ДА <input type="checkbox"/> | НЕТ <input type="checkbox"/> |
| 7.   | <u>Отзывы и оценки экспертов</u><br>.....   | ДА <input type="checkbox"/> | НЕТ <input type="checkbox"/> |
| 8.   | <u>Прочие документы</u> .....<br>.....<br>.....<br>.....  | ДА <input type="checkbox"/> | НЕТ <input type="checkbox"/> |

.....

(Подпись лица,  
подающего заявку)

## Приложение П.4: Расчет стоимостных показателей

Показатели затрат подразделяются на статические и динамические. Два основных статических показателя – удельные инвестиционные затраты (УИЗ) и удельные эксплуатационные затраты (УЭЗ) – в основном используются экологическими фондами, работающими в регионах ЦВЕ и ВЕКЦА. Средние удельные затраты в год и показатель динамики отдачи от затрат представляют собой динамические показатели, значения которых выводятся на основании более комплексного экономического анализа и могут быть использованы для ранжирования альтернатив.

Статические показатели

### Удельные инвестиционные затраты (УИЗ)

Как показывает опыт, показатель удельных инвестиционных затрат является одним из наиболее распространенных показателей, которым пользуются большинство экологических фондов в регионах ЦВЕ и ВЕКЦА при расчете эффективности затрат. Он представляет собой простое отношение инвестиционных расходов к природоохранному эффекту, достигаемому в течение первого года после завершения инвестиционного проекта.

#### Вставка П.4.1. Формула расчета удельных инвестиционных затрат

$$\text{УИЗ} = \text{И} / \text{ПЭ}$$

где:

УИЗ – удельные инвестиционные затраты

И – совокупные инвестиционные расходы

ПЭ – природоохранный эффект в первый год эксплуатации

Данный показатель имеет ряд недостатков. Во-первых, в нем не учитываются затраты на эксплуатацию и обслуживание, а именно низкий уровень этих затрат может стать определяющим фактором в пользу более дорогостоящего технического решения. Во-вторых, показатель УИЗ не учитывает различий в сроках службы различных технических систем или установок. Дорогостоящие системы зачастую имеют более длительный срок эксплуатации, а на основании показателя УИЗ выбор всегда делается в пользу более дешевых систем. В-третьих, УИЗ не отражают природоохранный эффект в динамике, в то время как доля сокращений выбросов в течение периода инвестиций может меняться (например, в результате закрытия предприятия или уменьшения выбросов в связи с изменением динамики производства). Таким образом, показатель УИЗ не следует применять при профессиональном анализе эффективности затрат.

Тем не менее, использование упрощенной методики всегда предпочтительнее полного отказа от анализа затрат. Так, Польский национальный фонд пользуется показателем УИЗ, но при этом стремится скорректировать некоторые его недостатки. Для этого помимо УИЗ Фонд рассчитывает два отдельных показателя, отражающих эксплуатационные затраты. Эти показатели описываются в подразделе ниже.

### Удельные эксплуатационные затраты (УЭЗ)

Первый показатель представляет собой отношение совокупных годовых эксплуатационных затрат к природоохранному эффекту, а второй – отношение суммарного годового энергопотребления к природоохранному эффекту.

#### Вставка П.4.2. Формула расчета удельных эксплуатационных затрат

$$УЭЗ = СЗ / ПЭ$$

где

УЭЗ – удельные эксплуатационные затраты

СЗ – совокупные годовые эксплуатационные затраты

ПЭ – природоохранный эффект в первый год эксплуатации

### Динамические показатели

#### Средние удельные затраты в год

Показатель средних удельных затрат в год позволяет связать инвестиционные затраты с затратами на эксплуатацию и обслуживание. Этот показатель рассчитывается как отношение суммы капитальных затрат в пересчете на год и годовых затрат на эксплуатацию и обслуживание (проектных затрат в пересчете на год) к среднему природоохранному эффекту, выраженному в физических единицах. Такой метод расчета применяется, в частности, польским Экофондом. Общая формула расчета приведена во Вставке П.4.3.

#### Вставка П.4.3. Формула расчета средних удельных затрат в год

$$СУЗ = ГЗ / ПЭ$$

$$ГЗ = КГЗ + ЭО$$

$$ACC = \sum_{k=1}^{k=m} I_k * \frac{r}{1 - (1 + r)^{-n_k}}$$

где

СУЗ – средние удельные затраты в год

ГЗ – затраты в пересчете на год

ПЭ – средний природоохранный эффект, выраженный в физических единицах

КГЗ (в формуле ACC) – капитальные затраты в пересчете на год

ЭО – годовые затраты на эксплуатацию и обслуживание

$I_k$  – совокупные инвестиционные расходы на активы со сроком действия инвестиций, равным  $n_k$

$N_k$  – срок службы активов типа k

r – ставка дисконтирования (или ожидаемый коэффициент окупаемости проекта)

Средние удельные затраты в год – надежный показатель, в большинстве случаев позволяющий ранжировать альтернативные решения в соответствии с реальной эффективностью затрат. Это верно во всех случаях, когда имеется единообразное временное распределение природоохранного эффекта во всех альтернативных вариантах.

Чтобы лучше понять фактор времени, полезно рассмотреть, каким образом момент достижения природоохранного эффекта влияет на социальное благополучие населения. Приведем пример. Представим, что имеются два варианта восстановления загрязненного озера.

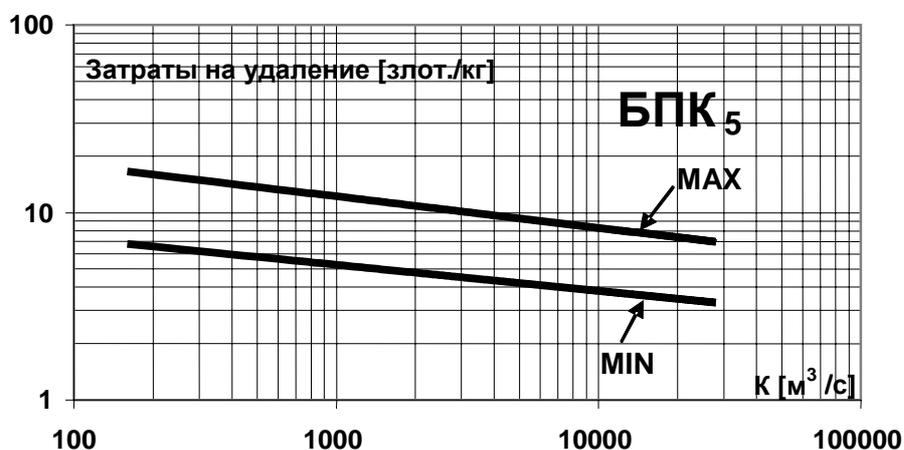
Каждый вариант требует приблизительно одинаковых расходов, однако первая технология позволяет очистить озеро уже через год, а вторая – только через три года. Любой разумный человек (и тем более агентство, финансирующее проект) предпочтет первый вариант, так как в этом случае население начнет пользоваться экологическими улучшениями на два года раньше. Чем быстрее достигается природоохранный эффект, тем лучше для общества, и поэтому время является важным фактором в инвестиционном проекте.

Показатель средних удельных затрат в год не учитывает распределения природоохранных выгод во времени. В соответствии с этим показателем инвестиции, генерирующие 10 единиц природоохранного эффекта в первый год работы и 1 единицу в год в течение последующих 9 лет, будут уравнианы с инвестициями, имеющими обратную динамику (1 единица в год в первые 9 лет и 10 единиц в десятый год).

Хотя показатель средних удельных затрат в год и не является идеальным инструментом оценки эффективности затрат, он позволяет составлять хорошие прогнозы применительно к большинству типичных ситуаций. В некоторых случаях, однако, прогнозирование природоохранного эффекта затруднено, и тогда применение этого более сложного метода становится неоправданным, так как оно будет основано на неточных прогнозах.

После расчета средних удельных затрат в год на сокращение одной единицы загрязняющего вещества полученная величина сравнивается с такими же показателями в аналогичных проектах, реализованных ранее. На Рисунке II.4.1 показаны минимальные и максимальные значения затрат на сокращение БПК<sub>5</sub> на 1 кг по расчетам польского Экофонда. Фонд создал и регулярно обновляет собственную базу данных актуальных значений затрат, которые используются для сравнительного анализа проектов.

Рисунок II.4.1. Пример природоохранного показателя



Источник: Польский Экофонд.

Если в стоках присутствует несколько загрязняющих веществ (например, четыре – БПК<sub>5</sub>, взвеси, азот и фосфор), то расчет средних удельных затрат в год и сравнение их с архивными данными производится для каждого вещества. При этом польский Экофонд требует, чтобы по крайней мере три из четырех показателей затрат были ниже верхнего предельного значения.

Проектные заявки, не отвечающие этому требованию, не получают поддержки. Два наилучших показателя учитываются затем при балльной оценке проектов.

#### Показатель динамических удельных затрат

Данный показатель представляет собой отношение дисконтированных затрат к дисконтированным выгодам. По своей структуре он сходен с отношением «затраты-выгода», которое используется при анализе затрат и выгод. При этом выгоды выражаются не в денежных, а в физических единицах. Формула расчета показателя приведена во Вставке П.4.4.

#### Вставка П.4.4. Расчет показателя динамических удельных затрат

$$DGC = \frac{\sum_{t=1}^{t=n} \frac{KI_t + KE_t}{(1+i)^t}}{\sum_{t=0}^{t=n} \frac{EE_t}{(1+i)^t}}$$

где

DGC – показатель динамических удельных затрат

KI<sub>t</sub> – инвестиционные расходы в год t

KE<sub>t</sub> – затраты на эксплуатацию и обслуживание в год t

EE<sub>t</sub> – природоохранный эффект в год t

i – ставка дисконтирования

n – срок действия инвестиций

С июня 2002 года данный показатель используется Польским национальным фондом при оценке инвестиций фонда ISPA на территории Польши<sup>13</sup>. Применение показателя позволило значительно улучшить применяемую Фондом процедуру оценки проектов.

**Показатель динамических удельных затрат представляет собой оптимальный инструмент оценки эффективности затрат.** Он обладает всеми преимуществами Показатель средних удельных затрат в год и одновременно учитывает распределение природоохранного эффекта во времени. Кроме того, он наиболее адекватно отражает средние затраты в долговременной перспективе. Именно эта особенность данного показателя особенно полезна при разработке тарифной политики, а также при контроле за соблюдением коммунальными предприятиями принципа «потребитель платит», что крайне важно для всех МФИ и Европейской Комиссии.

<sup>13</sup> Данный показатель применяют многие банки развития (см., например, ADB, 1999), но называют его по-разному.

