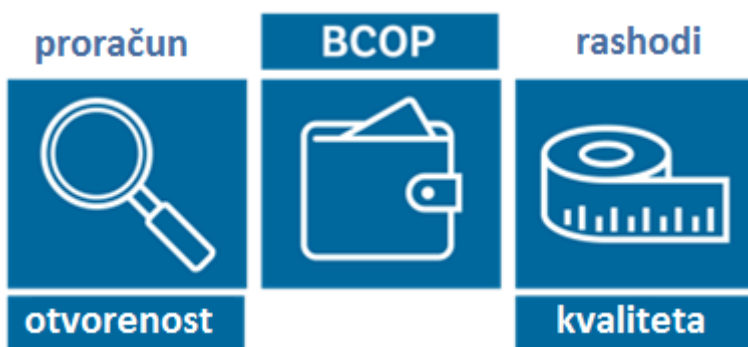




# UČEŠĆE GRAĐANA U IZRADI PRORAČUNA



Zajednica prakse za proračun (BCOP) PEMPAL-a  
Radna skupina za proračunsku pismenost i transparentnost (BLTWG)  
Sažetak diskusije održane na videokonferenciji 12. studenoga/novembra 2020.

**STUDENI/NOVEMBAR 2020.**

**Autorska prava© 2020. BCOP PEMPAL-a**

Sva prava pridržana. Nijedan dio ovog dokumenta ne smije se umnožavati, prenositi ili u bilo kojem obliku distribuirati bez prethodnog pisanog dopuštenja BCOP-a PEMPAL-a, izuzev u nekomercijalne svrhe dopuštene zakonom o autorskom pravu. Za svaku izmjenu smjernica za sporazume o suradnji u ovom dokumentu nužan je citat u kojem se navodi da se ovaj dokument upotrebljavao te da je izmijenjen.

Kontakt: [kmalafeeva@worldbank.org](mailto:kmalafeeva@worldbank.org)



**Zajednica prakse za proračun (BCOP)**

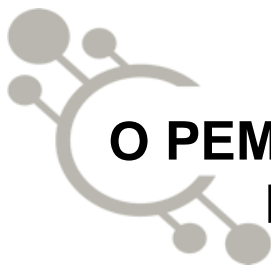
T: +7 495 745 70 00 interni broj 2038 ili +7 499 921 20 38

E: [BCOP@worldbank.org](mailto:BCOP@worldbank.org)

Internetske stranice: [www.pempal.org](http://www.pempal.org)

# Sadržaj

O PEMPAL-u, BCOP-u i BLTWG-u.....	4
UVODI .....	5
1. PREGLED NACRTA PROIZVODA ZNANJA O MEHANIZMIMA ZA NACIONALNA MINISTARSTVA FINACIJA KOJIMA SE OLAKŠAVA UČEŠĆE GRAĐANA U IZRADI PRORAČUNA NA PODNACIONALNOJ RAZINI I DIZAJNIRAJU INICIJATIVE ZA UČEŠĆE GRAĐANA U IZRADI PRORAČUNA NA NACIONALNOJ RAZINI .....	6
2. KOMENTARI KOLEGA IZ SVJETSKE BANKE .....	13
3. DISKUSIJE ZA OKRUGLIM STOLOM, KOMENTARI I BUDUĆI KORACI .....	18



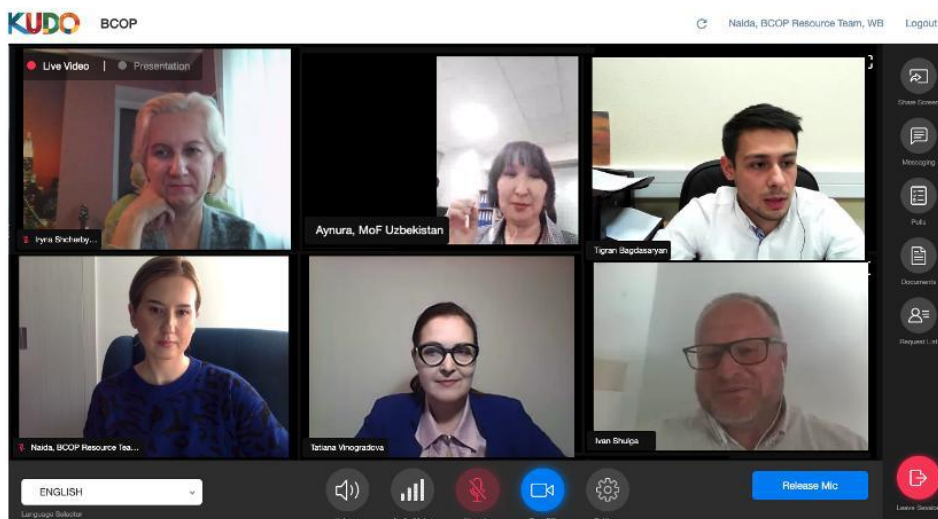
## O PEMPAL-u, BCOP-u i BLTWG-u

Mreža „upravljanje javnom potrošnjom – učenje uz međusobnu podršku” (PEMPAL) predstavlja multilateralno nastojanje da se olakša razmjena profesionalnog iskustva i prijenos znanja među stručnjacima s praktičnim znanjem o upravljanju javnim financijama iz zemalja diljem Europe i srednje Azije. PEMPAL ima tri tematske zajednice prakse (COP-ove): 1) Zajednicu prakse za proračun (BCOP), 2) Zajednicu prakse za riznicu (TCOP) i 3) Zajednicu prakse za unutarnju reviziju (IACOP), njegovi ključni donatori i razvojni partneri su švicarsko Državno tajništvo za ekonomske poslove (SECO), Ministarstvo financija Ruske Federacije, Europska komisija i Svjetska banka.

Glavni cilj BCOP-a jest pružiti podršku ministarstvima financija (MF-ovima) zemalja članica u provođenju reformi kako bi se poboljšala učinkovitost i odgovornost u pogledu proračuna. Radna skupina za proračunsku pismenost i transparentnost (BLTWG), koja djeluje od 2015., bavi se proučavanjem međunarodnih iskustava u pogledu proračunske pismenosti, otvorenosti i javne dostupnosti te sudjelovanja i angažmana javnosti u proračunskom procesu. 18 zemalja od 21 zemlje članice BCOP-a njezine su članice: Albanija, Armenija, Azerbajdžan, Bosna i Hercegovina, Bjelarus, Hrvatska, Kazahstan, Kosovo, Kirgiska Republika, Moldova, Sjeverna Makedonija, Rumunjska, Ruska Federacija, Srbija, Tadžikistan, Turska, Ukrajina i Uzbekistan.

