

РУКОВОДСТВО ПО ФИНАНСИРОВАНИЮ АССОЦИАЦИЙ

Данное руководство по финансированию ассоциаций было спонсировано Министерством внутренних дел в рамках программы прозрачности государственного финансирования гражданских ассоциаций. Программа была сформирована как часть мер по совершенствованию стратегического менеджмента со стороны государства, местных органов власти и некоммерческих организаций, приоритетного административного потенциала Оперативной программы развития людских ресурсов.

Авторы: Джейн Матт, Майю Уус, Хилле Хинсберг, Ристо Каарна, Яан Апс

Джейн Матт – аналитик программы содействия развитию государства и гражданского общества «Праксис»; работала по темам гражданского общества, электронных услуг, постсоциалистического переходного периода и социального капитала.

Майю Юус – аналитик программы содействия развитию государства и гражданского общества «Праксис». Основными сферами ее исследования являются инклюзия, гражданское общество, политическая легитимность и процессы принятия политических решений.

Хилле Хинсберг – исполняющий обязанности руководителя и эксперт программы содействия развитию государства и гражданского общества «Праксис». Основными сферами ее интереса являются открытое правительство и демократия на основе участия, отношения между гражданским обществом и органами власти и информационным обществом.

Ристо Каарна работает в Министерстве финансов с 2012 года. До этого он работал в программе «Праксис», специализируясь на вопросах экономического анализа и оценки воздействия; он также разработал методологию оценки стоимости волонтерской работы.

Яан Апс работает в Фонде Благодеяний более семи лет, специализируясь на консультировании и запуске социальных инициатив. Он – один из руководителей и член совета директоров сети социальных предприятий. Во всех своих функциях он интересуется формированием, оценкой и распространением опыта воздействия.

Следующие лица и организации внесли огромный вклад в создание данного документа:

Агу Лайюс, Алари Раммо, Лиина Кеерберг, Кристина Манд, Сайма Манд, Ло Рихвк, Кристи Ругам, Кайе Тубал, Катрин Юудекулл и все члены рабочей группы по развитию прозрачности финансирования; представители ассоциаций, которые приняли участие в панельной дискуссии, организованной Сетью эстонских некоммерческих организаций; лица, участвовавшие в опросе и интервью, тестировании и обучении, которые были организованы в целях создания данного Руководства. Мы благодарим представителей Министерства финансов и Национальную Палату аудиторов за их рекомендации!

Центр политических исследований «Праксис» - это первый независимый, некоммерческий «мозговой центр» в Эстонии, нацеленный на поддержку разработки стратегий на основе анализа, исследований и принципов демократии на основе участия.

Авторское право принадлежит Центру политических исследований «Праксис». При использовании информации, представленной в данном издании, просьба ссылаться на источник следующим образом: Матт и др., 2013. Руководство по финансированию ассоциаций. Таллинн: Центр политических исследований «Праксис».

[Логотипы Центра политических исследований «Праксис»; Социального Фонда Европейского Союза; Фонд «За будущее Эстонии»; Министерство внутренних дел Республики Эстония]

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	3
Кто является целевой группой для данного Руководства?	5
Структура Руководства	6
Определения	7
1 ПРИНЦИПЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ И ОБЩЕЕ ОПИСАНИЕ ТИПОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ	8
1.1. Принципы финансирования	10
1.2.1. Проектные гранты	10
1.2.2. Поддержка деятельности	13
1.2.3. Делегирование государственной службы	16
1.2.4. Сравнение типов финансирования	17
1.3. Способы финансирования	21
2 ПРОЦЕСС ФИНАНСИРОВАНИЯ	22
2.1. ПОСТАНОВКА ЦЕЛЕЙ ФИНАНСИРОВАНИЯ	23
2.1.1. Финансирование и общественные интересы	23
2.1.2. Типы финансирования и цели финансирования	24
2.1.3. Составление карты ассоциаций, вносящих вклад в достижение целей	24
2.1.4. Предпочтение открытого конкурса заявок	25
2.1.5. Необходимость оценки достижения целей	26
2.2. ПОДГОТОВКА К ФИНАНСИРОВАНИЮ	26
2.2.1. Планирование объемов и периода финансирования	27
2.2.2. Подготовка основных документов	30
2.3. ПРОЦЕДУРА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ПОДДЕРЖКИ	34
2.3.1. Подготовка конкурса заявок	34
2.3.2. Информирование целевой группы	35
2.3.3. Обработка заявок	43
2.3.4. Заключение договоров по грантам	52
2.3.5. Мониторинг использования гранта	53
2.3.6. Платежи	57
2.3.7. Вспомогательные расходы	58
2.4. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ	59
2.4.1. Оценка зависит от поставленных целей	60
2.4.2. Как измерять результаты?	60
2.4.3. Оценка эффективности финансирования	65
Библиография	68

ВВЕДЕНИЕ

Общая цель создания среды, благоприятной для деятельности и укрепления ассоциаций граждан была признана на политическом уровне несколько раз. В дополнение к приверженности, представленной в Концепции Развития эстонского гражданского общества¹ и Плана развития гражданского общества 2011-2014, Правительство Республики в 2009 одобрило Концепцию по организации государственного финансирования ассоциаций граждан². Цель концепции – повышение прозрачности и ясности и совершенствование эффективности использования государственных ресурсов по финансированию ассоциаций.

Руководство необходимо, потому что на данный момент на национальном уровне ассоциации финансируются на основании различных концепций и принципов; существуют расхождения между различными типами финансирования, и финансирование не является ни прозрачным, ни увязанным со стратегическим планированием финансирования организаций. Кроме этого, финансирующие субъекты все еще не оценивают эффективность финансирования. Игнорирование нескольких важных принципов и множество различных типов финансирования привели к возникновению ситуации, когда трудно оценить более общие потребности, и когда существует повышенный риск коррупции в плане процессов финансирования³.

Последняя проблема была освещена в Антикоррупционной стратегии 2008-2012⁴, в которой причина повышенного риска коррупции была увязана с существующей процедурой финансирования некоммерческих ассоциаций⁵, которая является недостаточно ясной и единообразной. Национальная палата аудиторов также указала на проблемы финансирования в местных органах власти.⁶ Она указывает в своем аудиторском заключении, что грантовая поддержка не может считаться прозрачной, так как многие местные органы власти не располагали такими правилами; были многочисленные случаи так называемого особого отношения.⁷ Опросы также показывают, что ассоциации не считают грантовую поддержку справедливой или всесторонней.⁸ Однако, опросы и интервью, проведенные для целей данного Руководства, показали, что некоторые местные органы власти улучшили свои системы выделения средств в результате вышеупомянутого аудита, проведенного Национальной палатой аудиторов.

Целью данного Руководства является заложение основы для гармонизации национальной практики и принципов финансирования ассоциаций на государственном уровне и на уровне местных органов власти. Сопровождающие образцы документов, в основном, предназначены для финансирующих организаций, которые хотят установить систему финансирования или обновить существующую систему. При выяснении существующих практик и документов, необходимо проанализировать и оценить, используют ли финансирующие организации соответствующие типы финансирования ассоциаций, соответствует ли установленная система

¹ Одна из целей Концепции развития эстонского гражданского общества – установление благоприятной среды для функционирования и совершенствования ассоциаций граждан как неизбежный фактор развития демократии. www.siseministeerium.ee/30410 09.07.2012.

² Развитие прозрачности финансирования ассоциаций является одной из целей Плана развития гражданского общества на 2007-2010 годы и Программы действий Правительства Республики на 2011-2015 гг.

³ См. также Омарик, 2007.

⁴ Министерство юстиции, 2008.

⁵ Стратегия анализирует отношения и сотрудничество государственного сектора с некоммерческими ассоциациями.

⁶ Национальная палата аудиторов, 2010.

⁷ Там же.

⁸ Лагерспетц, 2001.

принципам данного Руководства и минимальным требованиям и условиям.

Данное руководство было составлено Центром политических исследований «ПРАКСИС» в сотрудничестве с рабочей группой по установлению прозрачности финансирования ассоциаций, организованной Министерством по делам регионов. Руководство было составлено на основе существующих практик министерств, местных органов власти и фондов, а также существующих документов по финансированию ассоциаций и Кодекса передовой практики гражданского участия⁹. Опрос был проведен во всех министерствах с целью определения наилучшей практики. В дополнение к опросу были проведены интервью с представителями пяти министерств (Министерства культуры, Министерства образования и исследований, Министерства социальных дел, Министерства внутренних дел и Министерства иностранных дел), которые позволили прояснить и дополнить информацию, собранную в результате опроса. Информация о местных органах власти была собрана на основе специального вопросника для советников центров развития округов, специализирующихся на консультировании ассоциаций и местных органов власти. Их попросили предоставить информацию о различных типах финансирования и доле местных органов власти в них. Были также проведены интервью с 27 представителями местных органов власти.

В дополнение к изучению министерств и местных органов власти, была проанализирована практика финансирования следующих фондов, которые специализируются на финансировании ассоциаций (Национальный фонд гражданского общества, Центр инвестирования в охрану окружающей среды, Фонд интеграции и миграции «Наш народ», Фонд «Открытая Эстония» и Предпринимательская Эстония). Были опрошены люди, вовлеченные в работу фондов, финансирующих ассоциации, для сбора информации о том, как учреждения организуют различные этапы финансирования, и какие документы используются для этих целей.

Была принята во внимание обратная связь с обучающих мероприятий и результаты апробации Руководства. Мы организовали соответствующие обучающие мероприятия для министерства и представителей ассоциаций с ноября 2012 года по февраль 2013 года. Руководство было апробировано в Министерстве внутренних дел, в городе Тарту и в сельских муниципалитетах Рае и Сууре-Яани. В ходе апробации были проанализированы пригодность рекомендаций, представленных в Руководстве, его критический параметр. Общая обратная связь с обучающих мероприятий и апробации была в поддержку Руководства. Примеры, представленные в руководящих принципах, взяты из процедур, примененных в феврале 2013 года.

Кто является целевой группой данного Руководства?

Данное Руководство предназначено для всех юридических лиц, которые в своей деятельности руководствуются публичным или частным правом, которые сотрудничают с ассоциациями и участвуют в их грантовой поддержке. Такие финансирующие организации включают министерства, их подразделения и другие органы власти и их подразделения, а также организации, функционирующие под основным влиянием государственного сектора (например, так называемые государственные фонды), и организации, образованные для целей финансирования ассоциаций (например, Национальный Фонд Гражданского Общества, Фонд «Открытая Эстония»).

⁹ См. Положительная практика инклюзии и „Kaasamise kasiraamat ametnikele ja vabauhendustele“ (пособие по инклюзии для госслужащих и негосударственных организаций), 2009.

Однако, Руководство представляет собой важный источник информации для ассоциаций в плане получения более ясной картины правил финансирования и рациональности и обоснования различных требований.¹⁰ Руководство – это хорошая основа для уточнения отношений между органами государственного сектора и ассоциациями. В нем содержится справочный материал для обеих сторон при подготовке процедур финансирования, вовлечения соответствующих сторон и получения поддержки.

Руководство ограничивается принципами и условиями, применимыми к выдаваемым денежным средствам. По этой причине в нем не рассматриваются программы, финансируемые в рамках Закона о структурной помощи и помощь, предоставляемая в рамках других способов содействия, в которых эстонские финансирующие субъекты нуждаются в укреплении компетенции формировать условия для грантовой поддержки.

Структура Руководства

Пользователям Руководства представляется краткий обзор основных принципов финансирования ассоциаций и типов финансирования. Руководство описывает весь процесс финансирования, а также подробно разъясняет его различные этапы от постановки целей до оценки результатов. Руководство включает передовой опыт и образцы документов, относящихся к финансированию ассоциаций. Пользователи могут следовать этим примерам для обновления и персонализации соответствующих финансовых процедур.

Руководство состоит из двух частей. В первой части объясняются принципы финансирования и описываются типы финансирования и их отличия. Эта часть предоставляет единую основу для понимания финансирования независимо от сферы или организационной формы финансирующего субъекты – государственная организациям или орган местной власти.

Вторая часть руководства описывает основные шаги грантовой поддержки и финансирования мероприятий, чтобы предоставить описание всего процесса. Шаги, относящиеся к финансированию, описываются более подробно, начиная от начальной фазы, когда финансирующая организация ставит цели и заканчивая эффективностью финансирования. Руководство также включает несколько приложений в форме образцов документов, что помогает применять Руководство на практике.

Поскольку действующие практики финансирования ассоциаций и соответствующие потребности и способности к изменению различаются по секторам и организациям, **вторая часть состоит из рекомендаций, которые могут быть адаптированы финансирующими организациями в соответствии с их нуждами.** Однако, чем больше финансирование ассоциаций следует описанным в Руководстве подходам и образцам, тем больше уверенности в том, что финансирование соответствует принципам и целям прозрачности инструментов финансирования, изложенным в Руководстве.

¹⁰ См. также Национальная палата аудиторов, 2010 .

Определения

Финансирующая организация – юридическое лицо публичного или частного права, которое выделяет государственные средства ассоциациям (например, государственный орган, орган местной власти и другие организации).

Ассоциации – некоммерческие ассоциации (включая зонтичные организации и сети), партнерства, регулируемые гражданским правом и фонды, которые не находятся в подчинении у местных органов власти, государственных органов или организаций).

Проект – отдельное мероприятие или серия мероприятий, объединенные временем и местом проведения и имеющие конкретную цель, выполнение которых включает подачу заявки или использование финансовой поддержки.

Проектная поддержка – тип финансирования, при котором государственный сектор поддерживает путем проведения конкурса заявок – отдельное мероприятие или серию мероприятий, объединенных временем и местом проведения, выполняемые ассоциацией и направленные на достижение конкретной цели.

Финансирование деятельности – тип финансирования, при котором государственный сектор поддерживает общую деятельность и развитие ассоциации с целью поддержки или совершенствования их потенциала.

Делегирование государственных услуг – ситуация, при которой государственные органы делегируют предоставление государственной услуги частной компании, некоммерческой ассоциации, при этом оставляя за собой контроль и ответственность за предоставление государственной услуги.

Грант/поддержка – денежные средства, выделенные для конкретной цели, которые переводятся на банковский счет грантополучателя после подписания грантового решения и/или грантового соглашения целиком или траншами, как указано в условиях.

Самофинансирование – денежный вклад в проект или вклад, измеряемый в денежном выражении, указанный в бюджете проекта.

Вклад, измеряемый в денежном выражении – тип самофинансирования, который не подтверждается отчетом о расходах, предоставляемым получателем гранта и/или партнером проекта (например, реестр волонтерской работы).

Волонтерская работа – вклад, измеряемый в денежном выражении, в проект лиц, работающих по своей собственной воле без оплаты труда.

Общая стоимость проекта – итоговая сумма гранта проекта и самофинансирования.

Стратегический документ – документ, который представляет отраслевые или региональные стратегические цели финансирующей организации (например, план развития, концепция).

Контроль государства или местного органа власти над ассоциацией – ситуация, при которой участие государства или местного органа власти в управленческом органе ассоциации и право голоса превышает 50%. В случае фонда, это означает право назначать половину или большинство членов совета директоров, а в случае некоммерческой ассоциации, более половины членов состоят в государственных органах или органах местной власти. Это позволяет соответствующим органам власти назначать или отзывать большинство членов совета директоров ассоциации или управляющего совета, пользуясь

правом учредителя или решением Общего Собрания. Контроль не определяется на основе источников финансирования ассоциации.¹¹

Для остальных терминов, относящихся к третьему сектору, обратитесь к краткому глоссарию по гражданскому обществу (редактор Микко Лагерспетц), доступному на сайте Сети эстонских некоммерческих организаций (<http://www.ngo.ee/sonastik>).

1. ПРИНЦИПЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ И ОБЩЕЕ ОПИСАНИЕ ТИПОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ

1.1. Принципы финансирования

В соответствии с концепцией прозрачности, утвержденной в 2009 году, финансирование ассоциаций граждан должно достичь уровня, при котором государственный сектор следует гармонизированной практике финансирования, которая является прозрачной, доступной, защищающей общественный интерес и эффективной, и которая улучшает потенциал ассоциаций. Данные цели формируют основу общих принципов, перечисленных ниже, которые обеспечивают прозрачность и эффективность финансирования и составляют основу прозрачности и гармонизации финансирования. Финансирующие организации и ассоциации также могут использовать их как контрольные списки для оценки потребности в совершенствовании существующих финансовых процедур или того, как вносимые корректировки соответствуют поставленным целям.

Принципы были сформированы на основе результатов и рекомендаций, представленных в анализе финансирования ассоциаций граждан из государственного бюджета, выполненном Центром политических исследований «Праксис» Таллиннского университета.¹² Далее, общие принципы были более подробно расписаны в рабочей группе Программы совершенствования прозрачности бюджетного финансирования ассоциаций граждан.¹³

Принципы эффективного финансирования состоят в следующем:

Гранты предоставляются и используются прозрачным образом.

¹¹ Объяснение термина происходит от консультаций с должностными лицами Министерства финансов и Национальной палаты аудиторов.

¹²

http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemineja_kodanike%C3%BCChiskond/K%C3%9C_rahastamine/Poliitikaosoovitusel%C3%BChenduste_riigieelarvelise_rahastamise_korrastamiseksfinal_.pdf

¹³ Рабочая группа состоит из членов Министерства внутренних дел, Министерства социальных дел, Министерства культуры, Министерства окружающей среды, Министерства сельского хозяйства, Министерства образования и исследований, Министерства финансов, Сети эстонских некоммерческих организаций, Эстонского движения деревень Kodukant, Фонда Открытая Эстония, Фонда Инноваций, национального Фонда гражданского общества, Эстонской Ассоциации городов, Ассоциации муниципалитетов Эстонии и Эстонского отделения Трансперенси Интернэшнл.

<http://www.siseministeerium.ee/tooruhma-toomaterialid/>

- ✓ Вебсайт финансирующей организации предоставляет публичную информацию о принципах и условиях финансирования ассоциаций и о процессе и результатах финансирования.
- ✓ Денежные средства выделяются в рамках конкурса заявок, который предоставляет наилучшие критерии для систематического информирования о целях и процессе финансирования, о требованиях к получателям грантов и о получателях грантов и результатах финансирования.
- ✓ Информация для общественности об ассоциациях и о том, как они используют государственные средства.

Ассоциациям удобнее всего публиковать информацию об использовании грантов (например, цель гранта, действия, выполненные с помощью гранта, описание бенефициаров) на своих вебсайтах. Если вебсайта нет, то можно использовать вебсайт городского или сельского муниципалитета или партнерской организации.

Ассоциациям гарантируется равный доступ к финансированию.

- ✓ Устанавливаются четкие правила финансирования и критерии отбора и выполняются.
- ✓ Условия грантовой поддержки объективные и недискриминационные в отношении потенциальных кандидатов. Это означает, что условия конкурсов заявок не отдадут предпочтение конкретным ассоциациям или группам ассоциаций.
- ✓ Условия грантовой поддержки являются адекватными и обоснованными в плане объективности и функции финансирования. Это значит, что условия финансирования должны исходить из цели финансирования.

Финансирование основывается на общественных интересах¹⁴ и соответствует стратегическим целям развития на национальном/местном уровнях.

- ✓ Финансирование предоставляется для целей и действий, которые поддерживают интересы более широкой целевой группы, чем только членов или работников ассоциаций. Финансирование также может предоставляться для действий, целевыми группами которых являются члены ассоциации или иной конкретной группы, при условии, что они находятся в уязвимом положении по сравнению с остальным обществом. Уязвимые целевые группы обычно включают в себя тех, кто нуждается в особой поддержке, например, детей, инвалидов или этнические меньшинства.
- ✓ Финансирование ассоциаций связано с отраслевыми и/или региональными, местными, национальными и/или международными стратегическими документами (планами развития, программами действий, концепций и пр.).

Государственное бюджетное финансирование является эффективным.

¹⁴ Определение общественного интереса, см. Лагерспетц, 2007.

- ✓ Денежные средства расходуются эффективно, все расходы обоснованы и необходимы для достижения соответствующих целей.
- ✓ Финансирующая организация ставит условия и критерии финансирования, которые наилучшим образом поддерживают достижение набора целей и позволяют оценить общую эффективность финансирования ассоциаций. Условия финансирования отражают согласованные центральные показатели прогресса, для которых финансирующая организация установила методологию и процедуру измерения/оценки показателей, применение на практике; и форма отчетности предусматривает показатели продуктивности, а также показатели результатов.
- ✓ Административные расходы и использование денежных средств является затратно-эффективным, т.е. выделение и расходование гранта не ведет к диспропорциональному бремени административных расходов по отношению к объему поддержки.

Финансирование укрепляет потенциал ассоциаций.

- ✓ Финансирование помогает ассоциации в достижении ее целей стать более профессиональной и компетентной и устойчивой. Это поддается оценке.

Соответствующие заинтересованные стороны вовлечены в процесс подготовки к финансированию.

- ✓ При подготовке основных документов, регулирующих процесс финансирования и условия финансирования, с ассоциациями проводятся консультации как можно раньше, предпочтительно на этапе постановки целей.
- ✓ Все заинтересованные стороны, все ассоциации, работающие в соответствующем секторе или регионе, могут выразить свое мнение.
- ✓ После того, как средства использованы, у ассоциаций запрашивают обратную связь по основным документам и условиям, регулирующим финансирование, о процессе самого финансирования и культуре работы финансирующей организации.

1.2. Типы финансирования

Государственные органы и органы местной власти используют различные виды финансирования (гранты на проведение мероприятий, инвестиционные гранты, гранты для деревенского сообщества и т.д.) с разнообразными целями и неясным применением. На основе пяти принципов, указанных выше, и конкретных целей финансирования соответствующих ассоциаций, Руководство предлагает три основных типа финансирования: 1) проектные гранты, 2) поддержка деятельности 3) делегирование государственной услуги.

