



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Dezvoltării Regionale
și Administrației Publice



Instrumente Structurale
2007 - 2013

MANUAL DE PROCEDURI PRIVIND PROCESUL DE LUARE A DECIZIILOR ȘI ELABORAREA POLITICILOR PUBLICE



asociația pro democrația

Acest material a fost publicat în cadrul proiectului „Administrație transparentă – cetățenie responsabilă. Dezvoltarea democrației locale și a participării cetățenești în adoptarea politicilor publice în România”, finanțat prin Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative din Fondul Social European în perioada octombrie 2012 – octombrie 2013

Beneficiar: Asociația Pro Democrația

Cod SMIS: 40366

Texte: Todor Arpad

Septimius Pârvu (secțiunile 4.1 și 4.2)

Grafică și DTP: SC Printing Around SRL

Drepturi de autor: Asociația Pro Democrația

București 2013

Introducere	4
1. Aspecte teoretice	6
1.1 Definiții ale procesului de BP	6
1.2 Istoric	7
1.3 Tipuri de programe de Bugetare Participativă	8
1.4 Condiții favorizante pentru organizarea procesului de BP	10
1.5 Condiții necesare pentru organizarea unor procese de BP eficiente	12
1.6 Rolul autorităților locale și al organizațiilor societății civile în organizarea procesului de BP	13
1.7 Selecția proiectelor	15
1.8 Implementarea proiectelor supuse procesului de BP	16
2. Efectele organizării proceselor de BP	16
2.1 Beneficiile BP pentru administrația publică locală	16
2.2 Motivația organizațiilor societății civile de a se implica în organizarea	18
2.3 Implicațiile organizării procesului de BP asupra justiției sociale	19
2.4 Riscuri ale organizării procesului de BP	19
2.5 Teme de discuție și limitări ale procesului BP	213
3. Bugetarea participativă în legislația europeană	23
3.1 Legislația și recomandările internaționale în materie de bugetare participativă	24
3.2 Specificități ale organizării proceselor de BP în Europa de Est	28
Svishtov – Bulgaria	29
Armenia	30
Zwolen – Polonia	30
Organizarea de audieri publice în Kemyanets-Podilski, Ucraina	31
Alte studii de caz	30
3.3 Concluzii	32
4. Procedură de cooperare între autorități publice și ONG-uri	33
4.1 Legislația românească	35
4.2 Reglementări privind funcționarea administrației publice locale, transparența decizională și liberul acces la informații de interes public	35
4.3 Principii de realizare a bugetelor locale similare cu cele ale bugetării participative	39
4.4 Calendarul de bugetare la nivel local – oportunități pentru realizarea procesului de bugetare participativă	43
4.5 Detalii legate de Planul de investiții	49
4.6 Beneficii ale bugetării participative la nivel locale	50
4.7 Instrumente de consultare a cetățenilor aflate la dispoziția organizatorilor proceselor de bugetare participativă	51
Concluzii	53

INTRODUCERE

Manualul de față urmărește să prezinte publicului din România una dintre cele mai recente și importante inovații în organizarea procesului democratic, și anume Bugetarea Participativă (BP). Acest tip de proces a fost demarat ca un experiment într-o serie de orașe din Brazilia la sfârșitul anilor '80 și a cunoscut de-a lungul ultimelor două decenii o răspândire exponențială la nivel mondial. Pe parcursul textului cititorul va fi familiarizat cu evenimentele care au condus la acest nou instrument democratic, istoricul dezvoltării sale, principalele dimensiuni de analiză relevante, felul în care se relaționează cu alte procese de guvernare, inițiativele de adaptare a procesului în contextul țărilor post-comuniste și factorii cei mai relevanți care ar influența dezvoltarea lui în România. În cea de-a patra secțiune este prezentată o procedură de realizare a proceselor de bugetare participativă în contextul special al României. Întrucât este destinat publicului din România, manualul va face constant referire la contextul regional, național și local în care ne aflăm, relevanța anumitor probleme întâmpinate în alte locații de implementare ale procesului de BP și potențialele efecte benefice pe care le-ar genera un astfel de proces.

Pentru a înțelege mai bine efectele pe care le-ar putea avea organizarea procesului de BP în România, în cadrul manualului vom trece în revistă o serie de inițiative implementate deja de către administrația publică românească. Prezentând efectele acestor inițiative, succesele și insuccesele lor, precum și sustenabilitatea lor, cititorul va putea dobândi o imagine de ansamblu cu privire la provocările ridicate de inițiativa de organizare a procesului de BP în România.

