**Skup Radne skupine za proračunsku pismenost i transparentnost (BLTWG) PEMPAL-ove Zajednice prakse za proračun**

 **6.-7. rujna 2018.:**

**SUDJELOVANJE NA MOSKOVSKOM FINANCIJSKOM FORUMU 2018. I MEĐUNARODNOJ KONFERENCIJI O SUDJELOVANJU GRAĐANA KAO JEDNOM OD OBLIKA RAZVOJA**

**Moskva, Ruska Federacija**

**IZVJEŠTAJ O SKUPU**

Na poziv Ministarstva financija Ruske Federacije, manji broj predstavnika Radne skupine za proračunsku pismenost i transparentnost (BLTWG) PEMPAL-ove Zajednice prakse za proračun (BCOP) otputovao je u Moskvu, u Rusiju, kako bi 6. – 7. rujna 2018. sudjelovao na Moskovskom financijskom forumu 2018. i konferenciji Svjetske banke o participativnom planiranju proračuna u Rusiji. Sudjelovali su predstavnici BCOP-a iz ministarstava financija triju članica BCOP-ova BLTWG-a: Bjelarusa, Rumunjske i Uzbekistana. Skupu je prisustvovala i članica resursnog tima BCOP-a, Naida Čaršimamović, dok je administrativnu podršku osigurala Ksenia Galantsova iz Tajništva PEMPAL-a.

Moskovski financijski forum, koji organiziraju Ministarstvo financija Ruske Federacije i moskovska vlada, održao se po treći put od 2016. Taj je Forum jedinstvena platforma za stručnu raspravu o ruskoj financijskoj i gospodarskoj politici gdje se okupljaju službenici iz javnog sektora, predstavnici privatnog sektora, akademici i međunarodni stručnjaci kako bi razgovarali o različitim pristupima rješavanju financijskih problema s kojima se nosi rusko gospodarstvo, uključujući i područje javnih financija. Ovogodišnji je forum bio posvećen raspravi o mehanizmima za ostvarenje ciljeva nacionalnog razvoja donesenih u svibnju 2018. Predsjedničkim dekretom o nacionalnim i strateškim ciljevima Ruske Federacije do 2024.

Predstavnici PEMPAL-a sudjelovali su na sljedećim tematskim blokovima Moskovskog financijskog foruma:

1. Prvi dan plenarne sjednice: *Od makroekonomske stabilizacije do nacionalnih projekata. Koja će ekonomska i financijska politika osigurati napredak?* Među izlagačima su bili predsjednik Svjetske banke, premijer, ministar financija, ministar gospodarskog razvoja Ruske Federacije, Odjel za računovodstvo Ruske Federacije i predsjednik VTB banke. Izlagači su govorili o makroekonomskim, fiskalnim i financijskim trendovima u Ruskoj Federaciji tijekom proteklog razdoblja i ciljevima za nadolazeće razdoblje u skladu s Nacionalnim i strateškim ciljevima Ruske Federacije do 2024. u kontekstu globalnog ekonomskog i trgovinskog okruženja. Raspravljalo se o različitim mehanizmima ostvarenja novih ciljeva, među ostalim i o planiranom novom jednostavnijem pristupu programskom planiranju s poboljšanim alatima monitoringa (što je posebno zanimljivo članovima BCOP-a i Radne skupine za programsko planiranje i planiranje proračuna prema učinku), planiranim infrastrukturnim projektima, sve većem usmjerenju na gospodarske inicijative za privatni sektor i povećanoj pažnji na regionalni razvoj.
2. Drugi dan plenarne sjednice: *Razgovor s prvim zamjenikom premijera – ministrom financija Ruske Federacije i gradonačelnikom Moskve*; gdje su ministar financija i moskovski gradonačelnik razgovarali o konkretnim javnim politikama za ostvarenje Nacionalnih i strateških ciljeva Ruske Federacije, s nacionalnog i lokalnog gledišta. Razgovaralo se o restrukturiranju nacionalnog proračuna kako bi se ispunili novi strateški ciljevi i kako bi se usmjerilo na radnu produktivnost, gospodarski rast i životne standarde (zdravstvene, obrazovne i mirovinske politike) putem nedavno razrađenih nacionalnih projekata. Ti nacionalni projekti imaju precizniju strukturu u odnosu na vladine programe, njihova se provedba planira u sljedeće tri godine i detaljno će se pratiti putem posebno izrađenog mehanizma za monitoring. Dok su socijalni ciljevi (uključujući plaće u javnom sektoru) bili prioritetni unazad par godina, u budućnosti će se pažnja posvetiti politikama koje potiču gospodarski rast i razvijaju privatni sektor. Sudionici su razgovarali i o podjeli poreznih prihoda između nacionalnih i podnacionalnih razina, strategijama prostornog plana, efikasnosti i stabilnosti poreznog sustava, aglomeracijama, razvoju i unaprjeđenju usluga nedovoljno razvijenih regija, demografskim izazovima u mirovinskom sustavu i razlikama u paritetu kupovne moći diljem zemlje.
3. *Porezna reforma: dovršiti ili zaustaviti? Sažetak izmjena poreznog sustava.* Na ovom se tematskom bloku raspravljalo o važnostima različitih ciljeva poreznog sustava, uključujući poreznu stabilnost (vrlo bitno za BCOP), pružanje poticaja za gospodarski rast i predvidljivost. Ta je tema bitna za Rusku Federaciju jer su tijekom proteklih godina provedene različite reforme, uključujući nedavni paket izmjena i dopuna poreza i naknada. Nakon što su zadnje izmjene stupile na snagu, planira se da će osnovni parametri poreznog sustava ostati nepromijenjeni sljedećih 6 godina, kako bi se osigurala predvidljivost. Tematskim je blokom moderirao predsjednik Odbora za proračun i porez Državne dume Federalne skupštine Ruske Federacije, dok su izlagači i sudionici bili predstavnici Ministarstva financija, vlasti moskovske regije, privatnog sektora, akademske zajednice, udruga malih i srednjih poduzeća, udruga poslodavaca.

