

Проект
«Повышение уровня прозрачности и подотчетности бюджетного процесса городов Бишкек и Ош»

Содержание

Описание проблемы	1
Квалификация исполнителя	2
Цели и задачи проекта	3
Ожидаемые результаты.....	3
Мероприятия проекта.....	4
График реализации проекта.....	7
Ключевые индикаторы проекта	8
Устойчивость результатов проекта	8

Описание проблемы

Такие стратегические документы как Национальная стратегия устойчивого развития, Программа развития МСУ до 2018 г., описывающие направления развития Кыргызской Республики, одним из приоритетов указывают необходимость тесного взаимодействия государственных, муниципальных органов с гражданским обществом. Оценка деятельности государственных и муниципальных органов должна основываться на устойчивой обратной связи граждан и власти.

Ключевую роль в организации процесса участия граждан в принятии решений играет открытый и прозрачный бюджетный процесс, а также наличие механизмов вовлечения граждан в процедуры формирования и исполнения бюджета. Такого рода задачи имеют еще большую актуальность в связи с реализуемыми в Кыргызской Республике реформами по финансовой децентрализации.

Традиционно локомотивом реформ в развитии местного самоуправления должны были выступить крупнейшие города Кыргызской Республики Бишкек и Ош, что и происходило в первые годы развития децентрализации и местного самоуправления. Но в силу различных обстоятельств в столице Кыргызской Республики г. Бишкек и южной столице г. Ош, не в полной мере нашли отражение те позитивные изменения, которые сопровождали реформы в системе местного самоуправления. Вероятно, это связано, прежде всего с тем, что указанные города всегда находились в эпицентре бурных политических событий последних лет, что не смотря на различные формы проявления этих изменений, в конечном счете привело к снижению уровня демократизации городского сообщества, определенной централизации управления. Особо необходимо отметить отрыв системы управления от насущных потребностей граждан. Муниципальные власти обоих городов абсолютно формально подходят к вопросам подотчетности власти перед горожанами, обеспечению прозрачности городского бюджета. Формат предоставления информации не дает возможности не только горожанам, но и депутатам городского кенеша анализировать городской бюджет на предмет повышения его эффективности. Существующая процедура проведения общественных слушаний по бюджету подвергается жесткой критике со стороны общественных организаций и экспертного сообщества. При этом необходимо отметить, что в последние годы городские и сельские муниципалитеты Кыргызской Республики, а также само

Министерство финансов КР в значительной степени улучшили положение по обеспечению уровня прозрачности и подотчетности бюджетного процесса.

Несмотря на значительные позитивные перемены в бюджетной политике страны, ситуация в городах Бишкек и Ош с каждым годом обостряется, что в значительной степени влияет на перспективы развития этих городов. Несмотря на то, что причины бюджетного кризиса в городах разные, объединяющим признаком является отсутствие в бюджетной политике этих городов защиты интересов горожан, что выражается в практическом отсутствии влияния гражданского общества на бюджетные процессы, как на стадии формирования бюджета, так и исполнения и мониторинга бюджетных программ.

Необходимо сформировать условия, при которых повысится уровень доверия горожан, как к местной власти, так и в целом к государственной системе управления. Крупнейшие города Кыргызской Республики Бишкек и Ош должны стать лидерами в этом процессе, обеспечив реальное участие граждан в развитии городов.

Одним из приоритетов в этой работе является необходимость повышения прозрачности бюджетного процесса, создание возможностей для оценки горожанами эффективности городского бюджета.

По итогам анализа бюджетных проблем в городах Бишкек и Ош сформулирована ключевая проблема – **существующий уровень участия граждан в бюджетных процессах не позволяет сформировать устойчивую систему реагирования власти на запросы горожан.**

Квалификация исполнителя

Институт политики развития – неправительственная кыргызстанская организация, созданная в 2009 году, объединила опытных экспертов, имеющих многолетний признанный опыт работы в различных сферах законотворчества, развития государственного и муниципального менеджмента, стратегического планирования, экономического развития и информационного обмена. **Миссия ИПР** - содействие местным сообществам и органам управления в реализации прав и возможностей человека жить достойно.

