

Анализ пробелов в процессе бюджетного участия в мэрии Баурчи

Аббревиатуры

МУ Местное управление

СБ Совместное бюджетирование

СБР Среднесрочные бюджетные рамки

МК Местная коалиция

ПСР Программа стратегического развития

ГГП Генеральный городской план

Содержание

Анализ включает в себя следующие разделы:

I. Вступление

II. Методология

III. Характеристика местности

IV. Характеристика администрации

V. Стратегические рамки развития

VI. Бюджетные и инвестиционные проекты

VII. Анализ процесса участия и прозрачности

VIII. Выводы

IX. Приложение

I. Вступление

Целью документа является служить инструментом оценки уровня участия в Баурчи в проекте «Информируй, обучай и действуй!» Гражданское общество за лучшее бюджетное правление в Молдове». Анализ пробелов описывает и оценивает различия в уровне бюджетного участия. Документ определяет, выполнены ли требования к участию и какие шаги необходимо предпринять, чтобы обеспечить их успешное выполнение. Анализ ответит на следующие вопросы:

- Где мы сейчас?
- Где мы хотим быть?
- Как уменьшить расстояние между выявленными пробелами?

Оценка будет использоваться для: (i) установления текущего уровня открытости бюджетной информации, (ii) определения форм и инструментов участия, применяемых в данной местности, и (iii) разработки и утверждения планов действий по расширению участия в бюджетном процессе.

Анализ пробелов представит ограничения для обеспечения высокого уровня бюджетной прозрачности, сильные и слабые стороны бюджетной прозрачности и возможности для оптимального уровня участия граждан в бюджетном процессе в Баурчи.

II. Методология

Методология была разработана на основе информационных ресурсов, разработанных в рамках проекта (руководства, инструменты, концепции), лучших международных практик по прозрачности и участию, а также на основе нормативной и институциональной базы, в котором бюджетный процесс осуществляется на местном уровне в Республике Молдова.

Оценка была основана на специально разработанной анкете для анализа прозрачности и участия в бюджетном процессе. Анкета содержит 24 вопроса, которые были разбиты на три категории: (i) Коммуникация и организация; (ii) Оценка открытости информации и (iii) Участие и формы участия.

Эпидемиологическая ситуация в стране и карантинный режим, установленный властями в результате распространения вируса COVID-19, не позволили консультанту перемещаться по территории, поэтому вопросник был заполнен дистанционно. После заполнения вопросника мэрией Баурчи консультанты предоставили некоторые

комментарии и задали дополнительные вопросы, чтобы уточнить аспекты участия для лучшего понимания местного контекста. В то же время, для обеспечения достоверности информации, предоставленной должностными лицами мэрии, консультанты использовали информацию, доступную на веб-сайте мэрии, и организовывали обсуждения с представителями МК. Таким образом, для каждого вопроса в вопроснике были определены подтверждающие документы, которые подтверждают реальность того, что сообщили местные органы власти.

После письменной консультации по вопроснику была организована виртуальная встреча (через платформу ZOOM) для обсуждения и дополнительной консультации с представителями мэрии, членами МК и региональными партнерами в рамках проекта. Таким образом, с момента разработки вопросника консультанты вовлекали все заинтересованные стороны в процесс, чтобы обеспечить высокую степень прозрачности и конструктивного диалога. Постоянное общение помогло улучшить сотрудничество между МК и МУ.

Результаты оценки являются внутренними и будут использоваться только МУ, командой проекта и местными партнерами для разработки плана действий и измерения прогресса МУ в расширении участия в бюджетном процессе.

III. Характеристика местности

Баурчи находится на юге Республики Молдова и является частью Гагаузского автономного территориального образования.

На территории населенного пункта расположены 5 образовательных учреждений: 3 детских сада, в которых обучаются 342 ребенка, гимназия, в которой обучаются 235 учеников, и средняя школа, в которой обучаются 280 учеников.