Sudionici su 7. rujna prisustvovali međunarodnoj konferenciji koja se održala u sklopu Moskovskog financijskog foruma na temu *Sudjelovanje građana kao jedan od oblika razvoja – rusko i međunarodno iskustvo iz područja participativnog planiranja proračuna.* Konferenciju je suorganizirao projektni tim Programa podrške lokalnim inicijativama (LISP) Svjetske banke. Sama činjenica da je šesterosatna međunarodna konferencija posvećena temi participativnog planiranja proračuna bila uključena u Moskovski financijski forum pokazuje koliko je ta tema važna za Rusku Federaciju. Tijekom proteklog desetljeća, participativno planiranje proračuna znatno se razvilo u Ruskoj Federaciji i sada više od 50 regija (skoro dvije trećine) primjenjuje neki oblik participativnog planiranja proračuna – ukupno 10.000 projekata u vrijednosti većoj od 100 milijuna USD. Rusko je iskustvo doista jedinstveno i zanimljivo drugim zemljama s obzirom na neke atipične značajke poput: i) uključenosti Ministarstva financija koje je osiguralo metodološku i institucionalnu podršku, ii) činjenice da su projekti većinom pokrenuti i financirani na podnacionalnoj razini, iii) snažnu suradnju s međunarodnim stručnjacima putem aktivnosti LISP-a Svjetske banke. Konferencija je bila podijeljena na tri tematska bloka. Prvi i glavni tematski blok bio je posvećen ulozi vlade u podržavanju i regulaciji sudjelovanja građana u razvoju javne infrastrukture. Moderator je bio Sergei Ryabukhin, predsjednik Odbora za proračun i financijska tržišta Vijeća Federacije, koji je izjavio kako su nedavni uspješni primjeri participativnog planiranja proračuna rezultat čimbenika uspjeha koji uključuju: i) identifikaciju prioritetnih projekata na lokalnoj razini u područjima poput urbanog planiranja; ii) dobar model za uključivanje i građana i poduzeća; i iii) snažnu podršku međunarodnih stručnjaka, ponajviše Svjetske banke. Rasprava se ponajviše odnosila na nove načine daljnjeg unaprjeđenja participativnog planiranja proračuna i novih oblika sudjelovanja javnosti, poput projekata za mlade.