Важнейшим направлением работы ИПР стала бюджетная прозрачность и подотчетность органов местного самоуправления. В этом направлении ИПР реализовал и продолжает реализовывать целый ряд проектов, в числе которых можно отметить следующие:

- Гражданский бюджет-2011, в рамках которого в Кыргызстане был разработан формат гражданского бюджета, предложенный Министерству финансов для рассмотрения. ГБ-2011 был издан и получил широкий общественный резонанс. Финансирование – Фонд «Сорос – Кыргызстан».
- Гражданский бюджет-2012 (<http://www.dpi.kg/ru/publications/full/51.html>), в рамках которого формат ГБ был усовершенствован и принят Министерством финансов КР к использованию. Так, ГБ-2013 Министерство финансов сделало самостоятельно, воспользовавшись форматом, разработанным ИПР в 2012 году. Финансирование – Фонд «Сорос – Кыргызстан».
- Бюджетная журналистика (<http://www.dpi.kg/ru/projects/full/29.html>). ИПР реализовал целый ряд проектов, направленных на повышение потенциала журналистов столиц и регионов по освещению бюджетных тем в СМИ. В рамках проектов были подготовлены бюджетные справочники «Ресурсы страны – ресурсы народа» и «Власть цифр или цифрами о власти» (<http://economicjournalist.com/?p=320>).

- Исследования состояния бюджетной журналистики в Кыргызстане (<http://www.dpi.kg/ru/publications/full/113.html>). ИПР проводит регулярные обследования качества и количества бюджетной журналистики в Кыргызстане, в 2013 году зафиксирован существенный количественный рост, однако качество остается недостаточно удовлетворительным.
- В 2011 ИПР впервые в истории Кыргызстана стал местной неправительственной организацией, победившей в международном тендера на реализацию крупного донорского проекта в сфере прозрачности местных бюджетов – «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс» (<http://vap.kg/ru/about/>), финансируемый Правительством Швейцарии и DFID. Проект работает практически со всеми органами МСУ в республике (сельскими) и нацелен на внедрение модели участия граждан в бюджетном процессе.
- За последние годы ИПР реализовал еще ряд проектов, связанных с участием граждан в бюджетном процессе и бюджетной прозрачностью.

ИПР обладает квалифицированной экспертизой по местным бюджетам, участию граждан в бюджетном процессе, освещению бюджетных вопросов в СМИ. Издает ежемесячный журнал «Муниципалитет» (www.municipalitet.kg), где тема бюджетной прозрачности находит регулярное отражение. Разрабатывает Муниципальный индекс бюджетной прозрачности, ведет прикладные исследования.

Главным государственным партнером ИПР по вопросам бюджета является Министерство финансов КР, с которым и института есть бессрочный меморандум о сотрудничестве (http://www.dpi.kg/upload/file/Memo_DPI_MinFin_06_02_2012.pdf).

Цели и задачи проекта

Ключевая цель Проекта – разработать и протестировать устойчивые методы, механизмы и инструменты открытой бюджетной политики в г. Бишкек и г. Ош.

Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи и ключевые мероприятия:

- 1) Внедрение модели участия граждан в оценке эффективности бюджетных расходов.
- 2) Нормативное закрепление открытости, прозрачности и процедур участия граждан в бюджетном процессе на уровне города.
- 3) Формирование городского информационного пространства по вопросам городского бюджета.
- 4) Предоставление информации о бюджете в доступном для горожан виде.
- 5) Тестирование подходов по вовлечению граждан в бюджетный процесс.

Ожидаемые результаты

- Повысится уровень доверия граждан к органам местного самоуправления
- Будут созданы условия для диалога власти и горожан
- Бюджет городов Бишкек и Ош в большей степени станет отражать потребности и запросы горожан
- Будет сформирован и нормативно закреплён комплексный подход к обеспечению открытости бюджетного процесса
- В рамках проекта будут протестированы методы и механизмы, обеспечивающие участие граждан в бюджетном процессе

Мероприятия проекта

Для решения вышеописанных задач проекта будут реализованы следующие мероприятия.

Мероприятия Проекта в г. Бишкеке

Вопросы обеспечения прозрачности бюджетного процесса определены в Стратегических направлениях развития г. Бишкек, как неотъемлемая часть новой бюджетной политики.