Что касается местных предприятий, то здесь действуют 5 крупных предприятий, 5 средних предприятий и 16 малых предприятий, причем все они являются активными. Кроме того, существует 29 торговых единиц, и большинство из них - 13 в количестве - являются продуктовыми магазинами.

В местности есть также карьер по добыче глины, но в течение последних 10 лет он не работал.

IV. Характеристика администрации

В мэрии действуют: мэр, заместитель мэра, секретарь местного совета, бухгалтер, заместитель бухгалтера, несколько главных специалистов и секретарь, в общей сложности 11,5 занятых должностей. Всего на аппарат мэрии ежегодно расходовалось:

2018 год - 876 200 леев
2019 год – 1 153 200 леев
2020 год – 1 268 200 леев

Мэрия принимает во внимание предложения, поступающие от граждан, и выделяет деньги при необходимости и при их наличии для различных нужд.

Однако в мэрии нет чиновника, ответственного за общение с гражданами и гражданским обществом. Информация об участии граждан не консолидирована (отчеты с рекомендациями, полученными на всех этапах бюджетного процесса, не публикуются и не разрабатываются).

V. Стратегические рамки развития

В населенном пункте разработана Социально-экономическая стратегия развития на 2017-2022 годы, которая также включает в себя конкретный план действий.

Эта стратегия имеет 4 приоритетных направления:

1. Создание благоприятных условий для экономического развития;
2. Модернизация местной инфраструктуры и создание благоприятной экологической среды;
3. Предоставление качественных социальных услуг;
4. Развитие молодежи и спорта и продвижение культурного наследия;

VI. Бюджет и инвестиционные проекты

Поступления в бюджет мэрии Баурчи поступают из трех источников: собственные доходы, трансферты из государственного бюджета и трансферты из бюджета АТО Гагаузия. Из 14682,1 тыс. леев, которые мэрия планирует собрать в 2020 году, 11684,6 тыс. леев или 79,5% представляют собой трансферты, остальные - собственные доходы. Два основных источника собственного дохода: подоходный налог с населения и местные налоги. Учитывая эпидемиологическую ситуацию в стране и продолжающееся распространение нового вируса COVID-19, прогнозируемые доходы от налогов, содержащих экономическую деятельность, могут серьезно пострадать. Полное участие сообщества в установлении приоритетов расходов может сыграть положительную роль и помочь мэрии принять трудные решения, особенно если доходы продолжают падать.

Среди приоритетов МУ на 2020 год:

- дорожная инфраструктура,
- уличное освещение,
- образовательные учреждения,
- культура и здравоохранение.

Это также подтверждается тем, как распределялся бюджет населенного пункта на 2020 год.

Внешне финансируемые проекты

№п/п	Название проекта	Сумма проекта	Год реализации	Донор
1	«Строительство дороги по ул 40 лет Октября для улучшения доступа жителей с. Баурчи к объектам промышленного, торгового и социального назначения»		2019	ПРОЕКТ ЕС «ИНТЕГРАЦИЯ АТО ГАГАУЗИЯ В НАЦИОНАЛЬНЫЕ РАМКИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ»
2	Президентская площадка	798300	2018	Президентский фонд
3	Спортивный центр «Шаг к здоровью»	127476	2018	SARD На пути к процветанию сел
4	Строительство дороги по ул. Ленина	3450400	2018	SARD
5	Система отопления на биомассе в д/с №3	1686500	2018	FISM
6	Система отопления на биомассе в начальной школе	2087700	2018	FISM

VII. Анализ процесса участия и прозрачности

В процессе допроса и обсуждения с представителями мэрии, можно найти следующее:

А. Выявленные ограничения на обеспечение высокого уровня бюджетной прозрачности:

- Низкая прослеживаемость между бюджетными документами и предложениями (относится ко всем, как полученным, так и принятым), полученным от граждан на этапах составления бюджета.
- Существует система предварительного уведомления о появлении бюджетных документов, но она не всегда работает.