Sredinom 2020., nakon dovršetka rada na opsežnom proizvodu znanja usmjerenom na široku temu sudjelovanja javnosti ([Sudjelovanje javnosti u fiskalnoj politici i proračunskom procesu](#)), BLTWG započeo je izrađivati napomene znanja o užim i ciljanim podtemama. Izrada dva takva proizvoda planirana je za FG 2021.: 1) *Mehanizmi za nacionalna ministarstva financija kojima se olakšava učešće građana u izradi proračuna na podnacionalnoj razini i dizajniraju inicijative za učešće građana u izradi proračuna na nacionalnoj razini* te 2) *Mehanizmi za angažman djece/mladih u izradi proračuna*.

## Uvodi



### **Zajednica prakse za proračun (BCOP) PEMPAL-a Radna skupina za proračunsku pismenost i transparentnost (BLTWG)**

**Videokonferencijska radionica na temu razvoja proizvoda znanja o  
*Mehanizmima za nacionalna ministarstva financija kojima se olakšava  
učešće građana u izradi proračuna na podnacionalnoj razini i  
dizajniraju inicijative za učešće građana u izradi proračuna na  
nacionalnoj razini***

12. studenoga/novembra 2020.

#### **Sažetak**

12. studenoga/novembra BLTWG je održao sastanak radi predstavljanja prvog nacrtu proizvoda znanja *Mehanizmi za nacionalna ministarstva financija kojima se olakšava učešće građana u izradi proračuna na podnacionalnoj razini i dizajniraju inicijative za učešće građana u izradi proračuna na nacionalnoj razini*. Sastanak je održan videokonferencijskom vezom, a njime je predsjedavala gđa Iryna Shcherbyna, koordinatorka Resursnog tima BCOP-a i viša stručnjakinja Svjetske banke za javni sektor. Ciljevi sastanka bili su: i. predstaviti prvi nacrt proizvoda znanja BLTWG-a *Mehanizmi za nacionalna ministarstva financija kojima se olakšava učešće građana u izradi proračuna na podnacionalnoj razini i dizajniraju inicijative za učešće građana u izradi proračuna na nacionalnoj razini* te ii. prikupiti povratne informacije i komentare o

nacrtu proizvoda na temelju kojih će se proizvod finalizirati. Izlaganja su dostupna na [internetskim stranicama](#) PEMPAL-a.

U svom uvodnom govoru, predsjednica je izrazila dobrodošlicu sudionicima na sastanku te je pritom izjavila da su 23 sudionika prisutna, od kojih je 15 predstavnika iz 9 zemalja članica BCOP-a (Azerbajdžan, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Kosovo, Rusija, Turska, Ukrajina i Uzbekistan) te je predstavila gđu Tatianu Vinogradovu, voditeljicu izrade proizvoda znanja BLTWG-a i izlagačicu.

Dnevni red sastojao se od triju glavnih dijelova. U prvom je dijelu gđa Vinogradova predstavila pregled nacrtu proizvoda znanja. U drugom je bloku g. Ivan Shulga, viši stručnjak Svjetske banke za socijalnu zaštitu, iznio uvodne komentare o nacrtu proizvoda znanja i dao svoje preporuke. Na kraju je održan okrugli stol na kojem su sudionici mogli postaviti pitanja o izlaganjima te pružiti povratne informacije, komentare i prijedloge u pogledu nacrtu proizvoda znanja koji će se uzeti u obzir u okviru finalizacije proizvoda znanja.

## **1. Pregled nacrtu proizvoda znanja o Mehanizmima za nacionalna ministarstva financija kojima se olakšava učešće građana u izradi proračuna na podnacionalnoj razini i dizajniraju inicijative za učešće građana u izradi proračuna na nacionalnoj razini**

**U prvom je bloku sastanka predstavljen pregled prvog nacrtu proizvoda znanja BLTWG-a.** Gđa Vinogradova izložila je četiri glavne opsežne cjeline strukture proizvoda znanja: i. konceptualni okvir o učešću građana u izradi proračuna, ii. učešće građana u izradi proračuna u zemljama članicama PEMPAL-a i iii. preporuke za nacionalna ministarstva financija zemalja članica PEMPAL-a u pogledu dizajna inicijativa za učešće građana u izradi proračuna na nacionalnoj razini i olakšavanja učešća građana u izradi proračuna na podnacionalnoj razini.

### **Konceptualni okvir za učešće građana**

**Prema definiciji Ujedinjenih naroda, učešće građana u izradi proračuna mehanizam je ili proces s pomoću kojeg se donose odluke o odredištu**

**cjelokupnih ili dijela dostupnih javnih sredstava i globalno je priznata dobra praksa participativnog upravljanja.** Iako najbolje prakse u planiranju proračuna obično dolaze iz najrazvijenijih zemalja, praksa učešća građana u izradi proračuna najprije se pojavila u jednoj zemlji u razvoju, konkretno u Brazilu. [2019 Participatory Budgeting World Atlas](#) („ATLAS učešća građana u izradi proračuna u svijetu za 2019.”) procjenjuje da je u cijelom svijetu zabilježeno više od 11 000 iskustava u području učešća građana u izradi proračuna. Učešće građana u izradi proračuna primjenjuje se u različite svrhe, kao što je jačanje demokratskih procesa i civilnog društva, jačanje povjerenja u vladu te povećanje ukupne proračunske transparentnosti. Ono služi kao alat za obrazovanje, angažman i osnaživanje građana te intenziviranje zahtjeva za dobrim upravljanjem. Iako je učešće građana u izradi proračuna postala uobičajena praksa, ipak se smatra inovativnim te jednim od najuspješnijih demokratskih i socijalnih inovacija proteklih desetljeća, a istodobno je pogodno za razmjenu i reproduciranje. Učešće građana u izradi proračuna služi i kao alat za pridonosenje ciljevima održivog razvoja. U skladu s nedavnim diskusijama u okviru [Svjetskog urbanog foruma u organizaciji UN-HABITAT-a](#), učešće građana u izradi proračuna može međusektorski pridonijeti ciljevima održivog razvoja u 7 od 17 slučajeva. Procesi učešća građana u izradi proračuna naročito mogu pridonijeti ostvarivanju 16. cilja održivog razvoja – promicati miroljubiva i uključiva društva za održiv razvoj, osigurati pristup pravdi za sve i izgraditi učinkovite, odgovorne i uključive institucije na svim razinama. Dok dizajniraju i provode inicijative za učešće građana u izradi proračuna zemlje osmišljavaju vlastite posebne verzije; međutim, inicijative obično u većoj ili manjoj mjeri prate model koji je nastao u gradu Porto Alegre u Brazilu, u razdoblju 1989.–2004. Učešće građana u izradi proračuna obično se održava u razdoblju od jedne godine, i to u više krugova koji se sastoje od jednogodišnjeg niza sastanaka te čine ciklus podijeljen u pet ključnih faza. U prikazu 1. predstavljene su uobičajene glavne faze procesa učešća građana u izradi proračuna, od faze dizajniranja do faze provedbe.

