

Partnership for Transparency Fund Support to Civil Initiatives Support Center (Russia)

Final report

CIVIL SOCIETY for TRANSPARENT GOVERNANCE IN THE NORTH-WEST RUSSIA. PREVENTING CONFLICT OF INTEREST IN BUDGET PROCESS

Submitted by
CISC "Participation"
Pskov, Russia

January 10th, 2008

Background details about the project

Name of the project	Civil society for transparent governance in the North-West Russia. Preventing conflict of interest in budget process
Funding agency	Partnership for Transparency Fund Support to Civil Initiative Support Center "Participation"
Executing agency	Civil Initiative Support Center "Participation"
Total duration of the project	9 months
Total funds allocated	US 25,844

1. Context

Partnership for Transparency Fund granted funding to allow Civil Initiative Support Center (Pskov, Russia) to carry out a combined research, educational and applicable project in the sphere of corruption prevention in budget process on North-West Russia.

The project target is to promote transparency and to reduce field of corruption in budget process through involvement of NGOs and experts into the process of budget process analyzing and development new or adapt existing tools of legal and institutional control of power decisions fulfillment in the field of corruption prevention, openness and transparency of power, conflicts of interests tackling.

The Proposal for Grant entitled “Civil society for transparent governance in the North-West Russia. Preventing conflict of interest in budget process” outlined the objectives of the project; this status report is based on progress indicators marked in time-table resulted from followed discussion with PTF and attached to the grant agreement.

The report is supplemented by appendixes (in Russian) illustrated described actions and detailed expenditure report in separate file.

2. Description of actions implemented

The project began in March 2007 with one month delay due to funds transfer in late February. Last planned actions have been implemented in December 2007, two months later the planned date, due to obstacles caused by continual involvement of project's target groups and participants into political processes on the spot. Particularly federal parliamentary elections and resignation of the Governor in Novgorod region caused uncertainty and forced project staff to postpone final events on December. Nevertheless the logic and sequence of actions was preserved. Actual duration of the project is 10 months.

The project outline consists of following main actions:

- enhancement of transparency and public participation research methodology;
- gathering of research data in project regions (interviews, media and legal documents);
- analysis of gathered data and formulation of recommendations toward greater transparency and public participation for each region and at whole;
- elaboration of educational events program and methodology;
- realization of educational events;
- development of policy recommendations and means of their introduction;
- introduction of policy recommendations.

The tracking of policy changes related to recommendations is not the part of the project but the part of ordinary activity of the project holder. Recommendations made during the project are targeted toward long-lasting results and could not be implemented at once. Immediate response articulated by target audiences' representatives within the project events is described below (see page 6).

Following detailed description of action is divided into four parts. First one is devoted to project management issues. Last three parts are corresponding with three directions of the project – research, educational and applicable one.

Project management

Operational decisions during the project have been made by the executive director and agreed with those they have been related to – researchers, consultative council and partners in regions. Serious contribution into project have been made by our partners in Karelia (Public Policy, Human Rights and Civil Education Center) and Novgorod region (Information Policy Committee of the regional Administration).

Research part of the project was coordinated and performed by engaged researches. Besides local experts were involved where it was possible in compliance with the principle of independence on the current government (Pskov, Petrozavodsk).

Information dissemination

Official description of the project have been formulated after definition of partner in the Novgorod region (see Appendix 1). This description was used as main document to spread information about the project during personal meetings and events.

Every event considered as news case have been reported to the Nota Bene news agency specialized in NGO activity. At whole 7 news about the project were released, published on this agency web-site (nw.net.ru) and disseminated through it's mailing lists (see headlines in Appendix 2). In every news released with in the project the name of respective donor was clearly mentioned.

Local media have been invited to cover educational part of the project. We manage to trace two articles in Karelia, on-line and TV news in Veliky Novgorod, on-line news in Pskov. Besides we had two unexpected responses – at the political and informational portal of North-West Russia scale (www.zaks.ru/new/archive/view/38682) and national NGO-news agency called "Agency of Social Information" (www.asi.org.ru/asi3/rws_asi.nsf/va_WebPages/692C2F2CA0FCDB9AC32573BC0038930CRus). In all cases we received positive coverage.