Adras Horvai, voditelj ureda Svjetske banke u Moskvi i stalni predstavnik, održao je uvodni govor gdje je objasnio kako se Svjetska banka uključila u inicijative javnog sudjelovanja u Ruskoj Federaciji prije 10 godina te da je prije dvije godine započela nova razina partnerstva i intenzivnijeg rada pri čemu je potpisan ugovor između Svjetske banke i Ministarstva financija Ruske Federacije. Zahvalio je organizatorima na ovoj konferenciji koja je pružila dobru priliku da se pregleda do sada ostvareno i razmijene ideje i informacije o budućim planovima. Primijetio je kako je kroz rad na inicijativama građanskog sudjelovanja postalo jasno da su one glavni oblik promjene i izgradnje dijaloga te povjerenja između građana i vlasti, ako se osigura transparentnost i lokalno sufinanciranje. Štoviše, pokazalo se ključnim da građani na lokalnoj razini sami odlučuju o prioritetnim projektima te tako osiguraju da su njihove vlastite potrebe ostvarene, što je bio glavni čimbenik uspjeha. Rekao je i kako je evaluacija utjecaja koju je provela Svjetska banka, u kojoj su se usporedile regije gdje se primjenjuju inicijative sudjelovanja građana s onima gdje takve inicijative ne postoje, pokazala pozitivan utjecaj građanskog sudjelovanja u pogledu zadovoljstva građana s kvalitetom života, lokalnom vlasti i pružanjem usluga, kao i po pitanju povjerenja u regionalnu vlast. G. Horvai je objasnio i kako su po pitanju inovativnosti, aktivnosti LISP-a proširene s ruralnih na urbana područja, od manjih do većih, te da nekoliko regija trenutačno eksperimentira s inicijativama za mlade na temelju kojih će se vidjeti kako ubuduće unaprijediti program za sudjelovanje građana. Zaključio je svoj govor rekavši kako Svjetska banka ima zaseban program za proračunsku pismenost koji je vrlo bitan element za sustavni pristup povećanju i unaprjeđenju sudjelovanja građana u budućnosti.

Zatim su predstavnici iz dviju regija s uspješnim inicijativama za sudjelovanje javnosti održali izlaganja. Stavropoljski kraj predvodi u ovom području, s brojnim projektima koji se provode još od 2006. Ta regija nastavlja širiti obuhvat inicijativa za sudjelovanje javnosti i povećavati samo sudjelovanje građana. Prikazan je kratak video publici koji se upotrebljava u regiji za poticanje građana na sudjelovanje. Ključne naučene lekcije bile su: i) izrada konkurentnih projekata, a ne poticanje konkurencije među općinama, ii) maksimalni obuhvat geografske regije inicijativama, iii) poticanje preko 50 % građana da sudjeluju na neki način, iv) osigurati da uz regionalni proračun, lokalni proračun bude što veći izvor sredstava za sufinanciranje projekata zbog odgovornosti, v) jasna pravila/propisi za postupak odabira, vi) osigurati da je rok za prijavu dovoljno rano u kalendarskoj godini da se provedba može osigurati do kraja proračunske godine, vii) bez ograničenja veličine projekata, viii) osigurati kontinuiranu edukaciju i izgradnju kapaciteta zaposlenih u općinama te ix) upotreba medija da se građani potaknu na sudjelovanje, uključujući TV i društvene medije. Oblast Sakhalin počela je relativno nedavno s inicijativama sudjelovanja javnosti, prva je bila 2017., no ostvarili su brz napredak i već su uložili značajna sredstva u takve inicijative. Isprva građani nisu pozitivno prihvatili takve inicijative, ali je ostvaren potpun preokret uspostavom povjerenja i mnogi su se uključili u proces. Regija trenutno eksperimentira s inicijativom za mlade koja se provodi izvan škola i fokusira na poticanje mladih (od 9. do 12. razreda) da iznose svoje ideje, uz ograničeno sudjelovanje školskih ravnatelja i osoblja, kako bi se osigurala odgovornost mladih. Usto, regija provodi i građevinski projekt u kojemu sudjeluju građani. Regija je preuzela međunarodno iskustvo, uz podršku Svjetske banke, i odlučila slijediti primjer Cascaisa u Portugalu, uz određene prilagodbe u skladu sa svojim okolnostima. Spomenuti čimbenici uspjeha uključuju otvoreni postupak glasanja, otvoren i transparentan postupak odabira na vladinom portalu uz provjeru na internetu, nacionalnu televizijsku pokrivenost, dostatna sredstva koja se ulažu u inicijativu, političku volju i visokokvalitetno predano osoblje.