## Приложение II.5. Выбор ставки дисконтирования и расчет показателей финансовой жизнеспособности

Каждый, кто задумывается о сбережениях для себя или своей семьи, должен понимать, что такое дисконтирование и ставка дисконтирования. Например, в распоряжении семьи имеется 1000 долларов США. Эти деньги можно либо потратить, либо отложить на будущее. Если семья решает потратить деньги, то величина израсходованной суммы на сегодняшний день составит одну тысячу долларов, однако если семья положит эту сумму в банк под 5% годовых и получит вклад через год, в ее распоряжении будет уже 1050 долларов. Если же деньги останутся в банке на два года, то сумма возрастет до 1102,5 долларов. Получается, что сегодня доллар стоит больше, чем завтра, так как сумму, не потраченную сегодня, можно с течением времени обратить в большее количество долларов. Этот механизм работает и в отношении выгод и затрат: каждая выгода и затрата сегодня стоит больше, чем в будущем, поскольку сегодняшние выгоды или затраты можно «накопить» и обратить в большую величину.

Затраты и выгоды, которые имели место в различное время, поддаются сравнению, если они выражены в виде текущей стоимости. Независимо от того, когда реализована та или иная сумма средств, она должна быть приведена к той стоимости, которую имела бы, если бы была реализована сегодня. Для этого необходимо иметь определенную ставку, с помощью которой можно произвести «конверсию». Такая ставка называется ставкой дисконтирования. Можно сказать, что ставка дисконтирования отражает предпочтения, на основании которых инвестиции и потребление имеют место либо сегодня, либо в будущем. Так, если ставка дисконтирования составляет 10 процентов, это значит, что 91 цент, неинвестированный сегодня, обеспечит возможность в будущем осуществить инвестиции стоимостью 1 доллар (согласно формуле дисконтирования  $1/(1+r)$ ). Если же ставка дисконтирования составляет 5 процентов, то для расходования (инвестирования) средств стоимостью 1 доллар в будущем необходимо сегодня воздержаться от расходования (инвестирования) 95 центов. Следовательно, чем выше ставка дисконтирования, тем ниже стоимость будущей выгоды.

В случае краткосрочных инвестиций для оценки потоков затрат и выгод ставка дисконтирования не играет большой роли, однако она имеет крайне важное значение при долгосрочных инвестициях - в частности, при реализации инфраструктурных природоохранных проектов, которые будет финансировать агентство. Так, пятилетний проект, в котором предусматривается получение выгоды в размере 1 тыс. долларов в год, в зависимости от выбранной ставки дисконтирования будет значительно отличаться от такого же проекта, но рассчитанного на 30 лет. Для пятилетнего проекта при ставке дисконтирования 5 процентов чистая дисконтированная стоимость будет на 14 процентов выше, чем при ставке 10 процентов. Если процесс получения выгод рассчитан на 30 лет, то чистая дисконтированная стоимость при ставке 5 процентов превысит чистую дисконтированную стоимость при ставке 10 процентов уже на 63 процента. Это значит, что с увеличением срока получения выгод значение ставки дисконтирования также увеличивается: при более высоких ставках дисконтирования будущие выгоды будут обладать гораздо меньшей стоимостью, чем при более низких ставках. С увеличением временного горизонта расхождение стоимостей увеличивается до значительных величин, и эти расхождения «накапливаются» в общей дисконтированной стоимости, которая также может варьироваться в значительных пределах. Ставки дисконтирования, на первый взгляд незначительно отличающиеся друг от друга, могут обернуться существенными различиями в дисконтированной стоимости долгосрочного проекта. Сравнительно низкие ставки дисконтирования (например, ниже процентных ставок) иногда вполне заслуженно называют социальными, так как при этом будущие выгоды стоят больше. Применение более высоких ставок (например, коммерческих) ведет к недооценке будущих потоков выгод,

которые обычно являются результатом государственных и природоохранных проектов, и к недостаточному инвестированию в них.

Например, Краковский региональный фонд при анализе проектов исходит из двух ставок дисконтирования: социальной (С) и коммерческой (К). Социальная ставка применяется для государственных инвестиций. Это минимально возможная ставка, используемая при оценке проектов, которые реализуются государственным сектором и приносят значительную социальную выгоду. Под коммерческой ставкой дисконтирования Фонд понимает наименьшую ставку, приемлемую для коммерческого сектора. Выбор в пользу той или иной ставки при оценке проекта делается руководством Фонда на основании имеющейся информации.

Выбор ставки дисконтирования вызывает оживленную полемику среди экономистов и связан с целым рядом актуальных вопросов - таких как соотношение стоимости для настоящего и будущего поколений, влияние государственных расходов на частные инвестиции (и, в частности, вытеснение частных инвестиций государством) и т.д. Если бы рынки капитала функционировали идеально, то адекватной социальной ставкой дисконтирования была бы рыночная процентная ставка, однако в реальности это происходит иначе, поэтому необходимо учитывать целый ряд других факторов. Так, несмотря на то, что будущие поколения не влияют на сегодняшнее состояние рынков, при проведении экономического анализа их, вероятно, следует каким-то образом учитывать. О косвенной роли будущих поколений свидетельствует, в частности, желание людей оставить своим детям наследство и готовность платить за сохранение уникальных природных ресурсов. Теоретически, будущие поколения наследуют больший объем знаний, чем те знания, которые достались сегодняшнему поколению, однако прирост знаний происходит за счет сегодняшнего расходования природных ресурсов. Другим фактором являются налоги, которые могут создать разрыв между нормой прибыли от частных инвестиций и той ставкой, по которой потребитель готов обменять потребление сегодня на потребление завтра. И, наконец, еще одним важным соображением является поправка на риск.

Один из способов определения ставки дисконтирования основывается на постулате о том, что каждое инвестиционное решение можно интерпретировать как отказ от какой-либо формы потребления сегодня в обмен на менее очевидную выгоду завтра. Вознаграждением за принятый риск выступает норма прибыли (или процентная ставка). Норма прибыли равняется сумме четырех составляющих:

- реальная норма прибыли ( $r_r$ ) – стоимость денег в условиях рыночного равновесия (когда спрос равняется предложению);
- процент инфляции ( $i_r$ );
- премия за ликвидность ( $l_p$ ) – учитывает период инвестирования и характерна для инвестиций с более длительным сроком;
- премия за риск ( $r_p$ ) – цена риска, связанного с инвестициями.

Таким образом, норма прибыли (процентная ставка) рассчитывается как  $r = r_r + i_r + l_p + r_p$ . В этой схеме ставка дисконтирования равняется сумме реальной нормы прибыли, премии за ликвидность и премии за риск. Очевидно, что для определения ставки дисконтирования по этой формуле требуется значительный объем информации. Например, Азиатский банк развития определил четыре различных подхода к определению ставки дисконтирования при экономическом анализе. Каждый подход ориентирован на один из следующих показателей:

- Экономическая ставка доходности альтернативных малорентабельных проектов или альтернативная стоимость капитала. Данный подход помогает отобрать инвестиции, имеющие минимальную доходность, которая, однако, является наивысшей по отношению к другим альтернативным вариантам.
- Реальная стоимость иностранных заимствований. Она важна для того, чтобы инвестиционные средства направлялись в те проекты, которые способствуют выполнению долговых обязательств страны, особенно в тех случаях, когда инвестиции в значительной мере зависят от притока иностранного капитала.
- Реальная доходность на рынке капитала. Этот показатель характеризует уровень доходности, на который должен выйти проект, прежде чем инвесторы будут готовы отказаться от более ликвидных инвестиций и вкладывать средства в материальные активы.
- Совокупный спрос и предложение на рынке инвестиций. На основании этого показателя можно судить об экономически выгодной стоимости капитала.

Наконец, еще один подход состоит в том, чтобы определить значения чистой дисконтированной стоимости для целого ряда различных ставок дисконтирования. При выработке общей политики, однако, наиболее важно выбрать единую ставку, на основе которой можно было бы оценивать все проектные заявки, ранжировать их и принимать решения о финансировании проектов. Для этих целей ставку дисконтирования должно определять государство.

Чистая дисконтированная стоимость рассчитывается как сумма дисконтированных чистых свободных средств.

**Вставка II.5.1: Расчет чистой дисконтированной стоимости (ЧДС)**

$$NPV = \sum_{i=0}^n (NCF_i \times \frac{1}{(1+w)^i})$$

где

$NCF_n$  – ежегодная сумма чистых свободных средств проекта за годы  $n=1,2...j$

$w$  – ставка дисконтирования

Внутренняя норма рентабельности (ВНР) рассчитывается по следующей формуле.

**Вставка II.5.2: Расчет внутренней нормы рентабельности**

$$\sum_{i=0}^n (NCF_i \times \frac{1}{(1+IRR)^i}) = 0$$

где

$NCF_i$  (чистые свободные средства) – разница между выгодами (поступлениями) и расходами в год  $i$ ;

$n$  – число лет.

Приложение II.6: Критерии оценки проектов, используемые польским Экофондом

Таблица II.6.1: Охрана озер, имеющих высокую природную ценность  
Название проекта:

№	Тип критерия	Возможное количество баллов	Оценка проекта
<b>1</b>	<b><u>Критерии, связанные с природной ценностью и угрозами</u></b>		
1.1	Природная ценность озера (приложение № 1)	до 30	
1.2	Подверженность деградации и предполагаемая антропогенная нагрузка (приложение № 2)	до 30	
	<b>ИТОГО за раздел 1 максимум</b>	<b>60</b>	
<b>2</b>	<b><u>Технические и экологические критерии</u></b>		
2.1	Средняя мощность источника загрязнения К ('000 м <sup>3</sup> /с) (оценивается по функции*)	до 50	
2.2	<u>Основные инвестиционные задачи проекта</u> - Сооружение новой водоочистой станции или, как вариант, коллектора - Модернизация или реконструкция водоочистой станции - Сооружение установок для удаления осадка сточных вод	40 20 10	
2.3	<u>Сложность предлагаемого решения по осадку</u> - Подготовка к естественной утилизации - Минимизация объема осадка	10 5	
2.4	<u>Охват территории канализационной системой после завершения проекта</u> - Более 70% - 40 – 70% - Менее 40%	20 10 0	
	<b>ИТОГО за раздел 2</b>	<b>120</b>	
<b>3</b>	<b><u>Экономические критерии</u></b>		
3.1	<u>Показатели затрат на сокращение загрязнения</u>	до 40	
3.2	<u>Показатели рентабельности инвестиций на основе ВНР</u> (оценивается по функции*)	до 20	
3.3	<u>Уровень собственных ресурсов</u> (оценивается по функции*)	до 20	
	<b>ИТОГО за раздел 3</b>	<b>80</b>	
	Максимальное количество баллов	<b>260</b>	
	Минимально необходимое кол-во баллов	<b>130</b>	
	Кол-во баллов, присвоенное проекту		
	Процент от максимального кол-ва баллов		

\* Оценка по функции подразумевает сравнение удельной стоимости сокращения БПК, азота или фосфора в проекте с контрольным показателем, установленным исходя из средних показателей ранее утвержденных и выполненных проектов. Разумеется, на начальном этапе у агентства не будет возможности пользоваться данными по прошлым проектам, и тогда контрольный показатель выбирается теоретически, на основании данных из экономической литературы или

опыта других организаций, имеющих похожий опыт. С течением времени агентство накапливает собственную базу данных. Экофонд начал использовать собственные контрольные показатели после того, как в течение трех лет были реализованы первые 30 проектов.