Руководство сосредоточено на описании проектных грантов и поддержки активности как двух отдельных видов финансирования. Поскольку существуют отдельные руководящие принципы для финансирования делегирования государственных услуг (см. Руководство по негосударственным организациям и государственным услугам, www.ngo.ee/teenused¹⁵, данное Руководство не вдается в подробности этого типа финансирования.

1.2.1. Проектные гранты

Проектные гранты – это такой тип финансирования, в при котором государственный сектор в рамках конкурса заявок поддерживает одноразовое мероприятие или ряд мероприятий, объединенных местом проведения и временем и выполняемым ассоциацией и нацеленным на достижение конкретной цели.¹⁶ Действия и функции, финансируемые на средства проектных грантов, должны соответствовать приоритетным целям и нуждам государства или местных органов власти¹⁷, и как таковые четко направлены на конкретные цели.

Проектные гранты используются для выполнения действий или задач (например, обучение, мероприятия, повышение осведомленности), направленные на целевую группу для достижения конкретного результата (например, возвращение безработных в сферу занятости после обучения, совершенствования их знаний и навыков в определенной области, администрирование инвестиций и т.д.). Давая проектный грант, финансирующая организация может достичь своих стратегических целей. Открытые конкурсы заявок позволяют финансировать ассоциации, которые вносят вклад в достижение зонтичных целей конкурсов. В конкурсе, финансирующая организация излагает конкретные требования в плане ожидаемых результатов, действий, которые подлежат финансированию и связанные с этим расходы. В соответствии с целями, поставленными финансирующей организацией, ассоциации, принимающие участие в конкурсе, предлагают проекты, выполнение которых вносит вклад в решение конкретных проблем и в достижение результатов. Сами получатели гранта устанавливают конкретные цели, исходя из стратегий финансирующей организации. Таким образом, проект, по существу, представляет собой общий знаменатель между целями ассоциации и финансирующей организации, тогда как цель проекта ассоциации обычно уже, чем цель открытого конкурса заявок.

Поскольку открытый конкурс заявок привлекает большое число заявок, предоставление грантов обычно решается на основании двух основных предпосылок:

1. Проектная заявка превышает порог критериев, установленных финансирующей организацией или
2. Гранты предоставляются в иерархическом порядке, но не закончатся бюджетные средства, выделенные финансирующей организацией.

Расходование проектного гранта ограничено, т.е. получатели гранта могут использовать средств только для покрытия расходов, заявленных в плане действий проектной заявки и в бюджете в

¹⁵ Лембер и другие. 2011.

¹⁶ См. также § 5 Закона о структурной помощи 2007-2013 годов о дефиниции проекта.

¹⁷ Омарик, 2007.

период времени, установленный финансирующей организацией.

Проектные гранты – это наиболее обычный тип финансирования, как на государственном уровне, так и на уровне органов местной власти, т.е. большинство заявок на финансирование и решения о финансировании связаны с поддержкой проектов. Однако, зачастую наблюдается низкий уровень осведомленности о целях и содержании проектных грантов в период процесса финансирования, что оборачивается выделением средств на поддержку, которая формально соответствует проектным грантам, но в плане содержания больше соответствует целям поддержки деятельности или делегирования государственной услуги. Кроме значительной траты времени и других ресурсов, такая ситуация не позволяет сравнить проектные заявки и результаты или оценить эффективность финансирования.

В тех случаях, когда финансирующая организация ожидает другие решения для достижения своих целей, и когда предложение кандидатов с потенциальными планами действий и проектных предложений разнообразно, открытый конкурс заявок является предпочтительным способом выдачи грантов. Это означает, что все ассоциации, которые соответствуют требованиям, могут представить свои конкурсные предложения с первоначальным планом действий и бюджетом. Открытый конкурс – это наилучший вариант в плане следующих принципов финансирования и обеспечения доступа и прозрачности.

Однако, есть ситуации, когда открытый конкурс не подходит, и должны рассматриваться другие способы финансирования, а именно, ограниченные тендеры, основанные на собеседовании, и целевые тендеры. Данные варианты подходят, когда нет конкурса в плане достижения нужных целей или выполнения действий, или когда действие последовательно выполняется одной и той же организацией. Например, финансирующая организация хочет организовать конкретное мероприятие, которое стало традиционным. Если цели мероприятия и формат не претерпели значительных изменений, и существующий организатор справляется хорошо, нет необходимости в проведении открытого конкурса для всех, кто может быть заинтересован. Действующий организатор превосходит остальных по степени компетенции, и конкурс не будет справедливым. Организация конкурса, когда победитель известен заранее, является пустой тратой государственных средств. При отказе от открытого конкурса, нужно соблюдать следующие принципы:

- ✓ Прозрачная и обоснованная процедура: общественность необходимо информировать о критерии предоставления проектного гранта конкретной ассоциации без конкурса.
- ✓ Справедливый доступ и эффективность: если государственные и/или иные ассоциации возражают против такого способа финансирования, то финансирующая организация должна убедиться в том, что целевой тендер является достаточно прозрачным и обоснованным и рассмотреть вариант открытого конкурса заявок.
- ✓ Рассмотрение обратной связи: финансирующая организация должна запросить обратную связь от целевой группы для оценки качества финансируемого действия и потребности в продолжении финансирования.

В ситуации предоставления поддержки с ограниченной сферой применения, конкретным сроком выполнения и конкретной целью, целесообразно заменить проектный грант

государственным заказом. Правила государственного заказа изложены в Законе о государственном заказе. Основное отличие от других способов финансирования состоит в том, что в результате государственного заказа финансирующая организация выбирает одного или нескольких победителей тендера, чьи планы действий будут выполнены с целью достижения ожидаемых результатов. Кроме этого, государственный заказ не налагает ограничения на юридический статус кандидатов. В случае проектных грантов финансирующая организация устанавливает весьма конкретные критерии функционирования ассоциаций и для финансирования сопутствующих расходов. В случае государственного заказа, финансирующая организация предъявляет меньше требований и осуществляет более слабый контроль за использованием средств, перемещая основной фокус на цель и то, как хорошо она выполнена.

До сих пор, местные органы власти использовали гранты, такие как гранты на мероприятия, самофинансирование или со-финансирование, гранты на создание организации и т.д., которые, по существу, являются проектными грантами, но всегда выделялись на основе принципов выдачи проектных грантов. В данном Руководстве, мы рекомендуем заменить вышеуказанные типы финансирования только одним, а именно, проектными грантами. Предыдущие типы поддержки могут быть представлены как подцели для проектных грантов; например, гранты на проведение мероприятий и гранты на создание организации можно заменить проектными грантами с подцелью поддержки организации мероприятия.

Со-финансирование, предоставляемое местными органами власти (совместно финансируемая поддержка, также известная как поддержка участия в международных проектах), может считаться подвидом проектных грантов. В этом случае, местные органы власти не являются основными финансирующими организациями проектов, но они вносят вклад в самофинансируемые проекты, получающие поддержку из других источников. При оказании поддержки со-финансирования рекомендуется сохранять открытый характер конкурса, потому что местным органам власти трудно ограничивать свои конкурсы окончательными сроками других финансирующих организаций (например, основные национальные фонды).

Хотя проектные гранты используются для осуществления действий или задач с конкретными целями, каждое действие или задача влечет за собой косвенные, или текущие накладные расходы, для ассоциаций. В данном Руководстве мы рекомендуем, чтобы в дополнение к финансированию прямых расходов проектов на деятельность финансирующие организации в определенной степени покрывали текущие расходы или расходы на заработную плату ассоциаций. Это помогает минимизировать риски ассоциаций, связанные с выполнением проектов и вносит вклад в укрепление потенциала ассоциаций, что является одним из принципов финансирования (см. Таблица 1).

ПРИМЕР

Несколько местных органов власти предоставляют ассоциациям так называемое «временное» финансирование. Это означает, что местные правительства предоставляют поддержку для инициирования проектных мероприятий ассоциациям, которые получили гранты от международных фондов, которые будут перечислены ассоциациям только после завершения мероприятий проекта (это часто бывает необходимо, поскольку ассоциациям трудно получать займы от банков). По окончании мероприятий проекта и получении средств от международного фонда, ассоциация возвращает деньги местным органам власти. Мы не рекомендуем эту практику, так как в сущности «временное» финансирование приравнивается к кредитам ассоциациям. Согласно Закону о местных организациях власти, местный орган власти не может предоставлять кредиты за исключением родственных организаций.

1.2.2. Поддержка деятельности

Поддержка деятельности – это такой тип финансирования, при котором государственный сектор поддерживает общее функционирование и развитие ассоциации с целью поддержки или укрепления ее потенциала.

Финансирующие организации предоставляют поддержку деятельности, укрепляя потенциал ассоциаций с целью достижения стратегических целей, поставленных в их планах развития в сотрудничестве с ассоциациями. Поддержка деятельности используется для финансирования, в согласованных суммах, основной деятельности ассоциации и связанных с ней расходов (например, офис, персонал, обучение и другие расходы), которые необходимы для непрерывной работы и развития ассоциации. Поддержка деятельности обычно предоставляется на более длительные периоды по сравнению с проектными грантами (более чем на год и максимум на пять лет), давая ассоциации определенную степень финансовой стабильности на согласованный период и возможность сосредоточиться на своих основных функциях.

Местные органы власти в настоящее время предоставляют поддержку деятельности в форме грантов участия, грантов деревенским сообществам, гранты признания и т.д. Другие страны также используют подтип грантов на развитие, нацеленных на укрепление потенциала ассоциаций путем финансирования деятельности по развитию. Финансирующие организации покрывают такие расходы, как стратегическое планирование, подготовка и внедрение стандартов качества, включая ИТ медиа, для повышения эффективности деятельности, внедрение новых услуг и развитие существующих, обучение членов и персонала и создание сетей для сотрудничества. В целях ясности и прозрачности мы рекомендуем в данном Руководстве, чтобы все существующие типы и названия финансирования, содержащие элементы поддержки деятельности были сгруппированы под одним названием: поддержка деятельности.

Поддержка деятельности помогает укрепить сотрудничество с ассоциациями, согласовать взаимные роли и цели и, таким образом, внести вклад в развитие отрасли или региона в долгосрочной перспективе. С точки зрения финансирующей организации, ассоциация, которая получает поддержку для своей деятельности, выполняет три основных функции: 1) участвует в

процессе разработки проектов законодательства и/или принятия решения; 2) непосредственно вовлекается в разработку конкретной отрасли (например, культура, спорт, социальная работа); 3) выступает посредником для финансирования других ассоциаций.

Роль получателей поддержки для деятельности описана более подробно ниже:

1. Участие в принятии решений: использование компетенции и технических знаний ассоциаций в подготовке стратегических документов и законодательства.

В соответствии с передовой практикой инклюзии, все заинтересованные стороны должны иметь возможность участия. Участие ассоциаций в принятии решений в целом уместно при условии, что они представляют большинство целевой группы и/или имеют необходимую компетенцию и опыт в соответствующей области. Данный тип ассоциации включает пропаганду и зонтичные организации и основных провайдеров услуг (в особенности, в социальной сфере).

Финансирующие организации могут включать различные стороны в решение проблем и формирование дискуссий, но не должны предоставлять поддержку деятельности для них всех.

ПРИМЕР

Отдельный конкурс заявок может быть организован для поиска стратегического партнера. Например, государственное отделение Министерства региональных дел объявило в январе 2-13 года конкурс на стратегического партнера в сфере волонтерской работы. Конкурс содержал условия участия, т.е. критерии для подходящих кандидатов. Кандидатов просили описать следующее:

- 1) Минимум пять лет деятельности;
- 2) Компетенция и опыт активного вовлечение членов;
- 3) Минимум пару лет опыта в развитии волонтерства;
- 4) Способность представлять организации, которые работают с различными целевыми группами и вести пропаганду;
- 5) Функционирующая сеть организаций, которая вовлекает волонтеров или способность формировать такую сеть;
- 6) Организационная способность и потенциал работать в любой точке Эстонии;
- 7) Способность участия в стратегическом развитии в сфере волонтерства;
- 8) Рекомендуются: стратегия или развитие плана организации;
- 9) Рекомендуются: вовлечение волонтеров в процесс медиации;
- 10) Соответствие кодексу этики негосударственных организаций.

Кроме этого, проводилась оценка компетенции лиц(а), ответственных за организацию и осуществление деятельности. Заявителя просили описать вклад организации в развитие сектора, ее потенциальную роль как стратегического партнера в сфере гражданского общества, видение ассоциации для развития сферы волонтерства и возможных решений на 2013-2014 годы.

2. Достижение целей, поставленных в соответствующем секторе: работа организаций нацелена на решение социальной проблемы в рамках достижения национальных

целей.

Данная роль предоставляет больше всего выбора в плане типов финансирования. В случае единственной цели, нужно рассмотреть возможность подачи заявки на получение гранта, в то время как делегирование государственной услуги было бы уместно там, где поддержка была нацелена на государственную службу (см. также 1.2.3.).

Поддержка деятельности оправдана в следующих случаях:

- Финансирующая организация считает необходимым поддержать все ассоциации, работающие в данном секторе на равных условиях, чтобы усилить потенциал всех ассоциаций данного сектора;
- Ассоциация единственная в своем роде в данном секторе/регионе, и финансирующая организация считает важным, чтобы ассоциация продолжала свою деятельность;
- Сектор или регион развил конкретную не удовлетворенную потребность; в этом случае, поддержка деятельности может быть использована для создания новой сети или ассоциации или поддержки развития ассоциации, которая может вырасти в сильного партнера для государственного сектора (например, провайдер услуг или участник в принятии решений).

ПРИМЕР

В сельском муниципалитете Рае, деревенские общества получают поддержку деятельности через зонтичную организацию: некоммерческую организацию Старшин Малых городов и деревень сельского муниципалитета Рае. Каждая деревня готовит таблицу потребностей в покрытии расходов на осуществление деятельности и проведение мероприятий, которая затем направляется в зонтичную организацию, которая собирает информацию и представляет единую заявку для поддержки деятельности. До подачи предложения для включения размера поддержки в бюджет, чиновники муниципалитета обсуждают годовые цели и планы деревенских обществ с представителями некоммерческих организаций. Часть средств поддержки деятельности составляет базовое финансирование для обществ, а часть нацелена на покрытие расходов на проведение плановых мероприятий; бюджет также включает конкретную сумму ежегодной поддержки для со-финансирования, необходимого для участия в других проектах.

ПРИМЕР

Эстонские местные органы власти выделяют финансирование на проведение «круглых столов» деревенских старшин и негосударственным организациям, как для покрытия расходов, так и для поддержки деревенских обществ. В ходе «круглого стола» заключаются распределительные договоры с учетом ежегодных планов и потребностей местных ассоциаций.

3. Посредничество в выделении государственного финансирования другим ассоциациям: задача так называемых ресурсных организаций, которые дают гранты или предлагают консультации или поддержку другим ассоциациям.

ПРИМЕР

Фонд интеграции и миграции «Наш народ», работающий в сфере администрации Министерства культуры, предоставляет базовое финансирование зонтичным организациям культурных центров этнических меньшинств и воскресным школам этнических меньшинств. Эти ассоциации проходят оценку и должны доказать, что они выполняют требования для подачи заявки на получение компенсации за текущие расходы. Существует ряд требований, которые должны выполняться подходящими кандидатами: они должны быть зарегистрированы в Эстонской информационной системе образования и организовать хотя бы 100 академических часов занятий по родному языку, этнической культуре и истории в год; занятия должны быть для учащихся в возрасте от 3 до 18 лет, принадлежащих к этническим меньшинствам, чья культура и язык формируют основу для заявки соответствующей воскресной школы. Согласно Эстонской стратегии интеграции на 2008 – 2013 годы, поддержка этнических меньшинств для сохранения их родного языка в качестве средства общения в их сообществах и для продвижения их культуры в Эстонии формируют часть стратегических целей национального развития. (Источник: www.meis.ee)

В действительности, ассоциации обычно играют несколько из вышеуказанных ролей. Однако, это происходит не всегда, т.е. ассоциации, которые успешно функционируют в конкретной сфере, не всегда имеют способность или желание участвовать в принятии решений или вносить вклад в разработку проекта закона. Важно подчеркнуть, что поддержка деятельности может быть предоставлена ассоциациям, которые выполняют одну или несколько из указанных ролей.

Поддержка деятельности предоставляется в рамках открытого конкурса, где финансирующая организация ставит условия и требования для получения поддержки деятельности. Заинтересованные ассоциации подают заявки для получения поддержки деятельности. Они также должны доказать свою способность, и что основные цели и деятельность вносит вклад в достижение стратегических целей финансирующей организации. Таким образом, поддержка деятельности предъявляет более высокие критерии, которые описывают ассоциацию, ее опыт и способность. Мы рекомендуем, чтобы критерии заявки, критерии оценки заявок и критерии оценки эффективности финансирования соответствовали друг другу (см. индикаторы, перечисленные в Приложении 14). После открытого конкурса могут последовать переговоры для согласования обязательств и целей в отношении поддержки финансирования и для установления, как они соотносятся со стратегическими целями финансирующей организации.

Были случаи, когда денежные средства были выделены ассоциациям ежегодно непосредственно из бюджета государства или сельского муниципалитета/города без объявления открытого конкурса или официальных переговоров. **Мы не рекомендуем**

такую практику, так как это фактически означает, что поддержка деятельности выдается на основе определенных политических предпочтений некоторым ассоциациям в нарушение принципа равного доступа.

Поддержка ассоциации должна быть отражена в отдельной бюджетной линии, когда есть многолетнее соглашение с ассоциацией, например, для получения поддержки деятельности или предоставления услуги.

1.1.1. Делегирование государственной услуги

Государственные услуги – это услуги, товары, информация или пособия, предоставляемые населению органом власти, организованные напрямую или косвенно государственным сектором. Государственные услуги характеризуются наличием потребности сообществ обеспечить равный доступ к услугам. Это включает как услуги, положенные по закону (например, исходя из Акта о местных инициативах, Акта о социальном обеспечении и т.д.), так и волонтерские задачи государства и местных органов власти.¹⁸

При делегировании государственных услуг государственные органы передают функцию по предоставлению государственной услуги частной компании, некоммерческой ассоциации или иному органу государственной власти, оставляя за собой контроль и ответственность за предоставление услуги. Данный процесс также часто называют делегирование или передачей административных обязанностей. Целью делегирования государственных услуг является совершенствование или поддержка доступности и качества государственных услуг для повышения эффективности услуг. По этой причине, мы должны быть уверены, что услуги делегируются ассоциациям, способным их предоставлять на условиях, которые не подрывают устойчивость ассоциаций или качество услуги.

Делегирование государственных услуг ассоциациям не является широко распространенной практикой государственных учреждений. Более половины местных органов власти (около 60%) сотрудничают с некоммерческими организациями в сфере предоставлении государственных услуг. Около 42% местных органов власти действительно делегируют государственные услуги, в то время как оставшиеся 18% заключают контракты, в соответствии с которыми предоставление государственных услуг образует часть общего контракта или государственные услуги предоставляются в ходе выполнения контракта. Местные органы власти финансируют услуги разными способами и зачастую не могут дать четкое определение услугам и классифицировать их как предоставление услуг, группируя их вместе, например, поддержка деятельности и проектные гранты, бесплатное пользование имуществом, соглашения о сотрудничестве и т.д.¹⁹ Далее, при обсуждении проектных грантов и поддержки деятельности мы включим сравнения с делегированием государственных услуг с целью совершенствования прозрачности.

¹⁸ Lember, V., Parrest, N., Tohvri, E., 2011. Vabauhendused ja avalikud teenused: partnerlus avaliku sektoriga. Olevaade ja juhised. EMSL: Tallinn.

¹⁹ Праксис (2009). Договорное делегирование государственных услуг местными органами управления (Kohaliku omavalitsuse uksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikehendustele), <http://www.praxis.ee/index.php?id=S78>

Поскольку покупка услуг у ассоциаций со стороны государства или местных органов власти квалифицируется как экономическая сделка, это не является темой данного Руководства. Следовательно, финансирующие организации должны выбрать между вышеуказанными типами финансирования в соответствии со своими целями и результатами, ожидаемыми от ассоциаций.

При выборе ассоциаций нужно учитывать, что наиболее важным фактором является их способность предложить соответствующие услуги самым рентабельным образом и их соответствие существующим стандартам услуг (например, квалификационные сертификаты и т.д.). Наиболее подходящие ассоциации можно найти с помощью открытого конкурса или тендера на основе переговоров, нацеленного на потенциальных провайдеров услуг.

1.1.2. Сравнение типов финансирования

Согласно Национальной аудиторской палате, четкой грани между поддержкой ассоциаций и делегированием государственных услуг местными органами власти не существует. Местные органы власти, выдавая поддержку ассоциации, зачастую не понимают, что бенефициары являются членами ассоциации, в то время как делегирование государственных услуг приносит пользу всем проживающим на территории местного органа власти.²⁰

Было бы уместным уточнить, что разделяет проектные гранты и поддержку деятельности, поскольку они описаны в данном Руководстве, от делегирования государственных услуг как третьего типа финансирования.

Когда нужно отдать предпочтение делегированию государственной услуги

Следует отдать предпочтение делегированию государственной услуги по сравнению с проектным грантом или поддержкой деятельности в следующих случаях:

- Услуга, о которой идет речь, на самом деле положена по закону как функция государственного учреждения, но оно не справляется самостоятельно с ее предоставлением или ее предоставление нерационально по причине малого объема и т.д.²¹
- Всем заинтересованным сторонам ясно, что услуга, о которой идет речь, представляет собой услугу жителям, которую местный орган власти должен обеспечить и нести ответственность за ее выполнение, и что данная услуга не является инициативой ассоциации. Исследования показывают, что если государственные услуги предоставляются на средства проектных грантов, роль местного органа власти становится неясной и ответственность не признается. Это подвергает опасности устойчивое развитие ассоциаций, поскольку государственные

²⁰ Национальная аудиторская палата (2011). Kodanikuühenduste kultuuri-, spordi- ja noorsootootetuste andmine valla- ja linnaeelarvest. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Published in Tallinn, <http://www.riigikontroll.ee/tabid/215/Audit/2129/WorkerTab/Audit/WorkerId/69/language/et-EE/Default.aspx>, 25.02.2011

²¹ Подробнее о характеристиках государственных услуг читайте: Праксис, 2009. Kohaliku omavalitsuse uksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühenduste. Разработано по заказу: Министерства внутренних дел, стр. 11-24

учреждения могут возложить на них обязанности, которые они продолжают выполнять сами.