Планируемая в настоящее время Программа социально-экономического развития г. Бишкек разрабатывается также в рамках вышеназванного стратегического документа. Программа Проекта, поставленные задачи и разработанные мероприятия будет способствовать достижению целей Стратегии по вопросам бюджетной прозрачности.

Соответствие задач Проекта положениям новой бюджетной политики Стратегических направлений развития г. Бишкек.

Задачи Стратегии	Задачи и мероприятия Проекта
Разработать систему мониторинга и оценки эффективности бюджетных расходов со стороны гражданского общества	Мероприятия по задаче «Модель участия граждан в оценке эффективности бюджетных расходов»: <ul style="list-style-type: none">– разработка методологии «оценочных карточек граждан» для оценки степени удовлетворенности граждан услугами в привязке к бюджетным расходам– тестирование методологии на примере выделенной территории (МТУ, ТСЖ)– 2 встречи по обсуждению методологии в формате диалоговой площадки «Городские разговоры» в партнерстве с ЛОФТ при участии депутатов Бишкекского городского кенеша;– ток-шоу на телеканале ЭльТР по участию граждан в формировании и оценке эффективности местного бюджета.
Обеспечить устойчивую систему подотчетности органов МСУ перед гражданами по формированию и исполнению местного бюджета	Мероприятия по задаче «Формирование городского информационного пространства по вопросам городского бюджета»: <ul style="list-style-type: none">– тренинг для мэрии по подготовке общественных слушаний по бюджету,– поддержка в подготовке описаний бюджета для общественных слушаний– общественные слушания по проекту бюджета на 2015 г., включая информационную кампанию о результатах слушаний.– 2 субботних семинара для журналистов городских и региональных СМИ по вопросам освещения бюджетов города Бишкек;– пресс-сессия для СМИ по механизмам подотчетности;– конкурс для СМИ «Бюджет города – мой бюджет».
Нормативно закрепить правила, обеспечивающие на постоянной основе прозрачность бюджетного	Задача: Нормативное закрепление открытости, прозрачности и процедур участия граждан в бюджетном процессе: <ul style="list-style-type: none">– разработка Совместного плана мероприятий мэрии и городского кенеша по прозрачности и процедур

процесса	участия граждан в бюджетном процессе, – «круглый стул» для обсуждения совместного плана мероприятий, – принятие Совместного плана на сессии городского кенеша; – тренинг по процедурам закупок для мэрии Бишкека (по запросу).
Внедрить в практику на постоянной основе разработку и публикацию Гражданского бюджета	– разработка и выпуск Гражданского бюджета г. Бишкека (информации о бюджете города в доступном виде в формате брошюры с инфографикой)

Результаты Проекта будут способствовать закреплению механизмов прозрачности бюджета г. Бишкек, повышению уровня подотчетности местных органов власти перед населением. Следующие продукты будут способствовать устойчивости вышеуказанных процессов:

1. Нормативное закрепление перечня действий, которые необходимо выполнить для обеспечения устойчивого процесса прозрачности городского бюджета и повышения уровня подотчетности перед гражданами
2. Протестированная методология оценки степени удовлетворенности граждан оказываемыми услугами.
3. Сформированный потенциал СМИ по освещению бюджетных вопросов в г. Бишкек.
4. Внедренная методология по новым подходам к проведению общественных слушаний. Будет создан потенциал сотрудников мэрии для проведения общественных слушаний в обновленном формате.

Мероприятия Проекта в г. Оше

Мероприятия по задаче «Нормативное закрепление открытости, прозрачности и процедур участия граждан в бюджетном процессе»:

- разработка Совместного плана мероприятий мэрии и городского кенеша по прозрачности и процедур участия граждан в бюджетном процессе,
- «круглый стул» для обсуждения совместного плана мероприятий,
- принятие Совместного плана на сессии городского кенеша.

Мероприятия по задаче «Формирование городского информационного пространства по вопросам городского бюджета»:

- пресс-сессия для СМИ;
- Конкурс для СМИ «Бюджет города – мой бюджет»;
- 2 «круглых стола» по темам «Прозрачность коммунальных расходов» и «Формирование обратной связи мэрии с населением».