Приведенные ниже критерии используются для оценки природной ценности озера.

№	Ценная природная особенность озера	Возможное количество баллов	Оценка проекта
1.	Природные заповедники и лобелиевые озера	30	
2.	Озера с подводными лугами на глубине более 8 метров и популяциями раков и/или озерной форели и/или «белой» рыбы (как минимум одной из этих популяций)	20	
3.	Озера с подводными лугами на глубине 5-8 метров, где основным хищником является щука или окунь	15	
<b>ИТОГО (максимум)</b>		<b>30</b>	
<b>Количество баллов, присвоенное проекту:</b>			

Приведенные ниже критерии используются для оценки антропогенной нагрузки на озеро.

№	Особенность	Возможное количество баллов	Оценка проекта
<b>1.</b>	<b><u>Подверженность озера деградации</u></b>		
a.	Класс уязвимости I	8	
б.	Класс уязвимости II	4	
в.	Класс уязвимости III	2	
г.	Не поддается классификации	0	
<b>2.</b>	<b><u>Антропогенная нагрузка</u></b>		
<b>a.</b>	<b>Расположение точечных источников загрязнения в озерном бассейне – расстояние от озера</b>		
	- в границах озера	4	
	- до 5 км	2	
	- до 10 км	1	
<b>б.</b>	<b>Поверхностное загрязнение</b>		
	- более 50% береговой линии занято сельскохозяйственными землями:		
	равнинный рельеф	8	
	наклонный рельеф	12	
	- до 50 % береговой линии занято сельскохозяйственными землями:		
	равнинный рельеф	5	
	наклонный рельеф	8	
	- сельскохозяйственная деятельность отсутствует	0	
<b>в.</b>	<b>Рассеянные источники загрязнения</b>		
	- крайне интенсивный туризм (большое число рекреационных центров)	6	
	- интенсивный туризм (имеются рекреационные центры)	3	
	- умеренный туризм (рекреационных центров не имеется)	1	
	- туризма нет	0	
<b>ИТОГО (максимум):</b>		<b>30</b>	
<b>Количество баллов, присвоенное проекту:</b>			

### **Приложение III: Управление финансовыми потоками и кредитным портфелем агентства**

Управление финансовыми потоками и кредитным портфелем играет важнейшую роль в обеспечении надежного финансового положения агентства.

#### ***Управление финансовыми потоками***

Эффективное управление финансовыми потоками требует навыков последовательного и разумного управления финансовыми ресурсами, обеспечивающего безопасное инвестирование свободных ресурсов в различные финансовые инструменты и получение агентством дополнительного дохода, либо – в случае дефицита средств – способность агентства сделать соответствующие займы для восстановления своей ликвидности. В любом случае, залогом успеха этих операций является правильная оценка рисков. Каждый из существующих вариантов обладает своими преимуществами и недостатками, и агентству следует тщательно взвесить их перед принятием окончательного решения о том, во что инвестировать средства, на какой срок и на каких условиях, а также какие долговые инструменты использовать для покрытия дефицита ликвидности.

Практические методы управления финансовыми потоками в том или ином агентстве определяются имеющимися у него источниками доходов, расходами и финансовыми инструментами, используемыми агентством для распределения средств. Наиболее часто управление финансовыми потоками осуществляется через составление бюджета и планирование/прогнозирование финансовых потоков (более подробно эта тема рассматривается в Главе 1). В контексте управления финансовыми потоками основная цель агентства заключается в беспрепятственном исполнении бюджета и ликвидности своих операций. Однако даже если бюджет тщательно подготовлен и составлен на основе реалистичных и объективных показателей совокупного дохода и прогнозируемых расходов, агентство все равно может столкнуться с нехваткой наличных денежных средств или, наоборот, появлением временно свободных ресурсов. Агентство должно выработать политику, которой оно будет руководствоваться в таких ситуациях, хотя в основном это будет определяться законодательной базой и управленческими процедурами, в рамках которых агентство осуществляет свою деятельность. В любом случае, система финансового управления агентства должна полностью соответствовать финансовому законодательству его страны.

#### ***Управление временно свободными ресурсами***

Наилучшим вариантом использования свободных ресурсов является их инвестирование в различные финансовые инструменты, что принесет агентству дополнительный доход, который, в свою очередь, может быть использован для оказания поддержки большему числу проектов. Агентство должно искать возможности для надежного помещения капитала, например, в срочные депозиты в некоторых коммерческих банках или государственные облигации. Следует избегать вложений в финансовые инструменты, для которых свойственен высокий риск и которые могут поставить под угрозу государственные средства, находящиеся в управлении агентства. Например, Экологический фонд развития Словении инвестирует в казначейские облигации и векселя, выпускаемые Банком Словении, а также в устойчивые валюты иностранных государств. Важно, чтобы правовые документы, регулирующие деятельность агентства, недвусмысленно запрещали инвестиции в рискованные финансовые инструменты и четко определяли разрешенные способы вложения государственных средств.

- **Государственные ценные бумаги** (например, казначейские облигации и казначейские векселя) широко признаются в качестве безопасных финансовых инструментов. Казначейские облигации – это долгосрочные ценные бумаги со сроком погашения более 10 лет. Напротив, казначейские векселя являются краткосрочными инструментами; наиболее распространенный срок их погашения - 52 недели. По очевидным причинам, именно казначейские векселя могут оказаться для агентства более пригодным инвестиционным инструментом.
- **Срочные вклады** также представляют собой надежный финансовый инструмент. Открытие срочных вкладов в том же коммерческом банке, который управляет счетами агентства, может быть весьма целесообразным вариантом вложения временно свободных средств, поскольку такой банк зачастую может предложить агентству очень привлекательные ставки по депозитам (например, указанной практики придерживается Экологический фонд развития Словении).

#### *Меры снижения риска*

Финансовые инвестиции всегда сопряжены с некоторым риском, и для его диверсификации агентству следует вкладывать средства в различные финансовые инструменты. Одним из способов снижения риска является привлечение внешних брокеров или включение в штат агентства инвестиционных консультантов, которые будут предоставлять агентству профессиональные консультации по вопросам инвестиций. Возникающие в связи с этим дополнительные расходы будут компенсированы доходом от инвестиций в финансовые инструменты. Агентство должно принять все возможные меры предосторожности и провести тщательный анализ всех рисков, преимуществ и недостатков тех финансовых инструментов, возможность инвестирования в которые оно рассматривает. Кроме того, в целях финансовых снижения рисков агентству следует сотрудничать с разными банками.

С другой стороны, инвестиции в коммерческие облигации, приобретаемые на фондовой бирже или через инвестиционные фонды, зачастую считаются очень рискованными, и агентство должно избегать их.

#### **Вставка III.1: Минимально необходимые меры по снижению рисков при управлении финансовыми потоками**

В целях снижения рисков при вложении средств в финансовые инструменты агентство должно, как минимум:

- √ инвестировать только в надежные инструменты – например, срочные вклады или государственные облигации;
- √ проводить тщательный анализ инструментов, включая связанные с ними расходы, риски и преимущества;
- √ по мере необходимости пользоваться услугами профессиональных консультантов;
- √ пользоваться услугами разных банков.

#### *Управление разрывами в денежных потоках*

При возникновении у агентства временных проблем с ликвидностью оно может сбалансировать денежные потоки, выбрав для этого один из существующих подходов. Следует оговориться, что большинство предлагаемых ниже подходов обычно доступны тем агентствам,

которые распределяют часть имеющихся у них ресурсов в форме кредитов. К основным подходам относятся:

- взыскание просроченных платежей по кредитам;
- заем средств на финансовом рынке;
- заем средств у международных финансовых институтов;
- переуступка (продажа) выданных кредитов;
- выпуск облигаций.

В случае дефицита ликвидности агентству в первую очередь следует приложить усилия к взысканию **просроченной задолженности по кредитам**. Агентство должно разработать четкие процедуры работы с неисправными должниками, и всем сотрудникам агентства необходимо знать и соблюдать эти правила (более подробно об этом см. раздел «Управление кредитным портфелем» ниже).

Другим возможным способом покрытия дефицита ликвидности является **привлечение средств на финансовом рынке**. В большинстве стран агентствам, управляющим программами государственных природоохранных расходов, запрещаются прямые заимствования на рынке (особенно это относится к долгосрочным займам). Это может сделать только Министерство финансов от имени агентства. Если же законодательство разрешает агентству прямые заимствования, оно может получить кредиты в коммерческих банках или у консорциума банков, заимствовать средства у инвестиционных и пенсионных фондов, страховых компаний, предприятий, у других аналогичных агентств и фондов или путем выпуска облигаций. В общем, в этот перечень могут входить любые экономические субъекты, готовые инвестировать средства при низком уровне риска.

При обращении на финансовые рынки главное обеспечение, которое может предложить агентство – это стабильный и предсказуемый доход и платежи в погашение выданных им кредитов. Чем выше качество кредитного портфеля агентства, тем выше его шансы получить необходимые средства на более выгодных условиях. Самое же важное это то, чтобы агентство действовало с должной предусмотрительностью и ответственностью. Это означает проведение тщательного анализа всех рыночных возможностей и отбор кредиторов, предлагающих наиболее благоприятные условия. Предлагаемые банками условия кредитования различаются в зависимости от уровня конкуренции в банковском секторе соответствующей страны. В случае долгосрочного кредитования банки и инвесторы, скорее всего, будут интересоваться кредитным рейтингом агентства, который позволит им судить о способности агентства своевременно выполнить свои финансовые обязательства.

Далее, агентство может обратиться к **международным финансовым институтам**, например, к Всемирному банку, Европейскому банку реконструкции и развития или Европейскому инвестиционному банку. Они зачастую предлагают выгодные условия кредитования, поскольку предпочитают выдачу крупных кредитов, поручая агентствам-заемщикам передавать средства конечным бенефициантам и управлять отдельными инвестиционными проектами. Вместе с тем, МФИ должны будут знать, какие проекты предполагается финансировать из выделенных ими средств, поэтому для оформления кредита агентству, возможно, придется представить результаты оценки проектов. В любом случае,

такие заимствования должны быть хорошо обоснованы, а природоохранные результаты проектов, входящих в портфель агентства – тщательно проанализированы.

Еще одним способом укрепления ликвидности агентства является **переуступка всех (или некоторых) выданных им кредитов** какому-либо банку по учетной ставке, отражающей оценку банком качества кредитного портфеля агентства (и, соответственно, рисков). Таким образом агентство сможет получить наличные денежные средства в короткие сроки. Еще одним быстрым способом привлечения средств является **выпуск облигаций**, которые будут обеспечены кредитным портфелем агентства. При этом агентство может объявить о преференциальном (но равном) режиме для тех покупателей облигаций, которые обращаются в агентство за финансированием.

