МОСКОВСКИЙ ФИНАНСОВЫЙ ФОРУМ 2018

МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ВСЕМИРНЫЙ БАНК

НИФИ

Международная конференция «Участие граждан как ресурс развития: российский и международный опыт партисипаторного бюджетирования» -

Москва, Россия, 7 сентября 2018 г.

Джованни Аллегретти

к.э.н. Научный сотрудник факультета экономики Коимбрского университета, Португалия

Со-председатель агентства по распространению практик участия (APP) региона Тоскана (Италия)

Панельная дискуссия «Роль государства в поддержке и регулировании участия граждан в вопросах развития общественной инфраструктуры»

APP autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione

ces Centro de Estudos Sociais Laboratório Associado Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

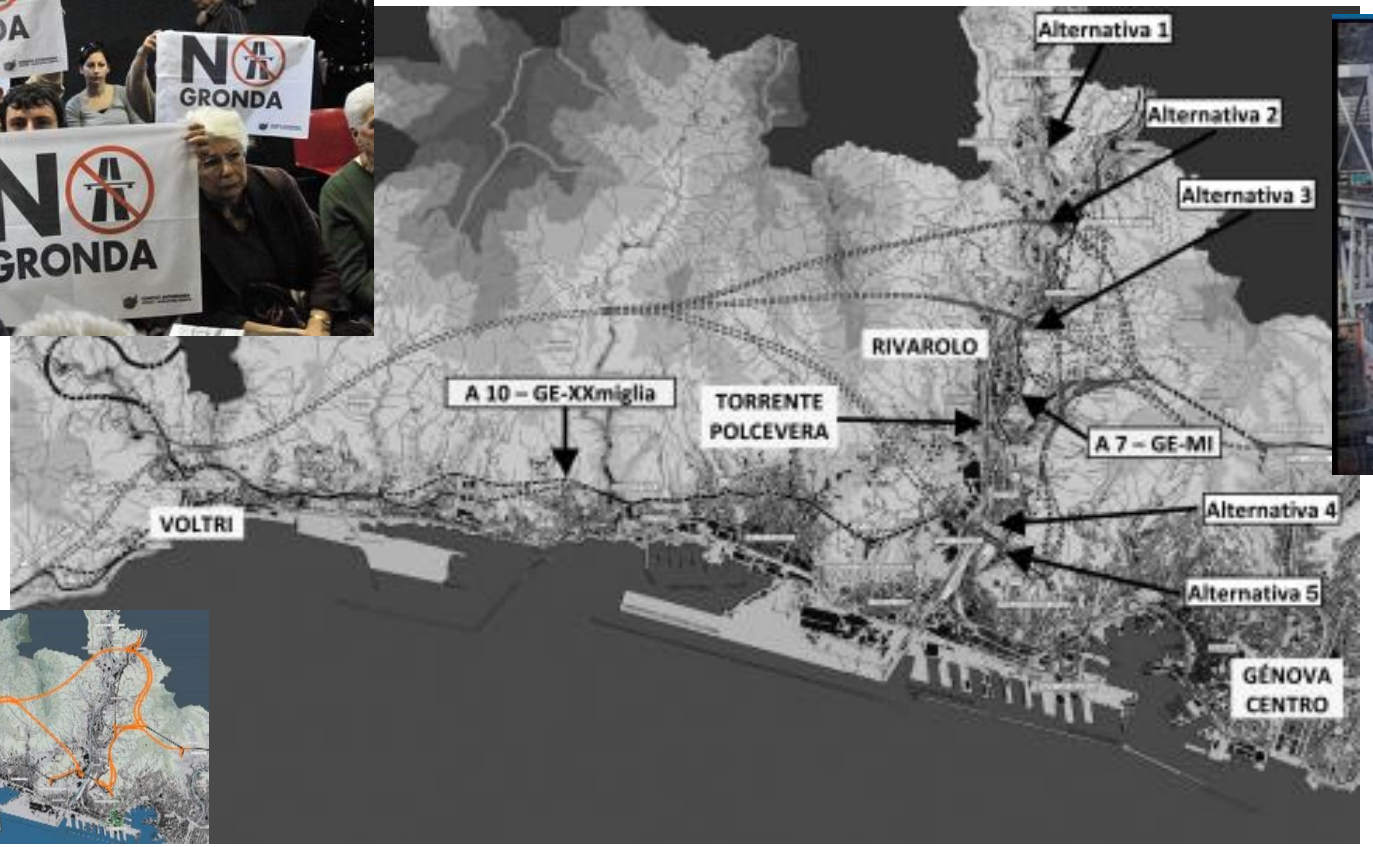
PEOPLES OBSERVATORY

Наверное, все слышали о трагедии обрушения моста в Генуе (Италия) в прошлом месяце….

На самом деле, мост должны были снести, этот вопрос обсуждался с участием граждан (2008-2009 гг.) и было принято согласованное решение о строительстве новой дороги… Проект был утвержден в 2017 г., а реализация должна была начаться в 2019 г.

Так называемое ОБЩЕСТВЕННОЕ ОБСУЖДЕНИЕ стало очень эффективным инструментом в разрешении конфликта, но ведомствам потребовалось слишком много времени на утверждение проекта …

GRONDAGENOVA
DIBATTITO PUBBLICO



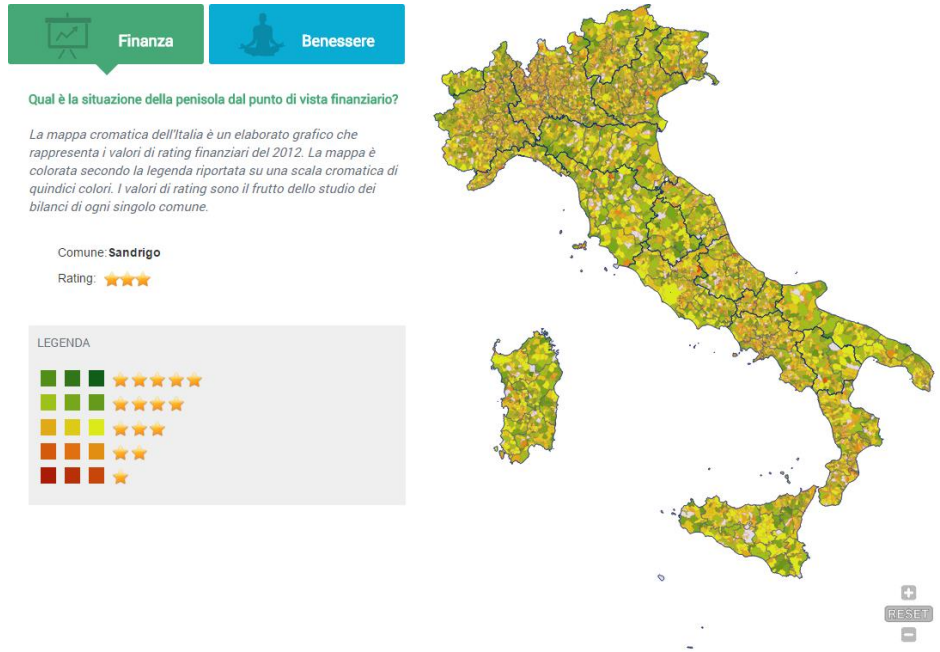
Эта трагедия может стать полезной «отправной точкой»