- Услуга, о которой идет речь, поддерживается на повторяющейся основе, и цель состоит в том, чтобы сделать ее постоянно доступной для целевой группы. При делегировании государственных услуг, цель финансирующей организации состоит в обеспечении соответствующего качества, доступности и постоянства услуги.
- В случае делегирования услуги, государственный провайдер услуги определяет характер услуги и ее стандарты²², включая целевую группу, время предоставления услуги, количественные и качественные характеристики услуги, минимальные требования к услуге, положенные по закону, т.е. что именно предоставляется и кому, как часто и на какой срок. В случае с проектными грантами, напротив, организатор проекта (ассоциация) предлагает средства достижения целей, поставленных финансирующей организацией.
- Цель поддержки не ограничивается покрытием текущих расходов ассоциации и расходов на ее развитие (как в случае с поддержкой деятельности), но главным образом, поддержание конкретных действий, которые служат согласованным целевым группам.

Когда отдать предпочтение поддержке деятельности, а когда проектным грантам

В определенных случаях делегирование государственных услуг можно заменить поддержкой деятельности, что по своему характеру является более гибким способом, как для государственных организаций, так и для ассоциаций. Это относится к следующим случаям:

- Поддержка деятельности подходит в случае так называемых волонтерских административных обязанностей, которые не являются обязательными по закону. Это также актуально, когда органы власти не разъясняют подробно требуемые признаки услуги, вместо этого стараясь достичь соответствующих общих целей через критерии, установленные для ассоциаций, в отношении их деятельности или предоставления услуг. В таком случае применяется принцип партнерства (переговоры), который означает, что конкретное содержание и другие аспекты услуги одобряются совместно. Данная опция подходит, если местный орган власти не имеет ясного видения услуги, потому что поддержка деятельности предусматривает больше гибкости для предоставления услуги, чем контракт о делегировании государственной услуги. С таким сценарием у ассоциации будет больше выбора и доступа к услуге, и соглашение должно отразить свободу и гибкость поддержки деятельности²³
- Если есть недостатки в существующих стратегических целях и вновь возникших потребностях соответствующего сектора, поддержка деятельности подходит для запуска новой услуги или для финансирования провайдера потенциальной услуги и развития сервиса.
- Замена делегирования государственных услуг применяется, когда целью является экономия времени и других ресурсов в государственном секторе, и когда органы

²² Стандарты услуг представляют собой инструкции по использованию государственных услуг, которые отвечают требованиям к различным государственным услугам. Разработка инструкций помогает совершенствовать доступность и качество государственных услуг

²³ Лембер, Паррест, Тохври, 2011, с. 37

власти полагаются на профессионализм ассоциаций в разработке и предоставлении услуг и не должны следовать процедурам правил тендера в принятии решений.

Однако, нужно всегда решать, будет ли гибкость, предоставляемая проектными грантами или поддержкой деятельности, перевешивать следующие проблемы, связанные с предоставлением государственной услуги, которые не возникнут в случае делегирования государственных услуг:

- Государственные органы власти имеют слабое влияние и контроль над качеством и предоставлением услуг, так как негосударственные организации сами решают, какими будут предоставляемые услуги.
- Ответственность становится расплывчатой, так как разделение обязанностей (включая последовательность государственной услуги) не является четким.
- Становится трудным отличать предоставление услуг от других видов поддержки деятельности (также выражающихся в проблемах с организацией бухгалтерии государственного сектора).

Одновременное предоставление проектного гранта и поддержки деятельности ассоциации

Как финансирующие организации, так и кандидаты должны осознавать, что проектные гранты и поддержка деятельности не являются взаимно исключающими типами финансирования. Это означает, что ассоциация, получающая поддержку деятельности, может подать заявку на получение проектного гранта. Действительно, для достижения целей финансирующей организации обычно требуется использование различных типов финансирования и поддержки нескольких проектов. При назначении различных типов поддержки ассоциации, рекомендуется заключать отдельные соглашения из соображений ясности (см. шаблоны соглашений проектного гранта и поддержки деятельности в приложениях 10 и 11).

Можно согласовать с ассоциацией выполнение определенных действий или задач в рамках поддержки деятельности. Например, местный орган власти может дать грант на поддержку деятельности деревенскому обществу, с помощью которого деревенское общество решает проводить ежегодные мероприятия «Летняя Ночь» или Рождественский Вечер. Для финансирующей организации важна уверенность в том, действия, согласованные в рамках поддержки деятельности, также вносили вклад непосредственно в цель поддержки деятельности, т.е. действия должны быть связаны с генеральной целью ассоциации, а также с ее развитием. Если поддержка деятельности предоставляется на этой основе, то не следует проводить соревнований в плане поиска других потенциальных организаторов действий. В противном случае, следует объявить отдельный конкурс заявок.

ПРИМЕР

Примеры использования типов финансирования

Фонд интеграции и миграции выделяет проектные гранты для продвижения различных тем,

связанных с миграцией. Например, культурные общества этнических меньшинств могут подать заявку на финансирование для организации мероприятий, нацеленных на молодежь. В то же время культурные общества этнических меньшинств могут также подать заявку на финансирование деятельности, которая позволит им представлять интересы своих членов, предоставлять регулярные советы и помочь членам их этнических групп.

Министерство внутренних дел оказывает поддержку деятельности Эстонской ассоциации волонтеров спасателей, которая представляет собой организацию, пропагандирующую, координирующую и поддерживающую работу отрядов волонтеров-спасателей. Местные органы власти могут оказывать поддержку деятельности спасательным отрядам на регулярные расходы и на укрепление их оперативной способности.

Предоставление проектных грантов спасательным отрядам на организацию конкретной активности является целесообразным, например, повышение осведомленности в школах.

Следующая таблица вкратце излагает отличия между типами финансирования.

Таблица 1. Сравнение типов финансирования

	ПРОЕКТНЫЕ ГРАНТЫ	ПОДДЕРЖКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	ДЕЛЕГИРОВАНИЕ УСЛУГИ
ЦЕЛЬ	Достижение цели, указанной в проектной заявке, путем проведения деятельности/активности	Развитие оперативной способности и устойчивости ассоциаций; вклад в достижение стратегических целей финансирующей организации	Предоставление государственных услуг по оптимальным ценам и с гарантированным качеством, доступность услуг services
КАНДИДАТЫ	Ассоциации, удовлетворяющие требованиям, казаным в конкурсе заявок	Ассоциации, функционирующие в интересах населения Обратите особое внимание! Для достижения цели финансирующая организация может дать поддержку деятельности нескольким ассоциациям или на равной основе всем ассоциациям, работающим в данном секторе/регионе.	Все юридические лица, способные предоставить соответствующую услугу

СПОСОБ ФИНАНСИРОВАНИЯ	Как правило, открытый конкурс заявок	Как правило, открытый конкурс заявок, который может сопровождаться переговорами	Открытый конкурс заявок или переговоры (если нет конкуренции), в соответствии с Законом о государственном заказе
УСЛОВИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ	Гранты предоставляются на основе ранжирования проектов в общественных интересах в соответствии с условиями, поставленными финансирующей организацией.	Соответствует ли деятельность ассоциации общественным интересам? Способны ли они выполнять функции в интересах получателей услуг (например, пропаганда в интересах членов или целевой группы, вовлечение членов или координация сети, поддержка деятельности других ассоциаций или посредничество в получении финансирования для поддержки деятельности)?	Способность предоставлять услуги наиболее рентабельным способом. Предоставление услуги возлагается на самого сильного кандидата на основе критериев оценки.
ПОЛОЖЕННЫЕ РАСХОДЫ	Положенные расходы, связанные с выполнением проекта, включая текущие расходы и расходы на развитие	Текущие расходы и расходы на развитие получателей поддержки там, где нет перечня положенных расходов.	Расходы, которые требуются для предоставления услуги, включая текущие расходы и расходы на развитие
ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ	Конкретный период на основе продолжительности и логической последовательности действий	С учетом средств, имеющихся у финансирующей организации и соглашения, заключенного между финансирующей организацией и ассоциацией: больше года и до 5 лет	Конкретный период предоставления услуги, обычно многолетний рамочный контракт с конкретными условиями, утверждаемыми в ходе ежегодных переговоров.
ЭФФЕКТИВНОСТЬ	Конкретные достижения и результаты, представленные в заявке, выполнены. Результаты проекта влияют на достижение целей финансирующей	Способность ассоциации поддерживается или совершенствуется; существует слаженное и эффективное сотрудничество в достижении	Ожидаемые результаты достигнуты в плане объема и качества – доступности – предоставляемой услуги.

	организации.	стратегических целей на национальном/местном государственном уровне.	
--	--------------	--	--

1.3. Способы финансирования

В соответствии с принципом прозрачности, предпочтительным способом для всех типов финансирования является открытый конкурс заявок или публичный конкурс. Существуют также альтернативные опции в зависимости от возможностей и цели финансирующей организации.

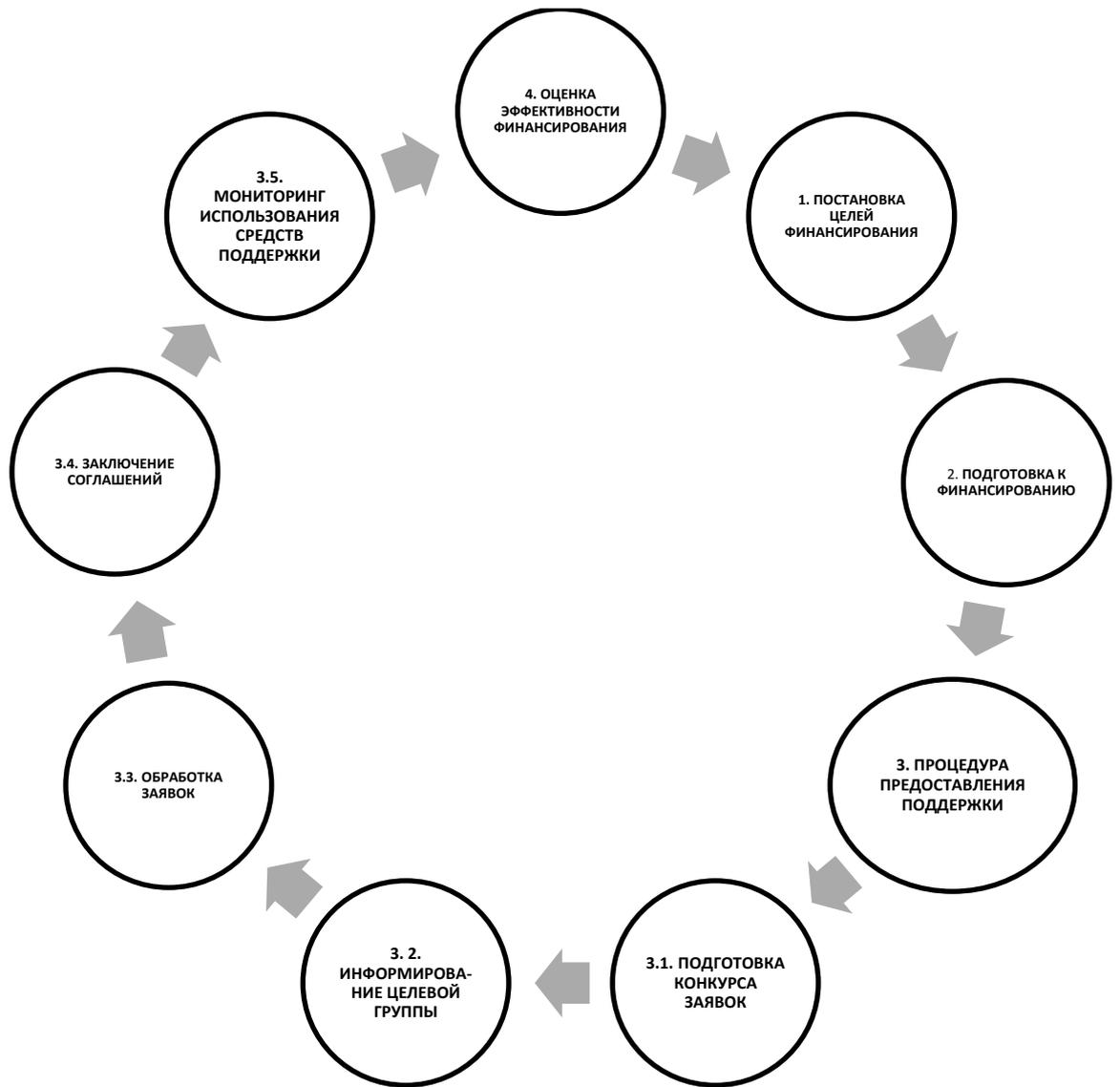
Предпочтительный способ финансирования представляет собой отбор ассоциаций и/или идей для финансирования путем открытого конкурса или публичного конкурса, т.е. **публичные конкурсы** и **конкурсы заявок**. Этот способ финансирования обеспечивает открытый доступ для всех кандидатов, которые удовлетворяют требованиям, и обширный круг кандидатов.

Альтернативой открытому конкурсу является **ограниченный конкурс на основе переговоров**, в котором финансирующая организация проводит переговоры с предварительно отобранными ассоциациями при условии, что требования удовлетворены. Другой альтернативой открытому конкурсу является **таргетированный тендер**, при котором финансирующая организация приглашает только одну ассоциацию на тендер, поскольку она является единственным конкурентом на рынке.

2. ПРОЦЕСС ФИНАНСИРОВАНИЯ

Рисунок 1 показывает весь процесс финансирования, который является цикличным и состоит из различных этапов и включает различные суб-действия. Каждая финансирующая организация должна рассматривать финансирование ассоциаций в более широком контексте, чем просто проведение деятельности, относящейся к финансированию; это процесс, который вносит вклад в достижение целей, поставленных финансирующей организацией.

ПРОЦЕСС ФИНАНСИРОВАНИЯ



2.1. ПОСТАНОВКА ЦЕЛЕЙ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Вкратце:

- ✓ *Обеспечить соответствие целей финансирования ассоциаций общественным интересам, т.е. чтобы они отражались в плане развития или другом стратегическом документе или совпадали с целями таких документов.*
- ✓ *Выбрать подходящий тип финансирования.*
- ✓ *Составить карту ассоциаций, работающих в вашем секторе, потенциально способных внести вклад в достижение целей.*
- ✓ *Если потенциальных конкурирующих ассоциаций много, отдать предпочтение проведению открытого конкурса на получение поддержки.*
- ✓ *Выбрать подходящие индикаторы оценки достижения целей, документировать текущее положение (отправной уровень) и желаемое положение (заданный уровень) в плане решения проблемы, определить период для достижения целей.*

На этапе постановки целей, финансирующая организация должна ответить на следующие вопросы:

- Нуждается ли финансирующая организация в дополнительной помощи или в ноу-хау для достижения своих целей, и каковы возможности их поиска за пределами учреждения финансирующей организации (т.е. из частного или третьего сектора)?
- Какой тип финансирования является наиболее подходящим для достижения поставленной цели?
- Требуется ли проведение открытого конкурса заявок или переговоров для достижения целей? Какие индикаторы позволяют оценить успех или провал достижения целей впоследствии, каково текущее положение (т.е. отправной уровень), и каково желаемое положение (заданный уровень)?
- Каков график достижения целей?

2.1.1. Финансирование на основе общественного интереса

В соответствии с принципами, описанными ранее, финансирование ассоциаций из государственных средств должно быть основано на общественных интересах. Это означает, что первым шагом является постановка целей, которые внесут вклад в достижение целей финансирующей организации. Эти цели обычно отражаются в плане развития сектора/региона или ином стратегическом документе.

Эти цели должны быть достигнуты путем выполнения уже осуществляемых или запланированных мер и планов действий. Также следует проанализировать, будут ли цели достигнуты и действия выполнены путем вовлечения партнеров из частного или третьего сектора.

Таким образом, при условии, что цели финансирования ассоциаций связаны со стратегическими целями финансирующей организации, финансирование ассоциаций, действительно основано на общественном интересе, что составляет основу для

предоставления поддержки из государственных бюджетов города/муниципалитета.²⁴

2.1.2. Типы финансирования относительно целей финансирования

Характер цели финансирования определяет наиболее подходящий тип финансирования.

Поддержка деятельности является наиболее подходящим выбором, когда целью является более долгосрочное сотрудничество, вносящее значительный вклад в достижение стратегических целей финансирующей организации, но также требует совершенствования (или поддержания) способности ассоциации. Более долгосрочное стратегическое партнерство устанавливается, когда есть необходимость в ноу-хау и вкладе ассоциаций в развитие сектора, включая составление карт проблем, постановку целей развития и поиска решений.

Проектные гранты, делегирование государственных услуг должны быть приняты во внимание, когда есть более конкретные, поддающиеся измерению цели и/или есть план действий, который описывает наиболее подходящие действия для достижения целей. Финансирование, таким образом, должно быть предоставлено ассоциациям, которые готовят и осуществляют план действий. Проектные гранты также подходят, когда конкретная поставленная цель может быть достигнута отдельными, единичными и более краткосрочными действиями, которые можно детально описать заранее. В случае проектных грантов, разработка долгосрочного стратегического сотрудничества обычно не является приоритетной необходимостью.

Если соответствующая стратегическая цель не была определена или упомянута в каком-либо документе, необходимо рассмотреть возможность отказа в финансировании действия или ассоциации из государственных средств. В любом случае ассоциации должны поддерживать свою деятельность из других источников: сообщество, члены, компании, вовлечение волонтеров и продажу собственных продуктов/услуг и т.д.

2.1.3. Составление карты ассоциаций, вносящих вклад в достижение целей

При постановке целей, финансирующая организация должны проанализировать нуждается ли она в помощи в достижении своих целей и в какой степени. В случае министерств, их подразделений и местных органов власти, ведомственные границы сектора/региона уменьшают размер целевой группы. Чем более конкретны стратегические цели финансирования, тем выше точность анализа возможностей поиска поддержки или дополнительного ноу-хау за пределами государственного сектора.

Финансирующие организации часто нуждаются во вкладе ассоциаций в достижение их целей, поскольку ассоциации расположены ближе к целевой группе и лучше знакомы с

²⁴ См. также Rahastamine, 2004. Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendamise uhiskomisjoni rahastamise ja statistika toogrupp (рабочая группа по финансированию и статистике Эстонской Концепции развития гражданского общества)

характером нужных мер и результатов. Кроме этого, основная ориентация ассоциаций заключается в устранении социальных проблем вместо наращивания прибыли, и в определенных ситуациях они помогают облегчить объем нагрузки в государственном секторе путем взятия ответственности за решение некоторых вопросов. Следовательно, финансирующие организации должны знать ассоциации, работающие в секторе или регионе. С этой целью, финансирующая организация должна собрать информацию и предпочтительно создать базу данных организаций, занимающихся пропагандой в секторе или регионе и зонтичных организаций, специализирующихся в конкретной деятельности, социальной группе, решении проблемы или предоставлении услуги. Наличие такого обзора позволяет финансирующей организации примерно определить потенциальную целевую группу для финансирования и количество потенциально подходящих партнеров или кандидатов. Наличие обзора ассоциаций также помогает планировать коммуникацию о возможностях финансирования.

Поскольку эстонская география ассоциаций очень динамично развивается (т.е. постоянно формируются новые ассоциации, некоторые прекращают свою деятельность или изменяют цели), во многих секторах невозможно достичь исчерпывающего обзора всех действующих ассоциаций.²⁵ Нужно начать с составления краткого обзора или создания базы данных ассоциаций, которые уже получили финансирование (и все еще активны), выделяя ассоциации, которые наиболее интересны для финансирующей организации, при этом, не игнорируя остальные. Необходимо постоянно обновлять краткий обзор или базу данных (соответствующая процедура рекомендуется для установления сроков регулярного обновления, кто отвечает за обновление и т.д.).

Рекомендуется, чтобы финансирующая организация указала в своих стратегических документах (например, плане действий для плана развития) основные ассоциации, работающие в секторе или регионе, наряду с соответствующими функциями или описанием задач. Таким образом, финансирование конкретных ассоциаций привязано к стратегическим целям или действиям государства и/или местных органов власти. Это, в свою очередь, значительно улучшает прозрачность финансирования.

2.1.4. Предпочтение открытого конкурса заявок

Процедура финансирования зависит от цели финансирования, потенциальных кандидатов/партнеров и наиболее подходящего типа финансирования. Принципы и процедуры предоставления поддержки ассоциациям не регулируются специальным законодательством Эстонии, но для процесса предоставления поддержки очень большое значение имеет Закон об административных процедурах. На основе Закона о структурных фондах на период 2007-2013 гг. можно разработать несколько концепций и процедур. Кроме этого, принципы, изложенные в Законе о государственном заказе и Законе о государственных активах, также имеют непосредственное отношение к процессам и действиям, связанным с использованием и контролем государственных средств. Например, подпункт (4) § 3 предусматривает, что «государственное учреждение, заключающее договор, должно обеспечить эффективность использования существующей конкуренции при осуществлении государственного заказа».

²⁵ См. также Joons, 2007.