### ***Управление кредитным портфелем***

Управление кредитным портфелем в значительной степени представляет собой процесс управления кредитными рисками и контроля за ними. Эффективное управление кредитным портфелем начинается с анализа рисков по отдельным кредитам. При этом сотрудники агентства должны понимать не только риски, относящиеся к отдельным кредитам, но и взаимосвязь рисков по отдельным кредитам и всему портфелю, поскольку эта взаимосвязь может повысить уровень риска во много раз по сравнению с уровнем риска не связанных между собой кредитов. Именно поэтому важно осуществлять управление рисками в рамках кредитного портфеля в целом. Эффективное выявление рисков и определение их уровня является фундаментальной основой управления кредитным портфелем.

Для качественного управления портфелем требуется высококвалифицированный персонал, способный грамотно оценивать риск проектов и заемщиков. Такие специалисты обязательно есть в крупных коммерческих банках, но далеко не всегда - в государственных агентствах или мелких банках. В этом случае агентству следует рассмотреть возможность передачи управления своим кредитным портфелем солидному коммерческому банку на основе аутсорсинга.

#### **(i) Управление кредитным портфелем силами персонала агентства**

Высокое качество кредитного портфеля (т.е. отсутствие проблемных кредитов или, по крайней мере, низкий уровень невозвратов) может быть обеспечено высококвалифицированным и опытным персоналом, хорошо владеющим процедурами комплексной оценки заемщиков (*due diligence*), включая оценку риска и обеспечения по кредиту. Привлечение таких специалистов обычно обходится дорого и зачастую не по средствам для агентств, работающих в странах ВЕКЦА. Кроме того, агентство должно будет разработать для своих сотрудников четкие инструкции в отношении оценки риска и залогов (они должны быть аналогичны правилам, действующим в коммерческих банках).

### **Управление кредитным риском и политика в отношении обеспечения кредитов**

Эффективное управление рисками тесно связано с надежной и своевременной оценкой самих кредитов, для которой агентству потребуется **система надежной классификации всех кредитов на основе показателя риска**. В такой системе могут использоваться категории, отражающие различную степень ухудшения качества займов (например, сомнительные, проблемные или безнадежные). Как правило, такая система учитывает текущее финансовое положение и платежеспособность заемщика, текущую стоимость обеспечения и возможность его взыскания, а также другие факторы, определяющие вероятность погашения основной

суммы кредита и процентов. Дирекция агентства должна внедрить программу мониторинга и периодического анализа залогов, оценка которых должна осуществляться в полном соответствии с принципом финансовой предусмотрительности и осторожности.

Один из факторов, указывающих на ухудшение качества кредита, является невыполнение или несвоевременное выполнение заемщиком платежей по процентам или основной сумме кредита. Для начала кредит следует перевести в категорию проблемных или сомнительных (если просрочка превышает период, считающийся в данной стране и по данной категории кредитов приемлемой - например, 30-60 дней). Этого можно не делать, если кредит полностью обеспечен и имеется разумная гарантия того, что все меры по взысканию залога приведут к скорому погашению основной суммы и процентов (включая полную компенсацию за просрочку платежей).

При оценке рисков необходимо учитывать следующее:

- 1) срок погашения кредита по договору – чем он больше, тем выше уровень риска;
- 2) инвестиционные и финансовые риски проекта, включая:
  - риск невыполнения запланированных мероприятий или недостижения запланированного природоохранного эффекта в установленные сроки;
  - риск, связанный с применением новых технологий и большим объемом строительных и сборочных работ;
  - риск, связанный с возможными колебаниями процентных ставок и валютного курса, а также с изменением налогового режима;
  - риск, связанный с долгосрочными финансовыми прогнозами: чем продолжительнее период, на который делается прогноз, тем выше риск того, что прогноз не оправдается.

Для минимизации рисков агентству требуется четкая стратегия в отношении обеспечения займов, которая должна гарантировать их погашение в соответствии с заключенными кредитными соглашениями. Обеспечение осуществляется различными способами; в частности, к основным видам обеспечения, приемлемым для агентства, относятся:

- государственные гарантии;
- гарантии банков;
- залог имущества.

Так, по правилам Экологического фонда развития Словении перед началом выплаты суммы по кредиту заемщик должен предоставить Фонду соответствующее обеспечение. Это может быть:

- государственная гарантия;
- гарантия банка, приемлемого для Фонда;
- залог имущества, пользующегося спросом на рынке и приемлемого для Фонда, причем стоимость имущества должна как минимум вдвое превышать сумму кредита после получения заемщиком положительного рейтингового заключения (обязательный перечень рейтинговых компаний включен в документацию по проекту);

- иное первоклассное обеспечение, приемлемое для Фонда.

Государственные гарантии (когда их предоставление возможно) являются наиболее дешевым и предпочтительным вариантом как для агентства, так и для заемщиков. Банковские гарантии могут быть весьма дорогостоящим инструментом. К тому же, банки потребуют для себя обеспечения - скорее всего, в форме того же залога имущества. Для самого же агентства залог имущества может быть приемлем при наличии соответствующей законодательной базы.

В странах ЦВЕ и ВЕКЦА большинство государственных ведомств не имеют возможностей для развития кадрового потенциала, необходимого для качественного управления кредитными рисками. Кроме того, оно требует наличия очень сложной информационной системы управления кредитным портфелем, а разработка, внедрение и обслуживание такой системы обходятся очень дорого.

#### **Вставка III.2: Залог имущества как обеспечение**

Залог имущества – это инструмент обеспечения долга, предоставляющий кредитору право условной собственности на определенное имущество и обеспеченный таким имуществом. Заемщик оформляет на кредитора закладную в обмен на право пользоваться имуществом в период действия закладной, обязуясь при этом осуществлять регулярные выплаты в погашение основной суммы кредита и процентов.

Данный инструмент все шире используется инвесторами, позволяя им обходиться без дорогостоящих банковских гарантий, однако его применение требует наличия в стране соответствующей законодательной базы (например, закона о залоге), которая четко определяет следующие вопросы:

- имущественное право, ипотечные права и права собственности;
- страхование имущества;
- организация земельного кадастра;
- реестр сертифицированных оценщиков имущества.

При принятии имущества в обеспечение кредита необходимо иметь точные методы оценки имущества, поскольку правильная оценка фактической стоимости имущества позволяет минимизировать кредитные риски. При этом имущество оценивается по рыночным ценам. Имущество должно быть застраховано, а страховой полис - выписан на кредитора на весь период погашения займа. Оценщики имущества должны быть сертифицированы официальным государственным ведомством.

Как показывает опыт, создание в структуре агентства подразделения по управлению кредитным портфелем может быть выгодным только в том случае, если агентство имеет более трех тысяч кредитных договоров. В то же время оплата услуг банка, обслуживающего около 500 кредитов в рамках портфеля общей стоимостью около 100 миллионов евро, приблизительно равняется зарплате одного сотрудника. Очевидно, что расходы на информационную систему управления кредитным портфелем будут значительно больше. Таким образом, управление кредитным портфелем силами штатных специалистов агентства будет целесообразным только в том случае, если агентство распределяет весьма значительные ресурсы. Такое решение становится приемлемым при условии постоянного и значительного роста организации и накопления ей необходимого опыта.

### **Вставка III.3: Управление кредитным портфелем силами самого агентства**

Экологический фонд развития Словении является одним из очень немногих экологических фондов стран ЦВЕ, которые сумели создать серьезный коллектив специалистов, профессионально занимающихся управлением кредитным портфелем организации. Для этого Фонду понадобилось нескольких лет. Следует, однако, заметить, что Фонд всегда предлагал конкурентоспособный уровень зарплаты и осуществлял свою деятельность в условиях, близких к рыночным.

Фонд разработал подробные правила управления кредитным портфелем, и руководство Фонда постоянно контролировало их соблюдение, включая процедуры внутреннего контроля. Фонд придерживался последовательной политики в отношении обеспечения кредитов; указанная политика гарантировала погашение задолженности и способствовала сохранению реальной стоимости капитала Фонда. Сотрудники Фонда осуществляли мониторинг финансового положения каждого заемщика на протяжении всего периода действия кредитного договора. Кроме того, для мониторинга состояния заемщиков Фонд анализировал их годовые балансы и финансовые отчеты, и постоянно оценивал их кредитоспособность. В Фонде была разработана собственная рейтинговая система: все заемщики были классифицированы по группам от А до Д в зависимости от их финансового положения и кредитной истории (включая случаи просрочки платежей).

Фонд также разработал четкие правила погашения кредитов, в соответствии с которыми от заемщиков требовалось осуществлять платежи в погашение кредита ежеквартально. Плата за обслуживание кредита также взималась ежеквартально, а проценты по кредитам - ежемесячно, с начала льготного периода. Такая система способствовала повышению уровня контроля за состоянием задолженности, поскольку тщательный мониторинг каждого заемщика осуществлялся на протяжении всего периода погашения кредита, включая льготный период.

Фонд разработал порядок, который использовался в случае возникновения проблем с погашением кредитов. При просрочке очередного платежа более чем на 14 дней Фонд направлял заемщику письмо-напоминание. Если через 30 дней заемщик не погасил задолженность, Фонд инициировал процедуру взыскания реального обеспечения займа. Поскольку указанные меры имели систематический характер, процент проблемных кредитов у Фонда был очень низким.

#### (ii) Передача управления кредитным портфелем внешней организации

Если у агентства пока еще отсутствует необходимый потенциал и достаточный объем ресурсов, передача функций управления кредитным портфелем коммерческому банку представляется разумным решением. Услуги коммерческого банка будут стоить для агентства дешевле, чем создание собственной структуры, поскольку банк уже обладает необходимым уровнем квалификации сотрудников, инструментами, проверенными в ходе множества кредитных операций, и соответствующей информационной инфраструктурой. Затраты банка, связанные с принятием в управление еще одного портфеля в дополнение к уже существующим, несущественны по сравнению с расходами, которые необходимо будет произвести агентству для создания собственной системы управления кредитным портфелем.

Агентство может принять решение о передаче указанных функций по нескольким причинам, например:

- чтобы избавиться от проблемных и безнадежных займов;

- чтобы переуступить займы другим финансовым институтам (банку с опытом работы в конкретном секторе, агентству по реструктуризации долгов и т.п.) в тех ситуациях, когда агентство нуждается в наличных денежных средствах;
- в случае изменения законодательства, регулирующего деятельность государственных агентств, например, при введении запрета на субсидирование предприятий государственными фондами. В таком случае агентство должно будет прекратить финансирование данного сектора и продать свой кредитный портфель (или соответствующую его часть).