Она помогает объяснить систему гражданского участия «снизу вверх» в Италии (с автономных обязательств муниципалитетов), которая постепенно превратилась в «*межуровневую систему*», в которой недавно приобрел важную роль центральный орган власти .

Трагедия в Генуе также обнажила некоторые пределы регулирующей роли государства, которому следует более эффективно вмешиваться в реорганизацию административных процедур….

В Италии (как объединенное государство она существует 158 лет – с 1860 г.) доминирует «нео-муниципальная традиция» - граждане больше доверяют местным властям, чем общегосударственным структурам. В стране 20 регионов и более чем 100 провинций, которые формируют архитектуру децентрализации, однако граждане не воспринимают их как «дружественные институты власти».

20 регионов (5 имеют особый статус)



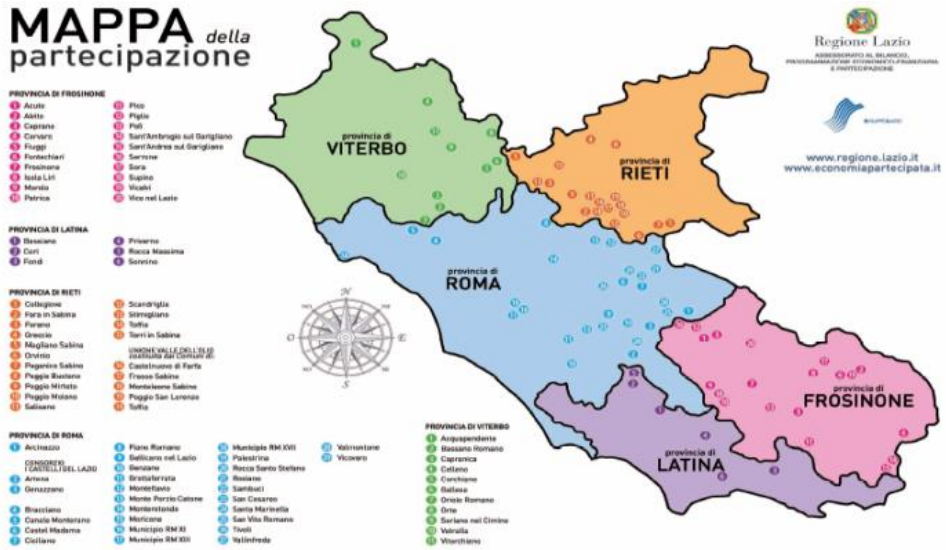
Свыше 8 100 муниципальных образований воспринимаются как центры демократических инноваций

В 1994 г. в г. Гроттаммаре стартовал первый местный проект партисипаторного бюджетирования, и с 2002 г. (после того как некоторые политики и общественные движения приняли на вооружение опыт Бразилии), ПБ начало стремительно развиваться под разными названиями и к 2008 гг. их число составило около 200.

ДВИЖУЩЕЙ СИЛОЙ этой практики «на примере южного опыта» стала потребность побороть коррупцию и восстановить доверие после серии шумных скандалов в стране.

После того как в 2008 г. был принят новый закон, упразднивший местный налог на имущество -- основной источник муниципального бюджета – число практик сократилось.

Если в некоторых областях и сохранился десяток проектов (например, в Лацио или Тоскане), это стало возможным благодаря утверждению региональными властями законов для стимулирования проектов партисипаторного бюджетирования в 2005-2007 гг.. Такие инициативы носили неустойчивый характер и не получали твердую поддержку местных властей.



Первоначально проекты ПБ в основном касались ГОРОДСКОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ И СООРУЖЕНИЙ (= капитальные инвестиции), но после принятия закона 2010 г. о более гибком использовании средств, полученных за счет выдачи разрешений на строительство, многие инвестиции стали направляться в нематериальные проекты (услуги, выставки, транспортная инфраструктура, поддержка общественных движений и культуры …). Как оказалось, **такие предложения БЫСТРЕЕ внедрялись и вызывали больше удовлетворения у граждан …**

НА ОСНОВЕ МЕЖУРОВНЕВОГО ДИАЛОГА МЕЖДУ РЕГИОНАЛЬНЫМИ/ПРОВИНЦИАЛЬНЫМИ И МЕСТНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ была создана «СИСТЕМА» участия, стимулирующая обмен меж-муниципальным опытом (больше поощрения), с тем чтобы ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ ПРОЯВЛЯЛОСЬ НА СТЫКЕ ТРЕХ ОБЛАСТЕЙ

Сегодня карта проектов ПБ выглядит иначе

она включает Сицилию (где региональным законом от 2016 г. установлено перечисление процентного трансферта муниципалитетам на поддержку проектов ПБ, но без создания структуры мониторинга …), а также такие крупные города, как Милан, Болонья, Турин и Рим… при этом масштаб проектов ограничивается объектами местной инфраструктуры. Пример крупных городов также оказывается «заразительным» (тюрьмы и школы также экспериментируют с ПБ)