Б. Недостатки в обеспечении участия в бюджетном процессе:

- Информационная записка к проекту бюджета на 2020 год не была опубликована, в которой должно было бы содержаться описание всех элементов бюджета, включая краткое обоснование компонентов, включенных в раздел доходов и расходов.
- Не все бюджетные документы, подготовленные местными властями, публикуются: обнародован только утвержденный бюджет.
- Ни один из бюджетных документов, подготовленных мэрией, не публикуется онлайн, соответственно, эти документы не доступны для широкой публики.
- Местные власти не готовят отчеты о количестве участников (по возрасту, полу, профессии) в организованных мероприятиях бюджетного процесса.
- Мэрия не подготавливает отчеты по предложениям, полученным и учтенным на всех этапах бюджетного процесса, и не представляет мотивацию для принятия или отклонения рекомендаций.
- В мэрии Баурчи нет государственного служащего, ответственного за общение с гражданским обществом, и это не способствует диалогу и не способствует обмену информацией между государственными органами и гражданами.
- Местный бюджет не предоставляет денег для покрытия расходов на участие. Это чрезвычайно важно. Без финансовых ресурсов ни один государственный орган не может обеспечить высокий уровень участия.
- Бюджет для граждан не разработан
- Нет полного плана мероприятий, связанных с бюджетным процессом.
- Нет полного графика бюджетного процесса.
- У мэрии нет веб-сайта, а социальные сети не используются в бюджетном процессе.
- Формы участия ограничиваются только организованными публичными слушаниями и участием граждан в заседаниях Совета по утверждению бюджета.

В. Сильные стороны в обеспечении участия в бюджетном процессе:

- И мэр, и члены местного совета заинтересованы в повышении прозрачности бюджета.
- Мэрия проводит информационную кампанию, которая поощряет участие граждан и подчеркивает преимущества участия.

Г. Возможности обеспечения оптимального уровня участия граждан в бюджетном процессе:

- Местная коалиция разнообразна и очень заинтересована в расширении участия граждан в разработке местного бюджета.
- Кризис, вызванный COVID-19, может стать хорошей возможностью для привлечения и консультаций граждан, учитывая, что мэрии придется принимать трудные решения из-за сокращения доходов и / или трансфертов из государственного бюджета.

VIII. Выводы

Мэрия Баурчи не приложила больших усилий для улучшения участия: бюджетные документы для граждан не доступны для широкой публики, нет диверсификации

общественных мероприятий и не используются различные формы участия. Проекты бюджетов подлежат консультации с общественностью. Но так как в мэрии нет веб-сайта, а социальные сети не используются в бюджетном процессе, бюджеты как минимум на последние три года подряд и годовые отчеты об исполнении бюджета отсутствуют онлайн. Тем ни менее и мэр, и члены местного совета заинтересованы в повышении прозрачности бюджета.

IX. Приложение

ОПРОСНИК ДЛЯ ОЦЕНКИ уровня участия в бюджетном процессе на местном уровне

Часть I. Коммуникация и организация

1. Наличие обнародованного графика насчет бюджетного процесса в ОМПУ:

	Отметьте галочкой	Добавьте комментарии, если считаете нужным
Имеется полный обнародованный график		
Имеется обнародованный график, но он неполный		
Не существует какого-либо графика	V	

2. Наличие плана мероприятий, сопутствующих бюджетному процессу (дата, когда будут обнародованы документы, и дата (период проведения)) мероприятий/событий:

	Отметьте галочкой	Добавьте комментарии, если считаете нужным
Имеется полный план мероприятий/событий		
Имеется неполный план мероприятий/событий	V	
Не существует какого-либо плана		

3. Предварительное уведомление относительно появления бюджетных документов:

	Отметьте галочкой	Добавьте комментарии, если считаете нужным
Система предварительного уведомления существует и она всегда действует		
Система предварительного уведомления существует, но она не всегда действует	V	
Не существует какой-либо системы предварительного уведомления		

4. Функциональность веб-страницы. Оценка общего объема информации о бюджете ОМПУ, обнародованной на веб-странице:

Компоненты рубрики «Публичные финансы»	Отметьте галочкой	Ссылка и другие комментарии
Вопрос не понятен.		