Analytical notes issued during the project have been disseminated among participants of educational events. Recommendations generated by project participants were recorded for the project follow-up publication.

Final book containing research reports and other project documents is prepared and in print at the moment. It has 150 pages and in 500 copies (expected in the end of January).

Research part

Methodological work resulted with the upgraded questionnaire on budget transparency and public participation. This tool has been developed in accordance with recommendation by Consultative Council and analysis of modern methods of budget transparency estimation (see "Intermediate progress report" of July 4th, 2007). The questionnaire and the description of the methodology are published in the project final book.

To research current budget processes in three project regions we have gathered data on media coverage of the budget process, legal acts regulating budgetary activity and conducted interviews with journalists, representatives of authorities (both legislative and executive), and NGOs.

The data gathered was analyzed by experts in finances, economic journalism, law and public participation. As a result of this analysis we have received following reports:

1. Legal analysis of budget process in Republic of Karelia.
2. Report on "Budget Transparency" questionnaire in Republic of Karelia.
3. Analysis of regional budget process transparency and possibilities of public participation in budget process of the Novgorod region (according to material of research in spring-summer 2007).
4. Legal analysis of budget process in Novgorod Region.
5. Summary of expert survey on transparency and public participation in budget process of the subject of the Russian Federation, Pskov region, 2007.
6. The role of on-line media and other periodicals in budget process (Republic Karelia, Pskov and Novgorod regions).

These reports were presented to participants of educational events and received positive feedback. The audience has estimated the analysis as a good starting point of forthcoming work.

Most important result of research part of the project consists of specific recommendations based on analysis made. These recommendations are targeted toward regional authorities and NGOs. Part of recommendations is related to legislation weakness. Some are paying attention on best practices of cooperation between NGOs and power. Some are showing importance of budget information access and expertise availability for better understanding of consequence of decisions made within the budget process. Most recommendations are practical and specific.

In theoretical aspect most promising looks the finding of four conditions for well developed practice of public participation in budget process – institutional basis (1), availability of knowledge (2), availability of budget data (3), and attitude – a normative predisposition or recognition of public participation as a value (4).

We also suppose that the possibility of discussion among experts involved into project have resulted in understanding of the perspective of anti-corruption research.

Educational part

Educational event within the project have been aimed to present analytical findings and encouraging activity of NGOs to participate in budget process. Practically, we held:

- one-day seminar in Petrozavodsk,
- one-day seminar in Novgorod and
- two-days conference in Pskov.

Programs of these events please see in Appendixes 3-5 (in Russian).

Practical (instrumental) part of events in Novgorod, Petrozavodsk and Pskov varies. In Petrozavodsk where the applicable budget analysis is know we have proposed for participants the idea of policy paper as a tool of influence on the budget. In Novgorod where the budget work just introduced we paid attention mostly on idea of cooperation with government in implementation of budget and administrative reforms as a key to budgets. In Pskov we have arranged special workgroup on specific issue proposed by one of participating NGOs.

After each event we enabled the evaluation procedure asking each participant to reflect his or her experience on the seminar/conference and estimate it. We have received mostly positive feed-back on the general topic, presented ideas, methodology and discussions. A few complaints we got were about too short time for such interesting and complicated issue. Another problem we experienced was the difficulty in attraction people to take part in the seminar and conference. We gathered approximately one third of persons expressed clear interest to take part (must be mentioned that last three-four years the decrease of citizens' public activity is considered as a commonplace). Nevertheless the quality of audience was high and diverse enough to generate productive atmosphere and satisfy our and other's expectations.

Most valuable result of educational activities is an involvement of new NGO-representatives into budget work. Several NGOs in every region will undertake actions to track the budget process, to analyze budget proposal and try to follow their interests in the budget. It is also important that new people from governmental structures have learned the idea of budget transparency, have got acquainted with experts and NGOs and expressed their general support of public participation. As a conclusion representatives of governmental structures encouraged NGOs to participate in budget process and offered their support of such participation. Participants emphasized applicable character of the seminars and featured proper logic of presentations made.