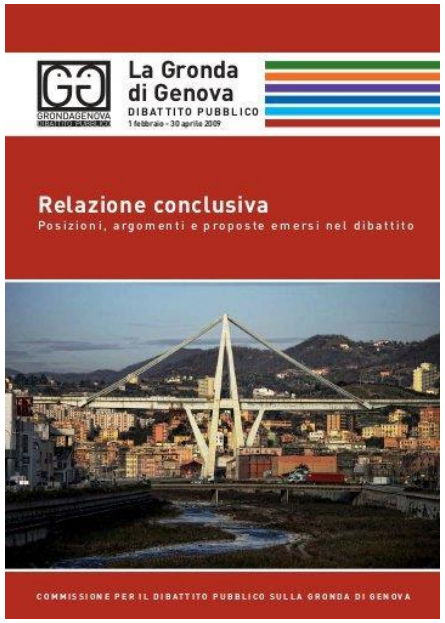
Основные трудности ПБ в Италии

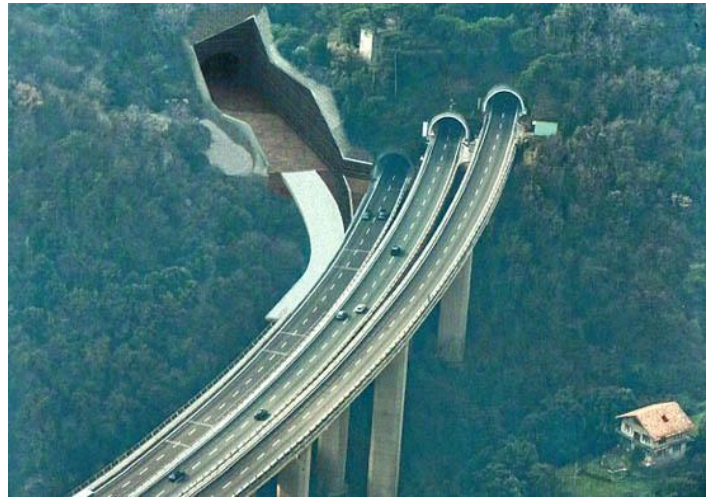
- Гарантия неизменного уровня инвестиций каждый год (структура бюджета в виде «гармошки», который растет и/или сокращается каждый год)
- Реализация согласованных приоритетных проектов в разумные сроки
- Переход от «вражды» к диалогу разных советников и членов той же коалиции …
- Применение к проектам партисипаторного бюджетирования целостного/согласованного подхода, отражающего мнения граждан, а не воспроизведение бюрократической структуры ведомств
- Работа с общественностью и привлечение граждан в небольших муниципальных образованиях (где люди воспринимают «участие граждан» как возможность при встрече с мэром на улице рассказать ему о своих проблемах)
- Возможность наладить прямые контакты между гражданами и ведомствами, которые представляются людям далекими от их проблем (органы власти провинции, организации водоснабжения, межмуниципальные ассоциации …)
- МНОГИЕ ВЕДОМСТВА воспринимали ПБ как небольшие инвестиции в местную инфраструктуру (оборудование, транспортная инфраструктура и пр.) на уровне квартала, а НЕ ВЫБОР СТРАТЕГИЧЕСКИХ АЛЬТЕРНАТИВ на уровне территории.
- некоторое МУНИЦИПАЛИТЕТЫ (и многие регионы) с трудом представляли процесс СОВМЕСТНОГО ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ, где последнее слово принадлежит гражданам…

В этой ситуации появился еще один вид участия граждан: общественные обсуждения (ОО)

- Он применяется к инфраструктурным проектам (и при принятии важных решений), а также может использоваться при планировании конкретных мер государственной политики (энергетика, промышленное развитие, водопользование …)
- Он было официально разработано во Франции в 1995 году и усовершенствован в 2002 году путем принятия национального закона
- Окончательное решение принимает сторона, финансирующая конкретный обсуждаемый объект/услугу («инициатор»), при этом лица, принимающие окончательное решение, обязаны объяснить причины своего решения в установленные сроки (как правило, в течение 4 - 6 месяцев) понятным языком
- Основная цель – повысить качество проекта, отразив в нем мнения разных участвующих сторон
- Необходимо вести диалог с разными общественными «кругами», на которые повлияет принятое решение (прямое воздействие на соседей, косвенное воздействие на экономику города)
- Это инструмент визуализации (и выбора) разных вариантов
- Он должно включать «нулевой вариант» (объект инфраструктуры НЕ НУЖЕН), при этом допускать возможность повторной модификации на этапе обсуждений
- Необходимо использовать понятный язык и предусматривать ясные/сжатые сроки
- В ходе ОО все процедуры, которое могут повлиять на результат, должны быть ЗАБЛОКИРОВАНЫ

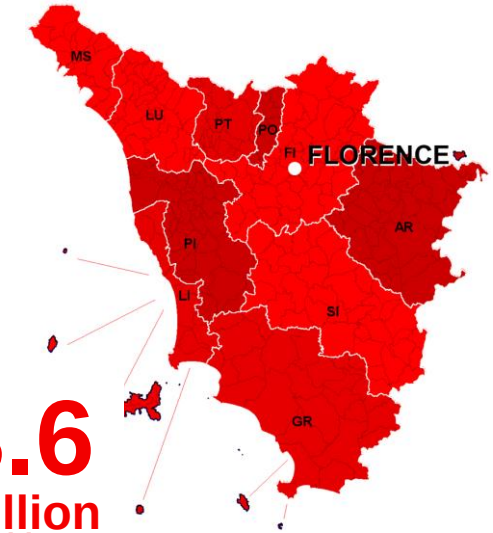
В Генуе состоялось первое ОБЩЕСТВЕННОЕ ОБСУЖДЕНИЕ (на уровне муниципалитета/мегаполиса) и в 2009 г. было принято обоснованное решение об альтернативном отрезке автодороги, которое ранее в течение 25 лет обсуждалось на уровне технических экспертов и против которого постоянно выступала общественность … для завершения проекта потребовалось 8 лет, несмотря на созданный общественный совет





УВЕЛИЧЕНИЕ МАСШТАБА ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБСУЖДЕНИЙ: от муниципалитетов до регионов …

В Тоскане в 2007 г. региональное правительство приняло Закон 69 в поддержку «культуры гражданского участия». В ходе общественного диалога возникла проблема устойчивой институционализации ….

