

Note pe marginea atelierului | Bugetarea participativă în educație: bariere și soluții

Autor: Tatiana Sava, economist Expert-Grup

Tradițional, elaborarea bugetelor în sistemul de învățământ a fost unul închis și rezervat personalului tehnic din cadrul instituțiilor, direcțiilor raionale de învățământ și Ministerul Finanțelor și Educației. Odată cu demararea reformelor în acest domeniu - optimizarea școlilor, acordarea autonomiei financiare instituțiilor de învățământ, elevul și nu școala a devenit beneficiarul primar al banilor publici, iar școlile au devenit principalul gestionar de bugete în educație și nu Autoritățile Publice Locale, ca în trecut. Astfel, elevul a devenit un actor important în procesul bugetar în educație.

În acest context, bugetarea participativă este o soluție pentru implicarea tuturor actorilor în gestiunea banilor publici, pentru a oferi cele mai bune servicii pentru banii existenți. În ce măsură sunt gata instituțiile să accepte încă un actor în procesul bugetar, care sunt principalele provocări în procesul de elaborare a bugetelor în școli și cum sunt repartizate responsabilitățile în procesul bugetar, au fost subiectele discutate în cadrul atelierelor organizate de către Expert Grup în limita inițiativei „Școala mea”, cu participarea directorilor instituțiilor din proiect, reprezentanților asociațiilor de părinți, dar și elevilor din cadrul acestor instituții.

Scopul atelierului a constat în promovarea participării persoanelor interesate în procesul de elaborare a bugetului în educație și anume la etapa elaborării Cadrului Bugetar pe Termen Mediu. Această etapă este deosebit de importantă pentru procesul bugetar, în special pentru faptul că la această etapă se pot introduce politici noi și se asigură aderența proiecțiilor bugetare la obiectivele sectoriale și guvernamentale.

Atelierele s-au desfășurat în două părți.

1. Cum are loc formarea bugetelor în educație? Dialog dintre actorii procesului bugetar
2. Cum se pot implica cetățenii în elaborarea bugetelor în educație

În prima parte, a fost prezentată o scurtă introducere în procesul bugetar din Republica Moldova, cu accentul pe CBTM în Moldova, principalele caracteristici ale educației, provocări pentru toate nivelele de gestiune (Minister, Consiliu raional, școală). Reprezentantul Ministerului Educației în special s-a axat pe o scurtă introducere în bugetarea pe programe a cheltuielilor în învățământ. În partea de discuții, participanții au venit cu propuneri și comentarii referitor la conceptul de finanțare actual în educație, problema finanțării școlilor mici, optimizarea rețelei de școli naționale, însă și la sectorul educațional în general. A doua parte a atelierului s-a axat pe modul în

care elevii și părinții se pot implica în procesul de elaborare a bugetelor, mai cu seamă în procesul de repartizare optimă a cheltuielilor pe diferite priorități pentru bugetele școlii, bugetele raionale și bugetele naționale.

Principalele doleanțe ale participanților au fost necesitatea unei mai bune informări despre procesul bugetar în educație, delimitarea actorilor implicați și ce ar presupune implicarea și participarea bugetară în școală. Crearea platformelor noi de cooperare, sau revitalizarea celor existente, ar avea efect dublu: informarea despre bunele practici și schimbul de experiență dintre managerii diferitor instituții de învățământ, și implicarea comunității în rezolvarea problemelor școlii.