Last but not least, the implication of specific local problem as an issue for practice of new methods has promoted the shaping informal and promising contacts among experts and NGO, NGOs and authorities, authorities and experts. According to communication observed we have every reason to believe that established during educational events contacts will continue.

Instrumental (practical) part

Practical part of the project partly was implemented during educational event and already described. But there were additional goals – to locate, describe and present possibilities for enhancement of legislation regulating the budget process and situation of conflict of interests within budget process. There were about 5 recommendation made for each region. They are targeted toward authorities or NGOs.

The whole list of recommendations is to be published in the final book of the project as the conference resolution. But this is not enough to introduce them into real policy making process. To do it more efficiently we plan to formulate several policy papers to different addressees (regional legislature, audit chambers, governors, and regional public prosecutors), to direct them officially and track results. The matter is that our recommendations concern several spheres of competence and decisions we expect as a follow-up could be made in different levels and branches (for instance: the taking of direct federal expenditures made in a regions into consideration could be made by the Ministry of Finances; but the claim to keep legal time constraints within the budget process must be arisen by regional prosecutor office).

At the moment we have got only previous estimation of our policy recommendations. Immediate response made by governmental representatives tells that our propositions will be considered and considered seriously. We even received favorable advices on better means

how to introduce our policy recommendations. For practical reasons we plan to issue our recommendation simultaneously with the project final book dissemination.

4. Appendices

Appendix 1. Official description of the project.

Appendix 2. Headlines of news released during the project.

Appendix 3. Program of the seminar in Petrozavodsk.

Appendix 4. Program of the seminar in Novgorod.

Appendix 5. Program of the conference in Pskov.

Appendix 1. Official description of the project.



180000, Псков, Свердлова 42-20
<http://ngo.pskov.ru>
SupportCenter@ngo.pskov.ru
(8112) 621838 (тел./факс)

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО ЗА ПРОЗРАЧНОСТЬ ВЛАСТИ НА СЕВЕРО-ЗАПАДЕ РОССИИ. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ.

Краткое описание проекта

Цели и задачи

Проект направлен на *повышение прозрачности и сужение поля возможной коррупции* в бюджетном процессе через вовлечение неправительственных организаций и экспертов в *анализ бюджетного процесса и разработку новых или адаптацию существующих методов институционального и нормативного контроля* принятия и исполнения властных решений.

Эта цель достигается посредством выполнения следующих задач:

- продолжительный и согласованный мониторинг бюджетных решений органов власти со стороны неправительственных организаций (членов анти-коррупционных сетей), для содействия органам власти в проведении бюджетной политики в рамках действующего законодательства с соблюдением принципа прозрачности и открытости для общественного участия;
- поддержка мотивации неправительственных организаций и других структур гражданского общества к участию в процессе принятия властных решений, а также повышение эффективности такого участия.

Целевые группы

Исполнительные и законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и их подразделения, имеющие отношение к организации, регулированию, осуществлению регионального бюджетного процесса.

Неправительственные организации, заинтересованные во влиянии на региональную государственную политику в различных областях (молодежь, образование, социальная политика и др.).

Независимые аналитические центры и средства массовой информации, включенные в анализ и освещение текущего бюджетного процесса.

География проекта: *Новгородская область, Псковская область, Республика Карелия*

Методология

Проект состоит из трех частей:

- **исследовательская** часть - проведение повторной оценки уровня прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе, анализ возможных ситуаций конфликта интересов в рамках регионального бюджетного процесса и существующих механизмов его предотвращения (работа с нормативно-правовой базой, проведение экспертного опроса, анализ публикаций в СМИ);
- **образовательная** часть состоит из семинаров в Новгороде и Петрозаводске, в ходе которых участники ознакомятся с первыми результатами исследований, изучат теорию и практику регулирования ситуаций конфликта интересов и ознакомятся с прикладным бюджетным анализом как инструментов общественного участия.
- **прикладная** часть включает в себя разработку предложений по изменению нормативно-правовой базы бюджетного процесса и документов, регулирующих действия государственных служащих в ситуациях конфликта интересов.