При продаже проблемных займов их цена обычно очень низка. Банк рассчитывает текущую стоимость займа с использованием своей ставки дисконтирования, что (скорее всего) существенно снизит номинальную стоимость общей суммы кредитного портфеля. Таким образом, для того чтобы осуществлять подобные финансовые операции и обеспечить себе более прочные позиции при обсуждении условий продажи, агентство должно уметь правильно оценивать стоимость займов, выставляемых им на продажу<sup>14</sup>.

Передача указанной функции коммерческому банку также связана с определенными расходами и рисками. Во-первых, агентству придется оплачивать услуги банка. Далее, для снижения этих расходов агентству придется изучить рынок и выбрать банк, предлагающий наиболее благоприятные условия. Для этого можно объявить тендер и пригласить к участию в нем все заинтересованные стороны. При этом важно, чтобы выбранный в результате тендера банк, среди прочего, имел авторитетных руководителей, пользовался хорошей репутацией и обладал хорошо развитой информационной системой.

После процедуры отбора и утверждения банка агентство подписывает с ним договор, определяющий все условия, включая распределение доходов и рисков и обязательства сторон. В договоре должна быть определена ответственность за несоблюдение соответствующих обязательств. И, наконец, в целях минимизации рисков агентству следует разработать инструменты контроля и показатели эффективности, которые позволят ему в течение всего срока действия договора проверять надежность банка в плане качества управления и кредитоспособности банка.

---

<sup>14</sup> Стоимость дебиторской задолженности измеряется путем расчета чистой дисконтированной стоимости средств, поступающих в погашение (включая основную сумму и проценты), взвешенной с учетом коэффициента вероятности (0-1) погашения каждого отдельного займа.

## Приложение IV: Контрольные перечни для оценки соответствия образцам лучшей практики управления государственными природоохранными расходами<sup>15</sup>

Приведенные ниже контрольные перечни можно использовать для определения эффективности программ государственных природоохранных расходов, сравнивая их с образцами лучшей практики. В каждом из трех контрольных перечней содержатся пять основных принципов, которые описываются в правой колонке таблицы. Проверяющие могут присвоить каждому принципу одну из трех оценок: **0**, если не применяется ни один из образцов лучшей практики; **1**, если применяются некоторые, но не все образцы лучшей практики, и **2**, если применяются все образцы. Сфера и масштабы применения лучшей практики оцениваются посредством «да», «нет» или «применяются частично». Таким образом, любая конкретная программа или исполняющее ее агентство может набрать максимум 10 баллов по каждому аспекту контрольных показателей. Для наглядного представления результатов оценки строится треугольник показателей эффективности, для чего по каждому аспекту наносятся баллы оценки по трем осям графика.

### Контрольный перечень 1. Показатели природоохранной эффективности

Принцип	Образцы лучшей практики
<b>1. Дополняющий характер и согласованность с другими инструментами природоохранной политики</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Любая программа государственных природоохранных расходов обосновывается с точки зрения принципов «загрязнитель платит» и «потребитель платит». Государственное финансирование не используется как компенсация слабой природоохранной политики и не направляется на достижение таких природоохранных целей, которые могли бы быть обеспечены с помощью административных или экономических инструментов или путем отмены экологически вредных субсидий.</li><li>Государственные средства не расходуются на природоохранные проекты, которые были бы осуществлены в любом случае (например, проекты, которые имеют высокий коэффициент окупаемости с поправкой на риск и могли бы быть финансированы частным образом).</li><li>Государственные природоохранные расходы усиливают другие инструменты природоохранной политики и согласуются с их заявленными целями.</li><li>Программы государственных расходов обычно используются для финансирования инвестиций в основные средства или для неинвестиционных проектов, отвечающих четко сформулированным условиям, но не для финансирования текущих расходов природоохранных органов.</li><li>Внешние аудиторы периодически проверяют «природоохранную» добавленную стоимость государственных расходов; предусматривается поэтапное прекращение использования государственных средств после того, как они выполняют свою роль.</li></ul>
<b>2. Хорошо продуманные и четко очерченные рамки программной</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Государственные средства распределяются в рамках программы расходов, изложенной в письменном виде, утвержденной соответствующими органами власти и открытой для широкой публики.</li><li>В идеале, в программе расходов описаны конкретные, согласованные,</li></ul>

<sup>15</sup> См. документ “Good Practices for Public Environmental Expenditure Management”, (C(2006)84) (*Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами*).

<p><b>деятельности</b></p>	<p>реалистичные, поддающиеся количественному измерению и ограниченные определенными сроками цели; указываются приемлемые категории бенефициантов и проектов и потребности в финансировании; даны правила, регламентирующий такой порядок принятия решений о финансировании, который позволяет достичь целей при наименьших затратах.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Программы расходов принимаются в рамках более широкой программы или стратегии в области охраны окружающей среды.</li> <li>• В программу государственных природоохранных расходов могут быть интегрированы экономические, социальные задачи, задачи уменьшения бедности и иные задачи, не относящиеся к охране окружающей среды, но не в ущерб ее природоохранной эффективности (если только в целях программы явно не указано иное).</li> <li>• Более широкие экономические цели программ государственных природоохранных расходов (например, с точки зрения бюджетного дефицита, экономического роста, вопросов занятости) оцениваются, когда это необходимо, до их официального утверждения, и отслеживаются в ходе выполнения программы.</li> </ul>
<p><b>3. Четкая идентификация природоохранных результатов</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Для запроса количественной и качественной информации о природоохранных результатах проектов используются стандартные формы заявок (в той степени, в которой это возможно). По получении указанной информации проверяется ее точность и достоверность.</li> <li>• Показатели природоохранных результатов максимально конкретны и недвусмысленны и используются в качестве основных критериев при оценке и отборе проектов. Там, где это возможно, природоохранные результаты оцениваются в денежном выражении в целях анализа эффективности затрат.</li> <li>• Природоохранные результаты отслеживаются на протяжении всего проектного цикла и в период после завершения проекта; природоохранные данные на уровне проекта хранятся в открытой для широкой публики базе данных, что позволяет впоследствии проводить их проверку и анализ.</li> <li>• Если проект не обеспечивает результатов, указанных в заявке или в соглашении о финансировании, на бенефицианта налагаются санкции, определенные соглашением и пропорциональные допущенному нарушению договорных обязательств.</li> <li>• Информация о природоохранных результатах, полученных в ходе выполнения программы, периодически подается в вышестоящий орган и представляется общественности, проверяется внешними аудиторами и используется в качестве показателя эффективности программы.</li> </ul>
<p><b>4. Обеспечение максимального природоохранного эффекта от использования выделенных средств</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• В стандартной форме заявки у заявителей запрашивается количественная информация о полных затратах за весь период выполнения проекта (инвестиции, эксплуатация и обслуживание); указанная информация проверяется; данные о затратах на уровне проекта отслеживаются и хранятся в базе данных в таком формате, который дает возможность проводить их проверку и анализ после завершения проекта.</li> <li>• Критерии отбора проектов служат гарантией того, что за счет ресурсов программы будет достигнут максимальный природоохранный результат. Четкий показатель эффективности затрат (удельные издержки на достижение природоохранных эффектов в течение всего срока проекта) и доля помощи из государственных средств образуют количественную основу для оценки, ранжирования и отбора проектов. Там, где это оправдано</li> </ul>

---

масштабом проекта или иными соображениями, отбор проектов осуществляется на основе прозрачного анализа «затраты-выгоды».

- Количественная информация об эффективности затрат регулярно передается в вышестоящий орган и предоставляется общественности, периодически проверяется внешними независимыми экспертами и используется для оценки эффективности программы.

---

**5. Привлечение дополнительных финансовых средств**

- Для максимизации природоохранного результата от использования государственных средств они должны покрывать менее 100 % затрат на осуществление проекта; оцениваются возможности софинансирования проектов из других источников или из нераспределенной прибыли бенефициантов.
  - Уровень использования финансовых средств из других источников является одним из критериев оценки эффективности программы.
  - Использование государственных средств не ведет к искажению конкуренции на финансовых рынках и не препятствуют развитию частных финансовых институтов. Финансовые инструменты, используемые в программах природоохранных расходов, не конкурируют с финансовыми продуктами, предлагаемыми частными финансовыми институтами.
  - От заявителей требуется полный финансовый план проекта; наличие финансирования из других источников проверяется; выплаты не производятся до тех пор, пока не получены достаточные гарантии полного финансирования проекта.
-

## Контрольный перечень 2. Показатели бюджетной дисциплины

Принцип	Образцы лучшей практики
<b>1. Бюджетная дисциплина в поступлениях</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Все источники поступлений для программ государственных природоохранных расходов четко определены соответствующим законодательством и иными правовыми актами.</li><li>• Если финансовые ресурсы, которыми распоряжается программа, прямо или косвенно образуются за счет обязательных перечислений (налогов, платежей, сборов), они рассматриваются как государственные средства по смыслу законов о государственных финансах, государственных закупках и/или государственной помощи (в зависимости от ситуации). Таким образом, эти средства подпадают под обычные правила финансовой дисциплины и требования прозрачности.</li><li>• Перед выделением средств для программы природоохранных расходов они поступают на счета казначейства.</li></ul>
<b>2. Факторы, ограничивающие эффективность использования средств, сведены к минимуму</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Правительство отказывается от целевого назначения для программы отдельных бюджетных поступлений, т.к. обычно эта практика приводит к неэффективному использованию государственных средств. Тем не менее, если преимущества указанного подхода перевешивают риски, целевое выделение средств для программы расходов возможно, но лишь на определенное, ограниченное время. По его истечении решение о сохранении такого порядка принимается только в том случае, если доказана его эффективность с точки зрения выполнения заявленных целей.</li><li>• Правительство не прибегает к использованию схем, связанных с целевыми поступлениями (например, субфонды в рамках целевых программ природоохранных расходов для отдельных секторов или групп загрязнителей), так как они еще больше снижают эффективность программ расходов. Если они все же используются, применяются меры защиты, предупреждающие неэффективное распределение ресурсов и сохраняющие эффективное стимулирование – например, конкурсы проектов в отдельных секторах, инструменты внешнего контроля в процессе оценки проектов и т.д.</li></ul>
<b>3. Высокие стандарты бюджетно-финансовой дисциплины и прозрачности</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Реализация программ природоохранных расходов не вызывает незапланированного бюджетного дефицита. Задолженность и, в частности, условные и подразумеваемые обязательства (такие как кредитные гарантии) не возникают без явно выраженного предварительного согласия налогово-бюджетных органов. Среднесрочные финансовые прогнозы регулярно готовятся и публикуются в финансовых отчетах (включая условные и подразумеваемые обязательства всех учреждений-исполнителей).</li><li>• Для всех программ государственных природоохранных расходов в государственном (или территориальном) бюджете дается оценка поступлений и соответствующих расходов - по крайней мере, в виде приложения. Вместе с бюджетом министерства окружающей среды в министерство финансов представляются расчеты долгов и условных обязательств всех внебюджетных природоохранных учреждений, контролируемых правительством.</li><li>• Регулярно проводится обязательный внутренний и внешний независимый финансовый аудит.</li><li>• После завершения программ готовится отчетность в соответствии с прозрачной системой классификации расходов; эта отчетность доводится до сведения общественности.</li></ul>