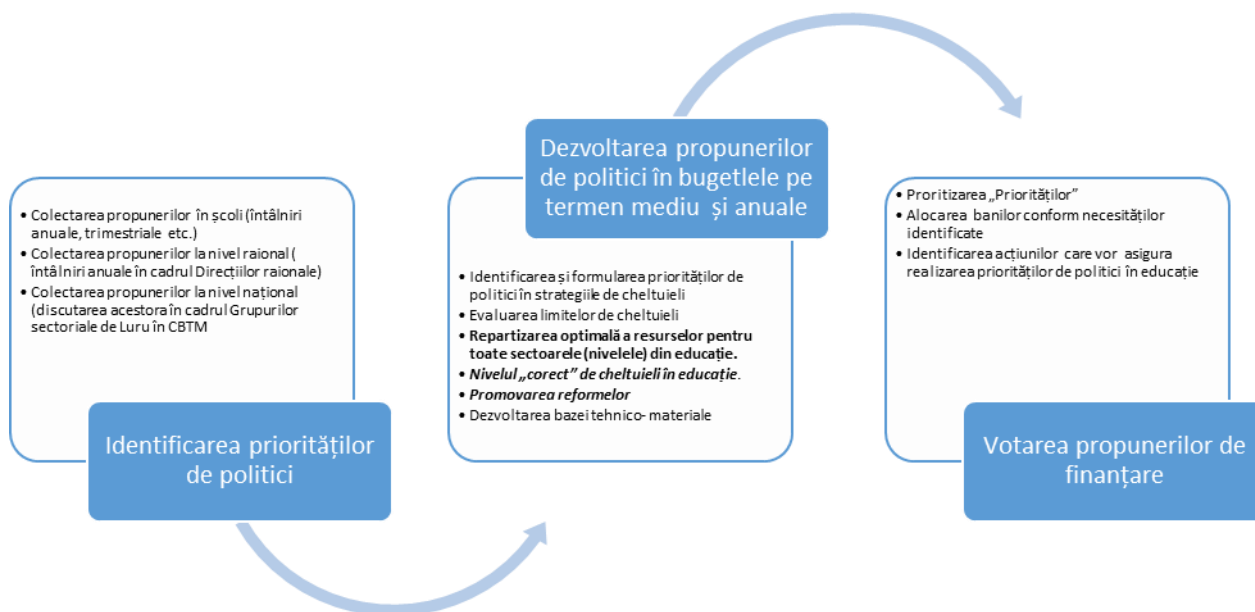
Democratizarea procesului de învățământ prin bugetarea participativă la etapa elaborării bugetelor în educație

Participarea cetățenilor în procesul bugetar este o componentă importantă în asigurarea transparenței cheltuirii banilor publici în educație. În același timp, participarea bugetară, ca proces are un efect dublu: pe de o parte consultarea cetățenilor dă o imagine mai clară autorităților despre prioritățile de politici pe domeniu, pe de altă parte, informarea acestora de către autorități despre limitele bugetelor anuale și pe termen mediu le permite în acest caz elevilor și părinților să ia decizii fundamentate despre dezvoltarea viitoare a școlilor din țară. Un alt efect este cel de responsabilizare a tuturor actorilor participanți în acest domeniu.

Tradițional am fost martori la un grad mai înalt de implicare a cetățenilor la etapa de monitorizare a executării banilor publici și mai puțin la etapa de elaborare a lor, de obicei autoritățile limitându-se la informarea acestora post-factum. Odată cu demararea reformelor în domeniu, participarea cetățenilor a devenit imperativă și obligatorie conform normelor legale revăzute. Astfel, informarea devine insuficientă fără asigurarea unei platforme de discuții/votare a proiectelor menite să implementeze politicile și strategiile naționale.

La etapa de elaborare, CBTM este documentul care prezintă prognoza macroeconomică pe termen mediu, la fel ca și cadrul de cheltuieli pentru realizarea politicilor promovate de către Guvern. Principalul scop al acestui document este de a crea un cadru de așteptări realiste pentru toți actorii implicați în procesul bugetar. De asemenea, acesta oferă o fundamentare a deciziilor de politici care urmează a fi luate de către Executiv. Principalul document elaborat în cadrul CBTM și pus în discuție, este Strategia sectorială de cheltuieli în educație.