Zatim su uslijedila tri izlaganja Globalne inicijative za fiskalnu transparentnost (GIFT) o najboljim svjetskim praksama. Međunarodni opservatorij za participativnu demokraciju (IOPD), i Yves Cabannes sa sveučilišta University College London, poznati svjetski stručnjak za pitanja sudjelovanja javnosti. Direktor GIFT-a naglasio je kako će proračunska transparentnost i transparentnost općenito imati dugoročno bitne uloge na globalnoj razini te izjavio kako je sljedeći cilj poboljšati sudjelovanje građana na nacionalnoj razini vlasti. Razgovarao je o prednostima sudjelovanja građana (uključujući poboljšanje fiskalne odgovornosti, više povjerenja u vladu, pomoć dužnosnicima da procijene moguće utjecaje politika te uključivanje građana u nadzornu ulogu). Predstavljeni su elementi GIFT-ovih načela za sudjelovanje javnosti, kao i najnovija događanja na globalnoj razini u pogledu sudjelovanja građana (uključujući nedavni pozadinski dokument koji je izradila BCOP-ova Radna skupina za proračunsku pismenost i transparentnost), te rezultati Ankete o otvorenosti proračuna iz 2017. vezani uz sudjelovanje javnosti. Raspravljalo se i o primjerima inicijativa za sudjelovanje javnosti na nacionalnoj razini, među ostalim i o raspravama predstavnika nevladinih udruga s Ministarstvom financija u Hrvatskoj i Kirgiskoj Republici tijekom faze pripreme proračuna, kao i o javnim raspravama u Peruu i Hrvatskoj tijekom faze odobrenja proračuna. Primjeri su najčešći iz faze izvršenja proračuna, uključujući Meksiko za fazu infrastrukture. Iz faze nadzora, primjeri uključuju analitičku *web* platformu iz Gruzije. Izlaganje je završilo pregledom osnovnih potrebnih elemenata za rad i dugotrajno funkcioniranje mehanizama sudjelovanja javnosti, uključujući vladinu podršku u vidu snažnog zagovora i izgradnje kapaciteta; izravnu poveznicu između resursa dostupnih za alokacije putem sudjelovanja javnosti i njihovih utjecaja; prisutnost snažnog i organiziranog civilnog društva. Koordinator IOPD-a govorio je o radu te mreže lokalnih i regionalnih vlasti čiji su partneri nevladine udruge i istraživački centri. Mreža je započela s radom u Latinskoj Americi i južnoj Europi te dodjeljuje godišnju nagradu „Najbolje prakse u pogledu sudjelovanja građana” od 2006. Nedavno su nagradu dobili La Paz (Bolivija); Canoas (Brazil); Quart de Poblet (Španjolska) i Chengdu (Kina). Predstavnik IOPD-a govorio je i o četiri zanimljive inicijative u Tajvanu (za migrantske radnike), Portugalu (za mlade), Maleziji (planiranje rodno osjetljivog proračuna) i Francuskoj. Izlaganje g. Cabannesa primarno se bavilo novim trendovima u sudjelovanju građana, uključujući: i) rast i širenje obuhvata javnog sudjelovanja, veći broj inicijativa za sudjelovanje građana i uključenje novih zemalja, ii) više inicijativa u većim gradovima/okruzima/regijama poput Pariza, Madrida, New Yorka itd., iii) lokalne vlasti koje i dalje imaju središnju ulogu, dok se više razine isto tako uključuju, iv) proširenje s osnovnih državnih funkcija na inicijative za javni prijevoz, socijalni smještaj, škole, socijalno poduzetništvo i profesionalne udruge, v) osnovne usluge i manja oprema na razini kvartova i dalje su glavni, ali nove vrste projekata sve se češće pojavljuju, uključujući projekte za generiranje prihoda i stvaranje bogatstva, vi), participativno planiranje proračuna se uzima kao pedagoški razlog civilnog angažmana – to je način da se osnaže ljudi i u konačnici unaprijede njihovi životi, vii) nakon što su godinama dominirale tematske ili geografske inicijative, vidimo da je sada sve više i više grupnih inicijativa, primarno posvećenih marginaliziranim grupama poput mladih, starih, imigranata, viii) kontinuirani fokus na participativno planiranje proračuna dobar je upravljački alat, i ix) postoji potreba da se poveća vrijednost inicijativa sudjelovanja građana, tako da prelaze limit od 100 USD po građaninu.

