

Bugetarea participativă în școli

Autor: Dumitru Budianschi

Conceptul de bugetare participativă

Atunci când este vorba de transparența bugetară, de regulă autoritățile și instituțiile publice o văd prin prisma obligațiilor legale privind dezvăluirea și consultarea documentelor, precum și prin cerințele de raportare privind transparența decizională. Cadrul legal¹ ce stă la baza asigurării transparenței bugetare prin prevederile sale asigură dreptul cetățenilor și reprezentanților acestora să fie informați, consultați și implicați în procesul bugetar. Totodată, cadrul legal nu impune expres anumite limite de sus în acest proces, însă impune autorităților publice să asigure gestionarea finanțelor publice în conformitate cu principiile bunei guvernări². Cu alte cuvinte, autoritățile pot alege cele mai potrivite forme și mecanisme de asigurare a transparenței, inclusiv prin diferite forme de participare a cetățenilor.

Una din abordările de participare în ultimii ani este Bugetarea Participativă (BP). În acest context, apare necesitatea unei delimitări dintre noțiunea de *participare* și *bugetare participativă*. În literatură există mai multe definiții ale BP, însă până la moment nu s-a ajuns la una predominantă [3]. În cadrul acestei lucrări se va aplica definiția termenului de BP care se bazează pe conceptul separării unor anumite forme de participare din totalitatea formelor de participare posibile, în conformitate cu câteva criterii. Astfel, prin BP se vor înțelege doar acele forme de participare din spectrul de participare (vezi Tabelul 1), care satisfac cel puțin 3 condiții³:

- ▶ Existența unui fond de mijloace financiare special alocat pentru a fi distribuit în baza deciziilor sau cu participarea cetățenilor sau reprezentanților acestora;
- ▶ Cetățenii or reprezentanții acestora participă în luarea deciziei cum aceste fonduri vor fi cheltuite;
- ▶ Implementarea proiectului are loc pe baza opiniilor publicului care votează.

Totodată, considerăm relevantă suplimentarea acestor condiții încă cu una. Esența acesteia constă în existența unui proces ciclic de implementare a BP (și nu o aplicare singulară), care se regăsește în definiția dată în [3]. Astfel, conform acestei abordări din Bugetarea Participativă ar face parte doar

¹ Cadrul legal privind asigurarea transparenței bugetare are la bază trei legi: Legea nr 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație, Legea nr 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional și Legea nr 181 din 25.07.2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar fiscale.

² „*buna guvernare* – mod de a governa prin care se asigură atingerea obiectivelor cu respectarea principiilor de transparență și răspundere, economicitate, eficiență și eficacitate, legalitate și echitate, etică și integritate”, Legea nr. 229 din 23.09.2010 privind controlul financiar public intern.

³ Emyr Williams, Emily St. Denny and Dan Bristow, *Participatory Budgeting: An Evidence Review*, 2017, Public Policy Institute for Wales.

acele forme participare care satisfac toate cele patru condiții menționate. Anume această definiție a BP va fi utilizată în continuare.

În acest context, este important de menționat că spectrul formelor de participare are un caracter continuu, astfel, între cele două extreme (Informare și Împuternicire) existând un număr infinit de forme de participare. Formele prezentate în Tabelul 1 sunt mai curând niște etape convenționale în acest proces, care exprimă profunzimea participării în procesele bugetare. Etapele menționate servesc doar ca repere ale nivelului de participare și permit o comparație relativă între diferite procese bugetare al nivelului de participare, precum și ajută la dezvoltarea diferitor tehnici și metode de implicare în funcție de nivelul de participare.

Tabelul 1 Spectrul formelor de participare

	Informare	Consultare	Implicare	Colaborare	Împuternicire
Scopul participării publice	A oferi publicului informații echilibrate și obiective, pentru al ajuta să înțeleagă problema, alternativele, oportunitățile și / sau soluțiile	A obține de la public opinii despre analiză, alternative, decizii.	Să lucreze direct cu publicul pe parcursul procesului de participare pentru a se asigura că preocupările și aspirațiile publice sunt înțelese și luate în considerare în mod consecvent.	Să colaboreze cu publicul pe fiecare aspect al deciziei, inclusiv la dezvoltarea alternativelor și identificarea soluției preferate.	Să pună procesul decizional final în mâinile publicului.
Promisiunea făcută publicului	Vă vom informa	Vă vom informa, vom asculta și vom conștientiza preocupările și aspirațiile, vă vom oferi feedback despre modul în care contribuția publică a influențat decizia.	Vom lucra împreună cu dvs. pentru a vă asigura că preocupările și aspirațiile dvs. sunt reflectate în mod direct în alternativele propuse și cum contribuția publică a influențat decizia.	Vă vom căuta pentru sfaturi și inovații în formularea de soluții și vom încorpora sfaturile și recomandările dvs. cât mai mult posibil.	Vom implementa ce o sa decideți.