5. Проведение информационной кампании о важности вовлечения/участия граждан в бюджетном процессе:

	Отметьте галочкой	Добавьте комментарии, если считаете нужным
Информационная кампания проводится	V	
Информационная кампания не проводится		

6. Назначение госслужащего, отвечающего за коммуникацию с общественностью/гражданским обществом:

	Отметьте галочкой	Добавьте комментарии, если считаете нужным
Назначен госслужащий, отвечающий за коммуникацию		
Не назначен госслужащий, отвечающий за коммуникацию	V	

7. Наличие в бюджете города финансовых средств для покрытия издержек, связанных с участием граждан в бюджетном процессе:

	Отметьте галочкой	Добавьте комментарии, если считаете нужным
Местный бюджет предусматривает деньги на покрытие издержек, связанных с участием		
Местный бюджет не предусматривает деньги на покрытие издержек, связанных с участием	V	

8. Использование социальных сетей в процессе разработки бюджета:

	Отметьте галочкой	Добавьте комментарии, если считаете нужным
Социальные сети используются в бюджетном процессе		
Социальные сети не используются в бюджетном процессе	V	

Часть II. Оценка открытости информации

9. Доступность бюджетных документов

В соответствии с подходом IBP, в бюджетном процессе существует 7 типов основных документов, которые властям надлежит разработать и обнародовать в бюджетном процессе:

Компоненты рубрики «Публичные финансы»	Подобный документ разрабатывается	Подобный документ обнародован	Формат опубликованного документа (excel, pdf, doc)
i. Предварительный проект бюджета	✓		
ii. Проект бюджета	✓		
iii. Утвержденный бюджет	✓	✓	doc
iv. Информация об исполнении бюджета, которая обнародуется в течение года (ежемесячные/ ежеквартальные отчеты)	✓		
v. Полугодовой отчет	✓		
vi. Годовой отчет	✓		
vii. Бюджет для граждан	✓		

10. Предварительный проект бюджета

Если в режиме онлайн был доступен предварительный проект бюджета (документ, схожий с БПСР, либо другой документ, отражающий предварительное содержание проекта бюджета):

	Отметьте галочкой	Сведения о дате опубликования и содержании описательного отчета
ДА		
НЕТ	✓	

** Примеры сведений, которые могут содержаться в описательном отчете: как устанавливаются цели, пределы расходов и источники доходов, какие изменения претерпят местные сборы (местные доходы), ясная информация о том, каким образом политика расходов и доходов сказывается на гражданах по категориям возраста, пола, уровнях дохода, этнической принадлежности.*

11. Проект бюджета

Если документ был доступен в режиме онлайн:

	Отметьте галочкой	Сведения о дате опубликования и содержании описательного отчета
ДА		
НЕТ	✓	

** Примеры сведений, которые могут содержаться в описательном отчете: функциональная, экономическая, организационная и программная классификация; сведения о выделении ресурсов и целях; связь между финансовыми и нефинансовыми показателями, ясная информация о том, каким образом политика расходов и доходов сказывается на гражданах по категориям возраста, пола, уровнях дохода, этнической принадлежности; ясная информация о бюджетных рисках и их менеджменте.*

12. Утвержденный бюджет

Если документ был доступен в режиме онлайн:

	Отметьте галочкой	Сведения о дате опубликования и содержании описательного отчета
ДА		
НЕТ	V	

** Примеры сведений, которые могут быть включены в содержание: функциональная, экономическая, организационная и программная классификация; сведения о выделении ресурсов и целях; связь между финансовыми и нефинансовыми показателями, ясная информация о том, каким образом политика расходов и доходов сказывается на гражданах по категориям возраста, пола, уровнях дохода, этнической принадлежности.*

13. Информация об исполнении бюджета, которая обнародуется в течение года

Если обнародуются ежемесячные/ ежеквартальные отчеты:

	Отметьте галочкой	Сведения о дате опубликования и содержании описательного отчета
ДА		
НЕТ	V	