Партнеры, сотрудники и участники

Исполнитель проекта - *Центр поддержки гражданских инициатив "УЧАСТИЕ"*, руководитель проекта *Антонюк Дмитрий Александрович*, эксперты *Никифорова Юлия Николаевна*

(законодательство, общественное участие), *Васильев Андрей Николаевич* (средства массовой информации, бюджетный процесс).

Ведущий партнер в Республике Карелия - АНО "Центр публичной политики, гражданского образования и прав человека", председатель *Прохорова Людмила Васильевна*, ведущий эксперт *Дружинин Павел Васильевич*, (д.э.н., зав. отделом прогнозирования Института экономики КНЦ РАН).

Ведущий партнер в Новгородской области – Комитет информационной политики Администрации Новгородской области, председатель комитета *Верходанов Игорь Васильевич*, помощник председателя комитета *Романов Алексей Геннадьевич*.

Партнером проекта в Санкт-Петербург является *Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр "Стратегия"*, президент *Сунгуров Александр Юрьевич*, ведущий эксперт проекта *Волков Алексей Иосифович* (конфликт интересов, региональные исследования), эксперт проекта *Козлова Елена Геннадьевна* (конфликт интересов, региональные исследования).

Для повышения научной значимости и эффективности исследований в качестве научного консультанта проекта привлечен *Костюшев Владимир Владимирович*, к.ф.н., профессор, преподаватель кафедры прикладной политологии ГУ "Высшая школа экономики", сотрудник Социологического института РАН.

План реализации

Проект рассчитан на 9 месяцев, начиная с февраля по октябрь 2007 года. Реализация проекта состоит из трех этапов:

1 этап - февраль-апрель

Доработка методики оценки прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе.
Экспертные опросы

2 этап - май-июль

Анализ результатов исследований, подготовка рекомендаций на их основе.
Проведение образовательных семинаров и брифингов для СМИ.
Мониторинг и анализ публикаций в СМИ.

3 этап - август-октябрь

Подготовка и публикация общего исследовательского отчета.
Итоговая конференция во Пскове.
Публикация и распространение аналитического отчета о результатах проекта.

Бюджет

На нужды проекта будет использовано 34584 доллара США, из которых 8740 - собственные средства ЦПГИ "УЧАСТИЕ" и 25844 доллара США предоставлены американской неправительственной организацией "Фонд партнерства ради прозрачности" (Partnership for Transparency Fund).

Контактная информация

Общие вопросы, реализация в Псковской области - +7 (8112) 62-18-38, danto@enw.net.ru
Реализация в Республике Карелия - +7 (8142) 75-09-61, responsibility_k@mail.ru
Реализация в Новгородской области - +7 (8162) 732-645, kin@niac.ru

Appendix 2. Headlines of news released during the project.

Date	Original headline	Translation
5 Mar 2007	Центр поддержки гражданских инициатив "Участие" провел стартовое совещание по проекту "Гражданское общество за прозрачность власти на Северо-западе России. Предотвращение конфликта интересов в бюджетном процессе".	Civil Initiative Support Center "Participation" held kick-off meeting on the project "Civil Society for Transparent Governance in the North-West Russia. Preventing Conflict of Interests in the Budget Process".
26 Mar 2007	Консультативный совет проекта "Гражданское общество за прозрачность власти на Северо-западе России. Предотвращение конфликта интересов в бюджетном процессе" провел первое заседание.	The consultative council of the project "Civil Society for Transparent Governance in the North-West Russia. Preventing Conflict of Interests in the Budget Process" had first meeting.
9 Apr 2007	5-6 апреля в Великом Новгороде состоялась организационная встреча по проекту "Гражданское общество за прозрачность власти на Северо-западе России. Предотвращение конфликта интересов в бюджетном процессе".	Organizational meeting of the project "Civil Society for Transparent Governance in the North-West Russia. Preventing Conflict of Interests in the Budget Process" held in Veliky Novgorod on 5-6 April.
22 Oct 2007	19 октября в Петрозаводске состоялся семинар "Общественное участие в бюджетном процессе".	The seminar "Public Participation in Budget Process" took place in Petrozavodsk on 19 th October.
24 Dec 2007	Центр поддержки гражданских инициатив "Участие" провел в Великом Новгороде семинар "Общественное участие в бюджетном процессе".	Civil Initiative Support Center "Participation" carried out the seminar "Public Participation in Budget Process" in Veliky Novgorod.
24 Dec 2007	26-27 декабря в Пскове состоится итоговая конференция по проекту "Гражданское общество за прозрачность власти на Северо-западе России. Предотвращение конфликта интересов в бюджетном процессе".	Final conference of the project "Civil Society for Transparent Governance in the North-West Russia. Preventing Conflict of Interests in the Budget Process" will take place on 26-27 th December in Pskov.