Sursa: Emyr Williams, Emily St. Denny and Dan Bristow, Participatory Budgeting: An Evidence Review, Public Policy Institute for Wales, 2017, http://ppi.w.org.uk/files/2017/08/PPIW-report_participatory-budgeting-evidence-review_July-2017-FINAL.pdf

Din criteriile prezentate pentru definirea BP se poate observa că nu toate formele din spectrul de participare se încadrează în această definiție. Astfel, nivelul de participare de la etapa de *informare* cu siguranță nu poate fi considerat ca o formă de BP. În timp ce cu siguranță formele de la nivelul de la *colaborare* și *împuternicire* pot fi considerate ca forme de BP. În Republica Moldova, Autoritățile Publice Locale (APL) de nivelul II pe larg utilizează programul de granturi pentru tineri, care poate fi considerat un program de BP. În cadrul acestui program, există o sumă de bani în bugetul APL de nivelul II pusă la dispoziția tinerilor, iar proiectele sunt elaborate și selectate cu participarea tinerilor. Mai mult ca atât în unele APL, pe acest subiect este realizată o formă de împuternicire totală, în care tinerii printr-un ONG de fapt au controlul asupra întregului proces de implementare a programului de granturi.

Beneficiile aplicării programelor de BP în instituțiile de învățământ

Aplicarea programelor de Bugetare Participativă în instituțiile de învățământ are beneficii ce depășesc cu mult beneficiile directe, cum ar fi sporirea eficienței resurselor publice destinate pentru asigurarea procesului de educație. De pe urma aplicării BP în instituțiile de învățământ se pot obține beneficii care pot fi grupate în 4 categorii mari:

1. Educația civică;
2. Procesul de instruire ce rezultă din programul de învățământ;
3. Dezvoltarea personală;
4. Sporirea eficienței utilizării resurselor publice.

Totodată este foarte important de ținut cont că beneficiile de la categoriile 1-3 sunt cu atât mai mari cu cât se păstrează ca principal obiectiv rezolvarea unor probleme reale ale elevilor și instituției de învățământ, evitarea transformării acestuia într-un proces doar cu semnificație de instruire.

Organizarea și punerea în aplicare a programului de BP în instituțiile de învățământ

Implementarea BP în instituțiile de învățământ (însă și în autoritățile locale) constă din două faze:

- I. Inițierea și crearea cadrului pentru desfășurarea BP;
- II. Implementarea propriu-zisă a programului de BP:

Prima fază, la rândul său poate fi realizată printr-un șir de pași:

➤ ***Pasul 1. Inițierea procesului***

La această etapă se constituie grupul de inițiativă dacă inițiativa nu vine de la persoana responsabilă de gestionarea resurselor sau grupul de lucru dacă inițiativa vine de la directorul instituției de învățământ. În cazul când inițiativa vine de la elevi (de la beneficiari sau reprezentanții acestora), după clarificarea ideii programului de BP aceasta se aduce la cunoștința conducerii instituției. În final, dacă inițiativa vine de la beneficiari sau reprezentanții acestora este importantă obținerea unui acord prealabil, de principiu din partea conducerii și implicarea ulterioară a acestora în proces. Deci, ca rezultat al activităților de la acest pas, va fi creat un grup de lucru cu implicarea elevilor (reprezentanților acestora) având ca scop elaborarea unui cadru de desfășurare a BP.

➤ ***Pasul 2. Definitivarea scopului introducerii Bugetării Participative***

În continuare se definitivează scopul general al programului de BP. După cum a fost menționat mai sus BP poate aduce mai multe beneficii și este necesar de stabilit cât mai concret ce se dorește a fi atins prin acest proces. Aceasta ar putea fi de exemplu sporirea eficienței în utilizarea banilor publici, însă și sporirea încrederii beneficiarilor în autoritate/ instituție, sporirea responsabilității beneficiarilor pentru bunurile publice, etc. În școli, pe lângă aceste obiective, se pot include și alte obiective ce țin de obținerea beneficiilor din categoriile menționate anterior, astfel ca sporirea calității instruirii pe anumite materii, educarea democrației, dezvoltarea abilităților și deprinderilor de interacțiune, lucru în echipă, luarea deciziilor și dezvoltării unei atitudini de protecție a bunurilor școlii e.t.c.