Manualul este structurat după cum urmează: în prima parte prezentăm o serie de definiții alternative ale procesului de BP, iar ulterior expunem un scurt istoric al dezvoltării inițiale și o tipologie a programelor de BP. În secțiunea 1.4 vom analiza condițiile care favorizează organizarea procesului de BP, iar în secțiunea următoare vom prezenta o serie de factori necesari pentru ca organizarea unor astfel de procese să conducă la rezultate semnificative. În ultimele trei secțiuni prezentăm rolurile participanților, metodologia de selecție a proiectelor prin intermediul procesului de BP și anumite aspecte legate de implementarea proiectelor selectate.

În partea a doua analiza se concentrează pe efectele generate de organizarea proceselor de BP. Se începe prin analiza beneficiilor obținute de administrațiile locale,

ulterior sunt analizate motivațiile și beneficiile organizațiilor societății civile și ale mediului de afaceri rezultate din implicarea în organizarea acestor procese. După analizarea efectelor organizării BP asupra justiției sociale, trecem în revistă riscurile potențiale ale organizării defectuoase ale unui astfel de proces, o serie de teme de dezbateri academică cu privire la efectele pe termen mediu și lung ale BP, precum și o serie de limitări ale acestui tip de instrument democratic.

În cea de-a treia parte a manualului abordăm o perspectivă de analiză care ia în considerare dezvoltarea proceselor de BP în contextul european al promovării democrației și a calității guvernării la nivel local. Sunt prezentate pe scurt legislația și recomandările internaționale în domeniul bugetării participative și situația legislativă din diferite țări europene. Ulterior expunem o serie de probleme specifice țărilor post-comuniste care țin de istoria comună a acestora și analizăm succint patru studii de caz din astfel de state, în final sintetizându-se principalele implicații ale acestei analize.

În ultima parte a manualului analiza se concentrează pe trecerea în revistă a situației din România. În prima secțiune analizăm legislația generală cu impact asupra potențialei organizări a unor procese de BP, iar în secțiunea a doua prezentăm legislația finanțelor publice locale și felul în care aceasta poate fi folosită pentru a permite organizarea unor astfel de procese.

1. ASPECTE TEORETICE

Bugetarea participativă (în continuare BP) are o istorie mai scurtă de un sfert de secol, dar a cunoscut o răspândire excepțional de rapidă în raport cu alte procese de tip democratic. Dincolo de trecerea în revistă a istoricului, unul din scopurile discuției este de a explica cititorului motivele pentru care această inovație democratică a avut un apel atât de important, cu atât mai mult cu cât a apărut într-o țară în curs de dezvoltare – Brazilia. După o analiză a conceptului, a fazelor incipiente de dezvoltare și a celor două tipuri principale de BP sunt analizate condițiile necesare și favorizante pentru organizarea proceselor de BP. Ulterior sunt discutate o serie de aspecte privind metodologia procesului de organizare și implementarea rezultatelor proceselor de BP.

Acest tip de proces este unul de un potențial interes în foarte multe contexte naționale datorită câtorva caracteristici: flexibilitatea, beneficiile clare pentru toți participanții, impactul public pozitiv asupra autorităților locale care organizează astfel de procese BP și potențialul de a difuza tensiuni sociale latente.

1.1 DEFINIȚII ALE PROCESULUI DE BP

Ca în cazul multor concepte larg răspândite, la ora actuală nu există o definiție unică acceptată de toți experții, însă există un acord general asupra principalelor tipuri de procese care pot fi etichetate drept BP. De exemplu, **Yves Cabannes** propune următoarea definiție

"BP reprezintă un mecanism (sau un proces) prin care populația decide sau contribuie în luarea deciziei cu privire la destinația unei părți sau a tuturor resurselor publice disponibile".