La nivel național procesul bugetar în CBTM trebuie să se desfășoare în modul următor:



Această etapă este importantă în primul rând pentru că acum la dispoziția participanților este pusă informația despre cadrul instituțional în care va avea loc elaborarea bugetelor instituțiilor de învățământ, astfel spus identificarea responsabililor și responsabilităților, sau altfel spus, despre cine și cum este asigurată legătura dintre școli (instituții de învățământ) și anturajul acestora. Acest lucru este cu atât mai important cu cât oferă posibilitatea de a răspunde clar la întrebarea cine decide modul de alocare a banilor pentru realizarea proiectelor în sistemul de învățământ per general și la nivel de instituție de învățământ, în particular. La etapa de informare este necesar ca beneficiarii să cunoască detalii despre sursele de finanțare și destinația lor în cazul în care acestea diferă. Nu în ultimul rând este important ca la această etapă, beneficiarii să cunoască oportunitățile de implicare pentru toate etapele procesului bugetar.

Ce înseamnă participare?

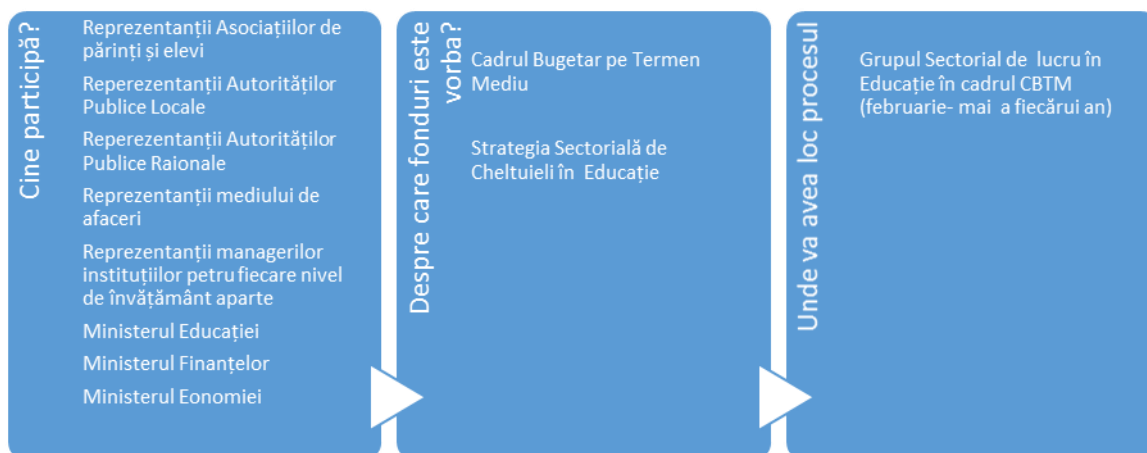
Este important să înțelegem că participarea bugetară ca proces poate fi diferită atât prin sarcinile și obiectivele pe care aceasta și-o propune, cât și prin nivelul de implicare a fiecărui actor al acestui proces. De ex., Participarea elevilor în procesul bugetar la nivel național ar fi una reprezentativă, prin asociații de părinți și elevi, pe când la nivel de școală, participarea tuturor doritorilor este foarte simplă datorita numărului relativ limitat al participanților.

Iată de ce, înainte de a vorbi despre organizarea participării în procesul bugetar este necesar să răspundem clar la trei întrebări:

1. Cine participă
2. Care fonduri vor fi discutate?
3. Unde va avea loc procesul?

În funcție de răspunsurile la aceste trei întrebări, participarea la etapa de elaborare a bugetelor în educație diferă. Responsabili de informare sunt la nivel local, direcțiile raionale de învățământ și managerii instituțiilor de învățământ. Beneficiarii sunt în primul rând elevii și asociațiile de părinți, dar și alte grupuri de interes, organizații ale societății civile, antreprenori. La nivel național, responsabili de informare sunt Ministerul Finanțelor în primul rând, ca principal actor în determinarea cadrului de transparență bugetară și Ministerul Educației, ca principalul actor responsabil de elaborarea politicilor la nivel de țară. A doua etapă presupune discutarea informată a proiectelor. Anume la această etapă, este necesar ca personalul tehnic din cadrul direcțiilor raionale (mai apoi din cadrul ME și MF în cadrul grupurilor de lucru sectoriale din cadrul CBTM), să vină cu explicații clare despre cum este mai bine să fie cheltuiți banii publici.