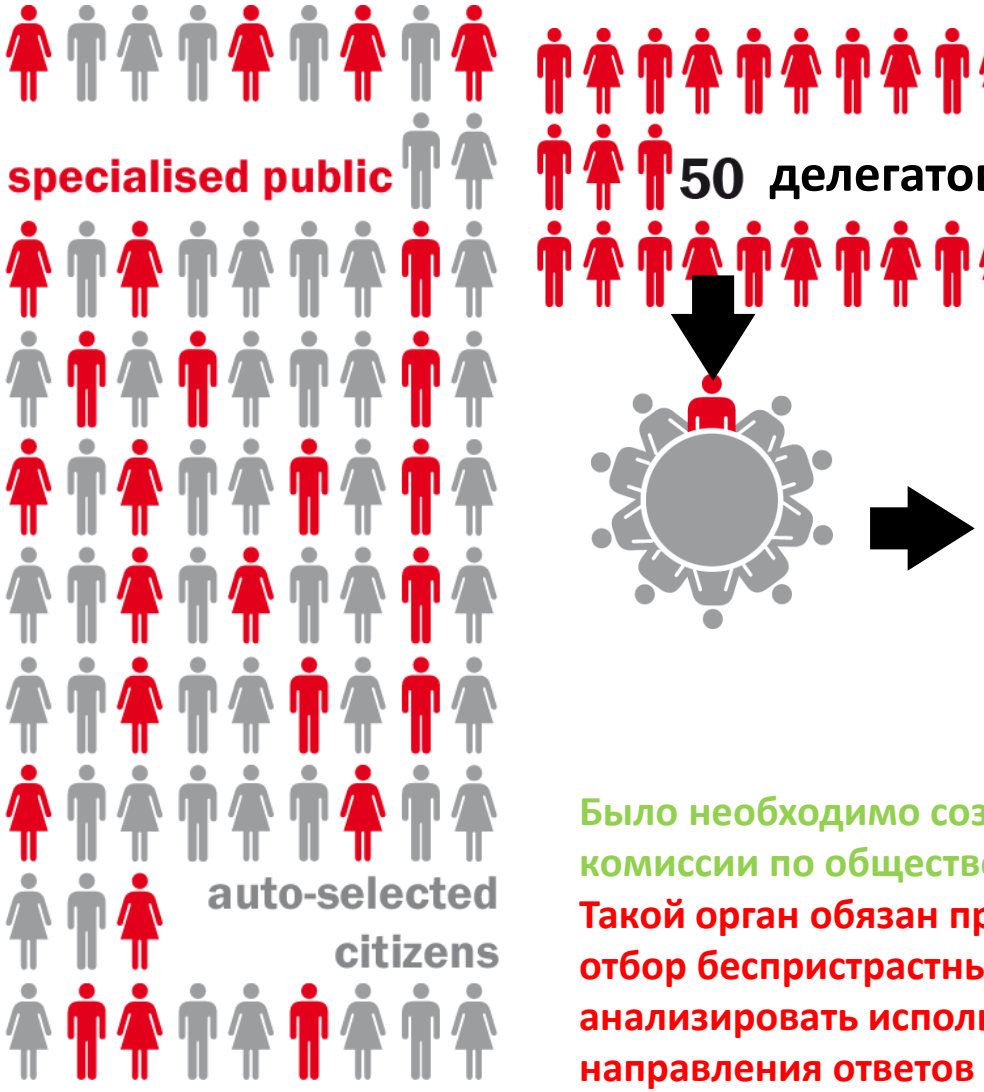


3.6 million inhabitants

- ✓ 3.6 млн жителей и 172 муниципалитета (их число снижается ввиду добровольного объединения/слияния)
- ✓ Количество проголосовавших в ходе национальных выборов 2008 г. составило: 83.70% (сегодня 45%)
- ✓ Высоко организованный социальный капитал: 25% жителей Тосканы утверждают, что они «действительно участвуют и интересуются политикой»
- ✓ Около половины жителей Тосканы являются членами политических, экономических или общественных организаций (партий, НПО, деловых ассоциаций, кооперативных организаций)
- ✓ Есть устойчивая и обширная традиция гражданского участия: граждане участвуют в делах местного сообщества больше, чем где-либо в Италии

Региональное правительство Лацио (с 2005 г.) реализовало небольшие проекты ПБ (5 млн евро) на местном уровне и выделяло 11 млн евро на стимулирование проектов ПБ на других уровнях (через финансирование проектов и софинансирование первых утвержденных инфраструктурных проектов). В Тоскане предпочли проекты с участием общественности на местном уровне с применением ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ на региональном уровне по вопросам региональной инфраструктуры.
В Законе 69/2007 Общественное обсуждение является необязательным (может проводиться путем сбора подписей или по запросу местных властей), а в 2013 г. (с принятием закона 46/2013) стало обязательным для всех инфраструктурных проектов стоимостью свыше 50 млн евро

