**Совещание Рабочей группы по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета Бюджетного сообщества PEMPAL**

**от 15-17 октября 2018 года:**

**Учебная поездка по теме инициативного бюджетирования в Португалии и**

**совместный семинар двух сетевых сообществ:**

**PEMPAL и GIFT**

**Кашкайш, Португалия**

**ОТЧЁТ**

1. Рабочая группа по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета Бюджетного сообщества (БС) PEMPAL побывала в Кашкайше (Португалия) с 15 по 17 октября 2018 г. Целью поездки было участие в совместном совещании с сетевым сообществом GIFT (Глобальной инициативой за фискальную транспарентность) и изучение опыта муниципалитета г. Кашкайш об организации участия граждан в бюджетном процессе. От сообщества PEMPAL в совещании приняли участие представители министерств финансов следующих стран: *Армения, Белоруссия, Босния и Герцеговина, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Россия, Узбекистан, Украина, Хорватия*. Группу возглавила Майя Гусарова, старший специалист по вопросам государственного сектора и координатор ресурсной команды БС от Всемирного банка. В мероприятии также приняли участие Роберто Шендерович, менеджер по вопросам глобальной практики в области управления, Иван Шульга, старший специалист по вопросам социальной защиты и руководитель команды специалистов программы местных инициатив в России (LISP), Анна Сухова, специалист по вопросам социальной защиты и член команды LISP, а также сотрудник Секретариата PEMPAL Ксения Галанцова.
2. Сетевые сообщества PEMPAL и GIFT смогли 15 октября обменяться информацией друг о друге и поделиться результатами недавно проведённой и идущей в настоящее время работы. С докладами выступили Хуан Пабло Герреро, директор сети GIFT, Майя Гусарова, координатор ресурсной команды БС, Анна Беленчук, председатель БС PEMPAL из Минфина России, и Лорена Риверо дель Пасо, менеджер по техническому сотрудничеству GIFT. С приветственной речью выступили Роберто Шендерович, менеджер по вопросам глобальной практики в области управления из Всемирного банка и Карлуш Карейраш, мэр муниципалитета Кашкайша. Во второй половине дня, разбившись на группы, участники обсуждали способы мотивации населения к использованию новых технологий в целях поддержки процесса участия в бюджетных вопросах. В итоге дискуссий группы пришли к выводу о том, что доверие между гражданами и властями, а также наличие бюджетной грамотности являются важными условиями для внедрения инициативного бюджетирования, и при создании таких условий легче вовлечь граждан в бюджетный процесс с помощью новых технологий. Многие из участвующих стран признали наличие некоторого опыта с применением механизмов инициативного бюджетирования на уровне местных бюджетов: в то же время отметили, что прямому участию граждан в бюджетном процессе на национальном уровне придаётся меньшее значение. С другой стороны, представители тех стран, о которых известно, что они дальше продвинулись в вопросах бюджетной прозрачности и участия граждан, подчеркнули, что вовлечение заинтересованных сторон имеет большее значение как раз на национальном уровне, когда предлагаются изменения в политике (например, в налоговой). Участники упомянули, как важно, чтобы власти реагировали на замечания и предложения граждан, ведь только так можно заручиться их доверием, а применение информационных технологий может облегчить этот процесс.
3. Утренняя сессия 16 октября была посвящена изучению португальского опыта применения инициативного бюджетирования на национальном уровне. В 2017 году португальское правительство выделило 3 млн. евро на 600 проектов, а в 2018 году – 5 млн. евро на 691 проект из национального бюджета через Агентство административной модернизации. Кроме того, 300 тыс. евро в 2017 году и 500 тыс. евро в 2018 году были выделены на инициативы молодёжного бюджета. Национальное правительство считает, что инициативное бюджетирование помогает гражданам использовать возможности демократии в бюджетном процессе на благо развития страны. В ходе этой же сессии Иван Шульга, руководитель команды специалистов программы местных инициатив в России (LISP) от Всемирного банка и Анна Харченко, министр финансов Сахалинской области России, рассказали о том, как португальская модель инициативного бюджетирования была адаптирована к российским условиям многоуровневой бюджетной системы. На следующий день, 17 октября, представители муниципалитета Кашкайша поделились с участниками совещания опытом внедрения своей модели инициативного бюджетирования, рассказав о том, как это поменяло принцип формирования местной бюджетной политики, переключив внимание на то, что сами люди считают наиболее ценным в своей местности, тем самым восстановив доверие населения к местным органам власти. Участники получили возможность побывать на одном из объектов инициативного бюджетирования, где увидели своими глазами результат и влияние такого подхода.