O definiție alternativă este oferită de **Ubiratán de Souza**, unul dintre principalii organizatori ai procesului anual de BP din Porto Alegre, Brazilia. Această definiție pune accent pe BP ca un proces de democrație directă, dezbaterile publice nefiind limitate la aspecte ce țin de buget și politici publice, cuprinzând și zona priorităților financiare și a controlului guvernării de către cetățeni. În această viziune, BP nu reprezintă un proces secundar în raport cu procesul de guvernare, ci devine un nou protagonist în acest proces. BP reprezintă în acest fel o nouă formă de democrație care combină elemente de democrație directă cu cele de democrație reprezentativă.ⁱⁱ

O a treia definiție larg folosită este avansată de Brian **Wampler** și pune accentul pe faptul că BP reprezintă

“un proces de decizie prin care cetățenii deliberază și negociază asupra distribuției resurselor publice. Programele de BP sunt implementate în mod obligatoriu de către guvern, cetățeni, organizațiile non-guvernamentale (ONG-uri) și organizațiile sociale pentru a permite cetățenilor să joace un rol direct în deciziile cu privire la modalitățile în care resursele publice ar trebui cheltuite.”ⁱⁱⁱ

Dacă prima definiție se concentrează pe caracteristicile distinctive ale procesului de BP, cea de-a doua pune accent pe latura normativă și efectele urmărite prin acest proces, în timp ce a a treia definiție privește BP din perspectiva politicilor publice. În practică, cele trei definiții nu conțin puncte divergente, ci diferă prin accentul asupra celor mai relevante caracteristici ale acestui proces. Per ansamblu toți cei trei autori subliniază în mod explicit sau implicit faptul că procesul de BP este un instrument democratic diferit care combină elemente de democrație directă cu elemente de democrație participativă.

1.2 ISTORIC

Chiar dacă de-a lungul istoriei au existat o serie de experimente politice care combinau o parte dintre elementele tipice ale BP, prima organizare formală a avut loc în 1989, în Brazilia. Evenimentele survin căderii dictaturii militare și câștigării alegerilor locale din 1988 de politicieni progresiști în mai multe localități pe baza unor programe prin care se promitea o inversare a priorităților financiare, în special a preponderenței folosirii resurselor pentru finanțarea unor programe de care beneficiau în special clasa de mijloc și cea bogată. Trebuie subliniat că spre deosebire de situația întâlnită în țările post-comuniste după căderea dictaturilor, unde nivelul de inegalitate era unul relativ redus (GINI între 20 și 27) țările din America Latină, Brazilia în special, au cunoscut o exacerbare a inegalităților sociale în timpul dictaturilor militare din timpul Războiului Rece. Astfel, indexul GINI a ajuns la aproape 60 făcând din Brazilia una dintre cele mai inegale țări din lume.^{iv}

Cel mai cunoscut oraș în care a fost demarat acest tip de experiment este **Porto Alegre**, capitala celui mai sudic stat al Braziliei, având peste un milion de locuitori și un nivel de dezvoltare peste media țării.^v Organizarea primului proces de BP a fost gândită astfel încât să ofere cetățenilor săraci din cartierele mărginașe șansa de a beneficia de o parte mai însemnată din bugetul local. Totuși, odată cu câștigarea postului de primar și a unei majorități în consiliul local, noua conducere a moștenit o administrație aflată în pragul falimentului. În următorii doi ani, au fost experimentate o serie de formule prin care au fost ameliorate constrângerile financiare existente simultan cu schimbările de priorități de investiții promise în campania electorală. Dacă în primii doi ani de implementare a programului au fost implicați aproximativ 1000 de cetățeni, numărul a crescut, ajungând 1992 la aproape 8000, iar ulterior la peste 20.000 de cetățeni. Dincolo de inițierea de procese similare în tot mai multe orașe braziliene, începând cu 1990, procesul a cunoscut o răspândire rapidă, capitala Uruguayului, Montevideo fiind printre primele care au preluat metoda.^{vi}

Chiar dacă există o serie de programe de BP care se concentrează pe organizarea procesului la nivel regional, marea lor majoritate sunt implementate la nivel local.^{vii} Până în 2012 bugetarea participativă a fost aplicată în peste 1500 de orașe de toate mărimile din peste 40 de țări pe cuprinsul întregului mapamond și din toate stadiile de dezvoltare. Pentru a vizualiza toate locațiile în care acest proces se organizează, puteți accesa pagina special creată în Google Maps.^{viii} Eterogenitatea extremă a locațiilor relevă faptul că, în ciuda unor potențiale dificultăți, România poate reprezenta o destinație nouă pentru demararea unor astfel de procese.

1.3 TIPURI DE PROGRAME DE BUGETARE PARTICIPATIVĂ

Chiar dacă există mai multe dimensiuni pe care pot fi structurate variațiile între diferitele procese de BP, ele pot fi încadrate în două mari categorii de programe în funcție de subiectul principal care este supus procesului decizional: programele concentrate pe investițiile de capital în lucrări publice și programele concentrate pe bugetare tematică, cum ar fi programe de sănătate. Dacă programele de investiții punctuale sunt foarte localizate și acomodează participarea oricărui tip de public, cele tematice concentrează mai degrabă

activiști cu un nivel de expertiză mai ridicată în domeniul în care are loc dezbateră.