➤ ***Pasul 3. Determinarea nivelului de participare***

La această etapă, reieșind din obiectivele propuse, însă și din experiența instituției de învățământ (autorității) în aplicarea formelor de BP se stabilește nivelul de participare. Adică, unde mai exact se va

situa BP în spectrul de participare. Va fi aceasta o formă de Împuternicire totală sau o formă mai aproape de Colaborare? În acest sens pentru fiecare din etapele importante ale procesului BP se va stabili nivelul de participare. Pentru gimnazii și licee, se pare că o formă aproape de Împuternicire poate fi aplicată relativ ușor. Aceasta ar presupune elaborarea de către elevi a propunerilor de proiect, însă cu utilizarea facilitatorilor (din rândul catoror didactice sau voluntarilor, inclusiv a ONG-ilor locale care cunosc tehnicile de BP). De asemenea, poate fi utilizat același format pentru selectarea proiectelor, după care lista proiectelor se transmite administrației, care aprobă lista. Este crucial ca administrația să nu intervină în decizia elevilor, doar să o valideze pentru a putea fi implementată. Pentru etapa de implementare, în afara de implicarea elevilor în monitorizarea implementării proiectelor selectate și evaluarea rezultatelor, elevii de asemenea pot fi implicați și în anumite forme de implementare (depinde de natura proiectelor). În orice caz, este necesar de asigurat o evaluare independentă (efectuată de elevi și de echipa de implementare) a rezultatelor.

➤ ***Pasul 4 Definitivarea domeniilor și dimensiunii programului de BP***

Având la bază obiectivele și nivelul de participare dorit se poate trece la definitivarea domeniului programului de BP. În educație este bine în primul rând de stabilit grupurile țintă pe clasele de studii (ex. clasele superioare din gimnaziu, liceu, etc). După care, în conformitate cu obiectivele BP se identifică aria proiectelor care se doresc a fi acoperite de programul de BP (ex. amenajarea terenurilor sportive, eficiența energetică, mediu, etc). În rezultat se va obține o descriere a domeniilor proiectelor ce vor fi eligibile în programul de BP, se va preciza grupul țintă de beneficiari și cine poate veni cu propunerile de proiect.

➤ ***Pasul 5 Identificarea actorilor implicați în BP și rolului acestora***

Rezultatele obținute la pașii precedenți permit identificarea tuturor actorilor importanți care necesită a fi implicați în procesul de pregătire și implementare a programului de BP, precum și stabilirea rolului acestora. În procesele de BP din educație se dorește o implicare maximă a elevilor, în special celor din clasele de liceu, sau/și claselor superioare din gimnaziu, însă și a altor actori (inclusiv din afara școlii, dacă e cazul) fără de care succesul proiectelor ar avea de suferit. Totodată, implicarea actorilor din afara școlii nu trebuie să știrbească din autonomia elevilor privind BP.

➤ ***Pasul 6. Pregătirea cadrului BP***

La această etapă se urmărește elaborarea tuturor documentelor necesare pentru buna implementarea a programului de BP și aprobarea unei decizii finale din partea conducerii privind implementarea programului de BP. În această ordine de idei pentru fiecare etapă importantă al ciclului programului de BP se va stabili (i) nivelul de participare pentru fiecare etapă, (ii) se va selecta modul optimal (cum tehnic se va realiza participarea) de participare. Astfel, în rezultatul acestei activități pentru fiecare din etapele: aprobarea sumei pentru BP, elaborarea propunerilor, selectarea proiectelor câștigătoare, monitorizarea implementării, evaluarea și raportarea punerilor rezultatelor se va specifica nivelul și modalitatea de realizare a participării elevilor (reprezentanților acestora). În contextul aplicării BP în instituțiile din învățământ, se poate aplica următoarea abordare generală: pentru fiecare din etapele menționate se dorește un transfer deplin privind organizarea activităților și luarea deciziilor către elevi și reprezentanții acestora, adică se intenționează aplicarea unei împuterniciri depline. După care, se identifică constrângerile și limitările fiecărei etape privind aplicarea unei forme complete de împuternicire, inclusiv cele legate, lipsa de experiență, de țin de natura proiectelor, organizatorice,

costuri e.t.c. În rezultat se va obține forma optimală de participare pentru fiecare etapă a ciclului programului de BP.