Glavni tematski blok zaključio je ministar financija Ruske Federacije koji je dao pregled rada Ministarstva financija u pogledu participativnog planiranja proračuna u Ruskoj Federaciji, koji su budući planovi i kako će se ostvariti. Od 2015. udvostručili su se napori u pogledu sudjelovanja javnosti, u smislu geografskog obuhvata i vrijednosti. Dodatni pomak u smislu broja i vrste projekata i njihove vrijednosti također je u planu (uključujući kontinuiranu suradnju sa Svjetskom bankom). Iako nemamo službenih podataka o zadovoljstvu građana, sve veća stopa sudjelovanja građana pozitivan je znak. Povećao se broj različitih tehnika/projekata sudjelovanja javnosti s 20 na 120. Rusija želi zadržati momentum po ovom pitanju i nastavit će u budućnosti raditi na ovome kako bi se zadržao visok interes građana. Štoviše, postoji interes za intenzivnijom suradnjom s ostalim zemljama u regiji kako bi se razmijenile dobre prakse – s obzirom na broj i različite vrste projekata koji se provode u Ruskoj Federaciji, sakupljeno je veliko bogatstvo znanja i iskustva. Primijetio je da je krajnji cilj participativnog planiranja proračuna nastaviti unaprjeđivati učinkovitost javnih rashoda te da će se u proračunskom procesu ubuduće, među ostalim, ostaviti mjesta za sve veće mogućnosti uključivanja građana. Zaključio je prvom inicijativom participativnog planiranja proračuna koja je provedena na nacionalnoj razini u Ruskoj Federaciji, i to u području kapitalnih ulaganja (subvencije federalnog proračuna distribuirane na regionalne proračune u svrhu podrške regionalnih i općinskih projekata za moderni urbani okoliš).

Održana su i dodatna dva tematska bloka o ulozi vlade u podržavanju i reguliranju sudjelovanja građana u razvoju javne infrastrukture te modelima i alatima za interakciju s građanima u praksama participativnog planiranja proračuna. Na prvom se bloku razgovaralo o ciljevima i konkretnim mehanizmima davanja podrške praksama participativnog planiranja proračuna na razini države, kao i o potrebi i obuhvatu njihove regulacije od strane vlasti. Na drugom se bloku raspravljalo o modelima i alatima za interakciju s građanima u praksama participativnog planiranja proračuna, tj. o konkretnim modelima, mehanizmima i postupcima, s fokusom na komunikaciju, podizanje svijesti i zagovaranje interakcije između različitih razina vlasti i javnosti.

Uz Moskovski financijski forum, 6. rujna je održana radionica o participativnom planiranju proračuna koju je organizirao tim LISP-a Svjetske banke i Ministarstvo financija Ruske Federacije u ruskom Uredu Svjetske banke. Na prvom se tematskom bloku raspravljalo o participativnom planiranju proračuna iz perspektive federalne države, a sudjelovala je i Anna Belenchuk iz ruskog MF-a, ujedno i predsjednica BCOP-a te voditeljica BLTWG-a. Izlaganja su održali i predstavnici Svjetske banke o aktivnostima LISP-a te predstavnici Financijskog istraživačkog instituta. Drugi je tematski blok bio posvećen participativnom planiranju proračuna iz perspektive ruskih regija te su održana izlaganja o četirima regijama (Stavropoljski kraj, Jakutska Republika, Sankt Peterburg i Oblast Sakhalin).

Dnevni red Moskovskog financijskog foruma, Međunarodne konferencije te radionice o participativnom planiranju proračuna dostupni su na engleskom i ruskom ovdje: <https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-and-transparency-working-group%E2%80%99s-attendance-2018-moscow-financial-forum>.

Materijali s Moskovskog financijskog foruma (na engleskom i ruskom) dostupni su na sljedećoj poveznici <http://mff.minfin.ru/en/archive/2018/materials/>.