### **Prikaz 1.: Elementi procesa učešća građana u izradi proračuna**



## UOBIČAJENI CIKLUS UČEŠĆA GRAĐANA U IZRADI PRORAČUNA

1. **Dizajn procesa.** Upravljački odbor, predstavnik zajednice, uspostavlja pravila partnerstva s vladinim službenicima kako bi osigurao da je proces uključiv i da ispunjava lokalne potrebe.
2. **Razmjena ideja.** Stanovnici razmjenjuju ideje za projekte i diskutiraju o njima na sastancima i s pomoću alata za komunikaciju internetom. Time se angažira šira zajednica kako bi se osiguralo njezino sudjelovanje u tim odlukama.
3. **Izrada prijedloga.** Dobrovoljci, uobičajeno nazvani delegati za proračun, razvijaju ideje u izvedive prijedloge koje zatim provjeravaju stručnjaci.
4. **Glasovanje.** Stanovnici glasuju o načinu raspodjele raspoloživog proračuna na prijedloge. Daju svoj izravan, demokratski glas za budućnost svoje zajednice.
5. **Financiranje pobjedničkih projekata.** Vlada provodi pobjedničke projekte. Vlada i stanovnici prate i nadgledaju provedbu.

Projekt učešća građana u izradi proračuna  
<https://www.participatorybudgeting.org>

3

### **Učešće građana u zemljama članicama PEMPAL-a**

Na temelju informacija prikupljenih u okviru mini-ankete koju je BLTWG proveo u listopadu/oktobru 2020. i drugih analiza dokumentacije, nekoliko je zemalja članica PEMPAL-a provelo inicijative za učešće građana u izradi proračuna. Navedeno uključuje Armeniju, Bugarsku, Hrvatsku, Gruziju, Kazahstan, Moldovu, Rumunjsku, Rusku Federaciju, Tursku (općina Çanakkale), Ukrajinu i Uzbekistan. Posebno se ističu primjeri iz Rusije i Ukrajine, koji su i predstavljeni na sastanku. Oba primjera uključuju sudjelovanje nacionalne razine u promicanju i sufinanciranju podnacionalnih inicijativa. Nema poznatih primjera provedbe inicijativa za učešće građana u izradi proračuna na nacionalnoj razini u zemljama članicama PEMPAL-a; štoviše, u svijetu su dobro poznata tek dva primjera takve prakse: u Portugalu i u Južnoj Koreji. (vidjeti okvir 1.)

#### **Okvir 1. Primjeri inicijativa za učešće građana u izradi proračuna na razini nacionalne vlade**

Portugal je 2017. proveo tri inicijative malog razmjera: jednu općenitu, jednu usmjerenu na mlade i jednu usmjerenu na škole. Među područjima rashoda obuhvaćenima tim nacionalnim inicijativama bila je kultura, znanost, obrazovanje i obrazovanje odraslih, poljoprivreda, pravosuđe i javna uprava. Promicanje učešća građana u izradi proračuna na nacionalnoj razini isto je tako bilo obilježeno izraženom komponentom vidljivosti.



Nacionalna vlada Južne Koreje 2018. je uvela učešće građana u izradi proračuna na nacionalnoj razini. Putem tog mehanizma građani mogu predlagati projekte putem interneta, poštom ili uživo. Resorna ministarstva potom pregledavaju prijedloge te popis predloženih projekata podnose odboru za nacionalno učešće građana u izradi proračuna, koji održava diskusiju o tim prijedlozima radi daljnjeg odabira. U okviru natječaja za učešće građana u izradi proračuna održanog 2020., građani su podnijeli 1399 prijava, od čega je odabrano 38 projekata. Među odabranim projektima njih 23, u vrijednosti od 46,6 milijuna USD, odnosilo se na područja onečišćenja, javne sigurnosti, zapošljavanja i okoliša, a 15 je projekata, u vrijednosti od 46,4 milijuna USD, bilo usmjereno na pružanje potpore društveno ranjivim skupinama, osobama s invaliditetom, ženama, vojnom osoblju, djeci i adolescentima. U Koreji učešće građana u izradi proračuna na nacionalnoj razini organizira i održava Ministarstvo gospodarstva i financija. U tu je svrhu u okviru Ministarstva uspostavljen novi odjel koji je zadužen isključivo za upravljanje procesom učešća građana u izradi proračuna na nacionalnoj razini. U procesu sudjeluju i sva resorna ministarstva. Stručno vijeće za podršku, sastavljeno od 68 stručnjaka koje su imenovala resorna ministarstva, pruža podršku resornim ministarstvima u analizi i organizaciji prijedloga te odboru za nacionalno učešće građana u izradi proračuna u vođenju diskusija o prijedlozima koje su resorna ministarstva dostavila odboru. Vremenski okvir tog procesa u Južnoj Koreji odvija se istodobno s uobičajenim rasporedom za pripremu proračuna izvršne vlasti (tj. proračunski prijedlog koji sastavlja i usvaja vlada te koji se podnosi parlamentu). Građani prijedloge projekata mogu podnijeti do travnja. U travnju i svibnju relevantna ministarstva pregledavaju prijedloge (provjera). U lipnju i srpnju odbor za nacionalno učešće građana u izradi proračuna održava diskusije o prijedlozima projekata koje su razmotrila resorna ministarstva. U srpnju se utvrđuju prioritete, pri čemu su glas odbora i glas putem interneta u omjeru od 50%-50%. U kolovozu Ministarstvo gospodarstva i financija uključuje odabrane projekte u proračunski prijedlog. Nacionalna vlada Južne Koreje 2019. je omogućila uključivije nacionalno učešće građana u izradi proračuna – 50 članova iz društveno ranjivih skupina priključeno je odboru za nacionalno učešće građana u izradi proračuna (koji se sastoji od ukupno 400 članova).

Izvor: Dias, N., ed. (2018.). [Hope for Democracy 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide](#). Epopeia Records, Oficina; [14th "Best Practice in Citizens' Participation" Award](#), The International Observatory on Participatory Democracy (IOPD); [Presentation of the PB Division of the South Korea Ministry of Economy and Finance](#)

## **Preporuke za dizajn učešća građana**

Prije diskusije o preporukama, gđa Vinogradova iznijela je ideje za dizajn inicijativa za učešće građana u izradi proračuna nakon postavljenih pitanja kako je izloženo u prikazu 2.