Figura 1. Participarea la nivel național la etapa de elaborare a bugetelor în educație.

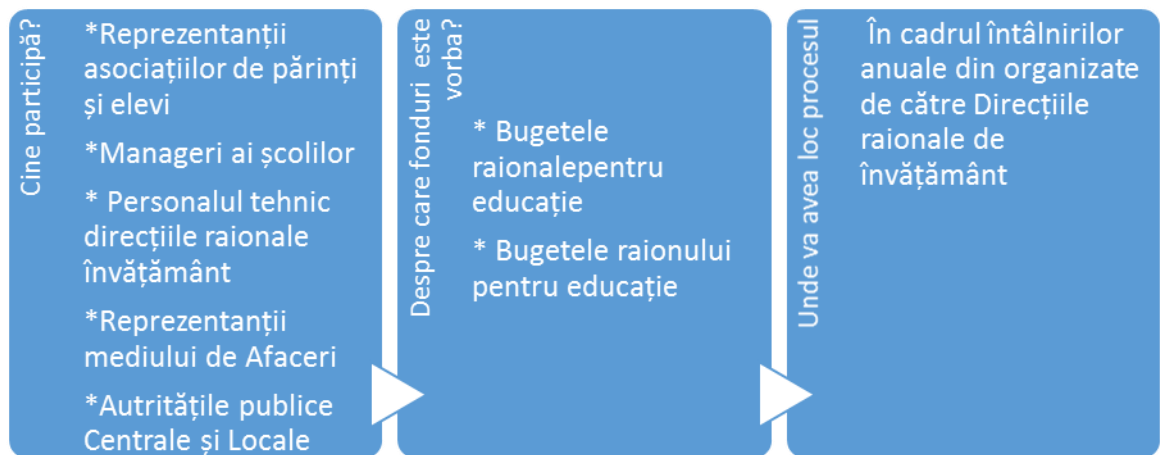


Principalele probleme la această etapă țin de modul în care sunt identificate prioritățile de politici, repartizarea optimă a resurselor pe diferite sectoare ale educației, legătura dintre reformele promovate și alocările bugetare, dar și dintre performanța sectorului și banii cheltuiți în educație. În același timp participarea beneficiarilor la această etapă este una inexistentă, dat fiind faptul că în componența Grupului de lucru sectorial fac parte doar reprezentanții Ministerului Educației, iar participarea cetățenilor este limitată la prezența unei asociații de antreprenori și a unei organizații a societății civile a cărei misiune directă nu este protejarea drepturilor elevilor din țară. Lipsa mecanismelor de interacțiune (chestionare, interviuri directe, pagina web pentru plasarea solicitărilor) dar și de feedback (pagină de colectare a solicitărilor și oferire a răspunsurilor), limitează și ea participarea cetățenilor în procesul de elaborare a bugetelor. Ce ar fi necesar în acest caz, este ca la această

etapă, Ministerul Educației în colaborare cu Ministerul Finanțelor să elaboreze și să publice pe lângă instrucțiunile cu caracter tehnic al actelor bugetare, o traducere a bugetelor pe înțelesul tuturor. Un Buget al cetățenilor în educație, ar oferi o imagine generală a sectorului și a problemelor cu care acesta se confruntă, a succeselor înregistrate și a modului în care decurg reformele populare sau nepopulare.

Problema participării la această etapă poate fi rezolvată odată cu modificarea regulamentului de creare ale acestor grupuri, unde participarea reprezentanților elevilor și părinților, dar și a managerilor instituțiilor să nu fie decisă la discreția viceministrului, dar obligatorie prin reglementare. Acest fapt ar limita deciziile de alocare a resurselor conform unor criterii politice, ar spori transparența procesului, dar și ar responsabiliza participanții.

