

## Notă pe marginea atelierelor CBTM în educație în cadrul inițiativei „Școala Mea”

**Autor: Tatiana Savva**

*Participarea cetățenilor în procesul bugetar este o componentă importantă în asigurarea transparenței cheltuirii banilor publici în educație. În ce măsură sunt gata școlile să accepte încă un actor în procesul bugetar, care sunt principalele provocări în procesul de elaborare ale bugetelor în școli și cum sunt repartizate responsabilitățile în procesul bugetar, au fost subiectele discutate în cadrul atelierelor organizate de către Expert Grup în cadrul inițiativei „Școala mea”, cu participarea directorilor instituțiilor din proiect, reprezentanților asociațiilor de părinți.*

Scopul atelierelor 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. Bugetarea participativă în școală. Despre bani mari 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). A fost realizată o introducere în bugetarea pe programe a cheltuielilor în învățământ, dar și pe provocările cu care se confruntă sistemul în condițiile de austeritate și instabilitate bugetară. În partea de discuții, participanții au venit cu propuneri și comentarii referitor la conceptul de finanțare actual în educație, problema autonomiei financiare a școlilor, 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 optimală a cheltuielilor pe diferite priorități pentru bugetele școlii. Principalele doleanțe ale participanților se referă la necesitatea lărgirii cadrului actual al autonomiei școlare, a informării mai bune despre procesul bugetar în educație, a formării principalilor gestionari de buget și actorilor implicați și ce ar presupune implicarea și participarea bugetară în școală. Crearea platformelor noi de cooperare și comunicare, 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.

În urma discuțiilor s-au evidențiat următoarele constatări:

- Autonomia financiară fragmentată a managerilor instituțiilor pune probleme nu doar la capitolul realizării proiectelor pe termen mediu, dar și la etapa evaluării necesităților. În acest sens, cadrul actual nu creează suficiente motivații pentru performanța instituțiilor și a personalului. Pentru rezolvarea acestei sarcini este necesar un proces participativ în care să fie implicați reprezentanții de la toate nivelele de învățământ și autoritățile cu mult înainte de începerea elaborării bugetelor.
- Una din verigile slabe la etapa de planificare a bugetelor ține de identificarea priorităților și necesităților școlii. Lipsa unei imagini clare a modului cum ar trebui să arate o școală în țară și a serviciilor de bază pe care aceasta trebuie să le ofere, altele decât cele de educație, face ca Direcțiile raionale de învățământ să ia arbitrar o serie de decizii. Astfel, sunt constant subminate necesitățile ce țin de asigurarea alimentației copiilor, transportului, securității copiilor, a personalului auxiliar și tehnic.
- Instabilitatea bugetară din ultimii doi ani a afectat și ea modul în care sunt cheltuiți banii școlii. Astfel, alocarea cu întârziere a resurselor financiare școlilor face ca acestea să nu poată realiza programele stabilite, mai ales cele legate de crearea serviciilor noi. Mai grav, deși o serie din beneficiari au demarat cu succes proiecte de bugetare participativă, o serie din deciziile care au fost luate în acest cadru, nu au putut fi realizate din cauza lipsei de bani.

### **BUGETAREA PARTICIPATIVĂ LA ETAPA CBTM**

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.

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, are loc identificarea responsabililor și responsabilităților, sau altfel spus, de către cine și cum este asigurată legătura dintre școli (instituții de învățământ) și anturajul acesteia. 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 implicare pentru toate etapele procesului bugetar.

#### ***Ce înseamnă participare?***

Participarea implică decizii financiare în special pe cele mai sensibile subiecte (educație incluzivă, moderator comunitar în educație etc.). 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 exemplu, participarea elevilor în procesul bugetar la nivel național va fi una reprezentativă, prin asociații de părinți și elevi, pe când la nivel de școală, participarea tuturor doritorilor este foarte simplă din cauza 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.

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, directorilor de școală 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), afectează în primul rând calitatea proiectelor de buget. Prezența doar a direcțiilor specializate nu asigură că problemele executorilor primari de buget sunt cunoscute. Deși există o serie de probleme la etapa identificării priorităților și necesităților, aceste subiecte lipsesc din discuții la nivelul grupurilor de lucru. Astfel, la această etapă este necesar ca Ministerul să elaboreze și să publice pe lângă instrucțiunile cu caracter tehnic al actelor bugetare, o serie de instrucțiuni anuale ce țin de rezolvarea problemelor identificate la etapa de executare a bugetelor.

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 lege. Acest fapt ar limita

deciziile de alocare a resurselor conform unor criterii politice, ar spori transparența procesului, dar și ar responsabiliza participanții.

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. Argumentarea dificultății înțelegerii documentelor bugetare de către participanți, nu este valabilă, în contextul în care anume Direcțiilor raionale 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, odată ce participanții în cadrul atelierelor, majoritatea manageri de instituții au reiterat problema lipsei accesului acestora din proces.

### ***Cum organizăm participarea în școală?***

Procesul de bugetare participativă în școală vine să informeze principalii actori ai procesului (profesori, elevi, părinți, comunitate) despre deciziile de repartizare a banilor destinați organizării procesului educațional, despre organizarea acestuia și să argumenteze deciziile de cheltuire ale resurselor financiare. Pe de altă parte, procesul de bugetare participativă oferă oportunitatea părinților, elevilor comunității de alege prioritățile de dezvoltare a instituției și de a deveni contribuitor la îmbunătățirea procesului educațional. Deci cum organizăm participarea?