Organizarea BP în domeniul unor **priorități tematice** are scopul de a democratiza procesul de stabilire a priorităților la nivel local printr-o mai mare implicare a cetățenilor în aceste decizii. Într-o primă fază, guvernul informează cetățenii cu privire la prioritățile financiare existente. Într-o fază ulterioară se realizează o serie de discuții având ca scop evaluarea priorităților existente. În ultima fază se reordonează prioritățile. În general, BP tematică nu implică propunerea de politici publice noi. Conform lui Brian Wampler^{ix} în interacțiunea dintre oficialii locali și membrii consiliilor cetățenești există riscul ca aceștia să devină agresivi în promovarea politicilor pe care le susțin. În acest fel, procesul de BP poate fi ușor deturnat într-unul prin care aleșii locali își legitimează opțiunile existente.

Mai toate programele de BP pun în discuție doar **priorități legate de investiții noi de capital**, chiar dacă există multe administrații care argumentează faptul că întregul buget este supus unui astfel de proces.^x În practică, supunerea întregului buget unui proces de BP este foarte dificilă, dacă nu imposibilă, deoarece în cele mai multe cazuri o parte importantă a acestui buget este reprezentată de cheltuieli obligatorii, ca de exemplu salariile. De asemenea, pentru foarte multe politici publice, gradul de libertate a autorităților locale este destul de limitat, fie direct, fie indirect. De exemplu, impunerea unor standarde de mediu presupune ca organizarea serviciilor de salubritate să nu se poată face fără o serie de costuri minimale din care nu se pot opera reduceri. Chiar și în domeniul investițiilor de capital, existența unor standarde minime de calitate poate impune o serie de costuri minimale pentru anumite investiții care nu pot fi modificate.

Organizarea procesului de BP în domeniul **proiectelor de infrastructură** are o serie de avantaje comparative:

(1) Este ușoară realizarea unor legături directe între procesul de BP și rezultate măsurabile;

(2) Comunitățile devin implicate în definirea propriilor priorități de dezvoltare – se pleacă de la asumția că cetățenii au o mai bună înțelegere a problemelor locale decât birocrații localizați în afara zonei. Pe măsură ce procesul de BP devine o rutină, comunitățile locale pot acționa din ce în ce mai strategic, învățând cele mai eficiente metode de a folosi resursele aflate la dispoziție. În acest fel, nivelul de așteptări vis-a-vis de autoritățile locale poate deveni unul mult mai realist, făcând cetățenii mai puțin receptivi la apeluri populiste;

(3) Proiectele mai mici se află de obicei în aria de responsabilitate a autorităților locale, astfel încât nu este necesară depășirea unor obstacole suplimentare în afară de asigurarea resurselor de finanțare;

(4) Prin concentrarea atenției publicului asupra proiectelor de infrastructură publică se poate realiza o mai bună educare a cetățenilor cu privire la mijloacele aflate la dispoziția autorităților locale.^{xi}

1.4 CONDIȚII FAVORIZANTE PENTRU ORGANIZAREA PROCESULUI DE BP

Chiar dacă din punct de vedere legal, legislația majorității țărilor cu o guvernare democratică permite direct sau indirect organizarea unor procese de BP, pentru succesul unor astfel de programe sunt necesare condiții suplimentare. De exemplu, Brian Wampler argumentează că există un număr de patru condiții care facilitează inițierea unor programe de BP:

(1) Existența unui suport semnificativ din partea conducerii politice locale este fundamentală, deoarece oficialii locali trebuie să ia deciziile prin care să delege o parte din autoritatea lor către comitetele care vor organiza procesul de BP. În general, atunci când autoritățile locale se bucură de un sprijin semnificativ din partea unor mișcări sociale, a sindicatelor sau a ONG-urilor sunt șanse mult mai bune ca acestea să se implice într-un astfel de proces;