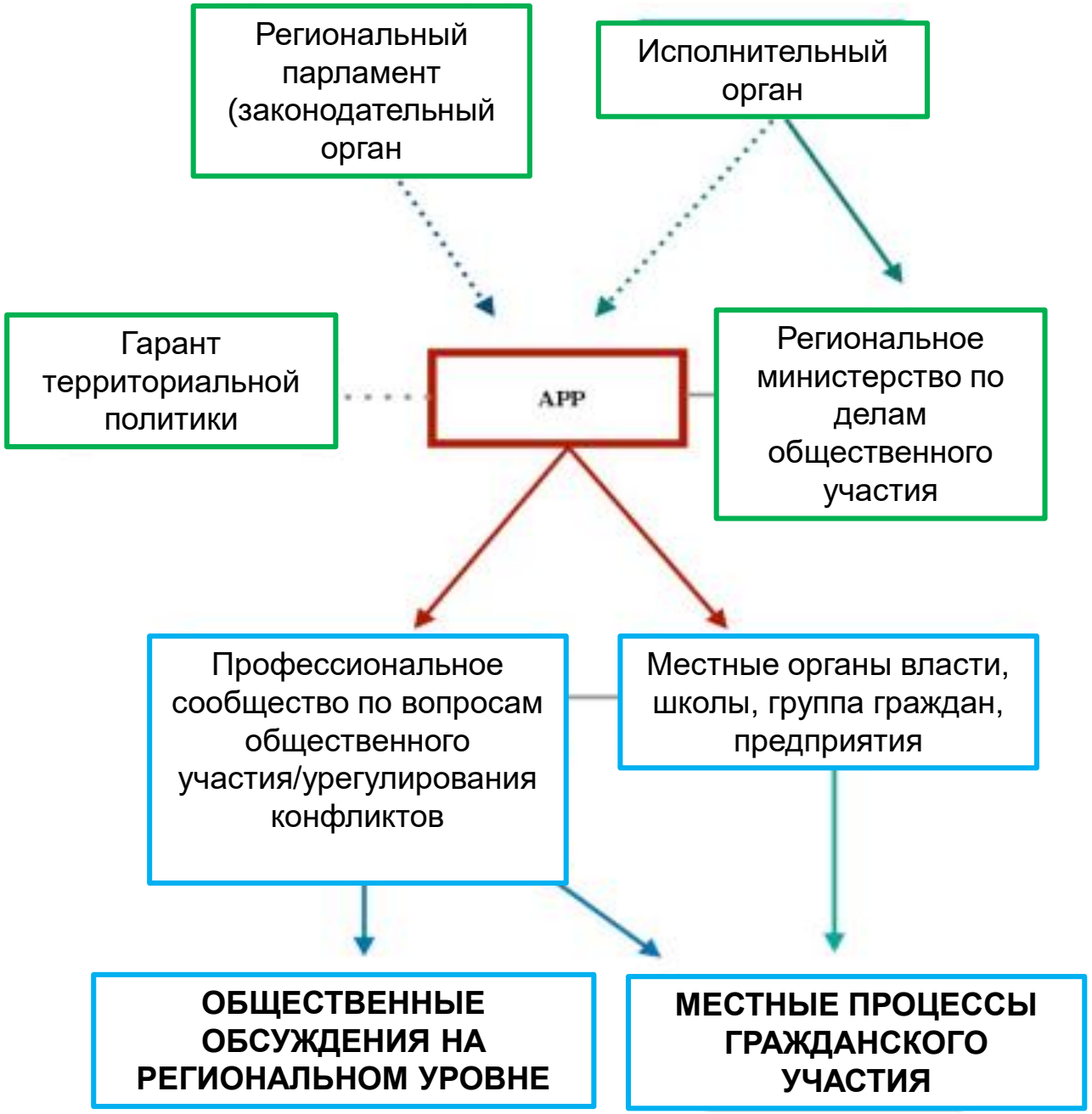
Закон 69/2007 об участии граждан прошел долгий путь, включая коллективное написание текста законопроекта в течение 2 лет



✓**Напряженное противостояние процесс**

Было необходимо создать независимый орган надзора, аналогичный Национальной комиссии по общественным обсуждениям во Франции или BAPE в Квебеке (Канада)

Такой орган обязан пресекать попытки невыполнения закона и должен гарантировать отбор беспристрастных профессиональных участников, координирующих процесс, анализировать используемые документы и контролировать соблюдение сроков направления ответов на предложения граждан.



Что такое APP (Агентство по распространению практик участия региона Тоскана)?

Это ведомство, финансируемое за счет регионального парламента и органа исполнительной власти, осуществляет надзор за всеми процессами общественного участия и распространяет культуру общественного участия путем сравнения и стимулирования использования разных методик. Общий бюджет составляет (ранее 750 000 евро, теперь – около 450 000 евро)

Первоначально это был единовластный орган (только 1 координатор), сейчас в нем 3 председателя.

APP осуществляет надзор за общественными обсуждениями и выбирает профессионального модератора для их проведения

http://www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione

В Тоскане общественные обсуждения (по аналогии с французским законодательством) являются обязательными для проектов общественной инфраструктуры, но в отношении предложений частного сектора (промышленность, шахты) носят добровольный характер, при этом частные участники должны ДОСТИЧЬ ДОГОВОРЕННОСТИ и предоставить финансирование для реализации

Когда общественные обсуждения проводить невозможно

Закон 46/2017 носит мягкий характер и не допускает «навязывания» процедуры общественных обсуждений на частные компании, которое не желают этого делать ….
Такие двойные стандарты не сработали (случай с аэропортом Флоренции)

Но он позволяет искать альтернативные возможности для развития общественного диалога и «встречной экспертизы» (ключевой элемент восстановления взаимного доверия между гражданами и государством)…

Нередко применяется методика «экспертизы» (т.е. привлечение независимых экспертов для критического анализа отчетов экспертов). Это происходит, когда нет времени поручать основному инициатору проекта изучение альтернативных вариантов, и важно показать гражданам, что экспертные доклады являются подлинными и политически не мотивированы

open.toscana.it/web/aeroporto-parliamone

КРИТЕРИИ ОТБОРА

(для финансирования проектов с участием общественности на местном уровне)

Четко прописаны в законе

- **Методические инновации**
- **Более широкий круг бенефициаров (размер территории, на которой реализуется проект)**
- **Когда инициаторами выступают МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ ИЛИ ПРЕДПРИЯТИЯ: число и размер (консорциум) и минимальное со-финансирование составляет 15%**
- **Когда инициаторами выступают ГРАЖДАНЕ: сбор подписей, пропорционально размеру территории, на которой реализуется проект**
- **Когда инициаторами выступают ШКОЛЫ: непрерывный процесс в течение года**