Figura 2 Participarea bugetară la nivel raional.



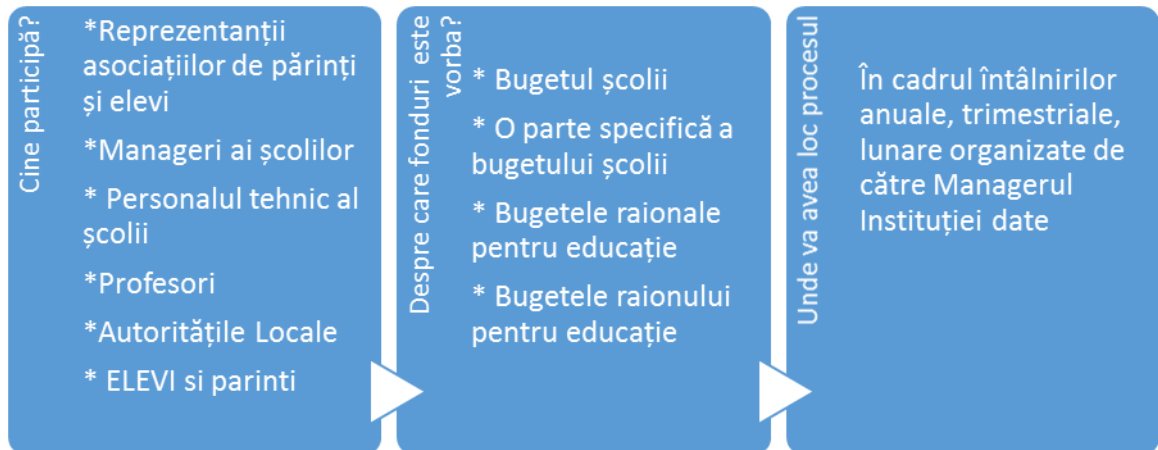
La nivel raional, procesul de participare ar trebui să se axeze pe oferirea platformelor de discuție între principalii actori la nivel local. Din păcate, și la acest nivel accesul este limitat pentru participanți (vezi Figura 2).

Argumentarea dificultății înțelegerii documentelor bugetare de către participanți, nu este valabilă, în contextul în care anume Direcțiilor raionale de învățământ le revine sarcina de a le explica actorilor din domeniu argumentarea unor sau altor decizii bugetare. La fel de lipsită de valoare este și teza lipsei de interes din partea societății pe marginea subiectelor legate de buget. Interesul va spori în momentul apariției platformei de participare a acestora, și a unei atitudini proactive din partea autorităților responsabile.

Concluzie: Din păcate, procesul de informare atât la nivel local cât și la nivel național este unul defectuos, el limitându-se la publicarea principalului document elaborat la această etapă pe pagina web, fără a fi utilizate toate mijloacele disponibile pentru înștiințarea tuturor beneficiarilor. Percepția generală a autorităților publice implicate în proces, este că transparența bugetară este redundantă și inutilă, de cele mai multe ori nerespectându-se principalele prevederi legale. Or, aceasta denota de fapt existența unor deficiențe în lanțul comunicării cu beneficiarii finali. Ar fi necesar să se înțeleagă faptul că la etapa actuală deocamdata nu a fost formată o obișnuință a beneficiarilor finali să urmărească zi de zi site-urile autorităților și prin urmare atunci când este necesară și dorită implicarea cetățenilor utilizarea unui singur mijloc de informare este insuficient. Nu există

o practică de consultare a bugetelor instituțiilor cu principalii beneficiari, cu excepția Grupului de lucru din cadrul CBTM, iar discuțiile din cadrul atelierului au demonstrat că acest proces este unul formal și la nivel de instituții de învățământ, în special la nivel local.