Мероприятия по задаче «Предоставление информации о бюджете в доступном для горожан виде»:

- разработка и выпуск Гражданского бюджета Оша (информации о бюджете городов в доступном виде в формате брошюры с инфографикой);
- разработка материалов (кратких описаний бюджета).

Мероприятия по задаче «Тестирование подходов по участию граждан в бюджетном процессе»:

- инициирование перед Ошским городским кенешем необходимости формирования Фонда для финансовой поддержки инициатив активных групп граждан;
- 2 фокус-группы по взаимодействию в формате «граждане – муниципальные территориальные управления – мэрия» в части инициатив по формированию и исполнению местного бюджета;
- общественные слушания по проекту бюджета на 2015 г., включая информационную кампанию о результатах слушаний.

График реализации проекта

Мероприятия
Разработка Совместного плана (Бишкек, Ош)
«Круглый стол» для обсуждения совместного плана мероприятий (Бишкек, Ош)
Принятие Совместного плана на сессии городского кенеша (Бишкек, Ош)
Обсуждение создания Фонда поддержки инициатив активных групп граждан (Ош)
Тренинг по процедурам закупок для мэрии Бишкека (по запросу)
Фокус-группы «граждане – МТУ – мэрия» по бюджету (Ош)
2 субботних семинара для журналистов городских и региональных СМИ по вопросам освещения местных бюджетов столиц (Бишкек)
Пресс-сессии для СМИ (Бишкек)
Пресс-сессии для СМИ (Ош)
Объявление конкурса для СМИ «Бюджет города – мой бюджет»
Сбор материалов конкурса
Итоги и церемония награждения победителей конкурса «Бюджет города – мой бюджет»
2 встречи в формате диалоговой площадки «Городские разговоры» в партнерстве с ЛОФТ при участии депутатов Бишкекского городского кенеша (Бишкек)
Ток-шоу на телеканале ЭльТР по участию граждан в формировании местного бюджета (Бишкек)
2 «круглых стола» по темам «Прозрачность коммунальных расходов» и «Формирование обратной связи мэрии с населением» (Ош)
Разработка и выпуск Гражданского бюджета Бишкека и Оша (информации о бюджете городов в доступном виде в формате брошюры с инфографикой) (Бишкек, Ош)
Общественные слушания по проекту бюджета на 2015 год
Финальный отчет

1	2	3	4	5	6	7	8
■	■						
	■						
	■						
		■					
		■			■		
		■		■			
		■	■				
		■					
	■						
	■	■	■	■	■	■	
							■
			■		■		
		■					
			■				■
			■	■			
					■	■	

Ключевые индикаторы проекта

- количество принятых нормативных актов городского кенеша и мэрии городов
- количество проведенных мероприятий
- количество участников мероприятий
- повышение уровня знаний по бюджетным вопросам участников тренингов
- количество выпущенных материалов по вопросам бюджета

Устойчивость результатов проекта

Вероятная устойчивость Проекта характеризуется следующими факторами:

а) Наличием в проектах Стратегий городов Бишкек и Ош разделов, посвященных необходимости взаимодействия городских властей с гражданским сообществом

б) В проекте Стратегии г. Бишкек введен специальный раздел «Новая бюджетная политика», который подразумевает разработку комплекса мероприятий по повышению уровня прозрачности и участия граждан в бюджетном процессе.

в) В конце 2013 г. Бишкекским городским кенешем принято постановление о поэтапном переходе на программное бюджетирование, по исполнению которого разработана Концепция перехода на программное бюджетирование, с обязательными процедурами участия граждан в бюджетном процессе.

г) Существующие протестные настроения по отношению к закрытости власти, особенно в г. Бишкек, будут способствовать активности горожан при внедрении механизмов взаимодействия

д) Необходимость возрождения городской экономики и соответственно роста собственных доходов в городе Ош мотивирует городские власти вести открытый диалог с бизнес-структурами на предмет выполнения налоговых обязательств и необходимости пополнять местный бюджет

е) Требования по открытости действий власти по отношению к гражданам являются важным элементом оценки деятельности органов МСУ, которая внедряется в 2014-2015 гг., что потребует от городских властей внедрения предложенных механизмов.