Дополняемые комитетами по отбору

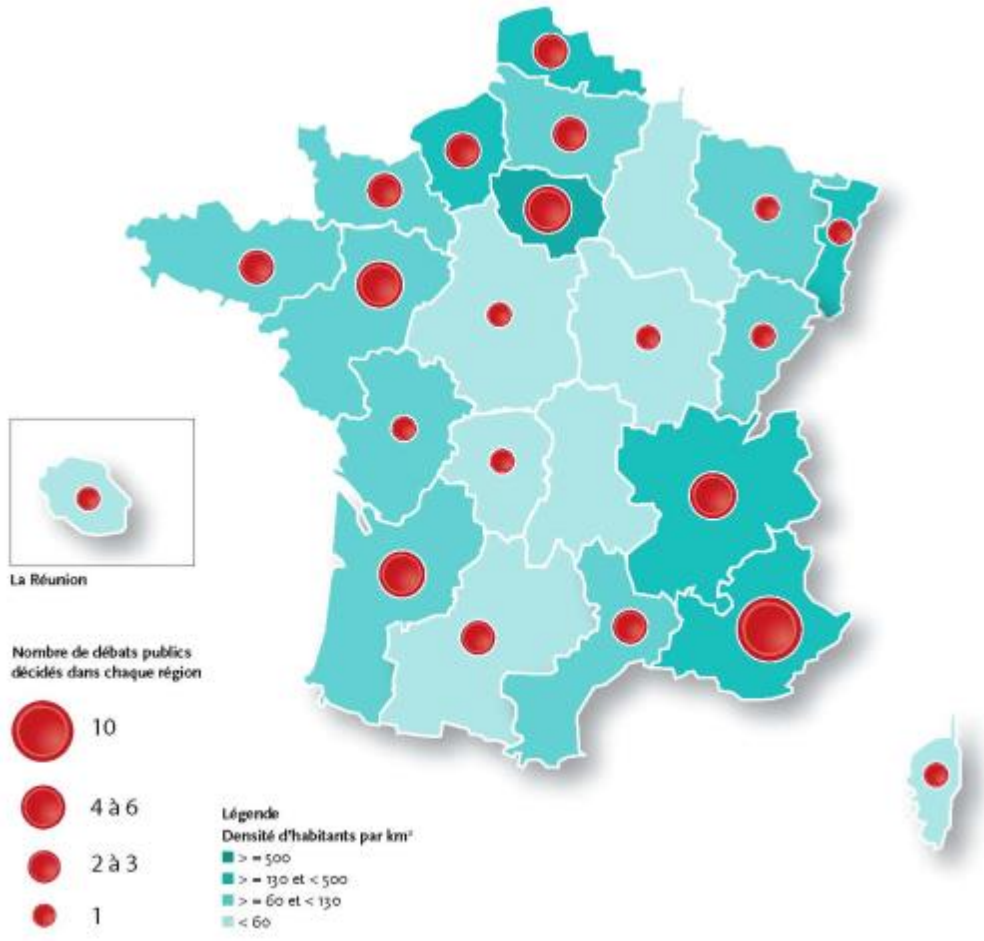
- **Различный и многообразный состав консорциума**
- **Инновационное содержание (новые темы)**
- **Дополнительное СОФИНАНСИРОВАНИЕ в денежной или имущественной форме**
- **Связь между ЦЕЛЯМИ И СРЕДСТВАМИ**
- **Связь в предыдущими экспериментами в области участия общественности**
- **Явная связь с другими будущими инициативами в области общественного участия за счет собственных средств**

Во Франции с 2002 по 2013 гг. (когда Тоскана заимствовала эту практику) состоялось:

- 69 общественных обсуждения
- 45 общественных консультаций (отличны от ПБ, более простые)
- 21 общественные консультации по итогам обсуждений

В 85% случаев общественный первоначальный проект подвергался модификации и только в 1% случаев принималось решение об отказе от реализации инфраструктурного проекта …

cndp Commission nationale du débat public



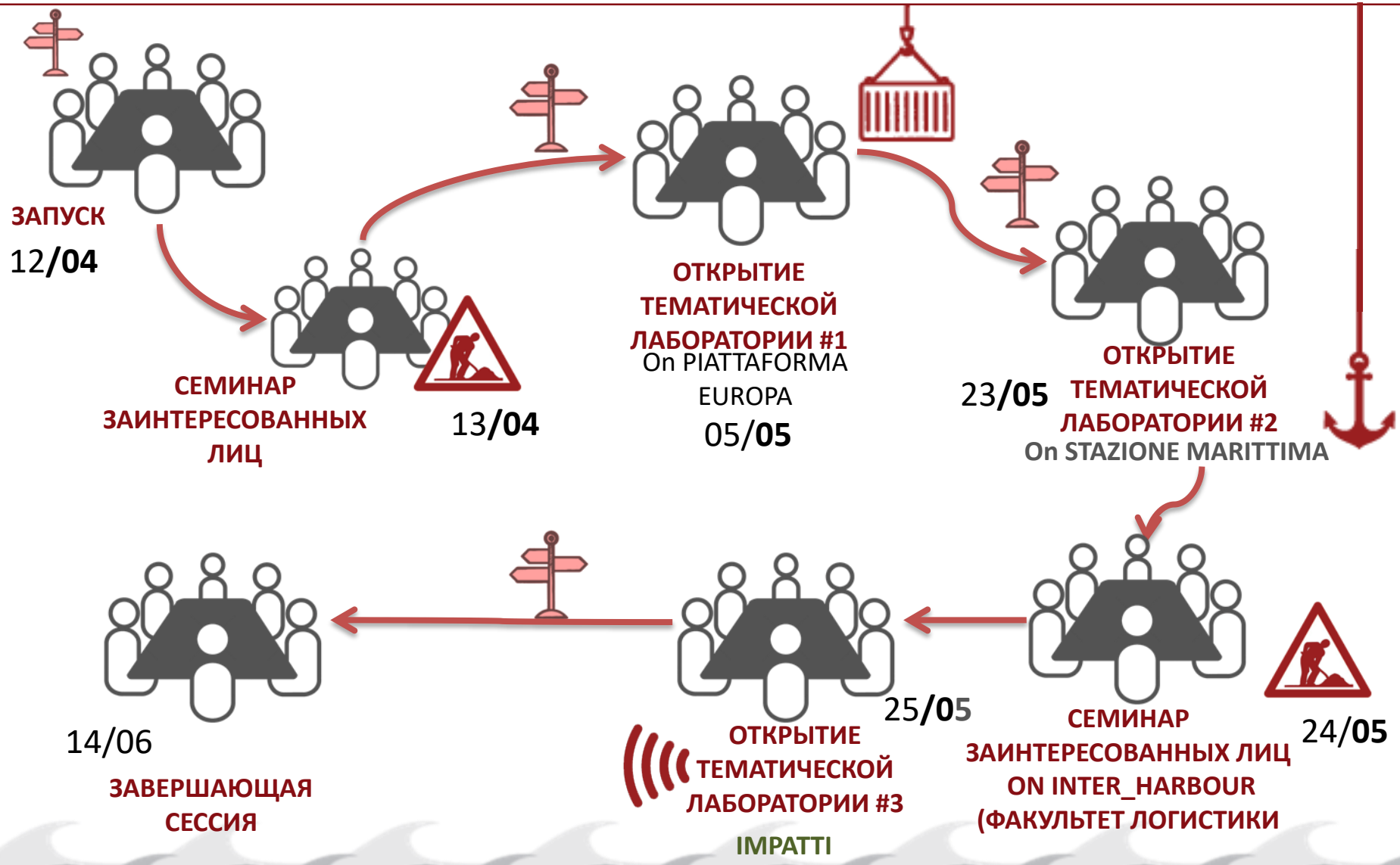
Первые три общественных обсуждения в Тоскане