<b>4. Ответственность и подотчетность</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Соответствующими правовыми документами определяется ответственность должностных лиц, участвующих в управлении программами государственных природоохранных расходов, за их решения.</li> <li>• Государственные средства защищены от коррупции и мошенничества, например, с помощью динамической системы управленческого контроля, включающей, среди прочего, внутренний и внешний аудит. Выявлены и устранены любые потенциальные конфликты интересов.</li> <li>• Периодически проводится оценка эффективности и результатов работы руководящих сотрудников (по заданным критериям эффективности); результаты оценки доводятся до сведения общественности.</li> </ul>
<b>5. Сбор поступлений и государственные закупки отделены от управления расходами</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Основная функция агентств, выполняющих программы государственных природоохранных расходов, заключается в управлении программным и проектным циклами и финансировании проектов. За сбор поступлений и прямые государственные закупки оборудования и строительных услуг отвечают государственные ведомства, обычно выполняющие эти функции.</li> <li>• Сбор поступлений от налоговых и квази-налоговых инструментов производится соответствующими фискальными органами, подведомственными казначейству.</li> <li>• Для всех закупок, расходы по которым в рамках софинансирования покрываются из государственных средств, применяются национальные или международные правила закупок, даже если функция закупок передана в аутсорсинг частной компании.</li> </ul>

### Контрольный перечень 3. Показатели эффективности управления

Принцип	Образцы лучшей практики
<b>1. Принципы надлежащего государственного управления</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Программы государственных природоохранных расходов регламентируются четкими и недвусмысленными правилами.</li> <li>• Условия финансирования, процедуры принятия решений и выполнения административных функций, внутренние правила, принципы оценки и отбора проектов открыты для заинтересованных групп и общественности. Они носят логичный и последовательный характер, не подвергаются частым и произвольным изменениям, но периодически пересматриваются с целью возможных улучшений.</li> <li>• Выработка политики и функции управления программами расходов четко разделены.</li> <li>• Выработка политики осуществляется на основе соответствующей институциональной структуры – например, наблюдательного совета. В этом контексте выработка политики означает разработку программ, определение приоритетов и правил, оценку эффективности, надзор и контроль. Политический процесс ограничен уровнем разработки программ и надзора. Данное утверждение применимо к тем ситуациям, когда политический процесс имеет важное значение, что отражено в законодательстве.</li> <li>• В наблюдательный совет агентства, осуществляющего программу государственных природоохранных расходов, входят представители основных заинтересованных групп. При этом используются механизмы, позволяющие сохранять баланс интересов. Следует рассмотреть возможность включения в наблюдательный совет представителей государственных</li> </ul>

	<p>органов, не относящихся к сфере охраны окружающей среды, а также членов парламента и представителей неправительственных организаций (в зависимости от конкретных обстоятельств).</p>
<p><b>2. Профессиональное руководство на исполнительном уровне</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Обязанности по повседневному руководству и выполнению программы природоохранных расходов исчерпывающе определены в правовых актах и рабочих документах и четко отделены от функции выработки политики. Должностные лица, осуществляющие управление программой расходов, защищены от возможного политического давления, имеющего целью лоббирование отдельных проектов.</li> <li>• Мандат агентства четко определен на юридическом уровне. Агентство представляет собой профессиональный исполнительный орган, обладающий соответствующей оперативной самостоятельностью, но строго подотчетный по показателям своей деятельности. Его обязанности сосредоточены на управлении проектным циклом и беспристрастной оценке и отборе проектов.</li> <li>• Руководство агентства несет ответственность за свои решения и результаты своей работы, которые оцениваются наблюдательным советом на основе четких критериев и показателей.</li> <li>• Персонал агентств, осуществляющих крупные специализированные программы природоохранных расходов, занимается исключительно выполнением этих программ и отбирается руководящим исполнительным органом агентства.</li> <li>• Квалификация персонала соответствует техническим требованиям данной программы расходов. Прием на работу и вознаграждение руководителей и персонала осуществляется исключительно исходя из их профессионализма. Уровень оплаты труда достаточен для того, чтобы привлекать и сохранять высококвалифицированных работников и вознаграждать добросовестный и честный труд.</li> </ul>
<p><b>3. Надлежащее управление проектным циклом</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проектный цикл регламентируется внятно изложенными (в письменном виде) и прозрачными процедурами, имеющими логически последовательный характер и открытыми для общественности, в особенности, для всех потенциальных бенефициантов; имеется рабочее руководство по проектному циклу, использование которого обязательно для персонала.</li> <li>• Осуществляется активный поиск проектов (например, посредством информирования о программе потенциальных бенефициантов). Он определяется задачами программы государственных природоохранных расходов и осуществляется с учетом рыночных тенденций и имеющегося спроса на финансирование.</li> <li>• Заявки на финансирование принимаются только в стандартной форме, адаптированной для разных категорий проектов и имеющей четкие, понятные инструкции по ее заполнению. Заявочная форма (предпочтительно в электронном формате) без труда может быть получена всеми потенциальными заявителями.</li> <li>• Критерии и процедуры оценки и отбора проектов объективны, прозрачны и недвусмысленны. Возможность субъективного усмотрения регламентируется специально описанными процедурами, а протоколы с такими решениями открыты для заинтересованных групп и общественности.</li> <li>• Системы и процедуры оценки учитывают размеры и сложность разных видов проектов. Для крупных инвестиционных проектов применяется двухэтапный процесс оценки (первый этап – отбор по критериям приемлемости; второй этап – оценка и ранжирование проектов, признанных</li> </ul>

	<p>приемлемыми).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Система оценки проектов относительно проста, основана на объективных правилах и позволяет содержательно сравнивать сопоставимые проекты друг с другом или с некоторым эталоном. Система оценки также позволяет проверять правильность процесса отбора проектов после его окончания, включая отслеживание личной ответственности за наиболее важные суждения и решения. Отчеты о результатах оценки написаны четко и конкретно и открыты для широкой публики.</li> </ul>
<b>4. Взвешенное и непредвзятое отношение к внешним заинтересованным группам</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Отношения с внешними заинтересованными группами (бенефициантами, посредниками, консультантами) осуществляются в прозрачной и непредвзятой манере, не допускающей личной заинтересованности. Коммуникационная стратегия агентства обеспечивает всем заявителям равный доступ к информации и равные возможности беспристрастного рассмотрения и оценки их проектов.</li> <li>При передаче некоторых функций сторонним организациям (аутсорсинг) используется конкурсный порядок, отвечающий требованиям прозрачности, беспристрастности и объективности.</li> </ul>
<b>5. Эффективное управление финансовыми инструментами и меры по уменьшению связанных с ними рисков</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Агентство использует только те финансовые инструменты, которые официально утверждены для данной программы государственных природоохранных расходов.</li> <li>Сложность операций и выбор финансовых инструментов должны соответствовать институциональным возможностям организации в плане минимизации рисков.</li> <li>Гранты представляют собой наиболее простой (в управленческом отношении) и прозрачный инструмент. Гранты планируются и распределяются таким образом, чтобы: максимально повысить стимулы к своевременному и экономически эффективному осуществлению отдельных проектов и всего портфеля проектов агентства; обеспечить софинансирование из других источников; свести к минимуму возможности неправомерного использования государственных средств заявителями.</li> <li>С укреплением кадрового потенциала агентства оно использует другие финансовые инструменты, по мере возрастания риска – процентные субсидии, кредитование через посредников, прямое кредитование, лизинг, инвестиции в акции предприятий и кредитные гарантии. Внедрению нового инструмента предшествует оценка целесообразности его использования с учетом рисков и потребностей рынка, в обоснование чего составляется финансовый план.</li> </ul>

Оценки по каждому аспекту образуют *треугольник показателей эффективности*, для построения которого в приведенных выше контрольных таблицах проставляются баллы. Высокое число баллов во всех аспектах указывает на то, что программа или агентство имеют высокие показатели эффективности с точки зрения управления расходами. Более низкое число баллов в любом аспекте свидетельствует о необходимости проведения целевого реформирования и укрепления организации или даже закрытия программы.

## Приложение V: Полезные ссылки

Банк “Kommunalkredit” (Австрия) - <http://www.kommunalkredit.at>

Государственный фонд охраны окружающей среды Чешской Республики - <http://www.sfzp.cz/en/>

Экологический инвестиционный фонд Литвы - <http://www.laif.lt>

Экологический фонд развития Словении – <http://www.ekosklad.si>

Компания “SST-Consult” (Польша) - <http://www.sst-consult.pl>

Краковский региональный фонд охраны окружающей среды и управления водными ресурсами (Польша) - <http://www.wfos.krakow.pl>

Национальный трастовый экофонд Болгарии – [www.ecofund-bg.org](http://www.ecofund-bg.org)

Национальный фонд охраны окружающей среды и управления водными ресурсами (Польша)- <http://www.nfosigw.gov.pl>

ОЭСР: Управление государственными природоохранными расходами - <http://www.oecd.org/env>

Польский Экофонд – <http://www.ekofundusz.org.pl>

Федеральное министерство сельского и лесного хозяйства, окружающей среды и водных ресурсов Австрии - <http://www.lebensministerium.at/>

## ГЛОССАРИЙ ОСНОВНЫХ ТЕРМИНОВ

Термин	Определение
<b>Активы (Assets)</b>	Имущество, которое является средством сбережения, в отношении которого институциональными единицами осуществляются права собственности, по отдельности или коллективно, и из которого можно извлекать экономические выгоды путем владения им или его использования в течение определенного периода времени. «Материальные» активы бывают финансовыми (например, денежные средства и государственные облигации) или физическими (например, здания, дороги, заповедники и т.п.). Активы также бывают «нематериальными», например, авторские права или права на разработку полезных ископаемых.
<b>Альтернативные издержки (Opportunity costs)</b>	Стоимость альтернативы, от которой надо отказаться для осуществления определенного действия. Другими словами, это выгоды, которые были бы получены при осуществлении альтернативного действия.
<b>Амортизация (Depreciation)</b>	Сокращение со временем стоимости актива, вызванное его физической эксплуатацией или моральным устареванием. В учете <i>на основе принципа начислений</i> оцениваемая амортизация на срок полезной службы актива постепенно вычитается (списывается) из стоимости актива на ежегодной основе. Амортизация, отражаемая в учете предприятий или разрешенная в целях налогообложения, может отличаться от стоимости потребления основного капитала, оцениваемого для национальных счетов, особенно в периоды инфляции.
<b>Анализ затрат и выгод (Cost-benefit analysis)</b>	Тип анализа, в котором оперируют затратами и/или выгодами, выраженными в денежной единице, хотя эти затраты или выгоды не обязательно имеют рыночную стоимость (например, свободное время граждан или воздействие на окружающую среду). Анализ затрат и выгод состоит из трех логических этапов: (1) определение целей и альтернативных способов достижения этих целей; (2) анализ природных изменений, к которым ведет каждое альтернативное действие, в сравнении с ситуацией без данного действия; и (3) сопоставление затрат и выгод различных альтернатив.
<b>Анализ эффективности затрат (Cost-effectiveness analysis)</b>	Тип анализа, в котором сопоставляются проекты или программы, ведущие приблизительно к одинаковым итогам и результатам. Используется для сопоставления альтернатив, основные результаты которых можно определить, но нельзя оценить. К числу показателей эффективности затрат относятся затраты на единицу продукции или количество единиц продукции на единицу затрат. Анализ эффективности затрат призван определить наименее затратный метод получения определенного блага или достижения определенной цели.
<b>Аудит (Audit)</b>	Экспертиза соблюдения законодательных и финансовых требований и результатов деятельности, проводимая во исполнение требований руководства (внутренний аудит) или внешнего ревизионного органа, либо того или иного независимого аудитора в целях выполнения требований законодательства (внешний аудит). Особой задачей внутреннего аудита является мониторинг систем управленческого контроля и информирование руководства об их недостатках и рекомендуемых усовершенствованиях. Сфера охвата аудита широко варьируется – равно как и терминология в этой области – и включает следующее (в соответствии со стандартами аудита, разработанными Международной организацией высших контрольных органов