- (2) Existența unor rețele sociale joacă în general un rol de liant între diferiții actori implicați în BP. Întrucât succesul unui astfel de program depinde nu numai de calitatea organizării lui, ci și de legitimitatea pe care o capătă la nivelul întregii comunități, aceste rețele joacă un rol important în procesul de comunicare ;
- (3) Organizarea procesului de BP poate include și membrii legislativului local (consiliul local). Datorită faptului ca BP are tendința de a limita libertatea de acțiune a rețelelor de patronaj, mulți politicieni se pot opune implementării unor astfel de programe. De aceea, chiar dacă există un sprijin semnificativ din partea primarului, existența unei opoziții la nivelul consiliului local – organismul cu putere de decizie - poate conduce la dificultăți semnificative. Prin implicarea în proces a unui număr semnificativ dintre consilierii locali se limitează și posibilitatea politizării procesului, iar aceștia pot dobândi oportunități de a interacționa în mod direct cu alegătorii;
- (4) Existența unor fonduri suficiente aflate la dispoziția administrației locale pentru finanțarea programelor discutate în cadrul unui proces de BP;
- (5) Realizarea unor procese de BP care nu sunt corelate cu resursele financiare existente pot conduce la o deziluzie cu privire la utilitatea demersului. Atunci când procesul este organizat de către AP într-o situație financiară problematică discuția poate fi organizată în jurul procesului de colectare a resurselor necesare pentru investiții (taxe locale, alocări, finanțarea de la nivel regional sau central al unor proiecte). În aceste cazuri procesul de BP se poate concentra pe alegerea unor priorități generale cu privire la investiții.^{xii}

Dacă în absența acestor patru condiții demararea unor procese de BP poate fi dificilă, o serie de alte condiții tehnice trebuie realizate astfel încât eficiența unui astfel de program să atingă un nivel optim.

**1.5 CONDIȚII
NECESARE PENTRU
ORGANIZAREA
UNOR PROCESE DE
BP EFICIENTE**

12

Tot în argumentarea aceluiași autor, există o serie de reguli și condiții de bază care trebuie îndeplinite astfel încât un proces de BP să fie organizat în mod eficient:^{xiii}

- (1) Întâlnirile din cadrul BP trebuie realizate de-a lungul întregului an, temele fiind alese în funcție de momentul din ciclul de bugetare în care se desfășoară: informarea participanților privind propuneri de politici publice, dezbateri cu privire la propunerile de politici publice, selecția anumitor politici publice, alegerea delegaților, supravegherea procesului;
- (2) Municipality este împărțită în mai multe regiuni-sectoare astfel încât întâlnirile publice să poată fi facilitate și împărțirea resurselor să poată fi făcută eficient;
- (3) Realizarea unui *Index al calității vieții* la nivel regional care să permită o comparație inter-regională obiectivă și care să poată constitui o bază pentru distribuția resurselor necesare;
- (4) Procesul de deliberare publică este organizat inițial între participanți, iar ulterior între participanți și autorități și este concentrat asupra distribuirii resurselor financiare pentru finanțarea unor politici publice;
- (5) Membrii aleși în comitetul de selecție vizitează în mod public locațiile tuturor proiectelor preaprobatate cu scopul de a realiza o evaluare suplimentară cu privire la nevoile sociale care fundamentează finanțarea respectivului proiect în detrimentul altor proiecte;
- (6) Reprezentanții implicați în procesul de BP votează cu privire la prioritizarea proiectelor, fie în mod public fie prin vot secret. Rezultatul votului este adus la cunoștința publicului ;
- (7) Se alege un consiliu la nivelul întregii municipalități în care fiecare regiune/sector are un număr de doi reprezentanți. Acest consiliu supraveghează procesul de bugetare și realizează recomandările finale cu privire la buget, iar ulterior cooperează cu autoritățile locale în scopul supravegherii implementării programului;

- (8) Ulterior încheierii procesului de BP primarul trimite propunerile către consiliul local spre aprobare, acesta având dreptul de a bloca anumite proiecte;
- (9) Realizarea unui raport final cu privire la implementare proiectelor prioritizate prin procesul de BP;
- (10) Constituirea unor comitete de monitorizare a implementării proiectelor prioritizate prin BP.^{xiv}

Nu în ultimul rând, inițiatorii trebuie să fie atenți la o serie de mecanisme și implicații atunci când procesul de BP se realizează în mod eficient:^{xv}

- (1) Existența unor potențiale efecte pozitive în domeniul colectării de taxe;
- (2) Guvernarea locală este dispusă să delege în mod real parte din atribuțiile sale;
- (3) Realizarea procesului de BP poate avea un efect de subminare a rețelilor de patronaj politic existente. Organizatorii trebuie să conștientizeze riscul ca o anumită parte din administrația locală să manifeste opoziție față de un astfel de efect;
- (4) Procesul de BP poate genera un nou tip de legitimitate și suport politic pentru administrația locală;
- (5) Conducerea politică locală este interesată de reforma aparatului birocratic;
- (6) Delegarea unor atribuții de luare a deciziilor de-a lungul lanțului administrativ poate fi organizată în mod eficient.