Отсюда следует, что наиболее прозрачным способом предоставления государственных средств является открытый конкурс заявок. Открытый конкурс заявок позволяет всем заинтересованным сторонам предоставить свои предложения по выполнению определенных действий и/или достижению результатов, необходимых финансирующей организации, и получить поддержку для этого. Открытый конкурс может быть единичным конкурсом; он может состоять из ряда конкурсов с различными целями, или он может иметь форму непрерывного конкурса (т.е. заявки могут представляться на непрерывной основе). В последнем случае, заявки могут оцениваться один раз или несколько раз в год или на непрерывной основе по мере поступления.

Однако, открытый конкурс не всегда уместен. Например, при недостаточном количестве конкурирующих ассоциаций целесообразно предоставление поддержки на основе переговоров, при условии, что такие ассоциации подходят и заинтересованы, или есть только одна ассоциация с нужным опытом и ноу-хау. В таком случае финансирующая организация должны провести переговоры с ассоциацией по поводу конкретных действий и результатов.

Особенно важно обосновать свое решение о выборе способа финансирования прозрачными и понятными критериями, вовлечением целевой группы в процесс планирования и информировать общественность причинах предпочтения переговоров в данной ситуации, о которой идет речь.

2.1.5. Необходимость оценки достижения целей

На последнем этапе процесса финансирования (см. 2.4. Оценка эффективности финансирования), финансирующая организация должна оценить, помогло ли финансирование, и в какой степени оно помогло достичь поставленных целей. Это означает, что постоянный мониторинг и отчетность по использованию поддержки должны дополняться ретроспективной оценкой финансирования ассоциации. Это дает информацию о результатах финансирования, а также подтверждает основано ли финансирование и действия на общественных интересах, и помогли ли они достичь стратегических целей государства и местных органов власти. Там, где этого требуют результаты оценки, стратегия финансирования (т.е. кто получает финансирование и каким образом, и в какой степени) должна быть изменена.

В целях оценки этап постановки целей уже должен был быть проведен для подбора соответствующих и точно измеримых показателей для установления текущего состояния вопроса, о котором идет речь (отправного уровня) и желаемого состояния (заданного уровня), а также для определения соответствующих временных рамок для достижения целей.

2.2. ПОДГОТОВКА К ФИНАНСИРОВАНИЮ

После того, как поставлены цели, следует этап подготовки к финансированию. Он сосредоточен на планировании периода поддержки и на максимальном количестве и частоте платежей. На этом этапе финансирующая организация разрабатывает базовые документы для финансирования или редактирует имеющиеся документы в соответствии со своими потребностями и/или обратной связью от ассоциаций.

Вкратце:

- ✓ *Подготовить и объявить требования и процедуру финансирования, установив общие требования подачи заявок на поддержку, обработки заявок и отчетности.*
- ✓ *Разработать требования конкурса, описав цели и ожидаемые результаты, требования к заявкам, критерии для ассоциаций и другие аналогичные условия.*
- ✓ *Запланировать общую сумму и максимальный объем поддержки в соответствии с требованиями, которые предъявляются государственным учреждениям, местным органам власти и фондам, учрежденным государством.*

2.2.1. Планирование объемов и периода финансирования

Для обеспечения прозрачного финансирования ассоциаций и соответствия общественным интересам и стратегическими целями, объемы финансирования и период должны быть запланированы с учетом всех нюансов.

Планирование объемов финансирования особенно важно в случае более долгосрочного сотрудничества, которое требует принятия контрактных обязательств на период более длительный, чем один бюджетный год (например, в случае поддержки деятельности).

Для государственных учреждений, заключение контрактов на основе бюджетов будущих лет регулируется § 31 Закона о государственном бюджете. Согласно подпункту (1), государственное учреждение может заключить контракты на покупку товаров и услуг, включая строительные работы, на основе бюджетов будущих лет, если объем договорных платежей в любом из будущих бюджетных лет не превышает 50% объема соответствующей статьи расхода, заложенного в текущем бюджетном году.²⁶

Подпункт (2) предусматривает, что превышение данного лимита требует разрешения у Правительства Республики.

Эти положения можно применять и к финансирующим организациям. Таким образом, при условии, что объем контрактных платежей государственного учреждения не превышает 50% объема соответствующей статьи расхода, заложенного в текущем бюджетном году, государственное учреждение может принять финансовые обязательства также и на предстоящие годы.

Целью финансирующей организации является планирование долгосрочных финансовых обязательств насколько это возможно. По этой причине, финансирующие организации должны сосредоточиться на ассоциациях и сферах управления, которые они хотели бы поддержать, уже на этапе подготовки плана развития и бюджета (который, в любом случае, выполняется по принципу 1+3). Таким образом, можно принять во внимание ограничения, предусмотренные в Законе о государственном бюджете на этапе представления проекта бюджета.

Государственное учреждение должно посчитать общий объем контрактных платежей на конкретные бюджетные годы, объем существующих и будущих соглашений и длительность прошлых платежных периодов. С учетом всех этих данных, платежи, включенные в проект ежегодного государственного бюджета, не могут превышать 50% общего объема

²⁶ Здесь статья расхода толкуется шире и не относится только лишь к единичному соглашению о поддержке деятельности, а скорее к серии соглашений, которые анализируются и сравниваются.

вышеуказанных расходов в любом бюджетном году.

Поэтому, государственные учреждения имеют следующие опции при предоставлении долгосрочной поддержки:

1. Конкретные суммы поддержки предоставляются на основе контрактов на текущий бюджетный год и будущие бюджетные годы, при условии, что они не превышают 50% объема соответствующей статьи расхода.
2. Сумма поддержки выплачивается полностью в течение одного бюджетного года, хотя мероприятия продолжают в будущие годы. Это накладывает финансовые ограничения на принятие других финансовых обязательств (например, предоставление проектных грантов) в течение того же бюджетного года.
3. Долгосрочное соглашение о сотрудничестве, т.е. рамочное соглашение, заключается, если государственное учреждение желает поддержать деятельность ассоциации в течение определенного периода, при этом конкретные финансовые платежи регулируются отдельными годовыми соглашениями.

Например, государственное учреждение предусмотрело в бюджете 4000 евро для поддержки в текущем году и желает заключить многолетнее рамочное соглашение о поддержке деятельности с ассоциациями А, В, С и D. По этой причине, общий объем контрактных обязательств в предстоящие годы может достигать до 2000 евро, и платежи можно организовать, как показано в Таблице 2.

Таблица 2. Планирование количества и общего объема платежей на поддержку деятельности (государственным учреждением), в евро

Ассоциация	Год 1	Год 2	Год 3	Год 4	
А	200	150	250	-	<i>Общий объем поддержки на предстоящие годы*</i>
В	200	150	200	250	
С	100	200	-	-	
D	-	-	50	250	
ВСЕГО	500	500	500	500	2,000

* Поскольку объем поддержки, заложенный в бюджет на текущий год, составляет 4000 евро, 50% от 4000 евро составляет 2000 евро.

Если общий объем контрактов, которые должны быть подписаны в предстоящие годы, превысил 50% бюджета поддержки со стороны государственного учреждения в текущем году, (в данном случае, если он превысил 2000 евро), государственное учреждение должно подать запрос в Министерство финансов через свое министерство о разрешении Правительства Республики на заключение соглашений на более крупную сумму. Поскольку превышение объема контрактов, предусмотренного законом, сужает возможности Правительства Республики в смысле планирования государственного бюджета на предстоящие годы, не рекомендуется превышать установленный потолок. Государственное учреждение может заключить новые соглашения и повысить или понизить сумму и ежегодные транши платежей, которые соответствуют существующим соглашениям

пропорционально существующим контрактным обязательствам и изменениям в общем объеме соответствующей статьи расходы в государственном бюджете года, о котором идет речь.

В случае местных органов власти, положения, регулирующие долгосрочную поддержку, несколько отличаются от тех, которые применяются к государственным учреждениям. Для местных органов власти соглашения о поддержке должны заключаться в соответствии с § 34 Закона о финансовом менеджменте местных органов власти.²⁷

Обязательства (краткосрочные и долгосрочные) местных органов власти сгруппированы вместе с кредитными обязательствами. Это означает, что когда принимаются такие обязательства, местные органы власти должны подчиняться ограничениям, предусмотренным законодательством.²⁸ Объявление конкурса заявок обычно еще не порождает обязательств, поскольку конкурс заявок может не увенчаться успехом или результат может не повлечь за собой последствия в плане обязательств. Обязательство возникает с момента реализации поддержки, т.е. с момента принятия соответствующего административного решения. Например, если местный орган власти предоставляет грант в размере 100 евро на каждого ученика, который займется спортом в бюджетном году, это не повлечет долгосрочных обязательств на балансе, который превысит текущий бюджетный год.

ПРИМЕР

Местный орган власти, у которого потолок обязательств составляет 60% и чей текущий доход в конце года составляет 1000 евро, может иметь обязательства до 600 евро в конце года. Если он имеет кредитные обязательства в сумме 400 евро, он может принять новые обязательства (например, предоставить новые гранты) в сумме 200 евро. Однако, ему нельзя принять обязательство на четыре года, например, с ежегодной выплатой 100 евро, потому что общий объем был бы 400 евро, что превысило бы дозволенный потолок (см. Таблицу 3). Если государственное учреждение превысит потолок 50%, существует теоретическая возможность запроса Правительству Республики о повышении потолка, тогда как для местных органов власти потолок окончательный без возможности повышения.

Таблица 3. Планирование суммы и общего объема платежей для поддержки деятельности (местный орган власти), в евро

²⁷ Данный подпункт предусматривает, что в конце финансово-отчетного года, чистый долг местного органа власти может достичь шестикратной разницы между текущими доходами и текущими расходами за финансово-отчетный год, но не превысит общего объема текущих доходов в том же финансово-отчетном году. Подпункт (4) уточняет, что если шестикратная разница между текущими доходами и текущими расходами, рассчитанная на основе подпункта (3) этого пункта меньше чем 60% текущего дохода соответствующего финансово-отчетного года, то чистый долг может достичь 60% текущих доходов соответствующего финансово-отчетного года.

²⁸ Ограничения местных органов власти колеблются, в зависимости от их финансовой способности, между 60 % и 100 % текущих расходов в текущем году, который местные органы власти возможно и не превысили к концу года.

Ассоциация	Год 1	Год 2	Год 3	Год 4	Общий объем поддержки/мл и в предстоящие годы*
А	20	15	25	-	
В	20	15	20	25	
С	10	20	-	-	
Д	-	-	5	25	
ИТОГО	50	50	50	50	200

* поскольку максимальная сумма в конце года, согласно установленному потолку для местных органов власти, является 600 евро, из которых 400 уже связаны условиями существующего кредита, объем поддержки может быть 200 евро.

Для того, чтобы получить более четкий обзор государственного финансирования, Национальная палата аудиторов рекомендует сельским муниципалитетам и небольшим городам четко отделять поддержку, оплаченную ассоциациям, от текущих расходов подразделений местных органов власти в их бюджетах.²⁹ Рекомендуется сгруппировать поддержку в отдельной бюджетной линии, чтобы общая сумма, выделенная ассоциациям на один бюджетный год, была бы четко видна. Это требует изменения бюджетной процедуры и другого соответствующего законодательства, которое отделяет предоставленную поддержку ассоциациям с помощью классификаторов/отчетов в бюджетах, дополняя объяснения бюджетов объяснениями бюджетных линий, которые отражают финансирование, предоставленное ассоциациям и публикующие объяснения и бюджеты на сайтах сельских муниципалитетов. Если другой опции нет, информация об общем объеме поддержки, оплаченной ассоциациям, должна быть опубликована в ежегодном отчете местного органа власти. Кроме этого, правила финансирования должны указать бюджетную линию поддержки в суммах, оплаченных ассоциациям (или выделенных по конкретной процедуре).

2.2.2. Подготовка базовых документов

Этот этап состоит в подготовке документов, регулирующих процесс финансирования и их обсуждения с различными сторонами (включая ассоциации).

Базовые документы, регулирующие процесс финансирования, включают:

Условия и процедуру финансирования;

Требования к конкурсу заявок (конкурс заявок на проектные гранты и требования для заявок на поддержку деятельности).

Условия и процедуры финансирования

Ассоциации должны получать поддержку в рамках универсальной процедуры, которая

²⁹ Национальная палата аудиторов, 2010. Kodanikuühendustele kultuuri-, spordi- ja noorsootbtoetuste andmine valla- ja Linnaeelarvest. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Таллинн, 25 февраля 2010.

обеспечит равные условия и доступ к поддержке. Процедура финансирования представляет собой один из основных документов процесса финансирования, установления принципов, условий и процедуры, которые остаются неизменными от конкурса к конкурсу. Процедура финансирования может также включать более конкретные требования к поддержке кандидатов. В этом случае, процедура финансирования не должна быть слишком подробной, так как это бы потребовало слишком частых изменений к документу. Кроме этого изменение процедур финансирования порождает лишние трудовые затраты для финансирующей организации.

Процедура финансирования включает следующую информацию:

Принципы предоставления поддержки (например, кто получает финансирование и каким образом);

(общие) требования к кандидату и заявке (например, требования к кандидату: платежеспособность, отсутствие долгов по уплате налогов, история должного использования поддержки);

Процедура и принципы обработки заявок (например, процедура подачи, оценки и отбора заявок);

Процедура заключения грантовых соглашений;

Условия мониторинга использования поддержки;

Права и обязанности кандидата, возможные санкции и т.д.

Финансирующей организации рекомендуется установить процедуру финансирования, которая применима в отношении ассоциаций с различными правовыми статусами, осуществляющими свою деятельность во всех секторах. Если целью финансирующей организации является сосредоточить финансирование на одной теме или ассоциации в течение конкретного периода времени, то рекомендуется сформулировать более гибкую процедуру финансирования и, основываясь на потребностях финансирующей организации, дополнить процедуру условиями конкурсов, которые могут быть далее легко изменены при необходимости.

Поскольку существует ожидаемый общественный интерес к процедуре финансирования, рекомендуется, чтобы государственный орган сформулировал ее как законодательный акт (например, регламент министерства), а не как директиву министерства, например. Это требует, чтобы положение о делегировании было отражено в законе, или чтобы такое положение было введено при необходимости. По закону, предписания Правительства Республики и министров должны быть опубликованы в государственной газете³⁰, тогда как министерские директивы обычно публикуются в бюллетене документов, так что их труднее найти.

В случае с государственными органами власти, выбор законодательного акта, устанавливающего процедуру для финансирования ассоциаций, также зависит от следующих факторов:

I) влияет ли поддержка значительным образом на сферы деятельности других

³⁰ См. § 2 Закона Riigi Teataja.

министерств;

2) значимость поддержки (например, объем поддержки, политическое значение поддержки и т.д.).

Следовательно, если предоставление поддержки влияет на сферу деятельности нескольких министерств или если вопрос имеет политическое значение, процедура финансирования должна быть установлена как предписание Правительства Республики (например, процедура заявки, предоставления гранта, использование и требование поддержки за счет возврата суммы, взимаемой в качестве налога на азартные игры).

В случае фондов, образованных государством или местными органами власти, процедура финансирования устанавливается решением наблюдательного совета и в случае местного органа власти – предписанием городского или сельского муниципалитета.

Независимо от юридического формата процедуры финансирования, она должна всегда публиковаться на сайте финансирующей организации.

Условия конкурса заявок: проектные гранты

Условия конкурса разрабатываются или пересматриваются отдельно к каждому конкурсу. Условия конкурса утверждаются либо по директиве министерства, либо местным органом власти приказом руководителя департамента. Практика подготовки отдельных требований к конкурсу заявок все еще мало практикуется, поскольку объемы финансирования незначительные, и условия финансирования редко меняются. Как следствие, условия конкурса часто включаются в процедуру финансирования местными органами власти.

Разработка условий конкурса происходит в соответствии с принципом согласно которому требования к кандидатам (и заявкам) должны быть ограничены только теми условиями, которые являются значимыми при принятии решений. Поскольку все условия требуют, чтобы кандидат постарался доказать свое соответствие, условия должны быть оптимальными в плане содержания (т.е. тип условий) и формы (т.е. каким образом следует доказать соответствие).

Требования конкурса включают как минимум следующую информацию:

- a) Ссылки на документы, формирующие основу для конкурса (например, процедура финансирования, если требуется; другие руководящие указания; правила и документы; документ, в котором отражены цели, указанные в уставе; национальные планы развития и стратегии, которые важны для финансирующей организации и существенны для целей конкурса);
- b) Цели конкурса и более подробные приоритеты финансирования, если необходимо;
- c) Общий финансовый объем конкурса;
- d) Крайний срок подачи заявок и адрес, куда подаются заявки;
- e) Ожидаемые результаты и цели финансируемых проектов (включая возможные качественные и/или количественные критерии результатов проекта и действий);
- f) Требования к кандидатам (т.е. кто может, и кто не может подавать заявки);
- g) Требования к заявке (например, форма заявки, требуемые приложения, кто должен подписать заявку и каким образом, крайний срок подачи заявки и куда ее подать, число копий подаваемой заявки и т.д.);
- h) Период правомочности³¹;
- i) Список положенных и/или неположенных расходов;
- j) Максимальная сумма поддержки, на которую можно подавать заявку;
- k) Если требуется самофинансирование, то его минимальный объем и приемлемый формат (финансовый взнос, волонтерская работа, другие финансово измеримые вклады);
- l) Критерии и процедура оценки заявки;
- m) Условия приема или отказа в заявке;
- n) Обязательства получателей поддержки (например, обязательство подавать текущие и заключительные отчеты по графику, обязательства объявлять о получении поддержки и результатах проекта и т.д.);³²
- o) Окончательные сроки и процедура подачи информации и отчетов о предоставлении и использовании поддержки и формы отчетности;
- p) Процедура осуществления платежей поддержки (т.е. суммы траншей, когда должны проходить платежи и на каких условиях);
- q) Процедура изменения грантовых соглашений, процедура и основа для возобновления гранта;
- r) Процедура апелляции;
- s) Контактные детали финансирующей организации для получения более подробной информации.

Конкурсные требования должны предоставить кандидату подробную информацию о целях финансирования, условиях подачи заявки, процедуре оценки заявок и требования к использованию грантов.

Как указано выше, требования конкурса и процедура финансирования могут также быть

³¹ Период правомочности указывается в решении о финансировании или в административном соглашении, когда проектные действия начинаются, и когда они заканчиваются и производятся проектные затраты.

³² См. возможный перечень в § 22 Закона о структурной помощи на 2007-2014 гг.

интегрированы в один документ. Сейчас это обычно практикуется в местных органах власти. Поскольку процедура финансирования и требования конкурса отличаются по степени подробности условий, необходимо удостовериться, чтобы процедура финансирования не была слишком детализированной. Это может потребовать частых изменений процедуры, что затрудняет планирование для ассоциаций. Конкурсные требования также не должны быть слишком обобщенными, так как это не позволяет сфокусировать финансирование и отделить положенные расходы от неположенных расходов и т.д.

Требования к конкурсу заявок: поддержка деятельности

Конкурсные требования к поддержке деятельности могут быть разработаны на основе вышеуказанного перечня. Финансирующая организация должна включить все условия и ограничения, которые известны: например, максимальный период поддержки, общий объем поддержки. Соглашение достигается в рамках этих ограничений путем переговоров, при необходимости.

Принимая во внимание своеобразие действий и сотрудничества, для финансирующей организации было бы нецелесообразным установить единую форму заявки для поддержки деятельности. Вместо этого, финансирующая организация должна стремиться к объяснению информации, которую ожидают от заявки в конкурсных требованиях.

Конкурсные требования к поддержке деятельности включают, по крайней мере, следующую информацию:

- 1) Название провайдера поддержки;
- 2) Цели и ожидаемые результаты от предоставляемой поддержки;
- 3) Максимальный период поддержки и общий объем;
- 4) Требования к содержанию и форме заявки;
- 5) Требования к кандидату и ожидания от кандидата;
- 6) Крайние сроки и адрес для подачи заявок;
- 7) Критерии и процедура оценки заявок;
- 8) Источники дополнительной информации.

Своевременность и актуальность базовых документов

Базовые документы для финансирования должны регулярно пересматриваться и изменяться при необходимости. Однако базовые не должны слишком часто изменяться, поскольку это может помешать ассоциациям в планировании своей деятельности. Если конкурсы проектных заявок являются частыми (несколько раз в год), мы рекомендуем рассмотреть возможность обновления процедур финансирования раз в два года (например, на основе обратной связи, полученной из окончательных отчетов или после обновления стратегических документов финансирующей организации). Если финансирующая организация предоставляет небольшие суммы поддержки, и число заявок относительно низкое (например, в случае местных органов власти), достаточно оценивать актуальность процедуры финансирования каждые 3-5 лет. В соответствии с принципами финансирования и если финансирующая организация не собирала обратную связь и предложения на непрерывной основе, ассоциации должны быть вовлечены

в оценку.

Требования конкурса должны каждый раз пересматриваться при объявлении нового конкурса. В дополнение к корректировке периода расходов, крайних сроков подачи заявок и т.д. финансирующей организации нужно пересмотреть и внести изменения при необходимости, в требования к заявкам и кандидатам, списку авторизуемых расходов и т.д. С новыми конкурсами на подачу заявок на получение проектных грантов, необходимость в корректировке может возникнуть в начале, например, в течение первых пары лет, когда цели только поставлены, и их достижение оценивается впервые. В случае местных органов власти рекомендуется, чтобы новые формирования муниципалитета также пересмотрели документы, регулирующие финансирование.

Как процедура финансирования, так и требования конкурса должны давать кандидатам достаточно гибкости в планировании их действий. Например, могут быть проблемы с поддержкой, если бюджет основан на фиксированных ценах. Если проект длится в течение долгого периода времени, или если процесс принятия решений занимает месяцы, цены могут вырасти за это время, увеличивая промежуточные и итоговые расходы. И кандидаты и финансирующие организации должны принимать это во внимание и планировать свои бюджеты соответственно.