Source: Nota Bene agency, nw.net.ru

Appendix 3. Program of the seminar in Petrozavodsk.



*Центр поддержки гражданских инициатив
"УЧАСТИЕ"
Центр публичной политики, гражданского
образования и прав человека*



Проект "Гражданское общество за прозрачность власти на Северо-западе России. Предотвращение конфликта интересов в бюджетном процессе"

Семинар

"Общественное участие в бюджетном процессе"

Место проведения: г. Петрозаводск, Студенческий пер. 14, конференц-зал (1 этаж главного корпуса Петрозаводского педагогического колледжа)

Дата проведения: 19 октября 2007 года, начало в 9.30

Контактное лицо: Людмила Николаевна Лайдинен, (8142)565968, +79114044435

9.00 – 09.30	Регистрация участников	
09.30 – 09.40	Открытие семинара	
09.40 – 10.10	О проекте "Гражданское общество за прозрачность власти на Северо-западе России. Предотвращение конфликта интересов в бюджетном процессе" и проектных задачах семинара	презентация, <i>Д. Антонюк</i>
10.10 – 10.30	Знакомство участников, определение ожиданий	
10.30 – 11.30	Результаты исследования прозрачности бюджетного процесса и возможностей для общественного участия в бюджетном процессе Республики Карелия	презентация, <i>П. Дружинин</i>
11.30-12.00	<i>Перерыв</i>	
12.00-13.00	Возможности общественного участия в бюджетном процессе на основе анализа нормативно-правовой базы по Республике Карелия	презентация, <i>И. Сухова</i>
13.00 – 14.00	Разработка предложений по изменению бюджетной политики Республики Карелия в отдельных тематических областях в формате "policy paper"	работа в малых группах, модераторы <i>Д. Антонюк, И. Сухова, А. Волков</i> возможные темы: - меры по предотвращению и регулированию ситуации конфликта интересов - переход к программно-целевым методам и бюджетированию по результатам - повышение прозрачности бюджет
14.00 – 15.00	<i>Обед</i>	
15.00 – 16.00	Разработка предложений по изменению бюджетной политики Республики Карелия в отдельных тематических областях в формате "policy paper"	Продолжение работы в малых группах,
16.00 – 16.30	<i>Перерыв</i>	
16.30 – 17.30	Представление проектов тематических рекомендаций групп Планирование шагов по внедрению рекомендаций в практику	презентация, <i>представители групп</i> обсуждение
17.30 – 18.00	Подведение итогов, завершение	

Appendix 4. Program of the seminar in Novgorod.

Проект "Гражданское общество за прозрачность власти на Северо-западе России. Предотвращение конфликта интересов в бюджетном процессе"

Семинар

"Общественное участие в бюджетном процессе"