## Prikaz 2.: Opća pitanja u pogledu učešća građana u izradi proračuna



### OPĆENITA OKVIRNA PITANJA ZA DIZAJNIRANJE MEHANIZAM PB-a

1. **Kakav su si cilj postavile vlade?** (Institucionalni, javnog upravljanja, gospodarski ili socijalni?)
2. **Na kojoj se razini odvija proces PB-a?** (npr. manja dodjela bespovratnih sredstava za projekte građana ili određivanje prioriteta u pogledu proračuna, povezano s određenom temom ili nekim od područja)
3. **Kako će se građanima zemlje omogućiti prilike za sudjelovanje u PB-u bez ograničenja?**
4. **U kojoj će fazi biti uključeni građani?** (u pripremi postupka, određivanju prioriteta u pogledu proračuna ili idejama za projekt, provedbi, monitoringu?)
5. **Koja je metoda angažmana?** (rasprave uživo, putem interneta ili oboje)

10

Cilj. Razvoj cjelokupnog procesa (utvrđivanje modela, postupka, vremenskog okvira i infrastrukture) oblikuje se u skladu s predviđenim ciljem učešća građana u izradi proračuna. Postupke učešća građana u izradi proračuna određuje primarni cilj vlade – želi li vlada prije svega pojačati povjerenje, usredotočiti se na efikasnost javnih službi, poboljšati proračunsku transparentnost ili angažirati obespravljenе i tradicionalno marginalizirane zainteresirane strane.

Opseg. Opsegom se utvrđuje vrsta inicijative za učešće građana u izradi proračuna, iznosi financiranja i pokrivenost (tj. hoće li biti povezana s jednim sektorom, na primjer sektorom kulture, okoliša, obrazovanja ili regionalnog razvoja, ili s nekoliko sektora).

Dostupnost/prilike za učešće. Dostupnošću se utvrđuju ciljne skupine građana ovisno o području u kojem se provodi konkretna inicijativa za učešće građana u izradi proračuna. Na primjer, ako se inicijativa planira provesti na općinskoj razini, potrebno je doprijeti do stanovnika cijele općine i osigurati njihov angažman. S druge strane, ako se inicijativa provodi na nacionalnoj razini, trebala bi biti usmjerena na ciljne građane diljem zemlje. Međutim, potrebno je napomenuti i to da se treba primijeniti načelo uključivosti te da se trebaju osigurati posebne mogućnosti nedovoljno zastupljenim skupinama građana (npr. migranti, marginalizirane skupine građana, građani s invaliditetom itd.).

Vrijeme za učešće. Četvrtim pitanjem utvrđuje se faza, odnosno faze angažmana građana u pogledu proračunskog ciklusa. To može uključivati fazu

pripreme proračuna (kao što je bio slučaj u Južnoj Koreji), provedbenu fazu, ili obje. Građani isto tako mogu sudjelovati u monitoringu i procjeni provedbe projekta.

Kako omogućiti učešće. Naposlijetku, peto pitanje odnosi se na metodu uključivanja građana. Općenito se vjeruje da je učešće građana u izradi proračuna u svojoj najboljoj verziji proces promišljanja u kojem sudionici mogu diskutirati i raspravljati o prednostima različitih prijedloga prije glasanja. Prijedlozi se mogu podnositi te se o njima može raspravljati putem internetskih platformi, uz eventualne sastanke zajednice na kojima građani izravno sudjeluju. Neizravno sudjelovanje građana (preko delegata ili predstavnika) manje je uobičajeno kad je riječ o učešću građana u izradi proračuna.

**Zatim je gđa Vinogradova predložila da se na učešće građana u izradi proračuna primijeni ekosustavni pristup.** Ekosustavni pristup biološka je metafora koja se primjenjuje u ekonomskim studijama i studijama o upravljanju te se uvelike upotrebljava u širenju inovativnih rješenja zbog povezanosti ekosustava s održivošću i primarnom motivacijom iskorištavanja svojstava samoorganiziranja koje posjeduju prirodni ekosustavi. Taj je pristup nedavno primijenio OECD kao teoretski pristup unaprjeđenju i proširenju socijalnih inovacija. Moguće ga je primijeniti i na učešće građana u izradi proračuna s obzirom na to da se ono može smatrati socijalnom inovacijom. Njime se omogućuje grupiranje različitih mehanizama te njihovo razmatranje na sustavan način. Primjenom tog pristupa na učešće građana u izradi proračuna kao upravljačkog modela vlade bi stvorile okvir koji se temelji na sljedećih šest sustavno međusobno povezanih elemenata: i. informiranje i podrška javnosti, ii. zakonodavstvo i propisi, iii. izvori financiranja, iv. ljudski kapital, v. infrastruktura i vi. monitoring i evaluacija.

**Nakon razmjene stajališta u pogledu teorije, diskusija je usmjerena na preliminarne preporuke koje bi nacionalna ministarstva financija trebala razmotriti pri dizajniranju inicijativa za učešće građana u izradi proračuna na nacionalnoj razini i olakšavanju učešća građana u izradi proračuna na podnacionalnoj razini.** Ključne preporuke za inicijative uključuju sljedeće: i. prepoznavanje povezanosti učešća građana u izradi proračuna sa sve većim povjerenjem građana u vladu i efikasnošću javnih službi, ii. utvrđivanje konkretnih željenih ciljeva u pogledu mehanizma za nacionalno učešće građana u izradi proračuna u skladu s potrebama određene zemlje te usvajanje odgovarajućeg holističkog pristupa i iii. prepoznavanje potrebe za pružanjem neograničenog pristupa inicijativama za učešće građana u izradi proračuna, uključujući pristup marginaliziranih i nedovoljno zastupljenih skupina.

Dodatne preporuke za nacionalnu razinu koje se odnose na jačanje informiranja i podrške javnosti uključuju: razvoj strategije za pojačano informiranje, koordinaciju strateške komunikacije i obraćanja javnosti, pokretanje nacionalnog internetskog portala, organizaciju javnih skupova/izlaganja, objavu i distribuciju materijala, organizaciju promicanja putem medija, izravnu komunikaciju s ciljanim izbornim jedinicama kako bi ih se uključilo u infrastrukturu učešća građana u izradi proračuna, te upotrebu glavnih PR alata za distribuciju informacija o pokretanju učešća građana u izradi proračuna. Izlagač je predložio izradu regulatornog okvira za integriranje učešća građana u izradi proračuna u proces izrade proračuna te promicanje integriranja učešća građana u izradi proračuna u planove rada resornih ministarstava.