1.6 ROLUL

AUTORITĂȚILOR LOCALE ȘI AL ORGANIZAȚIILOR SOCIETĂȚII CIVILE ÎN ORGANIZAREA PROCESULUI DE BP

Având în vedere toate aceste aspecte, organizatorii oricărui proces de BP trebuie să realizeze o distribuie a sarcinilor și responsabilităților astfel încât toți pașii necesari să poată fi îndepliniți. Datorită faptului că procesele de BP depind de un calendar care nu poate fi alterat, o planificare realistă este o condiție fundamentală pentru succesul unui astfel de program. În tabelele 1.1 și 1.2 este prezentat rolul autorităților locale și al partenerilor implicați în cele două faze ale procesului.

Tabelul 1.1 Rolul administrației locale și al participanților în prima rundă a procesului de PB^{xvi}

Rolul autorităților locale	Rolul participanților
Întâlniri regionale	
Dacă este cazul - trasarea granițelor unităților de organizare (ex. Cartiere) ^{xvii}	Mobilizarea cetățenilor
Realizarea <i>Indexului Calității Vieții</i>	Organizarea de întâlniri de organizare
Distribuirea informațiilor privind aspectele financiare relevante	Analiza informațiilor financiare
Prezentarea proiectelor supuse aprobării participanților	Organizarea de discuții preliminare cu privire la resursele existente
Întâlnirile la nivelul districtelor	
Oferirea de informații tehnice detaliate	Discutarea priorităților
Oferirea de suport administrativ pentru participanți (acces la telefoane și mașini de fotocopiat)	Discutarea detaliilor privind implementarea proiectelor de lucrări publice
Planificarea întâlnirilor	Realizarea preselecției cu privire la proiectele care vor fi introduse în procesul de decizie

1.2 Rolul administrației locale și al participanților în a doua rundă a procesului de PB^{xviii}

Rolul autorităților locale	Rolul participanților
Întâlniri regionale	
Realizarea estimărilor inițiale privind costurile proiectelor propuse spre dezbateră	Dezbaterea politicilor sau a lucrărilor publice propuse
Distribuirea de informații și organizarea vizitelor în fiecare sector?	Realizarea vizitelor în locațiile propuse
Monitorizarea votului	Realizarea votului asupra politicilor sau a proiectelor publice propuse
Monitorizarea activităților din cadrul Consiliului pentru BP	Alegerea a doi reprezentanți din fiecare cartier în Consiliul pentru BP .
Întâlniri la nivelul cartierelor	
Staff-ul tehnic va colabora îndeaproape cu comitetul de supraveghere	Continuarea mobilizării cetățenilor în sprijinul anumitor proiecte
Realizarea planurilor tehnice	Alegerea unor comitete de supraveghere; aprobarea planurilor tehnice

Analiza pașilor din cele două tabele relevă complexitatea deosebită a procesului de organizare și necesitatea unei permanente sincronizări între autoritățile locale și restul participanților. În acest context, existența unei comunicări și coordonări la fiecare pas este cea mai bună metodă pentru a asigura evitarea unor decalări de activități, care pot conduce ușor la amenințarea eficienței întregului program.

1.7 SELECȚIA PROIECTELOR

Unul din punctele cele mai importante care trebuie clarificat înainte de demararea oricărui astfel de proces ține de realizarea unei metodologii clare, lipsită de ambiguități care să asigure predictibilitate cu privire la metoda de selecție a proiectelor. Distribuția resurselor financiare se realizează pe baza a două criterii diferite:

(1) *Indexul Calității Vieții* – procentul din buget alocat fiecărei regiuni se bazează pe nevoile de dezvoltare ale acelei regiuni. Unul din scopurile principale ale acestei metode de alocare este acela de a asigura faptul că cele mai sărace cartiere vor beneficia de un plus de resurse pentru dezvoltare.