Bugetarea participativă în școală



Bugetarea Participativă în școli reprezintă oportunitatea de dialog direct dintre directori, profesori pe de o parte și elevi și părinți pe de altă parte, pentru a lua decizii informate despre cum prin intermediul bugetului acordat vor fi realizate prioritățile la nivel de școală și oferit cel mai bun serviciu de educație posibil. Implicarea comunității pe de altă parte limitează interesele personale, oportunitățile de corupție, cheltuire ineficientă a resurselor publice dedicate școlii, dar și creează o bază pentru cooperarea intercomunitară și dezvoltarea proiectelor locale.

Principalele provocări la această etapă țin de capacitatea limitată a managerilor instituțiilor și a personalului tehnic relevant de a traduce deciziile bugetare pentru principalii beneficiari. Există exemple bune în acest sens, ele fiind limitate la instituțiile, a căror manageri au avut parte de formări în țară și peste hotare la acest subiect. Acestea pot fi replicate în eventualitatea existenței unei platforme de cooperare dintre managerii de fiecare nivel pe țară. O altă soluție ar fi organizarea acestor evenimente la fiecare etapa a procesului bugetar, astfel pentru toți actorii implicați va fi clar, cine sunt responsabilii de informare, care este platforma de participare, cine va implementa bugetul în funcție de prioritățile identificate, succese și probleme la acest capitol, bune practici etc. O altă provocare ține de faptul că de multe ori mecanismele de participare, de tipul adunărilor anuale, Consiliului elevilor, nu sunt active. Acest fapt ține de reticența directorilor de a implica mai multe părți în procesul de elaborare a bugetelor. Concomitent, este și lipsa de informare despre însăși oportunitatea de participare a elevilor și părinților în procesul bugetar, iar în cazul informării acestora, predomină o atitudine sceptică că participarea acestora va aduce plus valoare din partea ambelor tabere. Lipsa de educație financiară pe de altă parte creează impresia că fiecare propunere ar trebui să fie realizată, neconștientizându-se faptul că de fapt bugetul este unul limitat.

Concluzii

Participarea este una din principalele componente ale transparenței bugetare. Ea asigură dialogul dintre autorități și beneficiari, promovează valorile comunității, conectează politicienii cu alegătorii lor și dă un sens mai larg necesităților comunității dar și a limitelor bugetare existente.

Lipsa platformelor de participare și informare la toate nivelele a contribuit la faptul că la etapa de elaborare, bugetele au fost bazate pe decizii aleatorii politice, atât la nivel local cât și la nivel central, astfel încât principalul document elaborat (Strategia sectorială de cheltuieli în educație), nu argumentează modul în care au fost luate deciziile de alocare a banilor pentru realizarea priorităților de politici, nu este orientat spre satisfacerea necesităților beneficiarului și nu oferă o viziune clară despre cum urmează a fi atins echilibrul de finanțare pe diferite componente ale învățământului. La nivel local acest fapt se traduce prin bugetarea insuficientă a instituțiilor, amânarea proiectelor investiționale, sau întreținerea instituțiilor de învățământ ineficiente.

La nivelul instituțiilor, au fost formulate mai multe opinii despre creșterea gradului de transparență a modului cum sunt utilizați banii, cele mai multe probleme la acest capitol apar la utilizarea banilor colectați de la părinți, alimentarea copiilor, salarizarea cadrelor didactice. Reiterăm concluzia formulată în raportul din anul trecut: este nevoie de găsit o soluție legală, procedurală și instituțională, astfel încât acest fenomen să contribuie la dezvoltarea școlilor, în loc de crearea conflictelor și confruntărilor de diferit tip. În același timp, interesul beneficiarilor este unul mare, formarea în cadrul acestui atelier contribuind la o mai bună înțelegere a modului în care pot contribui la responsabilizarea autorităților. Un impediment important care ar fi necesar de eliminat în acest sens, tine de informarea corectă de către autoritățile de rigoare despre posibilitățile de implicare a cetățenilor în procesul dat, fiind utilizate toate mijloacele și căile de informare.