2.3. ПРОЦЕДУРА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ПОДДЕРЖКИ

Вкратце:

- ✓ Подготовить конкурс заявок и информировать целевую группу, используя соответствующие информационные каналы.
- ✓ Дать хотя бы один месяц на подачу заявок после первого объявления о конкурсе, и хотя 5-6 недель летом или во время праздников.
- ✓ Информировать кандидатов о том, что их заявки получены.
- ✓ Проверить, правильно ли формулированы заявки.
- ✓ Оценить содержание заявок в соответствии с критериями оценки и системой, опубликованной в процедуре финансирования и/или условиях конкурса.
- ✓ Принять решение до окончательного срока, объявленного в требованиях конкурса (максимум в течение трех месяцев).
- ✓ Информировать кандидатов о принятых решениях. В случае отказа объяснить кандидату причины в письменном виде и информировать их о возможности оспаривания.
- ✓ Опубликовать решения о предоставлении грантов, включая сумму поддержки, названия получателей грантов и проектов.
- ✓ Заключить грантовые соглашения до окончательного срока, который уже был объявлен.
- ✓ Проводить мониторинг расходования средств.

2.3.1. Подготовка к конкурсу заявок

Для того, чтобы получить значительное количество проектных заявок, финансирующая организация должна приготовить всесторонний конкурс, который предоставляет вводную

информацию о возможностях финансирования, и приглашает целевую группу к подаче заявок.

Конкурс заявок включает информацию, как минимум, по следующим вопросам:

1. **Кто является финансирующей организацией?** - Название финансирующей организации
2. **Что финансируется?- Сферы** и/или действия, подлежащие финансированию или название конкурса;
3. **Кого финансируют?**- Какие кандидаты подходят?
4. **Как организуется финансирование?** - Тип финансирования, информация о подаче заявки (сроки подачи, где и как подать заявку, документы, представляемые при подаче заявки, контактные детали и контакты для дополнительной информации).

Конкурс должен включать ссылку на сайт финансирующей организации, где кандидаты могут найти информацию о процедуре финансирования, а также другие важные документы и материалы, такие как форма заявки и формы отчетности, критерии оценки, стандартные условия контрактов и т.д. Информация на сайте должна быть представлена как можно компактнее. Это означает, что информация и ссылки на дополнительные документы и материалы должны быть на одной странице или в отдельном разделе сайта.

2.3.2. Информирование целевой группы

Когда сделаны необходимые приготовления, финансирующая организация должна найти наиболее оптимальный способ информировать потенциальных кандидатов о возможностях финансирования. Минимальный способ коммуникации представляет собой новостную ленту на собственном сайте организации и в ее секции о поддержке ассоциаций. При распространении информации нужно всегда помнить о том, кто является целевой группой, и какие каналы использует целевая группа для получения новостей. Чем более расплывчата целевая группа, тем более разнообразные каналы должны использоваться одновременно, например, сайты различных организаций, печатные СМИ и прямая коммуникация, где возможно. Если целевую группу легко определить, можно выбрать пару конкретных каналов информации (например, почтовые отправления). Прямая коммуникация является хорошей опцией, если ассоциации собрались за круглым столом или в аналогичном зонтичном учреждении. Хорошим способом коммуникации является также имейл лист для ассоциаций, работающих в определенных регионах или секторах. Потенциальные кандидаты не ищут информацию, так как финансирующие организации сами посылают соответствующую информацию кандидатам. Например, Сеть эстонских некоммерческих организаций регулярно распространяет информацию через еженедельные электронные бюллетени новостей, и каждый центр развития округа также поддерживает свой лист рассылки для местных ассоциаций, заинтересованных в получении новостей и информации.

Каждый округ имеет центр развития, который предлагает бесплатное консультирование для начинающих и активных компаний, местных органов власти и начинающих и активных ассоциаций. Например, окружные центры развития предоставляют информацию о доступных грантах, некоммерческой работе в соответствующих округах и услугах частных консультантов. Окружные центры развития также консультируют местные органы власти и

их подразделения по различным темам: идеи развития, подготовка заявок на поддержку деятельности, подготовка и организация работ частного сектора для развития и услуг, организация тендеров и т.д.

Для обеспечения по возможности самого широкого доступа к информации о финансировании ассоциаций информационные каналы должны дополнять друг друга. Это означает, что кроме публикации информации в рассылке или на сайтах, было бы хорошо организовать информационные события и опубликовать уведомления в местных печатных СМИ. Местные и приходские газеты являются особенно важными каналами информации на уровне местных органов власти. Многие финансирующие организации (например, Министерство иностранных дел, Национальный Фонд гражданского общества, Фонд интеграции и миграции) организуют информационные дни, где они предлагают информацию и советы об условиях конкурса и подаче заявок на поддержку. Это также экономит время финансирующей организации, которое затем будет посвящено решению проблем и вопросов.

Социальные сети (Фейсбук, Твиттер и т.д.) также имеют все возрастающую популярность и растущее число пользователей (также в плане распространения официальной информации), и их преимущество над другими электронными каналами заключается в их интерактивности. Однако при использовании электронных решений нужно иметь в виду, что несмотря на растущее число пользователей интернета, часть населения все еще имеет ограниченный доступ в интернет, либо вовсе не имеет доступа.³³

Информация, поданная в поддержку заявки

Решение о финансировании основано на заявке ассоциации.³⁴ Поданная информация соответствует условиям и требованиям, установленным в процедуре финансирования и конкурсных условиях. Это означает, что финансирующая организация должна знать, какая информация нужна для оценки, уже на этапе подготовки конкурсных условий. Важно не обременять кандидатов требованиями информации, которая имеет значения для финансирующей организации (это случается, когда условия заявки или форма заявки заимствованы из форм других финансирующих организаций и т.д.).

Требования к заявке должны отражать баланс, с одной стороны, уровня деталей описываемых действий, бюджет и другую информацию, необходимую в заявке, а, с другой стороны, сумму поддержки. Поэтому, кандидатов просят предоставить «как можно меньше информации и столько информации, сколько необходимо». Когда сумма поддержки маленькая, и продолжительность проекта короткая, нет необходимости заставлять заполнять чрезмерно подробные формы отчетности или сдавать несколько текущих отчетов. Кроме этого, финансирующая организация сама должна максимально использовать информацию, представленную в публичных реестрах и запрашивать только ту информацию, которую она сама не может найти или доступ к такой информации потребует неразумных усилий со стороны финансирующей организации в плане трудовых ресурсов, времени и материальных

³³ Layne and Lee, 2001; Putnam, 2000; Praxis, 2011; Capgemini, 2009.

³⁴ См. § 14 Закона об административной процедуре.

ресурсов.

В случае с **проектными грантами**, применяется единая форма в целях сравнения в течение всего конкурса, которая содержит вопросы по всем аспектам, которые могут повлиять на оценку содержания заявки. В случае **поддержки деятельности** единая форма заявки не нужна, поскольку подаваемая информация зависит от конкретной деятельности кандидатов и финансирующих организаций и от характера сотрудничества, основанного на стратегическом партнерстве. Финансирующая организация объясняет в уведомлении о финансировании, какую информацию должна содержать заявка. Этот контрольный список оценки, подготовленный финансирующей организацией, отражает требуемую информацию.

В форме заявки для получения **проектного гранта**, финансирующая организация запрашивает следующую информацию в соответствии с конкретными потребностями конкурса:

1. **Информация о кандидате**
2. **Краткое описание проекта**
3. **Цель проекта.** Желаемая ситуация после завершения проекта. Цель может быть разделена на несколько подцелей. Описание цели должно позволить финансирующей организации оценить, каким образом осуществление проекта вносит вклад в достижение цели финансирующей организации.
4. **Причины необходимости проекта.** Описание проблемы, которую действия проекта постараются решить, и как она была определена, как она соотносится с планами развития сектора/региона или другими приоритетами финансирующей организации.
5. **Целевая группа проекта.** Описание группы, ее размера, местонахождения (например, родители детей-инвалидов или сельский муниципалитет Н (20 семей)).
6. **Результаты проекта и ожидаемое воздействие.** Описание, как результаты проекта повлияют на ситуацию целевой группы и в более общем плане, на ситуацию в регионе, сообществе или в обществе. Кандидаты объясняют, каким образом они планируют измерить результаты проекта и оценить их воздействие.
7. **План действий проекта.** Действия проекта в порядке очередности выполнения. План действий должен предоставить финансирующей организации ответы на следующие вопросы:
 - a. **КАКИЕ** действия будут осуществлены, и как они вносят вклад в достижение целей проекта (т.е. объяснение плана действий)?
 - b. **КОГДА** будут осуществлены действия (т.е. временные рамки проекта, начало и дата окончания и даты/периоды осуществления конкретных действий)?
 - c. Факультативный: кто отвечает за конкретные действия в перечне

(позиция в команде проекта), и каковы причины данных действий?

8. **Результаты и соответствующие показатели** (качественные и/или количественные). Они помогают финансирующей организации оценить успех и провал проектов. Это, прежде всего, верно для основных действий, которые напрямую связаны с целями проекта (т.е. нет необходимости запрашивать индикаторы для описания различных поддерживающих действий, таких, как управление проектом, встречи персонала проекта и т.д.).
9. **Устойчивость.** Описание дальнейших запланированных, которые обеспечат устойчивость влияния на целевую группу и/или сектор после окончания действия проекта.

ПРИМЕР

Целью проекта может быть установление функционирующей сети. Описание устойчивости может продемонстрировать, каким образом сеть будет продолжать работать после окончания проекта, и как она будет расширяться далее.

10. **Общая информация и прежний опыт кандидата.** Описание содержания и объема предыдущих проектов и действий ассоциации. Эта информация позволяет финансирующей организации оценить, в какой степени ассоциация способна использовать грант планируемым образом и достичь ожидаемых результатов. Однако недостаток предыдущего опыта не должен быть причиной отказа в финансировании.
11. **Команда проекта и партнеры.** Описание распределения ролей и задач среди участников проекта. Если в осуществление и финансирование проекта вовлекаются другие организации или эксперты, кандидат должен обосновать выбор партнеров по сотрудничеству.
12. **Бюджет проекта включает** следующую информацию о положенных расходах:
- Статьи расходов, относящиеся к выполнению действий, их число и цены;
 - Объем самофинансирования и процентное соотношение бюджета по отношению к требованиям, установленным финансирующей организацией;
 - Объем финансово измеримого вклада, включая волонтерский труд, в случае самофинансирования.
13. В случае более крупных сумм или проектов, которые более значимы для финансирующей организации по другим параметрам, заявка может включать информацию о **рисках**, связанных с имплементацией проекта. В таких случаях, кандидат должен также объяснить планируемые меры по управлению рисками.

Важно! Всесторонняя заявка и формы отчетности требуют вовлечения целевой группы в разработку проекта заявки и в апробации форм. Когда заканчивается конкурс, финансирующая организация должна запросить обратную связь от кандидатов и усовершенствовать формы соответствующим образом.

Как вариант, финансирующая организация может попробовать заполнить формы до их официального внедрения. Личный опыт заполнения форм заявки облегчает предоставление удовлетворяющих ответов на вопросы и оценить актуальность запрашиваемой информации.

Дополнительные документы

Характер проекта может потребовать предоставление некоторой информации в форме приложений к заявке. Дополнительные документы зависят от конкретной цели финансирования и финансируемых действий. Дополнительные документы могут включать доказательства формальных квалификаций (Автобиографии), Бизнес план, учебные программы и т.д. Дополнительно запрашиваемые документы могут включать подтверждения о сотрудничестве, письма авторизации (если представитель кандидата работает по авторизации) и т.д. Основным принцип такой, что провайдер поддержки требует дополнительные документы, которые очень важны для принятия решения о финансировании (принцип пропорциональности) и что дополнительные документы запрашиваются, только если информация по-иному не доступна (из реестров, баз данных) или если поиск информации связан с большими трудовыми затратами. Финансирующая организация должна воздержаться от запроса на предварительную работу и документы, которые потребуют чрезмерных расходов от кандидата. В плане автобиографий, финансирующая организация должна постараться принять их по возможности такими, какие используются самими ассоциациями при условии, что они включают информацию, запрашиваемую финансирующей организацией. Для финансирующей организации легче оценить заявки, если значительная часть нужной информации подана в форме заявки и дополнительные документы либо не нужны или составляют малую часть заявки.

Форма бюджета заявки и положенные расходы

На подготовительном этапе, финансирующая организация должна определить положенные расходы, связанные с осуществлением действий. Положенный расход представляет собой оправданный, разумный и необходимый расход, определенный финансирующей организацией и понесенный в связи с имплементацией проекта в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством или решением о предоставлении поддержки.

Различные статьи расходов могут включать в себя гонорар менеджера проекта, прямые расходы, связанные с имплементацией действий, такие как питание, транспорт, проживание, аренда помещения, гонорар за дизайн, предоставление и публикацию материалов и т.д. Рекомендуется, чтобы в дополнение к покрытию прямых расходов на осуществление проектных действий, финансирующая организация покрывала определенную часть текущих расходов и расходов ассоциации на зарплаты, поскольку это вносит вклад в поддержку и совершенствование способности ассоциации (один из принципов финансирования).

Вопросы могут возникнуть, если в дополнение к поддержке деятельности, ассоциация

получает проектный грант, или ей делегировано предоставление государственной услуги. Однако даже и тогда, не рекомендуется лишать проектный грант опции покрывать текущие расходы, поскольку каждый тип поддержки служит достижению согласованной цели. Каждая опция генерирует текущие расходы, и игнорирование их или оставление даже части таких расходов без компенсации подвергает риску способность ассоциации выполнять действия проекта (то же относится и к предоставлению делегированных услуг). Другими словами, компенсация текущих расходов в проектных грантах (или в контрактах на предоставление делегированных услуг) вносит вклад в достижение цели соответствующего проекта или предоставление услуги, тогда как поддержка деятельности вносит вклад, напротив, в повышение способности ассоциации и в достижение целей по ее развитию.

Финансирующей организации рекомендуется подготовить форму бюджета для заявки, с отдельными бюджетными линиями для положенных расходов. Это могло бы, например, быть в форме таблицы Excel, которая позволяет внести формулы для всех критериев, установленных финансирующей организацией, и предоставит им нужные контрольные линии. Форма бюджета, основанная на расходных категориях, позволяет внести формулы налогов, уплачиваемых за расходы на труд. Бюджетная форма может быть основана или на действиях (действие 1, действие 2 и т.д.) или на категориях расходов (трудовые затраты, полученные услуги, мероприятия, купленное оборудование и т.д.).

Вычисления по самофинансированию

Рекомендуется включить в бюджетную форму колонки для различных источников доходов, включая поддержку, самофинансирование, финансовый вклад и финансово измеримый вклад (см. Приложение 4). Если финансирующая организация желает упростить бюджетную форму, она может сгруппировать финансовые и финансово измеримые вклады в одну колонку, пометив последние звездочкой или косым шрифтом (как практикуется Норвежским фондом НГО Фонда Открытая Эстония). Данное Руководство использует следующие термины в отношении самофинансирования:

Грант/поддержка – денежные средства, предназначенные для конкретной цели, которые переводятся на банковский счет получателя гранта после подписания решения о финансировании и/или грантового соглашения либо целиком либо в виде траншей, как указано в условиях.

Финансирующая организация – юридическое лицо в соответствии с публичным или частным правом, которое предоставляет ассоциации государственные средства (например, государственное учреждение, местный орган власти или иные организации). Проект может иметь одного или нескольких спонсоров: со-финансирующих организаций. Со-финансирующие организации могут договориться о поддержке всех расходов пропорционально или о разделении расходов между различными со-финансирующими организациями. Логическое обоснование основано на подходе, используемом Структурными фондами ЕС, где Эстония рассматривается как со-финансирующая сторона с точки зрения Структурного фонда ЕС. При необходимости со-финансирующих организаций может быть больше.

Самофинансирование – финансовый или финансово измеримый вклад в проект, отраженный

в бюджете проекта. Самофинансирование включает денежные средства, внесенные получателем гранта через его банковский счет (независимо от источника средств) и финансово измеримых ресурсов (включая волонтерский труд, бесплатное помещение и т.д.). По желанию финансирующей организации, в условиях конкурса может быть указано, чтобы кандидаты включали только финансово измеримые вклады или требование самофинансирования может быть снято вовсе.

Использование средств гранта и финансовое самофинансирование проверяется в бухгалтерских документах получателя гранта согласно Закону о бухгалтерии. Получатели грантов должны обеспечить отдельный учет расходов по поддерживаемым проектам и соответствующие расходы и платежные квитанции содержатся отдельно от других расходов и платежных квитанций.

Финансово измеримый вклад – покрытие проектных расходов получателями гранта и партнерами проекта, не отраженные в бухгалтерии получателей (включая волонтерский труд, помещение, транспортировку, оборудование, которые получатели гранта не платят за пользование из средств проектного гранта; бесплатный перевоз материалов и оборудования с рыночной стоимостью получателем гранта с целью осуществления проектных действий). Финансово измеримый вклад является законным, если его ценность может быть оценена независимой стороной, подтверждена документом и инспектирована. Финансирующая организация осуществляет мониторинг финансово измеримого вклада через действия проекта, оценивая, имели ли место заявленные расходы, как планировалось и в соответствии с целью проекта и планом действий. При желании, финансирующая организация может упростить бюджетную форму и позволить декларировать финансово измеримый вклад в двух колонках (волонтерский труд, другой финансово измеримый вклад). До недавнего времени, использовался термин «вклад натурой». Термин «финансово измеримый вклад» был использован в Законе о структурной помощи в 2007-2013 гг., и он передает значение более точно.

Термин «софинансирование» также используется в современной практике финансирования. Данное Руководство считает его частью самофинансирования: это финансовый или финансово измеримый вклад партнеров получателей гранта в осуществление проектных действий. Финансирующая организация может поставить требование о вовлечении партнеров в предоставление самофинансирования и при необходимости сформулировать требование в поддержку условий или процедуры финансирования.

Партнер является активным спонсором действий проекта, бухгалтерия которого отражает расходы, потраченные на осуществление проекта или соответствующие расходы которого могут быть проверены иным способом. Например, если партнер позволяет получателю гранта использовать классную комнату бесплатно, это можно проверить косвенно с помощью справки, что в соответствующий день, классная комната была использована в течение определенного количества часов для обучения, относящегося к проекту (список участников с деталями проекта), сопровождаемый справкой о стоимости аренды классной комнаты партнера. Партнеры не являются субподрядчиками проектов.

Рекомендации финансирующей организации:

1. Как финансовые, так и финансово измеримые вклады должны считаться

правомочными. Это делает финансирование ассоциаций более гибким и признает некоммерческий характер ассоциаций.

2. Финансирующая организация обычно ставит условие самофинансирования для повышения мотивации кандидата в достижении цели проекта. Таким образом, финансирующая организация поддерживает покрытие бюджетных расходов проекта в определенной степени в зависимости от характера проекта и ставит условие, что остальное должно быть обеспечено получателем гранта как самофинансирование.
3. Доля требуемого самофинансирования должны принимать во внимание финансовую способность получателя гранта и должна быть ему по средствам. Оптимальное самофинансирование в случае проектных грантов обычно не больше 10% бюджета проекта. Если есть необходимость в более высокой доле самофинансирования, нужно решить это при подготовке процедуры к финансированию и вовлечением представителей целевой группы. Самофинансирование не требуется в случае ██████████
4. Условия поддержки должны мотивировать ассоциации генерировать доход и повышать свой вклад (например, продавать билеты, дополнительная активность).

Самофинансирование имеет риск так называемого двойного финансирования: нужно помнить, что декларирование поддержки, полученной для проектов с другими действиями и целями, так как самофинансирование не допускается.

Можно избежать двойного финансирования путем:

- ✓ Обеспечения максимальной прозрачности финансовой процедуры;
- ✓ Публикации информации о финансируемых ассоциациях и проектах;
- ✓ Сотрудничества и обмена информацией между финансирующими организациями

ПРИМЕР

Национальный фонд гражданского общества (НФГО) и Министерство социального обеспечения сотрудничают следующим образом. Сайт НФГО показывает все гранты, грантополучателей, и краткое содержание по конкурсам заявок. Когда должностные лица министерства проводят инспекцию поддержки, предоставленной ассоциациям, они

- 1) Находят ассоциацию и проект, о котором идет речь на сайте НФГО и после финансирования 2) напрямую связываются с бухгалтером НФГО для обмена информацией о расходах совместно финансируемого проекта. Такая практика используется, когда заявленные расходы вызывают вопросы или когда отчеты ассоциаций недостаточно понятны (например, квитанции платежей не помечены, как положено).

- ✓ Добавления положения к грантовому соглашению, запрещающего использовать грантовые средства на осуществление действий и частично покрывать самофинансирование внутри других проектов

ПРИМЕР

Грантовые соглашения проекта Фонда интеграции и миграции включают следующее положение:

Проект или связанные с ним действия не финансируются из других государственных средств или средств Европейского Союза, если получатели гранта не подали соответствующие заявки.

Метод расчета волонтерского труда

Волонтерская работа является финансово измеримым вкладом волонтеров в проект. Следующий метод может быть наиболее точным способом расчета волонтерского вклада.

Финансовая ценность волонтерской работы должна быть подсчитана на основе рабочего времени и средней оплаты труда за аналогичный труд в конкретной стране.

При расчете часов волонтерской работы, кандидат должен подать в финансирующую организацию смету *ity an estimate reflecting the quantity of volunteer work either in hours or days and the content of the work. The applicant should also explain and justify the estimates. The value of volunteer work must be indicated by its major job group of the ISCO classifications and by the corresponding national average gross hourly wage. The maximum financial value of volunteer work as self-financing is the hours of working time multiplied by the average gross hourly wage (i.e. the applicant may also declare a lower value).*

Основные группы рабочих мест и соответствующие им национальные средние почасовые оплаты публикуются Бюро статистики³⁵ в разделе зарплат в базе данных «Экономика: зарплата и стоимость труда». Необходимо использовать самые свежие данные. Таблица 4 отражает последние средние почасовые зарплаты основных групп работ.