În ultimii ani, o serie de proiecte locale și regionale au dezvoltat subiectul bugetării participative, acestea fiind în linii mari rezultatul unor proiecte implementate cu ajutorul donatorilor străini, fie al capacităților managerilor instituțiilor desemnate. Ministerul Educației nu a elaborat o politică de participare bugetară nici la nivel național (vezi mai sus problema lipsei platformelor de participare la nivel ministerial), dar nici local. Programele de formare continuă a managerilor de instituții nu conțin nici ele, o descriere a modului în care are loc gestiunea financiară a instituțiilor de învățământ, nici a modului în care poate fi asigurată reprezentarea intereselor beneficiarilor în procesul de alocare a banilor.

Astfel întregul proces ar putea fi structurat în câteva etape distincte. Designul conceptului de participare presupune stabilirea foarte clară a parametrilor de participare: cum are loc procesul bugetar, etapele, cui i se referă, cine ia deciziile, și care este raționamentul din spatele acestor decizii. De ex., construirea unui nou teren de sport, sau creșterea ratei de promovare a liceenilor.

Următoarea etapă presupune implicarea actorilor. Fiecare instituției trebuie să își dezvolte metoda proprie de a interacționa cu beneficiarii în funcție de problema pe care instituția împreună cu beneficiarii dorește să o rezolve. De exemplu, în cazul în care scopul este de a informa publicul cu privire la deciziile care au fost luate sau cu privire la modificări ale politicilor, resurselor sau programe, atunci informarea publicului și menținerea transparenței cu privire la deciziile pot fi suficiente<sup>1</sup>. În acest caz, proiectarea de implicare a părților interesate ar trebui să urmărească să ajungă la un număr mare de persoane,

<sup>1</sup> [http://gfoa.org/sites/default/files/PK12\\_1E.pdf](http://gfoa.org/sites/default/files/PK12_1E.pdf)

inclusiv publicul țintă identificat în mod specific; diverse moduri și locuri de comunicare; și să verifice dacă publicul este, de fapt, mai conștient de problemele sale și este mulțumit de feedback-ul instituției.

În cazul deciziilor dificile, mai ales în condițiile de austeritate bugetară este necesară o altă abordare: luarea deciziilor într-o asemenea manieră încât părțile interesate să nu se simtă lăsat pe dinafară (de exemplu, pentru a evita graba procesul de luare a deciziilor sau delegând-o grupurilor mici, de elită, sau exclusive); subliniind echitatea procedurală pentru a spori acceptarea deciziilor, chiar printre cei cu un rezultat preferat diferit; încurajând participarea largă, în special a părților interesate cheie; angajarea în generarea de comun a cunoștințelor și rezolvarea problemelor comune; folosind tehnici de gestionare a conflictelor și de negociere, inclusiv abordări de construire a consensului care au ca scop soluții win-win/.

Generarea ideilor vine în continuarea implicării, însă pentru un proces de calitate această etapă trebuie să întrunească câteva precondiții: simularea exercițiilor bugetare (acest lucru poate fi realizat în timpul orelor de educație civică, identificarea liderilor și crearea platformelor unde aceștia pot interacționa și nu în ultimul rând, atragerea liderilor din comunitate în procesul de elaborare a bugetelor).

Etapa cea mai complicată este cea de luare a deciziilor. Deciziile pot avea loc doar într-un mediu controlat, incluziv, informat și conform unui calendar clar pe o platformă clară, fie că este vorba de adunarea generală, fie că este vorba de întrunirea tripartită (administrație, părinți elevi).

Etapa de „învățare presupune că în condițiile în care deciziile bugetare implică compromisuri și unele părți nu vor fi mulțumite de rezultatul deciziilor, este imperativ ca participanții să aibă o șansă de a oferi un feedback în timpul și după procesul de luare a deciziilor. La fel ca și la etapa de implicare, ar trebui să existe o varietate de căi disponibile pentru furnizarea de feedback. Cu toate acestea, metodele de feedback trebuie să fie structurate pentru a furniza informații utile.

**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. 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. 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.

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 pentru alimentarea copiilor, salarizarea cadrelor didactice. Astfel, 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.

Principalele recomandări de politici pentru soluționarea problemelor menționate sunt:

- Crearea mecanismelor formale și incluzive de participare la nivel național, prin includerea reprezentanților asociațiilor de părinți, elevi și directori în grupurile de lucru responsabile de elaborarea bugetelor în educație.
- Formularea unei politici umbrelă de participare bugetară la nivelul școlilor. Aceasta ar putea fi realizată cu ajutorul unor ghiduri naționale de participare în care să fie descris clar cadrul în care va avea loc participarea, cu alinierea acestora la bunele practici și raportarea anuală a progreselor efectuate. Și, deși recunoaștem că unele școli nu vor implementa procesul de participare, acestea în rapoartele anuale de progres ar trebui să descrie clar cauza, problemele cu care s-au confruntat și eventualele soluții.
- Este important să realizăm că rezolvarea problemei bugetării participative ține în mod direct de rezolvarea cadrului legal de participare. Astfel Codul Educației spune că participarea nu poate avea loc lipsa unui consiliu aprobat conform unui Regulament tip. Acest regulament întârzie să fie aprobat deja al doilea an consecutiv. Recomandăm revizuirea, actualizarea și adoptarea acestuia de urgență.