(2) Capacitatea de mobilizare și deliberare de la nivelul fiecărei regiuni determină rezultatul final privind alocarea de resurse în cadrul fiecărei regiuni. Capacitatea diferitelor grupuri de a mobiliza cetățenii, a negocia, a-și susține cauza reprezintă un factor foarte important în succesul lor. În special procesul de vizitare a locațiilor proiectelor supuse procesului de BP reprezintă un moment în care susținătorii unui proiect pot să pledeze pentru cauza lor. În unele cazuri aceste comitete sunt implicate direct în aprobarea planurilor tehnice și în verificarea parametrilor de calitate a lucrărilor efectuate.^{xix} Astfel, unul din ingredientele cele mai importante pentru stimularea implicării unui număr cât mai mare de cetățeni este de a corela gradul de mobilizare cu influența asupra votului. Atunci când gradul de mobilizare la nivelul cartierelor determină numărul de participanți care sunt aleși la nivelul Consiliului, există un stimulent puternic pentru o participare mare la vot. Cu cât un cartier are un număr mai mare de aleși cu atât va avea șanse mai mari ca proiectele prioritare pentru acel cartier să fie alese.^{xx}



1.8 IMPLEMENTAREA PROIECTELOR SUPUSE PROCESULUI DE BP²⁰¹

Asigurarea unei motivații adecvate a participanților pentru implementarea proiectelor care au ieșit câștigătoare ca urmare a organizării BP este foarte importantă pentru sustenabilitatea pe termen mediu și lung a procesului. Implementarea la timp și fără dificultăți suplimentare a proiectelor selectate este esențială. Totuși, în acest stadiu, importanța participanților la procesul de BP este mult mai redusă. În această etapă este foarte important ca procedurile administrative (care ar trebui să fie cât mai clare, predictibile și transparente) să fie urmate în mod continuu astfel încât să nu apară blocaje în implementarea proiectelor. De aceea, este foarte important ca odată stabilite fondurile alocate fiecărui proiect și ordinea de finanțare, factorul politic să nu poată interveni în mod direct sau indirect în vederea alterării deciziilor luate în cadrul procesului de BP. În acest scop, **Comitetele de Supraveghere** joacă un rol foarte important în menținerea unui control public cu privire la derularea procedurilor. Pe de altă parte, posibilitatea unor întârzieri poate fi determinată de factori care țin de slaba capacitate administrativă a autorităților locale sau de factori care nu se află sub controlul acestora. În special în cazul comunităților mai puțin dezvoltate și care inițiază BP pentru prima dată se poate naște un cerc vicios care să conducă la o abandonare rapidă a eforturilor de organizare a unor astfel de programe ca urmare a sincopelor apărute. În acest scop se recomandă ca organizatorii procesului de BP să reziste tentației de a alimenta așteptările publicului dincolo de limite realizabile.

2. EFECTELE ORGANIZĂRII PROCESELOR DE BP

În continuare, vom trece în revistă o serie din efectele generate de organizarea proceselor de BP. Sunt analizate potențiale beneficii pentru administrațiile locale și sunt discutate motivațiile și beneficiile organizațiilor societății civile și ale mediului de afaceri de a se implica în organizarea acestor procese. Ulterior expunem implicațiile asupra justiției sociale dintr-o societate, dar și riscurile unei organizări defectuoase a procesului de BP. Nu în ultimul rând, subliniem o serie de limitări ale acestui tip de instrument democratic.

2.1 BENEFICIILE BP PENTRU ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

Yves Cabannes menționează următoarele tipuri de beneficii care pot fi obținute de administrațiile publice locale din organizarea proceselor de bugetare participativă:

- 1) Îmbunătățește transparența administrației publice și eficiența cheltuirii banului public;

- 2) Încurajează implicarea cetățenilor în luarea deciziilor, alocarea și supravegherea folosirii resurselor publice;
- 3) Conduce la creșterea cererii de responsabilizare din partea liderilor locali și a managementului autorităților locale;
- 4) Crește capacitatea colectivității de a realiza o prioritizare adecvată a folosirii resurselor publice;
- 5) Crește nivelul de încredere între guvernarea locală și populație;
- 6) Generează și cultivă atitudini democratice.^{xxii}

Valoarea BP este cu atât mai mare cu cât poate afecta în mod simultan două procese de o fundamentală importanță în țările în curs de dezvoltare: performanța administrativă și calitatea democrației.^{xxiii} În primul rând, prin promovarea transparenței administrațiilor locale, BP are un efect semnificativ și direct în scăderea nivelului de corupție^{xxiv}. Fenomene negative precum corupția, clientelismul pot fi mult mai ușor înțelese și combătute atunci când un număr mai mare de cetățeni ajung să cunoască mecanismele prin care acestea se manifestă. Prin explicarea unor proceduri birocratice dificile și care nu ajung la lumina zilei decât în circumstanțe speciale, BP are și un rol important de educație a cetățenilor, în special prin pregătirea lor cu privire la legătura dintre obținerea resurselor financiare și modalitățile de utilizare a lor.