Таблица 4. Средние почасовые оплаты труда основных групп рабочих мест в евро, 2010.

Общее среднее для основных групп рабочих мест	4.77
Менеджеры	7.99
Профессионалы	6.60
Технические работники и помощники профессионалов	5.17
Обслуживающий персонал и продавцы	2.90
Ремесленники и аналогичные профессии	4.21
Разнорабочие	2.62

Источник: Бюро статистики, экономическая база данных

При оценке заявок, финансирующая организация должна 1) сравнить заявленное рабочее время с содержанием работы и соответствующим объяснением, чтобы можно было оценить, является ли заявленное рабочее время реалистичным; 2) сравнить среднюю почасовую зарплату заявленной основной группы работ волонтерской работы с общим описанием работы, чтобы оценить соответствие выбранной группы рабочих

³⁵ Бюро статистики, www.stat.ee.

мест.³⁶ При оценке почасовой зарплаты, следует учесть компетенцию и опыт волонтеров. Если кандидат использовал почасовую оплату, превышающую среднюю почасовую оплату указанной группы рабочих мест, то он должен объяснить и обосновать вовлечение волонтера указанной компетенции и опыта в проект.

Финансирующая организация должна установить формат отчетности по волонтерским вкладам в проектах, например, в форме журнала волонтерской работы, который должен подписываться волонтерами. Отчет должен включать:

- 1) Имя и фамилию волонтеров, которые работали в проекте бесплатно;
- 2) Выполненная работа;
- 3) Рабочие часы (или дни);
- 4) Средние почасовые тарифы оплаты (или поденные тарифы оплаты труда) основных групп работ, соответствующих сделанной работе;
- 5) Общая стоимость труда (время x оплата);
- 6) Ссылка на основу для калькуляции стоимости единицы работы.

Волонтерская работа не включает волонтерские взносы людей, получающих зарплату или контрактные комиссионные из проекта.

2.3.3. Обработка заявок

Крайний срок заявок

Кандидаты должны иметь достаточно времени для подготовки заявок. Финансирующая организация должна понимать, что изучение процедуры финансирования и условий конкурса, обдумывание проекта, планирование действий, обсуждение их с командой и партнерами и объединение всех этих шагов в заявке требует времени.

³⁶ См. раздел "Klassifikaatorite nimistu" на сайте Бюро Статистики для более подробного описания основных групп рабочих мест.

Согласно исследованию о чувствительности тендеров³⁷ к коррупции, крайний срок может представлять собой ограничительное условие конкурса, а значит и риск коррупции. Этот же принцип распространяется на другие способы распределения поддержки из государственного бюджета. Когда речь идет о проектных грантах и поддержке деятельности, минимальный период между первоначальным объявлением конкурса заявок и крайним сроком подачи должен быть минимум один месяц. Нужно учесть, что крайний срок подачи не должен совпадать с длительными праздниками (Рождество и Новый Год, летние каникулы). Если такое все произошло, то рекомендуется продлить период на подготовку заявок, например 5-6 недель. Точно также не рекомендуется назначать крайний срок подачи сразу после праздника.

Способы подачи заявок

Наиболее обычным способом подачи заявок является электронная почта с цифровыми подписями. Некоторые финансирующие организации (например, Министерство культуры, Предприниматель Эстонии, Центр экологических инвестиций, Тарту Сити) пользуются электронными интерфейсами для онлайн загрузки заявок.

Электронные решения, однако, должны дополняться опцией подать заявку и отчеты в бумажном виде. Это особенно актуально для местных органов власти, где больше принято подавать заявки на бумаге, и поэтому, данная опция должна быть ясно отражена в процедуре финансирования или конкурсных условиях. Хорошей альтернативой является запуск специального интерфейса в интернете для подачи заявок на поддержку, что может быть рассмотрено в контексте общего портала услуг местных органов власти.

Проверка и оценка заявок

После поступления заявки, она регистрируется и кандидат получает уведомление о том, что заявка получена. Регистрационные номера полученных заявок должны указывать на конкурс, чтобы можно было узнать заявки, полученные на один конкурс. Прием и регистрация заявок обычно запускает и процедуру обработки.

Финансирующая организация не обязана начитать обработку или рассмотрение заявок, если она не дошла до финансирующей организации вовремя, если крайний срок заявок не был продлен.³⁸ Однако финансирующая организация должна информировать кандидатов об отказе в рассмотрении заявки и объяснить это в письменном виде.³⁹

Обычно финансирующая организация рассматривает заявки в два этапа:

1. Формальная проверка, чтобы удостовериться, что заявка была заполнена, как положено, и включает все необходимые приложения. Это техническая процедура для определения заявок, которые не соответствуют установленным формальным требованиям.

³⁷ Klopets, 2009.

³⁸ См. подпункт 14 (6) Закона об административной процедуре.

³⁹ См. подпункт 14 (7) Закона об административной процедуре.

Если будут обнаружены формальные недостатки, финансирующая организация должна попросить кандидата привести заявку в порядок до определенного срока.⁴⁰ В этом случае, данная опция дополнительного времени должна применяться в отношении всех ассоциаций, чьи заявки имели формальные недостатки, в соответствии с принципом равного обращения. Если кандидату не удастся подать исправленную заявку до установленного срока, финансирующая организация может прекратить процедуру и принять решение об отказе в поддержке по причине несоответствия формальным требованиям. Решение должно быть мотивированным, т.е. фактические и юридические детали решения должны быть представлены в письменном виде (см. также «Принятие решений и уведомление кандидата»).

Формальная оценка может проводиться одним человеком, поскольку субъективность здесь не помеха. При необходимости эксперт по оценке обсуждает результаты формальной оценки с ответственным лицом о выдаче гранта или отказе в оказании поддержки.

2. Оценка содержания заявок основана на актуальности заявленных действий и целей, на сроках и целесообразности бюджетных расходов, способности ассоциаций и другой информации, представленной в заявках. Содержание должно оцениваться по конкретным критериям, установленным финансирующей организацией, которые также опубликованы во всех требованиях конкурса в интересах прозрачности. Они должны быть достаточно подробными и четко указывать, какие критерии составляют основу для оценки заявок. Что касается содержания, важно, чтобы каждая заявка оценивалась со стороны более, чем одного человека. С этой целью, было бы полезно образовать отдельный комитет по рассмотрению заявок (подробнее см. также «Оценщики заявок»).

Что касается бюджета, финансирующая организация должна оценить его целесообразность и рациональность. Одним из способов такой оценки является сравнение расходов, представленных в заявке с обычными расходами на подобные действия с учетом иных контекстов проектов. Например, проектная команда может быть более компетентна и обладать большим опытом по сравнению с другими, что улучшает эффективность и качество действий. В результате зарплаты команды могут быть выше, чем в других заявках. Следовательно, наиболее важным фактором в оценке бюджета является компетентность оценщиков и их опыт оценки и выполнения подобных проектов. Претензии финансирующей организации о недостаточности или чрезмерности расходов должны быть обоснованными. Если данное условие соблюдено, то финансирующая организация может предложить изменить бюджет. Это обычно означает, что кандидат должен сократить чрезмерные расходы или уменьшить масштаб действий. Финансирующая организация не должна приходить к решению о выдаче поддержке в меньшем объеме, чем заявлено в заявке без предварительного консультирования с кандидатом. Финансирующая организация должна удостовериться в том, что кандидат желает выполнить проект с уменьшенным бюджетом и суммой поддержки.

Сокращение поддержки может также повлиять на результат. Следовательно, переговоры должны

⁴⁰ См. § 15 Акта об административной процедуре.

выявить, каких результатов ассоциация может реально достичь, если она не получит поддержку в полном объеме по сравнению с первоначальным планом. После переговоров кандидат должен представить заявку с исправленным бюджетом и/или планом действий, которые финансирующая организация принимает как основу решения.

ПРИМЕР

НГО Кирдераннику Коостоокогу (Kirderanniku Koostookogu), которая является одной из трех групп ЛИДЕР в округе Ида-Виру (Ida-Viru County), четко описывает свой процесс оценки и процедур на своем вебсайте (www.kirderannik.ee/ametlik/). Информация о деятельности групп, организационная работа, меры, конкурсы заявок, основные документы, формы отчетности и процедура можно легко найти на вебсайте. Процедуры обеспечивают прозрачность условий и сроков, правил и всего процесса от обработки проектных заявок до рассмотрения апелляций на проведение конкурса: процедура регистрации и документооборота, относящегося к обработке проектных заявок; процедура формирования рабочей группы по оценке и ранжированию проектных заявок и правила процедур рабочей группы; процедура отстранения членов оценочного комитета от оценки проектных заявок; процедура оценки и ранжирования проектных заявок; процедура рассмотрения апелляций на конкурс.

Система оценки заявок

Оценка основана на предварительно опубликованных критериях, которым финансирующая организация может присваивать определенную значимость в зависимости от важности. Качество заявок отражается на суммарном балле индивидуальных баллов оценщиков.

Обратить особое внимание!

Присваивание различной значимости критериям предоставляет рычаг для принятия решений в ситуациях, в которых различные заявки получают равные баллы. Решающим фактором может быть заявка, которая набрала наивысший балл с наиболее значимыми критериями.

Критерии можно разделить на несколько подкритериев, которые оцениваются отдельно. Оценщики должны руководствоваться только установленными критериями и избегать оценки незначительных факторов (т.е. факторы за пределами установленных критериев).

Основываясь на содержании заявки, конкретным (под-)критериям присваиваются числовые значения в соответствии с системой оценки и используемой шкалой.

Одной из возможностей является 5-балльная шкала, где 1 = недостаточно, 2 = плохо, 3 = средне, 4 = хорошо, 5 = отлично. Общий балл каждого оценочного критерия является средним арифметическим баллов подкритериев. Окончательный балл каждого оценочного критерия является средним арифметическим баллов оценщиков, умноженных на значимость критерия. Итоговый балл оценки заявки представляет собой сумму окончательных баллов критериев оценки.⁴¹ The wider the scale, the lower the probability of equal scores and the easier it is to rank applications.

ПРИМЕР

Национальный фонд гражданского общества использует более простую систему оценки по 100-балльной шкале. Различные критерии имеют максимально возможный балл, которые оценщики могут дать. Итоговый балл представляет собой сумму баллов, присвоенных критериям оценщиками.

⁴¹ См. также Приложение 3 «Инструкции по проведению оценки сотрудничества в сфере развития и заявок на получение гуманитарной помощи» Директивы № 34 от 11.03.2010 Министерства иностранных дел «Формирование комитета по сотрудничеству в сфере развития и одобрения законодательства»

Документирование результатов оценки и внесение предложений о финансировании

Документирование результатов оценки является одним из основных способов совершенствования прозрачности всего процесса финансирования. С этой целью финансирующая организация должна разработать специальные оценочные листы для оценки представленных заявок. Вся оценка основана на заполнении оценочных листов по каждому критерию вместе с обоснованием. По этой причине, нужно, чтобы было видно, почему были выставлены более низкие баллы. Это формирует основу для обоснованного решения финансирующей организации. Оценщики подтверждают результаты оценки своими подписями на оценочных листах.

Оценочные листы должны отражать, по крайней мере, следующую информацию:

1. Имя эксперта по оценке;
2. Критерии оценки заявки;
3. Баллы для каждого критерия (и подкритерия, соответственно) вместе с обоснованием;
4. Если критерии имеют различную значимость, то соответствующий процент или коэффициент;
5. Итоговый балл заявки;
6. Где необходимо, предложения оценщика по изменению объема действий или бюджета.

Основываясь на результатах оценки, оценочный комитет или экспертный комитет предлагает⁴² принять и отклонить заявку. Отрицательное решение должно быть обоснованным, т.е. оно должно включать все фактические и юридические детали решения. Оно также должно показать кандидату опции для подачи апелляции на решение в финансирующую организацию или в суд.

Оценка сопровождается ранжированием заявок на основе баллов, начиная с заявки, которая получила самый высокий общий балл. Ранжирование отражает имена кандидатов (и названия проектов в случае конкурса проектных заявок), объемы поддержки и итоговый балл заявок.⁴³ Предложения о принятии заявок начинаются с заявки с самым высоким общим баллом, далее следуют баллы по снижающейся шкале, пока не закончится бюджет конкурса.⁴⁴

В случае равных баллов, предпочтение отдается заявке, в которой больше наиболее значимых критериев. Если баллы равны даже после сравнения этого критерия, заявка, которая получила больше баллов по второму наиболее важному критерию, получает предпочтение.⁴⁵

Финансирующая организация часто ставит порог (минимальный балл) как условие для финансирования заявок. Это означает, что заявки, получившие балл ниже минимального, не

⁴² В министерстве, старшему должностному лицу (обычно генеральному секретарю или заместителю генерального секретаря) или министру; в фонде, образованном государственным учреждением или местным органом власти, совету директоров; в местном органе власти, муниципалитету.

⁴³ Министерство иностранных дел, 2012.

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ Там же.

финансируются, даже если финансирующая организация имеет достаточно ресурсов. Установление минимального балла означает, что все финансируемые заявки должны удовлетворять минимальным требованиям качества.

Переговоры

В случае поддержки деятельности, вышеуказанная оценка формы и содержания заявок часто дополняется третьим этапом: переговорами. Основной целью переговоров является достижение согласия по действиям, ожидаемым результатам и объемам поддержки. Переговоры уточняют роль и функции ассоциаций, т.е. обсуждения сосредоточены на плане действий, который ассоциация представляет в ответ на сообщение о финансировании и по вопросам, касающимся достижения результатов.

Результаты переговоров записываются в протоколе, который содержит следующую информацию:⁴⁶

- 1) Название финансирующей организации;
- 2) Время и место переговоров;
- 3) Начало и конец переговоров;
- 4) Список участников;
- 5) Повестка дня переговоров (включая цель переговоров);
- 6) Принятое решение и различия во мнениях.

Все стороны подписывают протокол.

Если заявка изменяется в ходе переговоров, это должно быть отражено в протоколе. После переговоров, ассоциация представляет заявку с внесенными изменениями к согласованному сроку, который финансирующая организация принимает за основу для принятия решения. Если ассоциация и финансирующая организация не могут достичь согласия о действиях и сумме финансирования, кандидат может забрать свою заявку после переговоров или финансирующая организация может отказать в финансировании.⁴⁷

Эксперты по оценке заявок

Система, по которой заявки на финансирование рассматриваются одним человеком, может быть эффективна в плане времени и ресурсов, но прозрачность и объективность решений о финансировании можно обеспечить наилучшим образом с помощью специального комитета (состоящего из нескольких членов).⁴⁸

⁴⁶ См. подпункт 18 (2) Закона об административных процедурах.

⁴⁷ См. § 43 Закона об административных процедурах.

⁴⁸ Членство в комитете, с указанием должности каждого члена, утверждается в министерстве с помощью директивы министра или генерального секретаря; в местном органе власти, решением совета, и в фонде решением совета директоров.

Поскольку число членов комитета зависит от объема финансирования, числа кандидатов и других факторов, точное количество членов комитета не может быть предусмотрено. Важно обеспечить быстрое, прозрачное и достаточно объективное принятие решений. В целом рекомендуется, чтобы комитет, оценивающий проектные заявки, а также заявки на поддержку деятельности, включал хотя бы три человека. Вовлечение внешних экспертов повышает беспристрастность и прозрачность решений о финансировании.

ПРИМЕР

Министерство иностранных дел образовало четыре комитета по оценке проектных заявок, состоящих из должностных лиц из соответствующих министерств и представителей двух ассоциаций.

Рекомендуется вносить изменения в членство комитета время от времени по возможности. Частота изменений, в основном, зависит от частоты конкурсов и проведения оценки. Комитет должен быть в состоянии развивать компетенцию по теме конкурсов и последовательности действий, что может быть ослаблено, если члены комитета меняются слишком часто.

ПРИМЕР

Попеременная ротация членов комитета, примененная Министерством культуры, является хорошим примером последовательности, путем обеспечения относительной объективности решений комитета и сохранением уровня компетенции.

Члены оценочного комитета должны быть назначены на основании четких принципов. Хорошие критерии включают следующее:

- a) Компетенция по теме конкурса;
- b) Независимость (регулярно проверяемая финансирующей организацией). Независимость не является нужным критерием в случае поддержки деятельности, когда оценщики являются работниками финансирующей организации, т.е. государственного учреждения, которое может оценивать, каким образом заявки удовлетворяют поставленные цели;
- c) В случае оценочных комитетов местных органов власти, рекомендуется иметь представителей из возможно большего числа регионов (например, путем вовлечения деревенских старшин в комитет по оценке заявок).

Другой хорошей опцией в дополнение к вышеуказанной опции комитета является создание конкурсной базы данных независимых экспертов в различных областях (используется Национальным фондом гражданского общества и Ассоциацией по интеграции и миграции). Финансирующая организация может подобрать для каждого конкурса ряд экспертов для оценки заявок. Преимущество этой модели в том, что эксперты отбираются по конкурсу, который гарантирует их компетентность и независимость от структуры финансирующей организации.

Конфликты интересов очень легко возникают на уровне местного органа власти, где

наблюдается дефицит людей, и члены комитета (которые часто являются также и членами местного совета) одновременно являются кандидатами на поддержку и заинтересованы в финансировании (или как-то связаны с кандидатами).⁴⁹

Конфликт интересов при выдаче средств гранта не допускается, и если он имеет место, то лицо, вовлеченное в оценку и/или принятие решений по заявкам, должно выйти из состава комитета в соответствии с § 10 Акта об административных процедурах и § 25 Акта о противодействии коррупции. of the Anti-Corruption Act. Stepping down means complete actual withdrawal from processing applications. It means that the person with the conflict of interests may not even be present when applications are being evaluated or decisions made or have any other contact with the process. In order to prevent a conflict of interests, the financing entity is advised to ask the committee members to sign a commitment to refrain from conflicts of interests. This helps manage risks by making sure that the evaluators are aware of the issue of conflicts of interests and know how to proceed appropriately if they find themselves in a conflict of interests. In order to prevent conflicts of interests, it is recommended that local governments process applications not in a permanent council committee (often the cultural, social or financial committee), but instead in a committee that has been formed specifically to that end of city or municipality government officials and target group members.

Продолжительность процесса принятия решения

Длительность процесса принятия решений зависит от масштаба усилий по проведению оценки, т.е. от количества и характера заявок, объема проектов и других факторов. Однако процесс принятия решений не должен занимать больше трех месяцев. Финансирующая организация должна приблизительно определить ожидаемое количество заявок и уровень их сложности заранее, чтобы определить для себя оптимальный срок обработки заявок. Этот период должен быть установлен отдельно для каждого типа финансирования и опубликован в процедуре и условиях финансирования.

Очень важно!

Several local governments process support applications in parallel with the budget, i.e. once the applications have been evaluated, the total amount of support is submitted to be included in the draft city/municipal budget. This practice may lead to a situation where support decisions may take 5-6 months. **We recommend separating processing applications from processing the budget and including an estimate of the total volume of support in the budget. This allows for moving the call for proposals to a later date and significantly reducing the time it takes to make decisions.**

⁴⁹ В соответствии с § 24 Закона о противодействии коррупции, должностному лицу, как представителю государства или местного органа власти, запрещается проводить какие-либо имущественные сделки с некоммерческими ассоциациями или партией, членом которой должностное лицо является (положение (2) б)); также запрещается проводить имущественные сделки с работодателем, компанией, некоммерческой организацией или стороной, деятельность которой находится под контролем должностного лица (положение (2) 7)). § 25 того же Закона определяет конфликт интересов как ситуацию, в которой должностное лицо должно, как часть своих трудовых или должностных обязанностей, принимать решения или принимать участие в принятии решений, имеющих серьезное влияние на экономические интересы должностного лица, близких родственников должностного лица или родственников по браку, или юридического лица, где юридическое лицо является «другим юридическим лицом по частному праву, в составе управляющего или надзорного органа которого состоит должностное лицо или его близкий родственник или близкий родственник по браку (положение (1) б)).

Принятие решений и оповещение кандидата

Решение о финансировании или об отказе в финансировании заявки должно быть оформлено письменно. Если решение напечатано в электронном виде, кандидат должен согласиться с этой формой решения заранее⁵⁰, финансирующая организация должна быть готова дать обратную связь, если необходимо (по почте⁵¹).

В соответствии с § 56 Закона об административной процедуре решение должно быть обоснованным, т.е. все фактические и юридические детали должны быть предоставлены. Причины решения включены либо в само решение, либо в документ, доступный кандидату (например, протокол оценочного комитета, оценочные листы) и указаны в решении.⁵² В последнем случае кандидату должны послать стандартное письмо, включающее все факты и объяснения, которые сформировали основу для решения.

Аргументы, представленные в мотивированном решении об отказе в финансировании, являются важным источником информации в плане возможных судебных процессов. Кроме этого, причины, данные в решении, также позволяют устранить недостатки (например, неудовлетворительное составление бюджета) в следующих конкурсах. Поэтому, хорошо сформулированная обратная связь позволяет представить более сильную и лучше задуманную заявку в следующем конкурсе, таким образом, внося вклад в развитие ассоциации. Причины также важны, когда отрицательное решение было вызвано формальными недостатками (т.е. отсутствием некоторых приложений или подписей, неполным бюджетом, платом действий и т.д.).

Финансирующая организация должна порекомендовать ассоциациям, заявки которых были отклонены, альтернативные источники финансирования.