** Примеры сведений, которые могут содержаться в описательном отчете: функциональная, экономическая, организационная и программная классификация; сведения об исполнении бюджета в аналогичный период предыдущего года; сведения об исполнении бюджета по сравнению с утвержденным.*

14. Полугодовой отчет

Если обнародуется Полугодовой отчет (если не разрабатывается, укажите):

	Отметьте галочкой	Сведения о дате опубликования и содержании описательного отчета
ДА		
НЕТ	V	

** Примеры сведений, которые могут содержаться в описательном отчете: функциональная, экономическая, организационная и программная классификация; сведения об исполнении бюджета в аналогичный период предыдущего года; сведения об исполнении бюджета по сравнению с утвержденным.*

15. Сведения о числе утвержденных изменений бюджета

Сколько изменений бюджета утверждено в течение года:

Номер изменения	Дата	Сведения о дате и цели изменения бюджета *
1.2/2	27.02.19	Распределение переходящих остатков денежных средств 2018 года
2.3/7	26.03.19	Распределение средств на капитальные инвестиции.
3.5/1	26.05.19	Распределение переходящих остатков денежных средств 2018 года
4.6/3	09.08.19	Увеличение доходной и расходной части бюджета за счет дополнительно поступивших средств.
5.7/4	20.09.19	Увеличение доходной и расходной части бюджета за счет дополнительно поступивших средств.

** К примеру, условия, в силу которых возникла необходимость в изменениях: гармонизация государственного бюджета, гармонизация приоритетов органа местного публичного управления, доступ органа местного управления к кредиту и пр.*

16. Годовой отчет

Если документ был доступен в режиме онлайн:

	Отметьте галочкой	Сведения о дате опубликования и содержании описательного отчета
DA		
NU	V	

** Примеры сведений, которые могут содержаться в описательном отчете: функциональная, экономическая, организационная и программная классификация; сведения об исполнении бюджета в аналогичный период предыдущего года; сведения об исполнении бюджета по сравнению с утвержденным.*

17. Наличие бюджетов для граждан

	Отметьте галочкой	Сведения о дате опубликования и содержании
ДА, в случае одного	V	

бюджетного этапа		<i>Оказание материальной помощи гражданам.</i>
ДА, в случае нескольких бюджетных этапов (укажите этапы)		
НЕТ		

Часть III. Участие, формы участия

Веб-страница Опрос Фокус-группа Встреча с гражданами микрорайона/квартала Консультативный комитет	Публичное заседание Местного совета Рабочая группа Мировое кафе Круглый стол Публичные слушания
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------

18. Основные формы участия/вовлечения общественности в бюджетный процесс:

Бюджетный процесс	Исходные пункты	Используемые формы участия	Период проведения (дата/месяц)
i. Разработка бюджета	Бюджетный прогноз на среднесрочный период	----	-----
	Выдвинутое примаром бюджетное предложение	Публичные слушания	Ноябрь
	Общие стратегические рамки населенного пункта	Разработан стратегический план развития села.	2018г.
ii. Утверждение бюджета	Заседания профильных комиссий	Заседание бюджетной комиссии	Ноябрь
	Заседание, посвященное утверждению бюджета	Заседание Совета с участием населения.	Декабрь
iii. Исполнение бюджета	Ежемесячные/ ежеквартальные отчеты	Квартальные отчеты	20 числа после отчетного периода
	Отчеты о важных проектах/чрезвычайном положении	Соцсети Сходы граждан	По мере реализации
	Отчет об исполнении в середине года	Квартальный отчет за III квартал	До 20 числа

iv. Представление отчета по бюджету	Отчет об исполнении по завершившемуся бюджетному году	Годовой отчет	Февраль после отчетного периода
	Отчет об аудите (в случае необходимости)	Главное управление ревизии и контроля	1 раз в 2 года

19. Наличие отчетов (информации) об обобщении предложений и рекомендаций, полученных на этапах бюджетного процесса:

Бюджетный процесс	Исходные пункты	Наличие подобного отчета	Отсутствие подобного отчета
i. Разработка бюджета	Бюджетный прогноз на среднесрочный период	✓	
	Выдвинутое примаром бюджетное предложение	✓	
	Общие стратегические рамки населенного пункта	✓	
ii. Утверждение бюджета	Заседания профильных комиссий	✓	
	Заседание, посвященное утверждению бюджета	✓	
iii. Исполнение бюджета	Ежемесячные/ ежеквартальные отчеты	✓	
	Отчеты о важных проектах/чрезвычайном положении		✓
	Отчет об исполнении в середине года	✓	
iv. Представление отчета по бюджету	Отчет об исполнении по завершившемуся бюджетному году	✓	
	Отчет об аудите (в случае необходимости)		

20. Наличие отчетов о предложениях и рекомендациях, которые были учтены на этапах бюджетного процесса:

Бюджетный процесс	Исходные пункты	Наличие подобного отчета	Отсутствие подобного отчета
	Бюджетный прогноз на среднесрочный период	✓	

i. Разработка бюджета	Выдвинутое примаром бюджетное предложение	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Общие стратегические рамки населенного пункта	<input checked="" type="checkbox"/>	
ii. Утверждение бюджета	Заседания профильных комиссий	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Заседание, посвященное утверждению бюджета	<input checked="" type="checkbox"/>	
iii. Исполнение бюджета	Ежемесячные/ ежеквартальные отчеты	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Отчеты о важных проектах/чрезвычайном положении	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Отчет об исполнении в середине года	<input checked="" type="checkbox"/>	
iv. Представление отчета по бюджету	Отчет об исполнении по завершившемуся бюджетному году	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Отчет об аудите (в случае необходимости)	<input checked="" type="checkbox"/>	

21. Проведение публичных консультаций по изменениям бюджета:

Номер изменения	Дата утверждения изменения	Наличие и форма участия/вовлечения общественности *	
1.		Да	Нет <input checked="" type="checkbox"/>
2.		Да	Нет <input checked="" type="checkbox"/>
3.		Да	Нет <input checked="" type="checkbox"/>

**Пример: Если использовались формы участия/вовлечения общественности, просим вас указать их, а также уточнить форму и дату проведения.*

22. Ведение учета числа участников (по возрасту, полу, профессии и пр.) публичных бюджетных мероприятий, организуемых ОМПУ:

	Отметьте галочкой	Добавьте комментарий, если считаете нужным
Подобные отчеты существуют		
Подобных отчетов не существует	<input checked="" type="checkbox"/>	

23. Наличие отчета об оценке участия граждан в бюджетном процессе:

	Отметьте галочкой	Добавьте комментарий, если считаете нужным
Подобные отчеты существуют		
Подобных отчетов не существует	V	

24. Какие способы используются для информирования граждан об организации мероприятий, посвященных проведению консультаций по документам, которые разрабатываются в рамках бюджетного процесса?

	Приглашения, отправляемые гражданам по почте	Приглашения, отправляемые по электронной почте	Объявления, вывешиваемые в общественных местах	Объявление на веб-странице и/или в социальных сетях	Другое (укажите)
Предварительный проект бюджета					Не инф-ся
Проект бюджета			V	V	
Утвержденный бюджет					Газета «Знамя»
Информация об исполнении бюджета, которая обнародуется в течение года: ежемесячные/ ежеквартальные отчеты					Не размещается
Информация о внедрении важных проектов/ чрезвычайном положении					Не размещается
Отчет об исполнении в середине года					Не размещается
Годовой отчет					Не размещается
Бюджет для граждан					Не размещается

25. Уровень внедрения партиципативного бюджетирования (информирование, консультации, вовлечение, наделение полномочиями):

 Комментарии: Средний уровень

 Заполнил(а): **Черниогло Александра- секретарь коалиции с.Баурчи.**

 при содействии (в случае необходимости): **Раткова Василия**
Васильевича, главного бухгалтера

Дата (период) заполнения Опросника: 05 июня 2020 года.