4. Во второй половине дня 16 октября GIFT и PEMPAL провели отдельные сетевые совещания. Участники PEMPAL обсудили те уроки, что они извлекли из обмена знаниями с участниками сети GIFT и португальского правительства. Участники PEMPAL поблагодарили за возможность участия в глобальном диалоге по вопросам участия граждан в бюджетном процессе. Ниже представлены их замечания относительно важности этих уроков для своей страны:
5. **Украина** отметила, что в соответствии с практикой GIFT, в дискуссию об участии граждан было включено гражданское общество, что даёт великолепную возможность услышать мнение гражданского общества. Украина выразила интерес к тому, чтобы более подробно ознакомиться с методикой проекта поддержки местных инициатив, применяемой в Португалии и России.
6. **Казахстан** отметил предоставленные на настоящем семинаре возможности по обсуждению подробных механизмов участия граждан в бюджетном процессе, особенно обязанностей разных заинтересованных сторон со стороны государства и негосударственного сектора. Несмотря на общую политическую волю к внедрению механизмов привлечения граждан, при отсутствии исторического опыта их участия в таких вопросах важно формализовать процесс, определив заинтересованные стороны и их ответственность, указав чётко прописанные процессы и процедуры. Казахстан будет признателен за возможность ознакомления с инструментами и практикой участия граждан в бюджетном процессе через PEMPAL.
7. Дискуссия на семинаре заставила **Боснию** задуматься о том, какие инструменты участия граждан можно было бы использовать на национальном уровне для получения наибольшей отдачи. Представитель страны подчеркнул важность привлечения населения, разбирающегося в обсуждаемых вопросах, и выразил интерес к изучению способов привлечения наиболее значимых заинтересованных сторон.
8. **Хорватия** указала на наличие собственного опыта использования механизмов инициативного бюджетирования, но только на местном, а не на национальном уровне. Опыт португальского правительства показывает, что инициативное бюджетирование также может использоваться на национальном уровне. Хорватия считает интересной идею конкурса проектов в качестве стимула к активному участию граждан.
9. **Белоруссия** отметила возможность знакомства с мировыми трендами и механизмами участия населения в бюджетном процессе. Представитель страны сказала о том, что участие в мероприятиях PEMPAL позволяет быстрее внедрять новые инструменты, как это было в случае с бюджетом для граждан. Совместное мероприятие PEMPAL и GIFT в Португалии вызвало желание более глубоко ознакомиться с механизмами привлечения граждан к участию в бюджетном процессе.
10. **Армения** считает полезным участие в этом мероприятии представителей гражданского общества, потому что оно позволяет лучше понять точку зрения гражданского общества на внедрение бюджета для граждан. Имеется высокий интерес к более подробному изучению принципов инициативного бюджетирования, которые бы подошли к условиям Армении, чтобы вывести прозрачность бюджета и участие граждан в бюджетном процессе на новый уровень в стране.
11. С точки зрения **Киргизии,** это мероприятие подтвердило, что прямое участие граждан в вопросах местного уровня имеет большее значение, чем в вопросах национального уровня, так как касается тех проблем, что непосредственно волнуют граждан. В Киргизии есть механизм, нацеленный на мобилизацию местной доходной базы для решения местных проблем. Он может стать хорошей основой внедрения инициативного бюджетирования в том виде, как это реализовано в России. Однако возможности 450 муниципалитетов разнятся, и это надо учитывать. Совещание подтвердило тот факт, что на центральном уровне механизмы должны быть направлены на привлечение заинтересованных групп и экспертов. Законодательство Киргизской Республики содержит основы участия граждан в бюджетном процессе, позволяющее привлекать негосударственный сектор, в том числе общественные советы, и проводить общественные слушания по отраслевым стратегиям до утверждения трёхлетнего бюджета.