- **Повторная техническая экспертиза и расширение порта Ливорно**

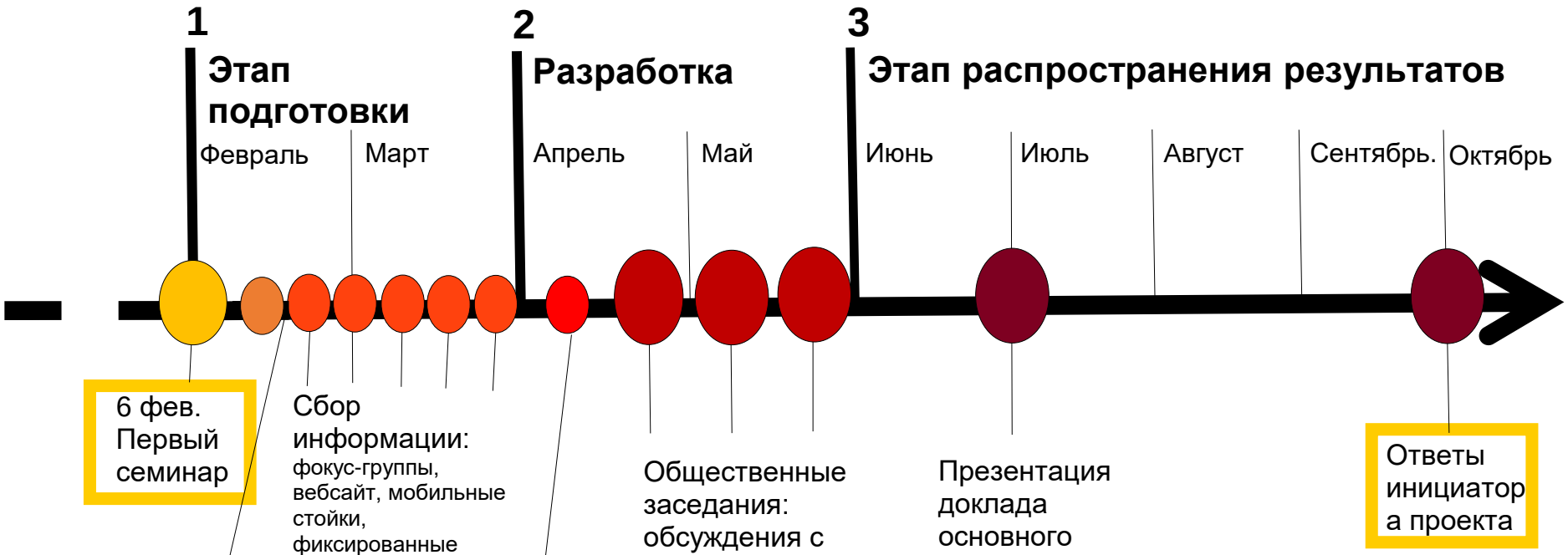
Использование промышленного красного мела при восстановлении старых шахт

Новый мост через реку Арно между Синья и Ластра-а-Синья

ПРИМЕРЫ МЕРОПРИЯТИЙ В ЛИВОРНО (2016 г.) по привлечению граждан для обсуждения повторной технической экспертизы расширения порта

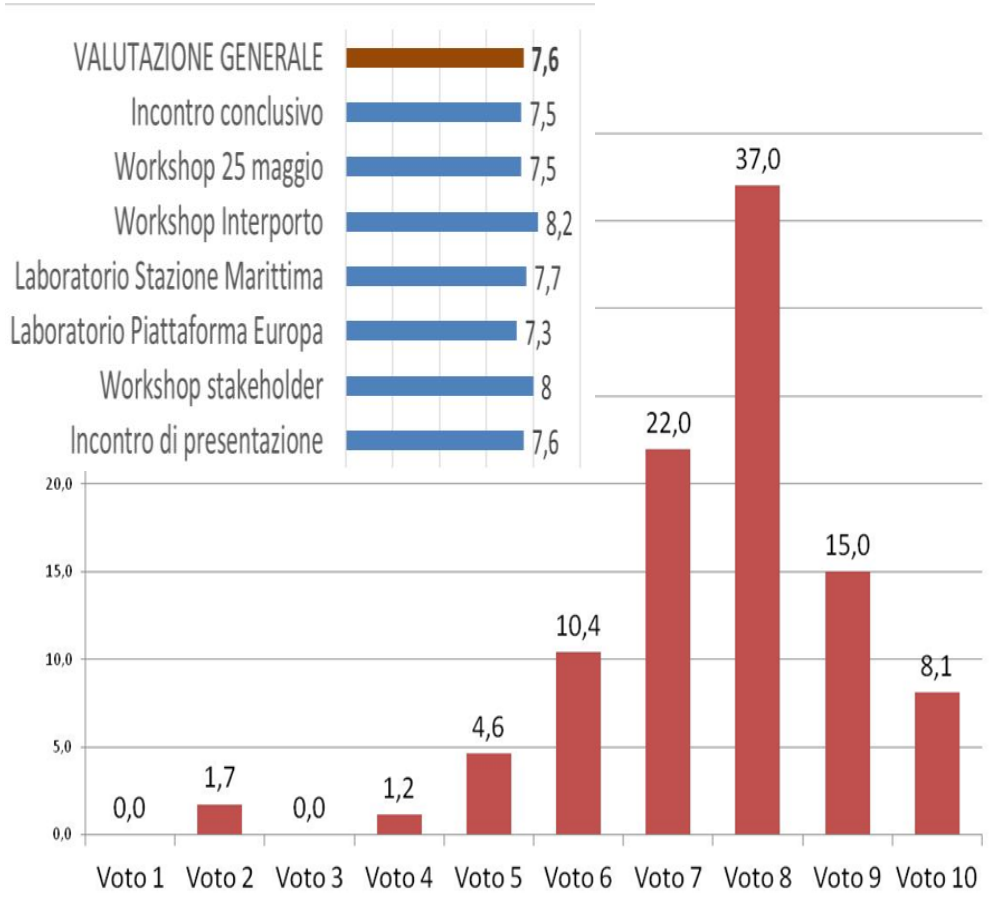


Сроки проведения общественных обсуждений в Гаворрано по вопросу использования красного мела, производимого на химических предприятиях Huntsman (2017).