Оспаривание решений

Глава 5 Закона об административной процедуре предусматривает в качестве общего принципа опцию внесудебного оспаривания административных актов государственного учреждения.⁵³ Исключения из данного правила также возможны по закону. Опция решения споров внесудебными средствами должна считаться положительной практикой, так как процедуры оспаривания проще, дешевле и быстрее, чтобы кандидат мог отстаивать свои права, по сравнению с судебными процедурами.⁵⁴ Важно понимать, что решение оспаривается не потому, что было предоставлено финансирование, или в финансировании было отказано, потому что есть причина считать, что имело место нарушение принципов или процедур обработки заявок или некоторых других прав (например, права на равное обращение). Однако это не влияет на право человека подать жалобу в суд на любом этапе оспаривания или в течение 30 дней после получения решения об оспаривании, с целью решения вопроса.⁵⁵

⁵⁰ См. подпункт 55 (3) Закона об административной процедуре.

⁵¹ В соответствии с положением 14 (3) 4) и § 25 Закона об административной процедуре, письменное заявление должно указать желательный способ доставки административного акта или иного документа, и контактные детали необходимые для доставки.

⁵² См. подпункт 56 (1) Закона об административной процедуре.

⁵³ В соответствии с подпунктом 57 (1) Закона об административной процедуре, административный акт должен содержать ссылку на возможности и место и условия и процедуру оспаривания административного акта.

⁵⁴ Инструкции по оспариванию, http://www.emta.ee/public/Kontaktid/Vaide_esitamisejuhend.pdf (04.06.2012)

⁵⁵ Там же.

Процедура финансирования и решение об отклонении заявки должны включать четкую ссылку на опцию и процедуру оспаривания (в дополнение к праву человека подать жалобу в административный суд).

2.3.4. Заключение грантовых соглашений

Грантовое соглашение является наиболее прямым путем к установлению прав и обязательств провайдеров грантов и получателей. Оно основано на процедуре финансирования и конкурсе заявок соответствующих взаимных соглашений.

Гранты могут также предоставляться по административному акту. Аналогично соглашению, он должен включать цель и условия использования гранта.

ПРИМЕР

Некоторые эстонские местные органы власти установили порог для грантов, которые требуют заключения грантовых соглашений. Например, сельский муниципалитет Рае заключает грантовые соглашения для некоммерческих операций, только если гранты превышают 1000 евро. Деревенский муниципалитет Саку не заключает соглашения с ассоциациями для грантов суммой до 100 евро. Оба сельских муниципалитета переводят гранты на счета кандидатов по приказу муниципального органа власти. Другой возможный критерий основан на цели гранта и на финансируемых действиях. Например, сельский муниципалитет Рае отменяет порог 1000 евро в случае инвестиционной поддержки: муниципалитет заключает грантовые соглашения со всеми получателями инвестиционной поддержки, поскольку данный тип поддержки имеет больше требований, как для получателей, так и для финансируемых объектов

Грантовые соглашения заключаются на основе решений о предоставлении гранта. Для повышения прозрачности, рекомендуется, чтобы условия конкурса ставили конкретный срок (например, один месяц) для заключения соглашений. Это помогает обеим сторонам лучше планировать свои действия и процедуры.

Соглашения должны включать следующие обязательные компоненты:⁵⁶

1. Предмет соглашения, т.е. действия, которые должны быть осуществлены (место, время, стандарты и т.д.) или проект вместе с целями и общими интересами сторон;
2. Стороны соглашения, их представители и право представления сторон соглашения;
3. Время и место заключения соглашения;
4. Дата вступления в силу;
5. Период действительности соглашения;
6. Критерии измерения или оценки эффективности действий или проекта;
7. Сумма поддержки;
8. Права, обязательства и обязательства сторон по соглашению, включая: процедуру и частоту траншей;
Процедуру и частоту отчетности;
Условия и процедуру изменения соглашения, т.е. согласованные вопросы;

⁵⁶ Постановление Министра финансов №3 от 14.01.2011 «Условия заключения договоров по использованию государственных бюджетных ассигнований в 2011 году», см. также Лембер, 2011.

Условия и процедуру прекращения соглашения;

Обязательство получателя гранта вести учет полученных средств как поддержки из госбюджета в соответствии с Законом о бухгалтерии, или когда от человека не требуется вести отчетность, обязательство вести отдельный учет полученных средств как поддержку;

Право финансирующей организации проверять точность отчетов, предоставленных получателями ассигнований, точность обстоятельств, формирующих основу для получения ассигнований, и используются ли средства по назначению и эффективно;

Возможные санкции (включая право финансирующей организации забрать грант (частично или полностью) в случае нарушения соглашения);

Санкции в связи с непредоставлением требуемой информации или предоставлением информации, вводящей в заблуждение);

Обязательство получателя гранта вернуть оставшуюся сумму поддержки с периода правомочности провайдеру гранта или подать заявку на дальнейшее использование средств гранта;

Заявление о том, что когда дело дойдет до долгосрочных контрактных обязательств, государственное учреждение не может обеспечить платежи будущих лет. Это значит, что государство может отказаться от своих обязательств в случае экономических трудностей, например.

9. Другие детали и условия, если необходимо для обеспечения качества выполняемого соглашения, или о том, что грант используется по назначению и за деятельность в общественных интересах;
10. Государственный характер соглашения и разрешение опубликовать соглашение на сайте госучреждения;
11. Процедура урегулирования споров, включая условия уплаты компенсации;
12. Детали сторон соглашения (почтовый адрес, код регистрации, номер банковского счета).

Рекомендуется финансирующим организациям публиковать стандартные требования к соглашениям на своих сайтах, чтобы ассоциации могли изучить правами и обязательства сторон заранее. Публикация соглашений и генеральных соглашений позволяет ассоциациям получить более ясный обзор будущих прав и обязательства до подачи заявок.

2.3.5. Мониторинг использования гранта

Основными инструментами мониторинга расходования грантовых средств в соответствии с намерением и с договорами являются текущий и заключительный отчеты, предоставленные получателями гранта. Цель мониторинга состоит в том, чтобы удостовериться, что гранты используются в соответствии с договорами: проекты осуществляются в соответствии с планами действий и бюджетами и финансовая поддержка успешно вносит вклад в достижение целей и результатов и ожидаемое развитие организации. Мониторинг также позволяет определить любые проблемы использования гранта (например, выполнения плана действий, оправданность расходов, бухгалтерия и т.д.). что является одним из основных аргументов в пользу текущих отчетов. Грантополучатель обязан информировать финансирующую организацию о любых проблемах по мере их возникновения. Финансирующая организация вносит советы о том, как ликвидировать проблемы и нейтрализовать их воздействие, и после этого действия проекта корректируются. Мониторинг также полезен для ассоциации: одобрение и обратная связь, полученная от финансирующей организации во время отчетов, дает ассоциации уверенность в

том, что финансирующая организация считает прогресс проекта успешным, и средства гранта используются по назначению.

Финансирующая организация также должна выполнить свои обязательства по отчетности. Ее отчеты должны четко и прозрачно отражать денежные средства, выделенные ассоциациям. Это сделать легче, когда организация следует принципам финансирования (прозрачность, равный доступ, уважение к общественному интересу и т.д.; см. также 1.1. Принципы финансирования) и при выборе типа финансирования в соответствии с целями.

Отчетность

Требования к отчетности (представляемая информация и периодичность представления отчетности), устанавливаемые финансирующей организацией, должны соответствовать деятельности и объему предоставляемой поддержки. Наиболее оптимальные требования вырабатываются последовательно с учетом опыта финансирующей организации и замечаний получателей грантов.

В зависимости от продолжительности проекта, характера деятельности, выделенной суммы и предыдущего взаимодействия между финансирующей организацией и ассоциацией, обязательные отчеты предоставляются один или два раза в год с учетом процедуры финансирования. Если продолжительность проекта составляет меньше полугода, предоставление отчета о ходе реализации не является обязательным. Если продолжительность проекта составляет больше полугода, в большинстве случаев в обязательном порядке предоставляется (-ются) отчет (-ы) о ходе реализации с целью повышения качества мониторинга деятельности и расходования бюджета. Таким образом, в случае выявления каких-либо проблем, предоставляется достаточное количество времени для корректировки плана действий. При этом, однако, заключительный отчет предоставляется в обязательном порядке, независимо от продолжительности поддержки.

Отчет предоставляется в срок, определенный соглашением. В целях обеспечения гибкости рекомендуется предоставлять возможность продления срока представления отчета в случаях, когда на это имеются веские причины. Также должна предоставляться возможность изменения неполных отчетов в установленный срок. Это означает, что в случае выявления каких-либо недоработок финансирующая организация устанавливает крайний срок (предусмотренный процедурой финансирования, например, 10 рабочих дней) для их устранения получателем гранта. Если получатель гранта не представляет отчет или не устраняет выявленные недоработки в установленный срок, это может послужить основанием для отмены гранта.

В зависимости от цели отчеты делятся на две категории: отчеты о затратах и отчеты о деятельности. Целью **отчета о затратах** является предоставление информации о понесенных затратах и их соответствии квалификационным требованиям и иным условиям предоставления гранта, в то время как в **отчете о деятельности** получатель гранта описывает, каким образом были реализованы изначально намеченные мероприятия, и предоставляет оценку достижения результатов и поставленных целей.

С целью упрощения оценки и сопоставления проектных результатов рекомендуется устанавливать определенные формы отчетности по **проектным грантам**. Для **поддержки деятельности** единая форма отчетности не требуется, так как содержание и объем отчетов зависят в большей степени от согласованных целей, результатов, характера сотрудничества и уровня детализации соглашений. Тем не менее, в процедуре финансирования и соглашении могут быть изложены требования в отношении содержания и формы отчетности об использовании поддержки деятельности.

Финансирующая организация должна предоставлять больше гибкости в отношении отчетов о затратах в рамках поддержки деятельности, нежели в рамках проектных грантов (так же как и при государственных закупках, основное внимание тут уделяется оценке результатов, нежели затратам).

Например, от получателя поддержки деятельности может требоваться предоставление письменного пояснения об использовании поддержки, составленного в произвольной форме, письменного подтверждения использования поддержки по назначению, или годового отчета.

Отчет о ходе реализации в отношении проектных грантов и поддержки деятельности должен содержать, по меньшей мере, следующую информацию:⁵⁷

1. перечень и описание реализуемых мероприятий;
2. перечень и описание ожидаемых результатов наряду с показателями;
3. оценка достигнутых целей и ожидаемых результатов;
4. обратная связь, предоставляемая финансирующей организации (о процедуре и порядке финансирования). В случае крупных проектов и долгосрочной поддержки финансирующая организация в обязательном порядке рассматривает возможность вовлечения получателей грантов в процесс оценки воздействия. Следовательно, отчет о ходе реализации может также содержать следующую информацию:
5. оценка воздействия использования гранта (воздействия на целевую группу и возможности и стабильность исполнителя проекта);
6. внешняя оценка результатов и эффективности проектных мероприятий или ассоциации, выступающей в качестве получателя поддержки деятельности, проведенная независимыми от проектной группы лицами (например, сводка замечаний членов целевой группы, участвовавшей в проекте, сводка экспертных мнений и т.д.).

Отчет о затратах

Затраты, понесенные в рамках мероприятий по финансированию, должны быть обоснованы в соответствии с надлежащей практикой финансового учета. Законом «О финансовом учете» предусмотрено, что юридические лица (лица, ведущие финансовый учет в обязательном порядке) обязаны хранить первичную документацию, определенную в разделе 7 Закона «О финансовом учете», в течение семи лет. В соответствии с законодательством финансирующая организация предусматривает в основных документах о финансировании (например, в процедуре финансирования) требование соблюдения Закона «О финансовом учете» и аналогичные требования в отношении документального подтверждения финансовых затрат.

В целях проведения аудита использования грантов финансирующая организация обязывает получателей грантов вести отдельный учет связанных с грантами сделок (раздел 6 Закона «О финансовом учете») и бухгалтерские журналы (раздел 9 Закона «О финансовом учете»). Основными документами о финансировании также предусмотрено требование учета поддержки и самофинансирования на отдельных счетах. Это означает, что получатели грантов обязаны проводить четкое различие между учетом затрат и сопутствующих платежных квитанций, связанных с финансируемой деятельностью, и прочих затрат и платежных квитанций. Финансирующей организации проще проводить аудит затрат, если было предварительно установлено требование оплаты всех затрат, связанных с поддержкой и самофинансированием, путем безналичного перевода с банковского счета заявителя.⁵⁸

До настоящего момента финансирующие организации зачастую требовали от получателей грантов предоставления копий платежных квитанций наряду с отчетами о затратах. Однако данное

⁵⁷ Основано на Указе Министра юстиции №37 «Государственная поддержка для предотвращения преступлений в 2007 г.» от 14.02.2007.

⁵⁸ Также см. решение наблюдательного совета Национального фонда гражданского общества от 14 апреля 2011 г. «Швейцарский фонд неправительственных организаций: Требования в отношении конкурса проектов подготовительной работы в сфере развития государственных услуг, оказываемых неправительственными организациями/подготовки бизнес-планов услуг 2011 г.»

требование не является оптимальным, т.к. требует выполнения дополнительной работы и использования дополнительных ресурсов (например, затраты на копирование) со стороны как получателя гранта, так и финансирующей организации. Вместо требования копий платежных квитанций достаточно убедиться, что отчет о затратах содержит достаточные сведения о первичной документации, подтверждающей понесенные расходы. В отчет также включается выписка по проектному или банковскому счету. Это позволяет подтвердить законность и приемлемость понесенных расходов. При необходимости целевое использование поддержки (т.е. платежные квитанции) проверяется на основе оригиналов документов на территории получателя гранта. Получатель гранта обязуется обеспечивать доступ к документам и бухгалтерским журналам в соответствии с Законом «О финансовом учете». Наиболее простым способом является сопоставление представленной в отчете выписки по счету с оригиналами документов, т.к. в оригиналах документов должны указываться номера, присвоенные каждой расходной операции по счету.

Сэкономленное от проверки платежных квитанций время может быть использовано для организации оперативной или детальной проверки получателя гранта. Указанные проверки должны проводиться только в отношении проектов, отчеты по которым вызывают сомнения.

Основные документы о выплате заработной платы помимо договора об оказании услуг также включают в себя соглашение об авторизации. Формат трудовых отношений определяется ассоциацией. Это означает, что требования в отношении трудовых отношений финансирующей организацией устанавливаться не могут.

ПРИМЕР

Национальный фонд гражданского общества – одна из организаций, не требующих включения копий платежных квитанций в отчеты о затратах. Отчет о затратах представляется по форме, устанавливаемой финансирующей организацией. При этом обязательные приложения к отчету включают в себя либо выписку из бухгалтерских журналов ассоциации, подтверждающих расходы и доходы по проекту (с разбивкой по типу расходов), или выписку по банковскому счету в качестве подтверждения оплаты.

Сельские муниципалитеты Тапа и Тоила придерживаются аналогичных требований. В **Тапе** неправительственная организация, получающая поддержку деятельности, обязуется представлять отчет, содержащий финансовые данные: размер годового бюджета, процентное соотношение поддержки в годовом бюджете и прочие доходы, а также разбивка бюджетных расходов. Копии платежных квитанций не запрашиваются, однако финансирующей организации предоставляется право проводить проверки, т.е. затребовать от получателей грантов копии платежных квитанций, пояснения и отчеты, а также наблюдать за проведением финансируемой деятельности. В сельском муниципалитете **Тоила** некоммерческая поддержка (поддержка деятельности) предоставляется в отношении любой деятельности, предусмотренной уставом некоммерческой организации, в размере не более 800 евро. Соглашения о предоставлении грантов заключаются со всеми получателями. Несмотря на наличие формы отчета в отношении любых других грантов, в рамках поддержки деятельности требуется представление письменного подтверждения использования поддержки по назначению и в соответствии с описанием, представленным в заявке.

В некоторых случаях ассоциации включают в проекты оговорку о получении доходов для покрытия проектных затрат. Например, участники тренинга в обязательном порядке уплачивают сбор; это позволяет обеспечить явку всех зарегистрированных лиц и их участие в тренинге. Подобный доход, связанный напрямую с проектной целью, служит подтверждением возможностей ассоциации. Оказывающей поддержку организации запрещается вычитать указанный доход из объема предоставляемой поддержки. Напротив, такой доход рассматривается в качестве вклада в проект, внесенного в рамках самофинансирования.

Предоставляющая грант организация указывает в основных документах о финансировании и обнародует срок обработки отчетов (например, 45 рабочих дней). Обнародование срока обработки необходимо для обеспечения прозрачности и ясности процесса, т.к. финансирующая организация не

может произвести оплату до момента утверждения отчетов. Должно быть предусмотрено (в соглашении о предоставлении гранта, процедуре финансирования), что в рамках мониторинга финансирующей организации предоставляется право проверки данных, документов и других материалов, касающихся предоставления поддержки, и посещения территории получателей грантов.

В обязанности финансирующей организации входит установление порядка отчетности, позволяющего проводить проверку фактического использования средств. Во избежание недоразумений рекомендуется привязывать последнюю выплату к утверждению заключительного отчета. Это означает, что финансирующая организация производит последнюю выплату только после утверждения заключительного отчета получателя гранта. Размер последней выплаты не может превышать 20% от общего объема поддержки в целях предотвращения препятствования финансируемой деятельности. Кроме того, условиями и процедурой предоставления поддержки, конкурсными требованиями и соглашением о предоставлении гранта должно быть прямо предусмотрено, что непредставление отчета может привести к отмене и изъятию поддержки.

2.3.6. Выплаты

Выплаты могут производиться:

- после завершения проекта или определенного его этапа на основе понесенных расходов;
- в качестве частичной предоплаты (несколькими частями, при необходимости);
- в полном объеме в качестве предоплаты.

Учитывая крайнюю ограниченность или полное отсутствие финансовых резервов у эстонских ассоциаций, они не имеют возможности покрывать проектные расходы за счет собственных ресурсов и не соответствуют требованиям для привлечения заемного финансирования. В связи с этим рекомендуется финансировать проекты путем предоплаты и предоставления грантов по частям. Это позволяет финансирующей организации обеспечивать использование поддержки по назначению, расчетливо, добросовестно и в соответствии с квалификационными требованиями (в основном в случае проектных грантов). В случае поддержки деятельности финансирующая организация по большей части обеспечивает соответствие количества и качества установленных целей и результатов.

Количество выплат в рассрочку в большинстве случаев зависит от срока финансирования. В случае краткосрочных проектов (продолжительностью до шести месяцев) выплата производится двумя частями: после подписания соглашения (т.е. в качестве предоплаты до возникновения расходов) и после утверждения заключительного отчета (предпочтительно в размере не более 10-20% от общего объема поддержки). В случае мелкобюджетных проектных грантов и поддержки деятельности общая сумма финансирования может быть выплачена авансом: многие местные органы власти считают, что этот вариант предусматривает минимальный размер административных затрат. В этом случае финансирующая организация определяет порядок мониторинга использования поддержки по назначению и выполнения намеченных мероприятий во избежание затруднений.

В случае более долгосрочных проектов выплата обычно производится тремя частями: после подписания соглашения (приблизительно 40-50%), после утверждения отчета о ходе реализации (приблизительно 40%) и после утверждения заключительного отчета ассоциации (предпочтительно не более 20%). Это способствует тому, что ассоциации своевременно представляют отчеты о проведенных мероприятиях. Также рекомендуется сообщать ассоциациям о том, что в дополнение к самофинансированию им необходимо иметь собственные ресурсы в размере не менее 20% от общего объема поддержки, т.к. последняя выплата в рамках поддержки будет производиться только после утверждения заключительного отчета по проекту.

Некоторые финансирующие организации и программы предпочитают возмещать расходы получателей проектных грантов только после возникновения таких расходов и представления заключительного отчета. Эстонские неправительственные организации на сегодняшний день не

имеют достаточного для этого финансового потенциала или ликвидных активов. Неполучение предоплаты может способствовать двойному финансированию: средства, полученные в отношении одного проекта/деятельности, могут использоваться для запуска нового проекта. Ассоциация может скрыть этот факт в отчетах или затребовать так называемую поддержку самофинансирования от местных органов власти, несмотря на то, что первоначальная финансирующая организация предоставит поддержку в полном объеме к концу проекта. Совершение одной заключительной выплаты имеет смысл только в рамках отдельных проектов, например строительства или инвестиций.

2.3.7. Изъятие поддержки

Поддержка может быть изъята полностью или частично в случаях, предусмотренных процедурой финансирования, соглашением о предоставлении гранта или иным законодательством. Основание для изъятия поддержки служит соответствующим решением об изъятии, определяющим сумму, подлежащую возврату получателем гранта финансирующей организации в оговоренный срок.

Поддержка может быть изъята в следующих случаях:

1. получатель гранта использовал поддержку не по назначению;
2. получатель гранта представил заведомо ложные данные или скрыл определенную информацию на момент подачи заявки на получение поддержки;
3. получатель гранта нарушил условия соглашения (мероприятия, предусмотренные планом, были проведены только в частичном объеме или не были выполнены; получатель гранта не представил отчет о ходе реализации или заключительный отчет в срок, установленный соглашением);
4. ассоциация прекратила свою деятельность до окончания проекта.

Изъятие производится пропорционально объему поддержки, которая была использована не по назначению, или на дату прекращения деятельности.

Решение об изъятии поддержки представляет собой административный акт финансирующей организации, который может быть оспорен получателем гранта аналогично решению об отказе в финансировании (см. также «Оспаривание решений»).

2.4. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Краткое изложение:

- ✓ *На этапе планирования определите задачи и соответствующие им целевые показатели.*
- ✓ *Проведите оценку эффективности финансирования в соответствии с установленными показателями.*
- ✓ *Примите результаты оценки во внимание при предоставлении будущей поддержки.*

Для финансирующей организации оценка эффективности финансирования означает больше, чем просто проверку соблюдения получателем гранта первоначально согласованных обязательств и планов мероприятий по каждому проектному гранту, поддержке деятельности или договору о делегировании государственных услуг. Для оценки результатов финансирующей организации необходимо группировать результаты отдельных единиц поддержки по конкурсам проектов, конкурентным заявкам и программам. Таким образом, финансирующая организация сможет определить, в какой степени финансирование ассоциаций позволило достичь поставленных целей.