Место проведения:	Народный Университет Великого Новгорода, ул. Черемнова (Конюхова), д.7	
Дата проведения:	<u>22 декабря 2007 года, начало в 10.00</u>	
Контактное лицо:	Антонюк Дмитрий Александрович, +7 921 6436374	
10.00 – 10.30	Регистрация участников	
10.30 – 10.40	Открытие семинара, знакомство участников	
10.40 – 11.00	О проекте "Гражданское общество за прозрачность власти на Северо-западе России. Предотвращение конфликта интересов в бюджетном процессе" и проектных задачах семинара	презентация, Д.А. Антонюк
11.00 – 11.30	Текущая политика Администрации Новгородской области по вопросам взаимодействия с НКО и перспективы развития межсекторного партнерства	А.Г. Романов
11.30 – 12.15	Результаты исследования прозрачности бюджетного процесса и возможностей для общественного участия в бюджетном процессе в Новгородской области	презентация, Д. А. Антонюк
12.15 – 12.45	<i>Перерыв</i>	
12.45 – 13.15	Возможности общественного участия в бюджетном процессе на основе анализа нормативно-правовой базы Новгородской области	презентация результатов анализа, Ю.Н. Никифорова
13.15 – 14.00	Перспективы сотрудничества НКО и органов власти в вопросах развития нормативно-правовой базы бюджетного процесса Новгородской области	дискуссия Ю.Н. Никифорова
14.00 – 15.00	<i>Обед</i>	
15.00 – 15.30	Административная и бюджетная реформы в РФ - новые возможности для НКО и средств массовой информации	презентация Д.А. Антонюк Ю.Н. Никифорова
15.30 – 16.00	Организация постоянного мониторинга бюджетного процесса для нужд прикладного бюджетного анализа /на опыте ЦПГИ "Участие", Псков/	презентация А.Н. Васильев
16.00 – 16.30	<i>Перерыв</i>	
16.30 – 17.30	Взаимодействие органов власти Новгородской области и неправительственных организаций: ценный опыт и новые надежды	круглый стол ведущий Д. Антонюк
17.30 – 18.00	Подведение итогов, завершающие выступления	

Appendix 5. Program of the conference in Pskov.

Итоговая конференция проекта "Гражданское общество за прозрачность власти на Северо-западе России. Предотвращение конфликта интересов в бюджетном процессе"

26-27 декабря 2007 года, г. Псков

12.00 – 14.00	26 декабря 2007 года, среда Заезд и размещение гостей	Ю.Н. Никифорова
14.00 – 16.00	Встречи экспертов из Великого Новгорода и Петрозаводска в Псковском областном Собрании депутатов (Комитет по труду и социальной политике и Комитет по бюджету, финансам и налоговой политике)	М.Г. Густова Ю.Н. Никифорова
16.00-17.30	Культурная программа для иногородних экспертов	Ю.Н. Никифорова
17.30-19.00	Открытие конференции (ГУК "Областной Центр народного творчества, Некрасова д. 10), представление участников	Д.А. Антонюк; Н.В. Костенко; Л.В. Прохорова
19.00	Ужин знакомств	
	27 декабря 2007 года, четверг ГУК "Областной Центр народного творчества", Некрасова д.10	
10.30 – 11.00	Представление участников, уточнение программы работы	Ю.Н. Никифорова
11.00 – 11.15	О проекте "Гражданское общество за прозрачность власти на Северо-западе России. Предотвращение конфликта интересов в бюджетном процессе"	Д.А. Антонюк Л.В. Прохорова
11.15 – 11.30	Впечатления о визите в Псковское областное Собрание депутатов.	А.С. Ревайкин Н.В. Костенко
11.30 – 12.00	О результатах исследования прозрачности бюджета и возможностей общественного участия в Псковской области	Ю.Н. Никифорова Н.В. Тромп
12.00-12.30	<i>Перерыв на кофе</i>	
12.30-14.00	Обсуждение результатов исследования и подготовка рекомендаций по повышению прозрачности бюджета и расширению возможностей для общественного участия в бюджетном процессе в Псковской области	дискуссия, модераторы Л.В. Прохорова П.В. Дружинин
14.00 – 15.00	<i>Обед (кафе "Хлебная Слобода")</i>	
15.00 – 16.00	Итоги реализации проекта в Республике Карелия, Новгородской и Псковской областях, представление публикаций проекта	Л.В. Прохорова Д.А. Антонюк
16.00 – 16.10	<i>Перерыв</i>	
16.10 – 17.00	Перспективы продолжения бюджетной работы: 1. Административная и бюджетная реформы в РФ - новые возможности для НКО и средств массовой информации. 2. Совершенствование методики оценки прозрачности бюджета и возможностей общественного участия в бюджетном процессе.	работа в группах модераторы Д.А. Антонюк А.Н. Васильев
17.00 – 17.20	Сообщение об итогах работы в группах. Подведение итогов.	Д.А. Антонюк