La alegerea modalității de participare se va ține cont de resursele și posibilitățile materiale (echipamente) disponibile pentru a putea fi puse în practică. În general există o multitudine de modalități de participare, cum ar fi dezbaterile față în față, votarea, sondaje etc. În aceste procese pot fi implicați direct elevii sau reprezentanții acestora. De asemenea, ca mijloace tehnice pot fi utilizate aplicațiile TI sau mijloacele tradiționale.

Toate aceste rezultate se vor transpune în documente de implementare (regulamente, ghiduri), care vor conține inclusiv persoanele responsabile și rolul acestora în implementarea programului de BP. De asemenea, este necesară emiterea unei decizii finale privind implementarea programului BP, inclusiv cu alocarea, dacă e cazul, a resurselor financiare suplimentare de exemplu pentru elaborarea documentelor (care nu pot fi elaborate în cadrul instituției) privind BP.

După ce setul de documente este pregătit și există aprobările formale necesare pentru implementarea programului de BP, se trece **la faza a doua** de implementare propriu-zisă a programului. Această fază are un caracter ciclic și este încorporată în procesul bugetar respectiv. Astfel, la faza a doua se vor efectua următoarele activități:

- 1) Fundamentarea sumei destinată pentru BP aferentă anului bugetar respectiv (în conformitate cu documentele aprobate în prima fază);
- 2) Aprobarea sumei alocate pentru BP de către autoritatea relevantă;
- 3) Anunțarea cererii de proiecte în cadrul BP;
- 4) Dezvoltarea și colectarea proiectelor de BP;
- 5) Selectarea proiectelor câștigătoare;
- 6) Implementarea și monitorizarea proiectelor (proiectului) câștigător;
- 7) Raportarea și evaluarea pe proiectele implementate în programul de BP.

În fiecare an bugetar, în funcție de rezultate și necesități se poate revizui programul de BP cu introducerea modificărilor respective în documentele în baza cărora are loc implementarea programului de BP.

Concluzii

Ca și orice alt instrument de implicare, aplicarea Bugetării Participative poate oferi un șir de beneficii. Acestea țin de domeniul dezvoltării democrației, educației civice, sporirii eficacității cheltuielilor, responsabilizare etc. Cu referire la aplicarea în școli, aplicarea corectă a BP creează și mai multe beneficii, deoarece acestea pot deveni și o formă importantă de instruire și educație.

Bibliografia

1. Brian Wampler, A Guide to Participatory Budgeting, 2000, <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/A-Guide-to-Participatory-Budgeting.pdf>
2. Emyr Williams, Emily St. Denny and Dan Bristow, Participatory Budgeting: An Evidence Review, Public Policy Institute for Wales, 2017, http://ppi.wales.gov.uk/files/2017/08/PPIW-report_participatory-budgeting-evidence-review_-July-2017-FINAL.pdf

3. Hope for Democracy – 25 years of participatory budgeting worldwide, NELSON DIAS (org), 2014, http://www.in-loco.pt/upload_folder/edicoes/1279dd27-d1b1-40c9-ac77-c75f31f82ba2.pdf
 4. Shah, Anwar (editor). *Participatory budgeting (English)*. Public sector governance and accountability series. Washington, DC: World Bank, 2007, <http://documents.worldbank.org/curated/en/635011468330986995/Participatory-budgeting>
 5. Participatory Budgeting in Schools - Education Scotland, <https://education.gov.scot/improvement/documents/sac77-fv-pb-scotland-07-02-18.pptx>
 6. Resursele proiectului Participatory Budgeting Project, <https://www.participatorybudgeting.org/>
 7. Resursele de pe International Budget Partnership, <https://www.internationalbudget.org/>
-

Disclaimer:

Acest document este publicat de către Centrul Analitic Independent Expert-Grup cu suportul financiar al Parteneriatului Global pentru Responsabilizare Socială (GPSA) al Băncii Mondiale. Opiniile exprimate în acest document aparțin autorilor și nu sunt în mod necesar opiniile GPSA sau ale Băncii Mondiale.