На сегодняшний день оценка эффективности финансирования не является общепринятой практикой. Во многих случаях оправданием этому служит отсутствие необходимых знаний или времени для проведения анализа. Однако в настоящем руководстве рекомендуется проводить систематическую оценку эффективности финансирования, т.к. с каждым разом и с каждым годом ее проведения

финансирующая организация будет приобретать более высококачественную базовую информацию для принятия решений. Например, в рамках оценки могут быть получены ответы на следующие вопросы:

- 1) Достаточен ли совокупный объем финансирования ассоциаций, и каким образом подразделены различные типы/показатели финансирования: превышают ли потребности ранее установленный объем, или может ли объем финансирования быть снижен в каких-либо случаях? Необходимо ли увеличить объем поддержки деятельности за счет ресурсов проектного гранта? Следует ли изыскать дополнительные ресурсы для заключения договора о делегировании государственных услуг с ассоциацией?
- 2) Соответствуют ли цель и предмет финансирования установленным требованиям? Насколько эффективно заявитель использовал предоставленную поддержку для достижения целей финансирующей организации? Следует ли изменить цели или предмет финансирования, направив внимание на другой сектор или решение других задач?
- 3) Насколько эффективны процесс финансирования и организация работы? Необходимо или возможно ли изменить процедуру, условия и процесс финансирования для того, чтобы финансирование ассоциаций в большей степени способствовало достижению стратегических целей? Каким образом снизить административные затраты и поддерживать их на уровне, относительно пропорциональном объему распределяемой поддержки?

В общих чертах проведение оценки местных органов власти, министерств и фондов позволяет получить важную информацию о статусе финансирования неправительственных организаций по всей Эстонии, а также о том, следует ли запланировать дополнительные мероприятия в области развития, программы финансирования и т.д. на уровне государства (например, в рамках программы развития гражданского общества). Что касается неправительственных организаций, проведение оценки финансирующими организациями также способствует распространению в гражданском обществе восприятия и практик, направленных на достижение результатов и изменений, а, следовательно, и расширению операционных возможностей ассоциаций.

2.4.1. Зависимость оценки от поставленных целей

Оценка эффективности финансирования начинается еще на этапе установления целей финансирования, т.к. для ее проведения требуется установление финансирующей организацией четких краткосрочных и долгосрочных целей. **Цели** определяют показатели, которых стремится достичь финансирующая организация (например, в отношении решения конкретных задач в отдельном секторе или в целом в отношении развития неправительственных организаций и (или) местных сообществ и т.д.). Чем четче финансирующей организацией будут сформулированы ожидания в отношении получателей грантов в результате установления целей, тем проще будет проводить оценку эффективности финансирования.

Финансирующая организация может изложить свои цели и соответствующие им ожидания в отношении результатов отдельных мероприятий по финансированию в процедуре финансирования или конкурсных требованиях. В зависимости от целей ассоциация предлагает результаты, которые она способна и намеревается достичь в результате проводимых мероприятий. Если цели финансирующей организации были поставлены в общих чертах или нечетко, это затрудняет процесс сопоставления и оценки результатов ассоциаций, уже находящихся на этапе применения и представления отчетности, не говоря уже о более поздних стадиях оценки.

Чем четче поставленные финансирующей организацией цели, тем меньше будет необходимость в определении приемлемых мероприятий для ассоциаций. В результате этого, в случае проектных грантов ассоциациям предоставляется больше возможностей для применения творческого подхода в выработке решений, а в случае поддержки деятельности – самостоятельность при определении целей

развития и операционных задач и планировании основных мероприятий, при условии достижения ими намеченных результатов, которые были согласованы с финансирующей организацией.

Результаты финансирования измеряются при помощи **показателей**, которые определяют и поясняют цели. При подготовке процедуры финансирования рекомендуется установить показатели по каждой цели и изложить их либо в процедуре финансирования, либо в отдельном руководстве по проведению оценки.

2.4.2. Каким образом проводится оценка результатов?

Показатели оценки эффективности финансирования определяются на **этапе планирования** финансирования. Только таким образом можно впоследствии сформулировать объективные заключения о полученной информации для оценки эффективности (например, считаются ли достигнутые результаты высокими или низкими). В связи с тем, что показатели оценки эффективности финансирования вырабатываются исходя из общих целей финансирующей организации, при разработке отдельных мероприятий по финансированию может стать очевидным, что финансирующей организации необходимо прояснить собственные стратегические цели для обеспечения реалистичности показателей финансирования.

Таблица 5. Примеры прояснения целей финансирующей организации при помощи показателей

Общая цель финансирующей организации	Прояснение цели при помощи показателя	Ожидания финансирующей организации в отношении воздействия грантов
<p>Формирование у молодежи активной гражданской позиции.</p> <p><i>Финансирующей организации необходимо определить наиболее важные аспекты активной гражданской позиции. Предположим, ее цели в главной степени связаны с повышенным участием в демократическом процессе принятия решений. По мере приближения выборов в местные органы власти финансирующая организация может принять решение сконцентрировать свое внимание на показателях явки избирателей.</i></p>	<p>a) Увеличение процентного соотношения явки избирателей в возрасте от 18 до 26 лет на выборах в местные органы власти по сравнению с предыдущими выборами.</p> <p>b) Увеличение процентного соотношения молодежи в возрасте от 18 до 26 лет, участвующей в выборах в местные органы власти, по сравнению с предыдущими выборами.</p>	<p>a) Повышение явки молодых избирателей в регионе на 6%.</p> <p>b) Увеличение процентного соотношения молодежи, участвующей в выборах в регионе, на 9%.</p>
<p>Семьи испытывают меньше трудностей при адаптации.</p> <p><i>Предположим, основной целью финансирующей организации является снижение объема работы социального департамента местного правительства путем поддержки гражданской инициативы. Следовательно, финансирующая организация принимает решение финансировать различные виды деятельности ассоциаций (например, поддерживать программы для семей группы риска и оказывать материальную</i></p>	<p>a) Снижение количества зарегистрированных детей, нуждающихся в помощи.</p> <p>b) Стабилизация числа новых зарегистрированных детей, нуждающихся в помощи.</p>	<p>a) Снижение количества зарегистрированных детей, нуждающихся в помощи со стороны местных органов власти, на 17 человек в следующем году.</p> <p>b) Стабилизация количества новых зарегистрированных детей, нуждающихся в поддержке, на уровне 30-40 человек в следующем году.</p>

<i>помощь семьям посредством сбора пожертвований), оценка которых производится исходя из следующих индикаторов.</i>		
<p>Повышение операционных возможностей ассоциаций.</p> <p><i>В этом случае финансирующей организации также предоставляются различные альтернативы прояснения ее целей. Предположим, объектом ее внимания является поддержка деятельности, способствующей повышению финансового потенциала ассоциаций.</i></p>	<p>a) Повышение доли членских взносов и пожертвований в доходах партнерских организаций, участвующих в конкурсе.</p> <p>b) Повышение оборота и дохода региональных ассоциаций по сравнению с предыдущим финансовым годом.</p>	<p>a) Увеличение доли членских взносов и пожертвований в доходах ассоциаций, участвующих в конкурсе, на 15% по сравнению с предыдущим финансовым годом.</p> <p>b) Повышение оборота финансируемых ассоциаций в среднем на 10%, а дохода – в среднем на 2,5% в следующем финансовом году.</p>

Поначалу процесс определения конкретных показателей для каждой цели представляется затруднительным. В этом случае необходимо проанализировать следующее:

- Возможно ли, что исходная тема была определена в слишком общих чертах? Например, развитие гражданского образования или повышение экологической сознательности могут подразумевать мероприятия с совершенно разными целями. Финансирование всех указанных мероприятий в рамках единой программы поддержки может оказать несущественное влияние на развитие сектора. При этом заявителю становится сложнее формулировать и оценивать полученные результаты. Финансирующей организации необходимо прояснить, в каких сферах гражданского образования и экологической сознательности изменения наиболее желательны.
- Возможно ли, что целевая группа или географическая территория были определены слишком широко? Это распространяется больше на местные органы власти и мелкие финансирующие организации. Все дети, проживающие на территории Эстонии, или все ассоциации, привлекающие к работе волонтеров – слишком широкое определение целевой группы для совершения каких-либо практических действий. Однако, поддерживая ассоциации, одна финансирующая организация может оказать воздействие на всех детей, проживающих в городе Пылва, или волонтеров, привлекаемых в уезде Вырумаа.

Каждый показатель должен содержать:

- базовый уровень (текущая ситуация);
- целевой уровень (целевая ситуация);
- срок (плановый срок, установленный финансирующей организацией для перехода от текущей ситуации к целевой).

Для определения базового уровня необходимо ознакомиться с проблемой, подлежащей решению посредством финансирования, и ситуацией, подлежащей поддержанию без изменений или изменению в результате финансирования. При этом не следует усложнять обстоятельства, полагаясь на общие стратегические цели и потребности финансирующей организации (в случае местных органов власти – на местную стратегию развития; в случае министерств и фондов – на программу отраслевого

развития или недавние крупные исследования). Если финансирующая организация не имеет опыта проведения оценки, первоначально нет необходимости устанавливать базовый и целевой уровни в числовом выражении. По мере получения дополнительной информации из отчетов о затратах и подведения итогов базовый и целевой уровни будут устанавливаться более точно. Например, если изначально целевым показателем служило «повышение», в дальнейшем данный показатель может быть уточнен до «50%-ного повышения».

Чем шире была сформулирована цель или определена целевая группа или географическая территория, тем вероятнее, что ресурсы финансирующей организации будут расщеплены, что сделает невозможной оценку результатов и воздействия. Уточнение целей не означает их ограничение. Слишком узко сформулированные цели (например, заострение внимания на «материальных» результатах, таких как публикации или строения) могут препятствовать масштабным изменениям в местных сообществах или в обществе в целом, преследуемым финансирующей организацией.

Модель, представленная в Таблице 6, была разработана для оценки результатов финансирования на трех уровнях.

Уровень оценки результатов финансирования	Что это означает? Каким образом это оценить?	Пример
1. Поставленные задачи	Поставленные задачи решаются путем непосредственного осуществления финансируемой деятельности. Оценить выполнение поставленных задач можно, проанализировав, была ли намеченная деятельность осуществлена в ожидаемом объеме.	Проводится тренинг по инновационным методикам при участии 40 экспертов (источник информации: список участников с их подписями).
2. Результаты	<p>Результаты деятельности достигаются посредством выполнения задач. Для достижения некоторых результатов может потребоваться решение нескольких задач. Проще говоря, результат представляет собой новую ситуацию, которую финансирующая организация намеревается достичь посредством поддержки.</p> <p>Что касается проектов, необходимо оценивать, могут ли намеченные результаты быть измерены в течение срока проекта, и были ли запланированы соответствующие мероприятия (например, был ли тренинг завершен путем проведения соответствующего тестирования с целью выдачи сертификатов).</p>	<p>a) Из 40 участников тренинга 35 (88%) впоследствии получают сертификат, подтверждающий факт освоения в ходе тренинга инновационных методик (источник: список экспертов, прошедших тестирование и получивших сертификат).</p> <p>b) 95% сертифицированных экспертов в своей обратной связи по проекту подтверждают свои намерения незамедлительно применить приобретенные навыки на практике (источник информации: выписка из прямого или электронного отзыва по проекту/тренингу).</p>
3. Воздействие	Воздействие – более долгосрочная цель проекта или ассоциации. Чем шире сфера воздействия, определенная финансирующей организацией, тем вероятнее, что достижение указанного воздействия	Через три года 40% представителей целевой группы будут избавлены от текущей проблемы, т.к. им будет оказана помощь экспертами, ознакомленными с инновационными методиками (источник информации:

	потребуется совмещения результатов нескольких проектов или грантов.	например, выписка из базы социальных статистических данных местных органов власти).
--	---	---

До настоящего момента наиболее распространенной практикой являлась оценка результатов финансирования ассоциаций **на самом базовом уровне**, т.е. на уровне поставленных задач. В отчетах по грантам описываются задачи, поставленные в рамках деятельности, и финансирующая организация сопоставляет объем фактических задач с ожидаемым объемом, указанным в заявке на получение поддержки (например, участвовали ли в мероприятии ожидаемые 150 человек, или всего 100). Если выполняется только часть первоначально поставленных задач, существует вероятность, что поддержка была использована неэффективно или недобросовестно. В этом случае финансирующая организация может принять решение не производить выплату в определенной части или потребовать возврата предварительно выплаченной суммы. Однако до принятия указанного решения необходимо изучить характер изменений. Допускается, что финансируемая ассоциация достигла намеченного результата, выполнив меньшее количество задач или задачи, отличные от поставленных в начале. Если заявителю удалось достичь изначально поставленных конечных целей, финансирующей организации не требуется прибегать к санкциям.

Получателю гранта рекомендуется незамедлительно сообщать финансирующей организации о любых возникающих затруднениях и разъяснять изменения в намеченных мероприятиях и объемах, указанных в отчете о ходе реализации. Указанные затруднения могут включать в себя *форс-мажор*, т.е. обстоятельства, не зависящие от воли получателя гранта (в том числе стихийные бедствия, происшествия, забастовки) и оказавшие существенное отрицательное воздействие на деятельность. Могут существовать и иные объективные причины: например, количество участников мероприятия на открытом воздухе оказалось меньше запланированного по причине дождя, или решение правящей партии отрицательно сказалось на результатах информационно-пропагандистских мероприятий, ранее проведенных ассоциацией. Если финансирующей организацией было установлено, что ассоциация не могла предвидеть указанные обстоятельства и приняла на себя оправданный риск, изъятие поддержки не рекомендуется. Ассоциация и финансирующая организация могут извлечь из этого пользу и действовать более предусмотрительно при подготовке последующих заявлений или прояснении конкурсных требований.

Каждая деятельность характеризуется определенными измеримыми показателями. Однако куда сложнее определить **результаты** проекта или гранта, отражающие изменения в положении целевой группы или среде их деятельности. Изменения могут происходить на уровне одного лица, сообщества или общества в целом. Изменения **на уровне одного лица** включают в себя изменения в объеме знаний или навыков, отношении, поведении или материально-бытовых условиях участников проекта (выгодоприобретателей) (например, проект укрепляет знание техники пожарной безопасности участников). Более масштабные изменения, т.е. изменения **на уровне сообщества или общества в целом**, означают, что участники фактически предпринимают меры для усиления противопожарной безопасности дома или на работе (например, снижение количества пожаров в округе). Более масштабные изменения в обществе или сообществе обычно достигаются финансирующей организацией в результате финансирования не одного, а нескольких проектов в течение более длительного периода. Именно поэтому результаты различных грантов должны учитываться в совокупности при оценке эффективности финансирования, а финансирующая организация должна проводить оценку результатов, достигнутых в рамках отдельного конкурса или в течение отдельного периода.

Финансирующая организация может обеспечивать более масштабные изменения в рамках мероприятия или программы финансирования. Мероприятие может быть разделено на несколько конкурсов на протяжении нескольких лет. Для достижения желаемого результата финансирующей организации необходимо запланировать соответствующие конкурсы проектов в течение длительного периода и не ограничивать воздействие одним конкурсом. Таким образом, обратная связь, полученная в рамках первого конкурса, позволит внести корректировки в последующие конкурсы, т.е. прояснить

цели или перечень разрешенных расходов.

Уровень воздействия – наиболее косвенный уровень оценки эффективности: финансирующая организация проводит оценку путем совмещения результатов нескольких конкурсов, проведенных в течение нескольких лет. Рекомендуется привязывать оценку воздействия к подготовке или обновлению лежащей в ее основе программы развития. Оценивать воздействие проектов по отдельности нецелесообразно, т.к. ни один проект не может оказать существенное влияние на достижение общей цели. Оценка или прогнозирование воздействия может проводиться чаще, но, в основном, только с целью определения, способствуют ли намеченные мероприятия достижению поставленной цели в долгосрочной перспективе.

В Приложении 14 представлен примерный список показателей и результатов, которые могут оцениваться финансирующей организацией наряду с ее целями в рамках как проектных грантов, так и поддержки деятельности. Необходимо помнить, что проектные гранты и поддержка деятельности могут способствовать отраслевым изменениям (например, повышение степени информированности целевой группы), а также расширять возможности финансируемых ассоциаций (например, возможность привлечения волонтеров).

2.4.3. Оценка эффективности финансирования

Основная цель оценки – установить, были ли достигнуты поставленные цели. В рамках оценки необходимо задать следующие вопросы:

- Были ли общие и конкретные цели финансирующей организации поставлены четко? Могут ли они быть измерены? Были ли за ними закреплены соответствующие показатели?
- Соответствует ли тип финансирования (например, проектный грант) целям, для которых оно необходимо ассоциациям? Позволяет ли выбранный тип финансирования достичь общих целей?
- Каково было общее число заявителей? Сколько заявителей выполнили формальные/технические требования? Сколько заявителей выполнили требования в отношении содержания? (показатель задач)
- Насколько финансируемые мероприятия способствовали достижению цели и соответствовали потребностям целевой группы?
- Сколько финансируемых ассоциаций выполнили поставленные задачи и достигли результатов? (показатель задач)
- Каким образом совокупные задачи и результаты всех заявителей способствовали изменениям в целевой группе/сообществе/обществе, намеченным финансирующей организацией? (показатель результатов)
- В какой степени финансирование ассоциаций позволило достичь стратегических целей финансирующей организации? Учитывая общие цели, поставленные в рамках программы развития на отраслевом, региональном или местном уровне, каким образом финансирование ассоциаций способствовало изменению?

Финансирующей организации также рекомендуется проводить **оценку процесса финансирования ассоциаций** с целью подведения итогов в отношении эффективности и результативности проделанной работы. Рекомендуется проводить самооценку с учетом обратной связи, полученной от заявителей, и сопоставлять полученные результаты. Подобная оценка позволяет соответствующим образом изменять последующие конкурсы по проектам и процесс поддержки деятельности.

ПРИМЕР

Первоначально Национальный фонд гражданского общества требовал от получателей грантов включать замечания и предложения в представляемые ими заключительные отчеты по конкурсам проектов. Результаты объединялись и использовались с целью изменения процедуры финансирования, требований, форм и рабочих процессов.

Возможные вопросы по процессу:

- Была ли информация, касающаяся финансирования (например, конкурсные требования или уведомление о финансировании), структурирована четко и изложена простыми словами?
- Необходимо ли заявителям представлять только ключевую информацию? Понятны ли заявителям установленные требования и используемые формы?
- Насколько быстро заявители (а впоследствии и финансируемая ассоциация) получают ответы на заданные ими вопросы и озвученные сомнения? В каком ключе преподносятся ответы? В какой степени в ответах предлагаются конкретные и положительные решения?
- Насколько подробно ассоциациям разъясняются основания для отказа в финансировании?
- Каков процесс оценки заявлений и принятия решений о финансировании? Насколько квалифицированы эксперты по оценке? Насколько прозрачны решения о финансировании для общественности?

На подготовительном этапе финансирования финансирующей организации необходимо проанализировать роль финансируемых ассоциаций в оценке эффективности. Если для проведения оценки требуется участие ассоциаций, это должно быть отражено в требованиях к финансированию, форме заявления, соглашении и форме отчета о деятельности. При планировании поддержки финансирующей организации необходимо помнить, что для проведения оценки также требуется задействовать ресурсы ассоциаций. Соответственно, **в рамках каждого проектного гранта и поддержки деятельности рекомендуется предоставлять ресурсы для оценки результатов и воздействия и для взаимодействия.** Чем выше уровень ожиданий финансирующей организации в отношении достоверной оценки данных, тем больше должна быть сумма, выделенная для этой цели, тем дольше должен быть срок финансирования (для формирования результатов и воздействий), и тем конкретнее должны быть требования в отношении планирования оценки результатов, излагаемые в форме заявления или плане действий. На практике же оценка результатов не подразумевает проведение дорогостоящих исследований. Ресурсы, затраченные на проведение оценки, должны быть соразмерны будущему применению ее результатов. Например, опрос мнения членов целевой группы по проекту может проводиться, только если была выделена определенная сумма на корректировку действий по результатам такого опроса.

Выбор стороны, ответственной за проведение оценки эффективности финансирования, обусловлен предпочтениями, квалификацией и ресурсами финансирующей организации. Теоретически каждая ассоциация проводит минимальную оценку собственных результатов и воздействия в ходе деятельности. Практически же существует вероятность возникновения вопросов, касающихся достоверности (т.к. ассоциация не является объективной стороной) и квалификации (т.к. для проведения оценки может потребоваться знание сложных методик). Финансирующая организация также может не иметь достаточных знаний или ресурсов для проведения углубленной оценки. Однако совершенно точно можно сказать, что любая финансирующая организация способна проводить случайные проверки выполнения задач и результатов, достигаемых получателями грантов. Проведение оценки также может быть поручено третьей стороне (например, научно-исследовательскому учреждению или консалтинговой компании). Независимая оценка гарантирует объективность и квалификацию, однако может оказаться слишком затратной. Независимой стороне также может потребоваться большое количество времени для ознакомления с особенностями конкретной отрасли. **Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что для выбора стороны, ответственной за проведение оценки, финансирующей организации необходимо взвесить все преимущества и недостатки.**

Одним из недавно опубликованных руководств по формированию и практике подхода, необходимого для оценки эффективности, является руководство по оценке социального воздействия гражданских ассоциаций (http://www.heategu.ee/Uhiskondliku_maju_hindamise_kasiraamat.pdf), опубликованное Фондом благодеяний. Несмотря на то, что указанное руководство было разработано для ассоциаций, оно позволяет финансирующим организациям принимать решения о возможности и степени достижения их целей посредством финансирования неправительственных организаций.