Kad je riječ o financiranju inicijativa za učešće građana u izradi proračuna, određena bi se sredstva trebala izdvojiti iz državnog proračuna kroz proračune resornih ministarstava za potrebe učešća građana u izradi proračuna, uzimajući u obzir eventualno sufinanciranje iz proračuna različitih razina ili iz doprinosa građana, privatnog sektora, međunarodnih razvojnih organizacija i/ili nevladinih organizacija.

Jačanje sposobnosti ljudskih resursa povezanih s učešćem građana u izradi proračuna trebalo bi se provoditi proučavanjem primjera najboljih globalnih praksi, organiziranjem osposobljavanja za javne službenike u pogledu konkretnih tehničkih vještina (angažman, moderiranje, stručnost u projektima, postupak učešća građana u izradi proračuna), razvojem alata za e-učenje te pružanjem metodološke i tehničke pomoći za potrebe inicijativa za određene sektore.

Trebala bi se uspostaviti posebna infrastruktura za planiranje i provedbu učešća građana u izradi proračuna na nacionalnoj razini. Moguće opcije uključuju: ured za kontakt nadležan za nacionalno učešće građana u izradi proračuna (u svojstvu resursnog centra koji pruža pomoć pri izgradnji kapaciteta i tehničku pomoć, provodi monitoring i podnosi izvještaje ministarstvu financija o ukupnom učešću građana u izradi proračuna), radni odbor za nacionalno učešće građana u izradi proračuna (sastoji se od predstavnika resornih ministarstava i proračunskih tijela) i stalna stručna skupina (sastoji se od tehničkih stručnjaka za monitoring, evaluaciju, izradu politika, postupke učešća građana u izradi proračuna te razvoj zakonskih i regulatornih osnova i smjernica za učešće građana u izradi proračuna). Dodatna nadležna tijela mogu uključivati vijeće za nacionalno učešće građana u izradi proračuna, radne skupine unutar ministarstava, sektorska vijeća te mrežu istraživačkih centara/skupina civilnog

društva/praktičara/stručnjaka. Ti su infrastrukturni elementi neobvezni, a njihov sastav trebao bi se utvrditi u skladu s opsegom konkretne inicijative za učešće građana u izradi proračuna. Na primjer, ako je inicijativa usmjerena na nedovoljno zastupljene, marginalizirane ili ranjive skupine građana, mogla bi se uspostaviti posebna stručna radna skupina. Naposljetku, važno je provoditi monitoring i evaluaciju učešća građana u izradi proračuna s pomoću pokazatelja učinka i evaluacija učinka.

**Pružene su i dodatne preporuke za nacionalna ministarstva financija kojima se olakšava učešće građana u izradi proračuna na podnacionalnoj razini.**

Kad je riječ o jačanju informiranja i podrške javnosti, nacionalna ministarstva financija mogu poticati podnacionalne razine vlasti na informiranje širokog spektra javnosti i ostvarenje podrške javnosti u pogledu učešća građana u izradi proračuna na podnacionalnoj razini s pomoću strategija za pojačano informiranje, internetskih portala ili drugih sredstava. Podrška koju pružaju ministarstva financija može uključivati izradu posebne stranice na nacionalnom internetskom portalu, sudjelovanje na javnim skupovima na podnacionalnim razinama, objavu i distribuciju materijala te promicanje praksi na podnacionalnim razinama putem nacionalnih medija.

Nacionalnim ministarstvima financija preporučuje se razvoj standarda/smjernica za provedbu inicijativa za učešće građana u izradi proračuna na podnacionalnoj razini i olakšavanje razvoja podnacionalnog regulatornog okvira. Može se osigurati i mogućnost izdvajanja podnacionalnih sredstava za učešće građana u izradi proračuna. Za razvoj sposobnosti ljudskih resursa na podnacionalnoj razini mogu se provesti aktivnosti slične onima za nacionalnu razinu. Trebao bi se podupirati razvoj podnacionalne infrastrukture za planiranje i provedbu učešća građana u izradi proračuna, po uzoru na prethodno navedeno za nacionalnu razinu.

naposljetku, kad je riječ o monitoringu i evaluaciji inicijativa za učešće građana u izradi proračuna na podnacionalnoj razini preporučuje se razvoj zajedničke metodologije za procjenu kvalitete inicijativa za učešće građana u izradi proračuna, uz uspostavljanje pokazatelja i mehanizama za evaluaciju te uz transparentno izvještavanje. Ako nacionalno ministarstvo financija ima uspostavljen program razvoja inicijativa za učešće građana u izradi proračuna pri čemu troši sredstva vlade, trebao bi se uspostaviti jedinstveni nacionalni sustav za monitoring u kojem će se objedinjavati podaci svih podnacionalnih jedinica.

## 2. Komentari kolega iz Svjetske banke

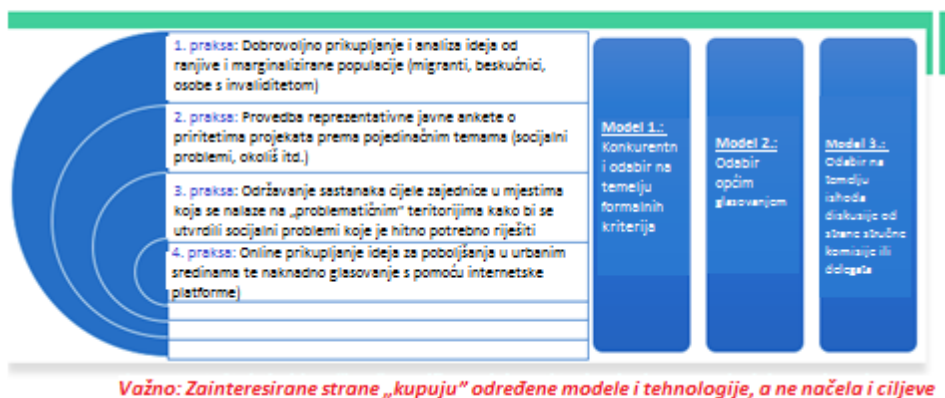
**G. Ivan Shulga, viši stručnjak Svjetske banke za socijalnu zaštitu iznio je svoje komentare, navodeći da je prvi nacrt proizvoda znanja rezultat uspješnog rada koji sadržava veliku količinu korisnih informacija.** U svojem je izlaganju pružio komentare sa stajališta praktičara u pogledu dijelova za koje preporučuje da se dodaju nacrtu proizvoda znanja, uključujući iznošenje čvrstih argumenata kako bi se visokopozicionirane donositelje odluka uvjerilo u korisnost uvođenja učešća građana u izradi proračuna, s obzirom na to da su oni često skeptični prema takvim inicijativama. Izlaganje je bilo podijeljeno u četiri glavna dijela: i. čimbenici koji se odnose na strategiju promicanja učešća građana u izradi proračuna, ii. utvrđivanje prioriteta i redoslijeda instrumenata za promicanje učešća građana u izradi proračuna, iii. određeni aspekti provedbe, iv. prijedlozi za daljnji rad.