12. Представитель **Молдавии** считает встречу полезной, потому что она познакомила с примерами использования механизмов общественного участия. До настоящего момента молдавское министерство финансов основные усилия направляло на обеспечение доступности бюджетной информации для населения. С точки зрения Молдавии обсуждаемые на этом мероприятии механизмы инициативного бюджетирования очень привлекательны, но представитель отметил необходимость оценки рисков потенциального снижения ответственности местных органов власти за решение местных проблем, а также важность обеспечения устойчивости механизма за счёт его институционализации в нормативной базе. Он также выразил интерес к отдельному мероприятию по методике инициативного бюджетирования и получению дополнительной информации о том, с какими сложностями сталкиваются страны при внедрении инициативного бюджетирования, и как они их решают.
13. В прошлом году **Узбекистан** добился существенного прогресса во внедрении принципа участия населения после выхода президентского указа о проведении общественных консультаций по бюджетным вопросам. Эта инициатива появилась после дискуссии на прошедшем пленарном совещании БС в марте 2018 года. Узбекистану понравился призыв португальского правительства «выбраться из кабинетов и созидать вместе с народом», и страна задумалась о внедрении инициативного бюджетирования в Узбекистане. Кроме того, Узбекистану понравилась идея использования мобильных телефонов и СМС для мобилизации участия граждан, а также школьный курс повышения бюджетной грамотности в России.
14. Со стороны **России** выражено удовлетворение знакомством с различными механизмами, представленными участниками GIFT, и с точкой зрения гражданского общества на совещании. С учётом того факта, что в России уже более 50 регионов опробовали методы инициативного бюджетирования и многие внедрили их в постоянную практику, российское министерство финансов предложило собрать пакет нормативных актов из 1-2 регионов для распространения среди членов РГ по бюджетной грамотности и прозрачности БС, а также пригласить один из этих регионов на очередное пленарное совещание БС в Ташкент. Российское министерство финансов выразило готовность поделиться учебно-методическим комплексом по бюджетной грамотности с заинтересованными странами.
15. Члены БС PEMPAL договорились, что с учётом интереса большинства участников к более глубокому знакомству с методикой инициативного бюджетирования, будет полезно пригласить руководителя российского проекта поддержки местных инициатив от Всемирного банка для обмена опытом и практикой работы в России в ходе предстоящего пленарного совещания БС в Ташкенте в марте 2019 года. В этой связи будет полезно подготовить сборник с описанием практики инициативного бюджетирования в странах PEMPAL с приложением нормативных актов в поддержку такой практики. Ряд стран отметили сохранение интереса к теме бюджетной прозрачности, особенно в свете рейтингов стран в Индексе открытости бюджета, потому что странам PEMPAL ещё есть над чем поработать. Участники также согласовали повестку заседания Рабочей группы по бюджетной грамотности и прозрачности во время предстоящего ежегодного пленарного совещания БС в Узбекистане, которое будет посвящено инновационным механизмам участия населения и их реализации в странах PEMPAL. Наконец, участники выразили интерес к продолжению практики совместных мероприятий с сетевым сообществом GIFT и согласились пригласить эксперта GIFT на ежегодное пленарное совещание для осуждения способов вовлечения заинтересованных групп в обсуждение налогово-бюджетной политики.

*Программу совещания, список участников и доклады можно найти на сайте* [*https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-and-transparency-working-group-bltwg-learning-visit-public-participation*](https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-and-transparency-working-group-bltwg-learning-visit-public-participation)