	<p>(INTOSAI):</p> <p>1) финансовый аудит (аудит соответствия требованиям), состоящий из:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- аттестации финансовой ответственности подотчетных субъектов с рассмотрением и оценкой данных финансового учета и выдачей заключения относительно финансовых отчетов;</li> <li>- аттестации финансовых систем и операций, включая оценку соблюдения применимых законов и подзаконных актов;</li> <li>- аудита функций внутреннего контроля и внутреннего аудита;</li> <li>- аудита добросовестности (высоких стандартов корректного этического поведения) и обоснованности административных решений, принимаемых в субъекте аудита;</li> <li>- указания на все другие вопросы, которые вытекают из аудита или связаны с ним и о которых, по мнению Международной организации высших контрольных органов, следует сообщать.</li> </ul> <p>Следует отметить, что аудит, указанный в первом пункте выше, обычно называют аттестационным аудитом. Аудит, указанный в третьем и четвертом пунктах, обычно называют аудитом соблюдения требований.</p> <p>2) аудит результатов деятельности (аудит соотношения цены и качества), состоящий из:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- аудита экономичности административной деятельности и ее соответствия надежным административным принципам/практикой и политикой управления;</li> <li>- аудита эффективности использования кадровых, финансовых и других ресурсов, включая исследование информационных систем, критериев деятельности, механизмов мониторинга и процедур, применяемых субъектами аудита для устранения выявленных недостатков;</li> <li>- аудита эффективности деятельности с точки зрения достижения субъектом аудита своих целей, а также аудита фактических результатов деятельности в сравнении с намеченными результатами.</li> </ul>
<p><b>Баланс (Balance sheet)</b></p>	<p>Финансовый отчет, в котором показана стоимость всех активов и пассивов субъекта в определенный момент времени. Обычно баланс составляется в начале и конце учетного периода. Наличие баланса, в котором подытоживаются остатки, доходы и выбытие активов на начало периода и остатки на конец периода, как правило, требуется от каждого обособленного ведомства в структуре учета государственного сектора, однако на практике весьма немногие органы государственного управления составляют отчеты о своем финансовом положении, которые можно было бы действительно охарактеризовать как всеобъемлющий баланс, охватывающий все активы и пассивы.</p>
<p><b>Внебюджетное учреждение/счет (Extra-budgetary agency / account)</b></p>	<p>Как правило, этими терминами обозначают виды государственной деятельности, которые не включаются в годовой бюджет. Более того, к ним могут применяться системы управления денежными средствами, контроля и отчетности, отличные от тех, которые применяются к самому бюджету. Внебюджетные механизмы могут быть самыми разнообразными. В частности, это агентства (например, социального обеспечения), создаваемые по отдельному законодательству; агентства, занимающиеся сырьевыми товарами и использующие поступления от помощи в натуральной форме; выделение определенных доходов целевым назначением на конкретные цели (например, в рамках экологических фондов).</p>
<p><b>Внешние эффекты (Externalities)</b></p>	<p>Внешние эффекты представляют собой побочные продукты или побочные эффекты процесса производства или потребления. В общем, считается, что внешний эффект имеется тогда, когда производство или потребление товара или услуги субъектом экономической деятельности оказывает непосредственное воздействие на благосостояние других производителей и потребителей. Внешние эффекты бывают</p>

	<p>отрицательными и положительными.</p> <p><u>Положительный внешний эффект</u> может сокращать издержки производственного процесса другого экономического агента, например, когда пчелы пчеловода опыляют яблочный сад соседа. Кроме того, он может усиливать удовольствие другого экономического агента - например, когда музыканты, играющие для себя, доставляют удовольствие и окружающим.</p> <p><u>Отрицательный внешний эффект</u> увеличивает производственные затраты или ослабляет удовольствие другого экономического агента. Дорожная «пробка» и многочисленные формы загрязнения окружающей среды (например, загрязнение, создаваемое обрабатывающим предприятием) являются примерами отрицательных внешних эффектов.</p>
<b>Внутренняя норма рентабельности (Internal rate of return)</b>	<p>Представляет собой ставку дисконтирования, при которой чистая дисконтированная стоимость инвестиции равна нулю. Она эквивалентна ставке дисконтирования <math>r</math>, удовлетворяющей следующему отношению:</p> $\sum_{t=1}^N \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t} = 0$ <p>где <math>B_t</math> – поток выгод, а <math>C_t</math> – поток расходов. После этого внутренняя норма рентабельности сопоставляется с рыночной процентной ставкой для определения того, следует ли осуществлять предлагаемый проект.</p>
<b>Временная стоимость денег (Time value of money)</b>	<p>Временная стоимость денег связана с идеей о том, что деньги, полученные в настоящем, имеют большую ценность, чем деньги, которые будут получены в будущем. Это идея лежит в основе концепции дисконтирования.</p>
<b>Выделение целевым назначением (Earmarking)</b>	<p>Целевое налогообложение представляет собой практику направления доходов от конкретных налогов или группы налогов на конкретную государственную деятельность или сферы деятельности.</p>
<b>Государственное управление (Governance)</b>	<p>Государственное управление представляет собой использование политических полномочий для управления делами нации. Главными составляющими надежного государственного управления являются политическая ответственность, свобода объединений и участия, надежные и справедливые законодательные основы, прозрачность, действенное и эффективное управление государственным сектором.</p>
<b>Готовность платить (Willingness to pay)</b>	<p>«Готовность платить» обозначает ту сумму, которую потребители готовы заплатить за конечный товар или услугу.</p>
<b>Готовность принять (Willingness to accept)</b>	<p>«Готовность принять» обозначает минимальный размер компенсации, который готовы принять потребители за отказ от единиц потребления.</p>
<b>Гранты (Grants)</b>	<p>Грантом называется добровольный текущий или капитальный трансферт между государственными единицами или между многонациональной организацией и национальным правительством (например, гранты ТАСИС). Кроме того, добровольный трансферт физическому лицу или частной организации часто также называется грантом.</p>
<b>Движение денежных средств (Cash flow)</b>	<p>Движение денежных средств обозначает поток денег в компанию или субъект экономической деятельности или из компании/ субъекта экономической деятельности. Доходы – это положительный поток денежных средств, расходы – отрицательный поток денежных средств.</p>
<b>Дисконтирование (Discounting)</b>	<p>Метод сопоставления затрат или выгод, которые наступят (или наступили) в разное время. Один евро в году <math>n</math> имеет «дисконтированную стоимость» <math>1/(1+r)^n</math> евро в году</p>

	0, где $r$ – ставка дисконтирования.
<b>Исключаемость (Excludability)</b>	Способность поставщиков поставлять продукцию ограниченно - только тем, кто может за нее заплатить, или на основе других критериев. См. также «Общественные блага».
<b>Капитал (капитальные активы) (Capital / capital assets)</b>	Общая сумма реальных или финансовых активов.
<b>Коэффициент дисконтирования (Discount factor)</b>	Коэффициент дисконтирования представляет собой число, которое отражает нынешнюю стоимость денежной единицы, получаемой в будущем. Коэффициент дисконтирования 0,95 для одного доллара, получаемого через год, указывает на то, что сумма, получаемая через год, сегодня стоит лишь 95 центов. Коэффициент дисконтирования связан со ставкой дисконтирования следующим уравнением: $1 = (1+i)^n$ , где $i$ – процентная ставка (ставка дисконтирования), а $n$ – количество лет.
<b>Наилучшие доступные технические методы (Best available techniques)</b>	Наилучшие доступные технические методы подразумевают применение опробованных технологий и методов работы в целях предотвращения или минимизации выбросов в окружающую среду в целом. Более подробно см. <a href="http://eippcb.jrc.es/">http://eippcb.jrc.es/</a> .
<b>Норма рентабельности (Rate of return)</b>	Норма рентабельности – это вознаграждение по инвестициям, указываемое как доля или процент. Для того, чтобы чистая дисконтированная стоимость потока доходов была равна нулю, часто требуется внутренняя норма рентабельности или ставка дисконтирования. <u>Финансовая норма рентабельности</u> – это внутренняя норма рентабельности, рассчитываемая с предположением о рыночных ценах на все затраченные ресурсы и полученные результаты. <u>Экономическая норма рентабельности</u> – это внутренняя норма рентабельности, основанная на альтернативных экономических издержках.
<b>Общественные блага (Public goods)</b>	Общественными благами называют блага, которые невозможно или не следует производить для получения прибыли. Первый тип благ не может производиться для получения прибыли, так как производитель лишен возможности препятствовать кому-либо в пользовании этим благом - в том числе тем потребителям, которые не хотят платить за него. Например, маяк приносит пользу всем судам, которые его видят, даже если судовладельцы не желают платить за его содержание. Такие общественные блага называются <u>«неисключаемыми»</u> . Второй тип общественных благ не должен производиться для получения прибыли, так как их потребление одним человеком не мешает одновременно потреблять их другим людям. Например, любое количество людей может одновременно смотреть на один и тот же закат, не умаляя удовольствия друг друга, и любое количество людей может одновременно слушать одно и то же радио. Такие блага называются <u>«неконкурентными»</u> . В случае неконкурентных благ предельные издержки потребления равны нулю в том смысле, что пользование благом одним человеком не уменьшает его потребления другими людьми.
<b>Основа учета (Accounting basis)</b>	Определяется Международной федерацией бухгалтеров (IFAC) как «совокупность принципов бухгалтерского учета, которые определяют, когда в целях финансовой отчетности признаются результаты операции или события. Это связано со временем проводимых измерений, независимо от характера измерения». Существует большое количество вариантов основы учета. Международная федерация бухгалтеров выделяет два основных ориентира (принцип начислений и кассовая основа) и два варианта (видоизмененный принцип начислений и видоизмененная кассовая основа) из спектра основ учета. В системах учета <i>на кассовой основе</i> операции и события признаются при получении или выплате денежных средств. В системах <i>на основе принципа начислений</i>