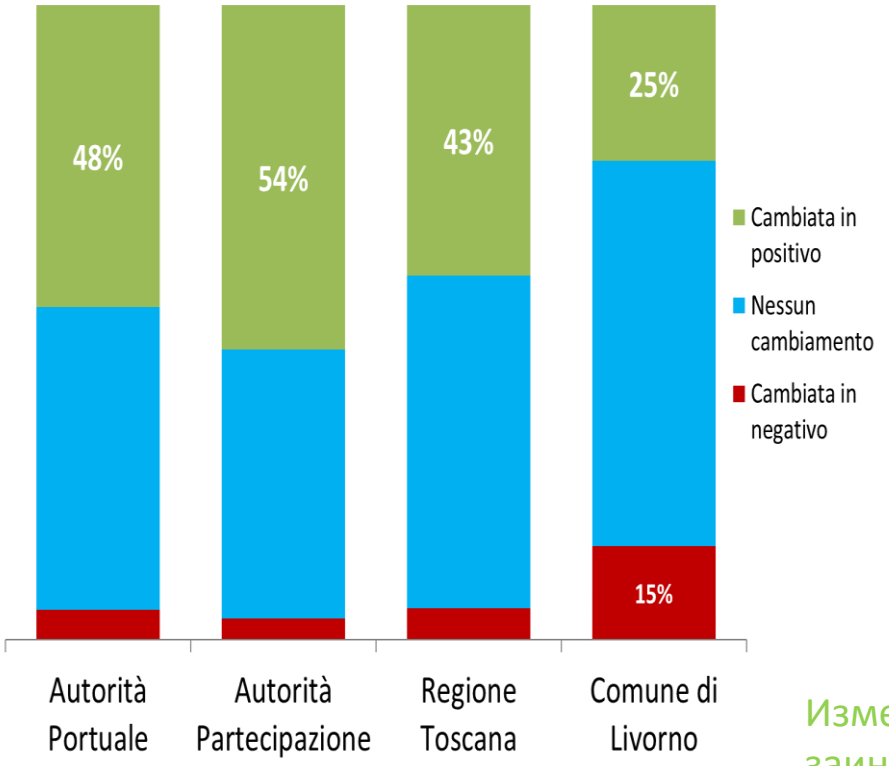


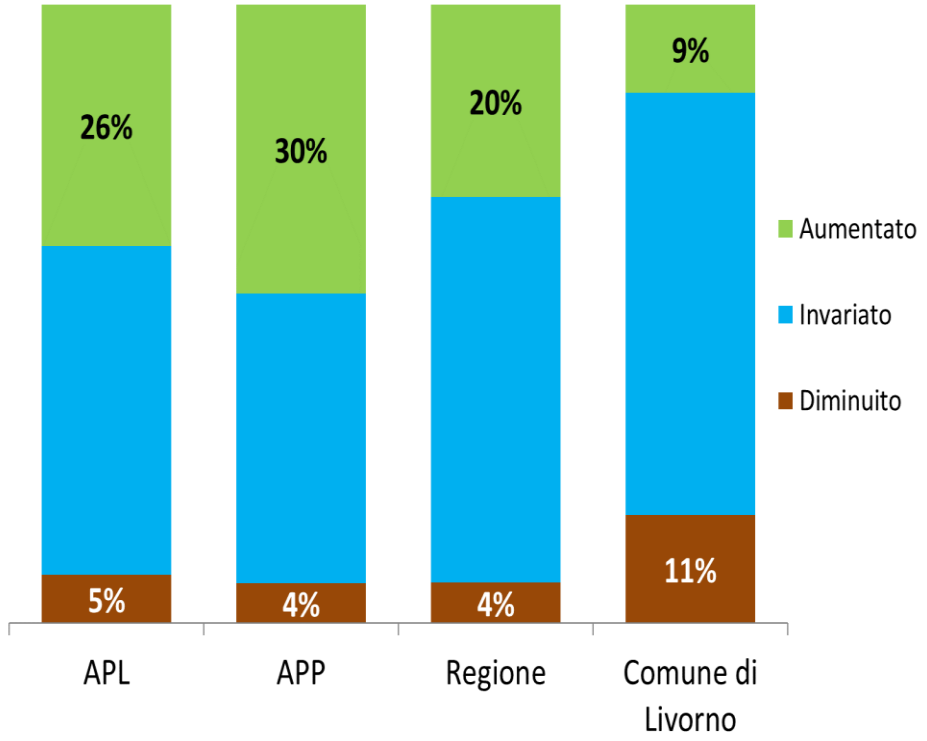
СТРУКТУРА МОНИТОРИНГА:
оценка качества информации

Насколько понятны объяснения *экспертов?*



РЕЗУЛЬТАТЫ ПОМИМО ИТОГОВ СТРОИТЕЛЬСТВА: насколько изменилось мнение граждан о государственных институтах?





Изменение мнения граждан о деятельности заинтересованных институтов (пример Ливорно)

Новый тренд: увязывание открытых данных и впечатлений об эксперименте для создания портала «Открытая Тоскана» (OPEN-Toscana)

НОВЫЙ КУРС:РАСШИРЕНИЕ ПРОЕКТА В МАСШТАБАХ ВСЕЙ СТРАНЫ

В новом общенациональном законодательстве Италии о конкурсных торгах (закон 50/2016, ст. 22) установлено обязательное проведение общественных обсуждений для крупных инфраструктурных проектов во всей стране: правила проведения общественных обсуждений (DCPM 76, подписанные премьер-министром 10 мая 2008 г.) вступили в силу 24 августа 2018 г., Цель - сокращение коррупции и предотвращение ошибок, допущенных в Генуе.

НОВЫЙ КУРС:РАСШИРЕНИЕ ПРОЕКТА В МАСШТАБАХ ВСЕЙ СТРАНЫ

Очевидно, это важный шаг, поскольку он позволит выявлять конфликты, искать альтернативные проекты и проводить встречную экспертизу. Однако одной этой меры недостаточно, поскольку на этапе последующих обсуждений утверждение проектов все еще происходит очень медленно. Распространению практики общественных обсуждений мешает отсутствие подготовленных профессионалов, координирующих этот процесс. На примере Тосканы был получен немалый опыт, в том числе по совершенствованию законодательства (так, частные компании обязаны проводить такие же общественные обсуждения, как и государственные ведомства).

Новые горизонты: недопущение *чрезмерной бюрократизации (процедуризации)* и сохранение «живой лаборатории», включающей многочисленные практики и приемы

Спасибо за ваше терпение! Буду рад ответить на вопросы

giovanni.allegretti@ces.uc.pt
G.Allegretti@consiglio.regione.toscana.it