**U proizvodu znanja trebalo bi se jasno navesti zašto se promiče učešće građana u izradi proračuna te koji se model učešća građana u izradi proračuna promiče/dizajnira.** Postoje brojne različite varijante učešća građana u izradi proračuna; važno je pojasniti te različite verzije i utvrditi razliku među njima te sistematizirati i operacionalizirati sve postojeće pristupe i modele u okviru proizvoda znanja kako bi se zemljama članicama PEMPAL-a osigurala njegova praktična uporabljivost. U prikazu 3. predstavljeni su konkretni primjeri verzija učešća građana u izradi proračuna koje se primjenjuju u SAD-u, J. Koreji, Rusiji i Armeniji. One se kreću od izravnog prikupljanja ideja ciljnih marginaliziranih skupina, provedbe anketa o utvrđivanju prioriteta među projektima u ciljnim sektorima rashoda i održavanja sastanaka zajednice radi utvrđivanja projekata do prikupljanja prijedloga za velike urbane projekte putem interneta. Ti se pristupi znatno razlikuju, ne samo kad je riječ o konceptu već i u tehničkom smislu te u pogledu procesa odabira i glasanja. Istodobno se moraju razmotriti različiti razlozi uvođenja učešća građana u izradi proračuna. Na primjer, u Rusiji su u inicijativama za učešće građana u izradi proračuna sudjelovale različite razine vlasti koje su za to imale različite primarne razloge. Ministarstvo financija možda će htjeti uključiti javnost u diskusiju o pitanjima proračuna, regionalni guverneri možda će htjeti pojačati povjerenje javnosti u vladu, a gradonačelnik će na lokalnoj razini možda htjeti iskoristiti mogućnost pristupa dodatnim sredstvima s viših razina koja su izdvojena za učešće građana u izradi proračuna i/ili osnažiti civilno društvo putem takvih inicijativa. Poboljšanje društvene integracije i uključenosti isto tako može biti razlog uvođenja učešća građana u izradi proračuna. U Rusiji su inicijative za učešće građana u izradi proračuna bile obuhvaćene sadržajem reforme lokalne samouprave. Stoga je važno različitim zainteresiranim stranama predstaviti

različite prednosti učešća građana u izradi proračuna, s obzirom na to da ono može biti usmjereno na različite skupine.

### Prikaz 3.: Primjeri različitih modela učešća građana u izradi proračuna

## Raznolikost praksi i modela u pogledu učešća građana u izradi proračuna



**Još jedan važan element dizajniranja učešća građana u izradi proračuna jest trošak.** Ako se troškovi pažljivo ne razmotre, učešće građana u izradi proračuna moglo bi se pretvoriti u puku formalnost. Važno je odmah na početku utvrditi potrebe za financiranjem i izvore financiranja te odrediti izvršna tijela. Procesi za koje bi se trebali prethodno isplanirati odgovarajući troškovi uključuju: razvoj dizajna/metodologije i njihov pregled nakon svakog ciklusa, planiranje i provedbu kampanje za informiranje, organiziranje i provedbu radionica i osposobljavanja za različite skupine sudionika, pripremu i moderiranje diskusija, pregled prijedloga s tehničkog stajališta, monitoring i analizu rezultata itd.

**Promicanje učešća građana u izradi proračuna ključno je te bi se u okviru proizvoda znanja trebali utvrditi prioritete među različitim opcijama u pogledu pristupa.** U prikazu 4. predstavljeni su različiti elementi/faze promicanja. G. Shulga detaljno je predstavio primjer modela koji se primjenjuje u Rusiji, u skladu s kojim je u suradnji s ministarstvom financija i timom Svjetske banke uspostavljen peteročlani tim koji je dvije godine putovao po raznim dijelovima zemlje. Tim je razgovarao uživo sa stotinama službenika na regionalnoj i općinskoj razini iz svakog od posjećenih mjesta. Izrađen je posebni model te je svim jedinicama pružen standardizirani obrazac i skup propisa za

upotrebu u dizajniranju i provedbi učešća građana u izradi proračuna. Nakon tog kruga posjeta s ciljem promicanja, oko dvije trećine regija u Rusiji odlučilo je isprobati učešće građana u izradi proračuna. Nakon faze promicanja provedene su kampanje za informiranje u okviru kojih su pružene konkretne savjetodavne usluge u pogledu dizajniranja i provedbe. Konačno, nakon nekoliko godina stjecanja iskustva, razvijena je opsežna mreža zainteresiranih strana, koja je proširena po cijeloj zemlji te je pokrenut poseban internetski portal.

Drugi primjer predstavljen na sastanku je Portugal, gdje je primijenjen drugačiji pristup promicanju. Riječ je o pristupu „odozdo prema gore“, u kojem su se općine koje su prve testirale učešće građana u izradi proračuna udružile kako bi zajedno motivirale ostale općine te omogućile njihov angažman. Taj pristup možda neće biti primjenjiv u zemljama članicama PEMPAL-a s obzirom na to da bi mogao predugo trajati. Program nacionalnog učešća građana u izradi proračuna u Portugalu je pridonio i promicanju učešća građana u izradi proračuna u cijeloj zemlji (među ostalim putem kampanje u kojoj je po različitim dijelovima zemlje i uz povećanu medijsku popraćenost putovao autobus posebno osmišljen za potrebe promicanja); međutim, treba napomenuti da je sve to uslijedilo nakon što su na podnacionalnoj razini provedene stotine inicijativa za učešće građana u izradi proračuna.

U primjeru Škotske, nacionalna razina potaknula je podnacionalne jedinice na uvođenje učešća građana u izradi proračuna na način da je osigurala visoku razinu početnog sufinanciranja od 50; takva razina sufinanciranja možda neće biti dugoročno održiva, ali mogla bi biti korisno rješenje za brz početak djelovanja. Općenito je važno uspostaviti ravnotežu u pogledu instrumenata za poticanje i uloga različitih razina vlasti kako bi se nastojao osigurati prirodni proces razvoja inicijativa.