	<p>операции и события признаются в момент, когда создается, изменяется, обменивается, передается или уничтожается экономическая стоимость и когда отражаются все экономические потоки (не только денежных средств). В определенных вариантах <i>кассовой основы</i> признаются поступления и выплаты, обязательства по которым приняты в бюджетном году, а по окончании года предусматривается установленный период для отражения их осуществления и для отчетности (так называемый «дополнительный период»). В некоторых вариантах <i>на основе принципа начислений</i> материальные активы относятся на расходы в момент покупки.</p>
<b>Ответственность (Accountability)</b>	<p>Мера государственной политики и концепция управления, обозначающие следующее: (1) политики и государственные должностные лица должны периодически отвечать на вопросы о своей деятельности (подотчетность); (2) они должны отвечать за то, как они осуществляют предоставленные им полномочия. Необходимо твердо установить и последовательно сохранять четкое разделение ответственности. Ответственность имеет дело с тремя основными вопросами: ответственность кого, ответственность за что, ответственность перед кем. Для надлежащего обеспечения ответственности она должна быть обусловлена прогнозируемыми и значимыми последствиями тех или иных действий. В государственном секторе ответственность должностных лиц, внутри организации и перед внешними контролирующими органами, чаще всего связана с тем, как расходуются денежные средства и каковы результаты деятельности. В демократических системах крайне важна общая ответственность министров перед парламентом и широкой общественностью.</p>
<b>Отчет о движении денежных средств (Cash flow statement)</b>	<p>Документ, показывающий источники поступления наличных денежных средств и направления их расходования. Чистый результат отражается в остатке кассовой наличности на определенную дату. В самом строгом смысле, этот документ описывает потоки наличных денежных средств, а не оборотного капитала.</p>
<b>Отчет о доходах и расходах (Income statement)</b>	<p>Финансовый отчет о деятельности компании или ведомства. В отчете о доходах и расходах отражаются выручка, расходы и доходы компании/ведомства за (например) год или квартал. Для сравнения в отчет обычно включают данные за такой же период предыдущего года.</p>
<b>Оценка (Appraisal)</b>	<p>Рассмотрение деталей предлагаемой меры политики или инвестиционного проекта на основе анализа их экономических, финансовых, экологических и других результатов. Такую оценку иногда называют оценкой на основе предполагаемых величин.</p>
<b>Принцип выгоды (в налогообложении) (Benefit principle of taxation)</b>	<p>Принцип выгоды в налогообложении заключается в том, что оплачивать определенную государственную программу должны только ее выгодоприобретатели. Принцип выгоды в налогообложении основывается на сходстве государственных услуг с частными товарами; при этом налоги рассматриваются как плата за такие услуги.</p>
<b>Принцип дополнительности (Additionality)</b>	<p>Бюджетные средства являются основой для привлечения новых инвестиций. Бюджетные средства могут использоваться для стимулирования иностранных и частных инвестиций в приоритетные секторы экономики. Выделение бюджетных средств может стимулировать дополнительное донорское финансирование.</p>
<b>Программа (Programme)</b>	<p>Группа мероприятий, призванная способствовать достижению распознаваемого комплекса государственных целей (например, определенного качества окружающей среды). Программа должна быть увязана с идентифицируемым населением; у нее должен быть бюджет, штат и другие необходимые ресурсы, а также определенные цели и результаты.</p>
<b>Расходы (Expenditure and expenses)</b>	<p>Этим термином часто пользуются для обозначения денежных платежей, однако наиболее верным определением является следующее: стоимость приобретенных товаров и услуг, независимо от времени осуществления сопряженных платежей. Расходы на товары и услуги наступают в тот момент, когда покупатель берет на себя обязательство перед продавцом, то есть либо (1) когда право собственности на данные товары и услуги переходит от продавца к новому владельцу, либо (2) когда</p>

	<p>завершается поставка товаров и услуг потребителю.</p> <p>Кроме того, расходами называют комплекс потоков операций, сокращающих чистую стоимость капитала в учетном периоде. К числу расходных операций относятся выплата вознаграждений работникам, использование товаров и услуг, потребление основного капитала, расходы на имущество (проценты и арендная плата), социальные пособия, субсидии и прочие операции, например, трансферты в некоммерческие организации и возмещение ущерба и вреда.</p>
<b>Скрытая цена (Shadow price)</b>	Скрытая цена на товар или услугу представляет собой альтернативные экономические издержки для общества, связанные с этим товаром или услугой.
<b>Ставка дисконтирования (Discount rate)</b>	Ставка дисконтирования представляет собой число, используемое для расчета чистой дисконтированной стоимости потока будущих выгод и затрат. Как правило, она означает стоимость капитала для лица или субъекта, рассчитывающего чистую дисконтированную стоимость этого потока.
<b>Счет условного депонирования (Escrow account)</b>	Специальный счет в банке, через который проходят все доходы заемщика и с которого вначале удерживается сумма, связанная с обслуживанием долга. После этого остальные доходы поступают к заемщику. Такая структура снижает риски кредитора, но не устраняет их полностью – например, остается риск неполучения заемщиком доходов. Скорее, это дополнительная гарантия от невыполнения заемщиком обязательств по погашению задолженности.
<b>Транзакционные издержки (Transaction costs)</b>	Издержки, понесенные (помимо цены) в процессе обмена товаров и услуг. К ним относятся издержки на ведение переговоров по контрактам и обеспечение их выполнения, а также издержки, связанные с взиманием платежей за предоставленные товары и услуги. Масштаб экономических и финансовых транзакционных издержек влияет на структуру рынка для данного товара.
<b>Условное обязательство (Contingent liability)</b>	Обязательство, которое принято, но время возникновения и размер которого зависят от наступления того или иного неопределенного будущего события.
<b>Финансовая отчетность (Financial reporting)</b>	Сообщение финансовой информации субъектом (например, правительством, отраслевым министерством, ведомством) заинтересованным сторонам (например, парламенту, министерству финансов). Финансовая отчетность включает все отчеты, в которых содержится финансовая информация, основанная на данных, обычно имеющихся в системе финансового учета и отчетности.
<b>Финансовая устойчивость (Financial sustainability)</b>	Оценка, подтверждающая, что: проект будет располагать достаточными финансовыми средствами для выполнения обязательств по ресурсам и финансовым обязательствам, независимо от того, поступают ли эти финансовые средства за счет платежей потребителей или из бюджетных источников; будут обеспечены достаточные стимулы к сохранению в проекте всех его участников; проект сможет отреагировать на неблагоприятное изменение финансовых условий.
<b>Финансовые отчеты (Financial statements)</b>	Бухгалтерские отчеты, составляемые отчитывающимся субъектом для сообщения информации о своих финансовых результатах и финансовом положении. В системе учета на основе принципа начислений обычно составляется отчет о финансовом положении или <u>баланс</u> , в котором отражаются общие активы, пассивы и чистая стоимость капитала; отчет о финансовых результатах или отчет о деятельности или <u>отчет о доходах и расходах</u> , в котором отражаются доходы и расходы за отчетный период, и <u>отчет об изменении чистой стоимости капитала</u> , в котором объясняется изменение остатков на начало и конец периода. Указанные отчеты на основе принципа начислений дополняются <u>отчетом о движении денежных средств</u> , в котором показывается, как финансируются деятельность и дальнейший рост.
<b>Финансовый менеджмент (Financial management)</b>	Правовые и административные системы и процедуры, внедряемые для осуществления государственными министерствами и ведомствами своей деятельности таким образом, чтобы обеспечить надлежащее использование государственных средств с

<b>management)</b>	соблюдением принятых стандартов добросовестности, эффективности, обоснованности и целесообразности. Сфера финансового менеджмента включает получение доходов, управление государственными расходами и контроль за ними, ведение финансового учета и представление финансовой отчетности, управление денежными средствами и, в некоторых случаях, управление активами.
<b>Цели и задачи (Goals and objectives)</b>	Оба термина используются для описания желаемых измеримых результатов, к которым должна привести государственная программа или деятельность. «Цели» (или «общие цели») обычно относятся к более общим результатам, на получение которых может потребоваться несколько лет и в получении которых может быть задействовано большое количество людей, мероприятий, процессов и промежуточных достижений. «Задачи» (или «конкретные задачи»), как правило, обозначают более конкретные результаты, которые часто поддаются точному измерению (время, стоимость, количество, качество), которые обычно можно получить в более короткие сроки и которые нередко являются промежуточным этапом достижения более общей цели.
<b>Чистая дисконтированная стоимость (Net present value)</b>	<p>Чистая стоимость совокупности затрат и выгод после их дисконтирования к определенному времени. Чаще всего она применяется к затратам и выгодам строительства и использования предлагаемого капиталовложения на протяжении срока его действия, с дисконтированием к году, в котором начинается строительство. Чистая дисконтированная стоимость (<i>NPV в формуле</i>) равна числу, получаемому из следующего выражения:</p> $NPV = \sum_{t=1}^N \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t}$ <p>где <math>r</math> – ставка дисконтирования, <math>B_t</math> – выгода в году <math>I</math>, <math>C</math> – затраты в году <math>I</math>, а <math>N</math> – временной горизонт. Чистая дисконтированная стоимость потока эквивалентна сумме, которая должна быть инвестирована сегодня для получения прибыли <math>r</math> в течение <math>N</math> лет.</p>
<b>Экономическая стоимость (Economic cost)</b>	Экономическая стоимость деятельности или ресурса – это стоимость для общества данной деятельности или ресурса. Экономическая стоимость включает частные издержки, которые несут непосредственно экономические агенты, ведущие данную деятельность, и все другие издержки, которые несут другие экономические агенты. Например, экономическая стоимость вожения автомобиля включает в себя частные издержки на бензин и физический износ транспортного средства, которые несет оператор транспортного средства, плюс дополнительные издержки дорожных «пробок», которые несут другие пользователи дорог, плюс издержки загрязнения, которые несет общество в целом.
<b>Эффективность (Effectiveness)</b>	Этим термином описывается степень, в которой программой достигаются поставленные цели или результаты. Эффективность является важнейшим элементом соотношения цены и качества в государственном секторе. Товары и услуги могут предоставляться экономично и рационально, однако если при этом не обеспечиваются ожидаемые результаты, ресурсы будут по большей части растрочены впустую. Термин «эффективность» также применяется для описания соотношения между товарами и услугами, производимыми в рамках программы или того или иного вида деятельности (результаты), и потребляемыми для этого ресурсами (затраченные ресурсы). В таком случае эффективность измеряется издержками на единицу продукции.