#### **Prikaz 4.: Instrumenti za promicanje učešća građana u izradi proračuna: utvrđivanje prioriteta i redoslijeda**



*Infrastruktura za učešće građana u izradi proračuna koju je potrebno istovremeno izgraditi*

**Važno je razmotriti nekoliko aspekata provedbe inicijativa za učešće**



**građana u izradi proračuna.** Kad je riječ o zakonodavstvu, bilo bi preveliko pojednostavljenje tvrditi da bi bilo primjereno ili dostatno u ranoj fazi procesa usvojiti nacionalne/regionalne zakone kojima se propisuje učešće građana u izradi proračuna na lokalnoj razini. Takvi zakoni ne mogu se jednostavno kopirati od neke druge zemlje s obzirom na to da moraju biti prilagođeni posebnim okolnostima, kapacitetima, ustrojstvu, konkretnom odabranom modelu te razlozima za uvođenje učešća građana u izradi proračuna koji se odnose na određenu zemlju. Najvažnije je da položaj i razina razumijevanja učešća građana u izradi proračuna budu dovoljno razvijeni na lokalnoj razini. U Rusiji su odgovarajući zakoni doneseni tek dvanaest godina nakon provedbe prve inicijative za učešće građana u izradi proračuna. Takvo što moguće je tek nakon što se proces temeljito ispita na lokalnoj razini te se korištena terminologija ustali. Osim toga, važan element je javna provjera, za koji je potrebno mnogo vremena da se razvije. Isto je tako važno osigurati dovoljnu zakonodavnu fleksibilnost kako bi svaka provedbena jedinica mogla odabrati najprikladniji model.

Još je jedan važan element sufinanciranje. U Rusiji je učešće građana u izradi proračuna pokrenuto u vrlo zabačenim područjima zemlje kako bi se riješili osnovni socioekonomski problemi najranjivijih skupina stanovništva. Dobrovoljno sufinanciranje s pomoću doprinosa lokalnih zajednica imalo je važnu ulogu u utvrđivanju prioriteta među problemima koji bi se trebali riješiti putem projekata učešća građana u izradi proračuna. Važna značajka bila je ta da sufinanciranje s pomoću doprinosa zajednice nije bilo obvezno te su iznosi doprinosa bili relativno mali. Kasnije je element sufinanciranja ukinut u brojnim praksama učešća građana u izradi proračuna u Rusiji. Općenita lekcija koja je naučena iz tog iskustva jest ta da ako se sufinanciranje ne uvede na početku, teško se uvodi u kasnijoj fazi, ali ako se uvede u ranijoj fazi, lako ga je kasnije ukinuti.

Kad je riječ o praksama učešća građana u izradi proračuna na nacionalnoj razini, potrebno je pažljivo odlučiti koji pristup više odgovara određenoj zemlji – „odozgo prema dolje“ ili „odozdo prema gore“. Međutim, prakse učešća građana u izradi proračuna na nacionalnoj razini u svakom slučaju mogu imati važnu ulogu u kampanji informiranja/PR kampanji. Zadnji element provedbe inicijativa za učešće građana u izradi proračuna koji se obično upotrebljava jest učešće građana u izradi proračuna u školama. Riječ je o relativno jeftinom i učinkovitom ulaganju u učešće građana u izradi proračuna te je uglavnom usmjereno na razinu srednjih škola.

**Na kraju izlaganja g. Shulga napomenuo je da proizvod znanja može**

**poslužiti kao odličan alat za poticanje učenja o učešću građana u izradi proračuna.** Nakon toga je ponovio da bi sljedeći nacrt proizvoda trebao biti usmjeren na operacionalizaciju i sistematizaciju modela učešća građana u izradi proračuna. Mogle bi se izraditi i zbirke alata za dizajniranje različitih posebnih inicijativa za učešće građana u izradi proračuna te utvrditi rokovi i redoslijedi promicanja učešća građana u izradi proračuna u skladu s općim okvirnim pristupom na temelju kojeg bi različite zemlje članice PEMPAL-a mogle izabrati prikladne opcije, uključujući metodološke pakete. Naposljetku, BLTWG bi u budućnosti mogao organizirati posebne informativne radionice/osposobljavanja i eventualne stručne posjete, na primjer u Rusiju, s obzirom na mnogobrojna iskustva koja ta zemlja ima u pogledu učešća građana u izradi proračuna.

### **3. Diskusije za okruglim stolom, komentari, i usuglašeni budući koraci**

**Zadnji blok sastanka uključivao je diskusije za okruglim stolom** tijekom kojih su predstavnici zemalja članica koji su bili prisutni i resursni tim BCOP-a postavljali pitanja predavačima te pružili povratne informacije i izložili svoje prijedloge o sljedećoj verziji tog proizvoda znanja.

**Predstavnici su sudjelovali u opsežnoj diskusiji o nedavnim događajima u području učešća građana u izradi proračuna u Rusiji.** Predstavnik iz Ministarstva financija Rusije objasnio je da nedavno doneseni zakoni u Rusiji u području učešća građana u izradi proračuna na nacionalnoj razini, među ostalim, omogućuju lokalnim upravama da provode sveobuhvatnije inicijative za učešće građana u izradi proračuna te pridonose unapređenju mehanizama odgovornosti u pogledu sufinanciranih sredstava prenesenih s viših razina. Iako su tijela na podnacionalnoj razini uvijek izvještavala o svojim inicijativama za učešće građana u izradi proračuna, Ministarstvo financija, u skladu s novim zakonima, dobiva preciznije podatke o financijskom i računovodstvenom izvještavanju. Osim toga, učešće građana u izradi proračuna uzima se u obzir u okviru monitoringa učinka konkretnih projekata s pomoću mehanizma za monitoring planiranja proračuna prema učinku. Ministarstvo financija Rusije radi i na uvođenju jedne inicijative za učešće građana u izradi proračuna na nacionalnoj razini te razmatra mogućnost sveobuhvatnijeg unapređenja uvođenjem mehanizama za učešće građana u izradi proračuna u nacionalne projekte u okviru općeg procesa planiranja proračuna. Planirana inicijativa prvo će uključivati projekte stvaranja ugodnog urbanog prostora. Planira se uključivanje građana u fazu odabira putem glasanja u okviru procesa učešća građana u izradi proračuna.

**Održana je i diskusija o razlikovanju učešća građana u izradi proračuna na nacionalnoj razini od onoga na podnacionalnoj razini.** Nekoliko sudionika navelo je da ta razlika nije jasno pojašnjena, s obzirom na to da su izlaganja uglavnom bila usmjerena na nacionalnu razinu iz perspektive sufinanciranja podnacionalnih inicijativa. Izlagačica gđa Vinogradova napomenula je da su dosad utvrđeni samo primjeri Portugala i Južne Koreje kad je riječ o inicijativama za učešće građana u izradi proračuna na nacionalnoj razini, dok su u nekim drugim slučajevima, kao u onom Ukrajine, prakse provedene na podnacionalnoj razini, unatoč određenoj uključenosti nacionalne razine u sufinanciranju i promicanju. G. Shulga objasnio je da se nacionalno i podnacionalno učešće građana u izradi proračuna uvelike razlikuje. Kad je riječ o nacionalnoj razini, obično se odabere konkretno područje rashoda te se primijene određeni elementi učešća građana u izradi proračuna. Na primjer, prioriteti među projektima u područjima kao što je kultura, izgradnja cesta ili sigurnost utvrđuju se na temelju glasova građana. Osim toga, nacionalna razina pridonosi općem promicanju učešća građana u izradi proračuna u cijeloj zemlji. Predsjednica je dodala da želja za jačanjem povjerenja građana u središnju razinu vlasti može biti važan element uvođenja i promicanja učešća građana u izradi proračuna na nacionalnoj razini.

**Sudionici iz Uzbekistana i Hrvatske pružili su određene informacije o učešću građana u izradi proračuna u svojim zemljama.** Ministarstvo financija Uzbekistana pohvalilo je iskustva koje je Ministarstvo financija Rusije podijelilo s kolegama iz Uzbekistana tijekom prijašnjeg studijskog posjeta. Znanje stečeno tijekom te razmjene iskustva upotrijebljeno je u svrhu promicanja učešća građana u izradi proračuna u Uzbekistanu. U Hrvatskoj se već nekoliko godina provode inovativne inicijative za sudjelovanje javnosti koje je uvelo nekoliko naprednih gradova/općina, uključujući konkretne prakse učešća građana u izradi proračuna. Nedavno je izviješteno o povećanom broju podnacionalnih jedinica koje provode inicijative za učešće građana u izradi proračuna te dodatnom povećanju osviještenosti i interesa građana. Čini se da je riječ o pristupu „odozdo prema gore“, na temelju kojeg određene vrlo aktivne jedinice na podnacionalnoj razini rade na izmjenama i dopunama zakona o lokalnoj samoupravi kako bi se propisali mehanizmi sudjelovanja javnosti, uključujući mehanizme za učešće građana u izradi proračuna.

**Sudionici iz zemalja članica i resursnog tima iznijeli su druge prijedloge u pogledu dodatnih dopuna/prilagodbi proizvoda BLTWG-a.** Ti prijedlozi uključuju primjere ili metodološke okvire te detaljne opise sustava koje upotrebljavaju zemlje s najboljim praksama, uključujući internetske resurse. G. Shulga uputio je na postojanje aktivne zajednice stručne u području učešća građana u izradi proračuna te da se mogu pružiti poveznice na njihove resurse i

resurse sadržane na informativnoj platformi [People Powered](#), u [projektu učešća građana u izradi proračuna](#) i u okviru [opservatorija za učešće građana u izradi proračuna](#) te nekim skupinama na društvenim mrežama koje se bave tom temom. Iznesen je i prijedlog da se neke od najnaprednijih zemalja pozove da sljedeće godine detaljno predstave svoja iskustva BLTWG-u.

### **Zaključci i preporuke sa sastanka su:**

- pregled nacrtu izvještaja kako bi se obuhvatili komentari izneseni u današnjoj diskusiji, kao i dodatne pisane komentare resursnog tima i ; Shulge.
- sljedeća verzija izvještaja trebala bi biti više usmjerena na prakse te dizajniranje i provedbu inicijativa za učešće građana u izradi proračuna, pri čemu bi se dali konkretni savjeti u pogledu uloga nacionalnih ministarstava financija;
- dostupne informacije trebale bi se preusmjeriti na ključne kriterije uspjeha, određivanje prioriteta i sistematizaciju u pogledu različitih modela pristupa učešću građana u izradi proračuna te utvrđivanje redoslijeda faza dizajniranja i provedbe;
- trebale bi se obuhvatiti analize rizika i pregledi dostupnih alata uz jasno utvrđivanje onoga na čemu bi trebao biti naglasak na nacionalnoj razini u odnosu na podnacionalnu razinu kad je riječ o promicanju i provedbi učešća građana u izradi proračuna;
- važno je odrediti uloge i procese (TKO i NA KOJI NAČIN) i predložiti konkretne predloške i standardizirane alate te zakonodavne/regulatorne opcije koji će se upotrebljavati u okviru različitih vrsta modela učešća građana u izradi proračuna;
- trebalo bi se razmotriti i integriranje mehanizama za učešće građana u izradi proračuna u druge alate za planiranje proračuna kao što je planiranje proračuna prema programima i učincima te evaluacija troškova provedbe.
- trebalo bi se razmotriti organiziranje eventualnog studijskog posjeta/skupa namijenjenog zemljama članicama PEMPAL-a u okviru kojih bi se raspravljalo o iskustvima Rusije u području učešća građana u izradi proračuna.
- Članovi iz Ministarstva financija Rusije podijelit će s BLTWG-om nadolazeći izvještaj o inicijativama za učešće građana u izradi proračuna na općinskoj razini, nakon što izvještaj bude dovršen.

Prije završetka sastanka, predsjednica gđa Shcherbyna zahvalila je gđi

Vinogradovoj na temeljitim prikupljenim i predstavljenim informacijama koje su stvorile sjajan temelj za diskusiju te g. Shulgi na njegovom izvrsnom doprinosu i prijedlozima.

Sljedeću verziju izvještaja pregledat će resursni tim i g. Shulga, nakon čega će se dostaviti članovima BLTWG-a kako bi pružili svoje komentare. Resursni tim razmotrit će potrebu za održavanjem i datum održavanja dodatnog virtualnog sastanka radi predstavljanja sljedeće verzije prije dovršetka proizvoda te će o tome obavijestiti članove.

Ovaj je izvještaj o skupu izradio PEMPAL te je on dostupan na engleskom, ruskom i bosansko-hrvatsko-srpskom jeziku. Dozvolu za uporabu, reproduciranje ili prijevod ovog izvještaja ili u njemu sadržanih informacija moguće je zatražiti od voditelja tima Armana Vatyana na adresi e-pošte [avaty@worldbank.org](mailto:avaty@worldbank.org). Tehnička pitanja moguće je uputiti Naidi Čaršimamović Vukotić na adresu e-pošte [naidacar@gmail.com](mailto:naidacar@gmail.com) te Iryni Shcherbyni na adresu e-pošte [ishcherbyna@worldbank.org](mailto:ishcherbyna@worldbank.org). Više informacija o PEMPAL-u, BCOP-u i BLTWG-u potražite na internetskoj stranici programa na adresi [www.pempal.org](http://www.pempal.org).



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,  
Education and Research EAER  
**State Secretariat for Economic Affairs SECO**



**THE WORLD BANK**  
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP



MINISTRY OF FINANCE  
OF THE RUSSIAN FEDERATION



European Union