Atunci când este implicat sunt implicați și un număr semnificativ de cetățeni cu nivelul scăzut de venit și/sau educație formală, BP poate crea condițiile pentru ca membri ai grupurilor social marginalizate să fie integrați în procesul de luare a deciziei.^{xxv} Participarea în procesul de BP poate reprezenta o adevărată școală cetățenească prin educarea populației cu privire la drepturile și obligațiile acestora, dar și a responsabilităților guvernului. Atunci când cetățenii învață să negocieze între ei și cu instituțiile administrative pentru distribuția unor resurse limitate și prioritizarea anumitor cheltuieli, efectul de învățare poate avea consecințe sociale deosebit de pozitive pe termen scurt mediu și lung.^{xxvi} Chiar și atunci când rezultatele directe ale organizării unui proces de BP sunt de slabă calitate, rezultatele indirecte pot fi suficiente astfel încât să justifice o continuare a organizării acestui proces.^{xxvii}

Unul dintre marile avantaje ale BP este faptul că procesul poate fi organizat în multiple modalități, fiind deosebit de flexibil cu privire la condițiile administrative, politice, economice și sociale specifice fiecărei locații.

De asemenea, procesul de organizare a BP are un efect direct asupra ameliorării calității administrației locale prin intermediul a trei mecanisme: ^{xxxviii}

- (1) Descentralizarea administrativă
- (2) Descentralizarea procesului de luare a deciziei prin crearea unor forumuri locale. În acest fel și birocrații locali sunt stimulați să-și amelioreze capacitatea de comunicare cu cetățenii
- (3) Integrarea diferitelor compartimente administrative în procesul de realizare, dezbateri și implementare a politicilor publice
- (4) Crearea unei relații mai transparente între comunitatea oamenilor de afaceri și administrația locală.

Prin stabilirea priorității proiectelor care vor fi implementate contractorii din domeniu pot avea o mai bună cunoaștere a modalităților cele mai eficiente de a-și organiza munca și sunt diminuate suspiciunile de corupție.

2.2 MOTIVAȚIA

ORGANIZAȚIILOR SOCIETĂȚII CIVILE DE A SE IMPLICA ÎN ORGANIZAREA PROCESELOR DE BP

Dacă autoritățile publice locale sunt afectate în mod direct de organizarea unor procese de BP, situația este diferită în cazul organizațiilor societății civile. În special atunci când resursele financiare pe care le au la dispoziție sunt foarte limitate, investirea lor într-un proces laborios, dificil, de lungă durată și



asupra căruia au doar un control parțial poate ridica serioase probleme de oportunitate. În acest sens, organizatorii unor astfel de procese trebuie să înțeleagă ce tip de argumente pot folosi în favoarea unui astfel de proces. Printre cele mai importante motivații enumerăm:

- (1) Prin rolul lor în mobilizarea unui număr cât mai mare de cetățeni acestea pot să-și întărească influența la nivelul comunităților locale;
- (2) Pot construi rețele mai largi de susținători;
- (3) Capacitatea de influențare a politicilor publice reprezintă un alt factor important, în special în cazul organizațiilor cu o orientare foarte clară;
- (4) Procesul de BP promovează ameliorarea transparenței, reducerea corupției și creșterea eficienței. Prin creșterea transparenței cresc șansele ca finanțele unei comunități să devină sau să rămână sustenabile. Anumiți contractori pot fi interesați de implicarea în realizarea unor lucrări – în acest caz este mai probabil ca procesul de licitație să fie organizat într-un mod transparent.^{xxx}

2.3 EFECTELE ORGANIZĂRII PROCESULUI DE BP ASUPRA JUSTIȚIEI SOCIALE

Unul din mecanismele cele mai directe prin care organizarea procesului de BP poate avea un efect semnificativ de ameliorare a disparităților sociale ține de faptul că programele de investiții sunt implementate în special în ariile cu o dezvoltare mai scăzută. *Indexul Calității Vieții* reprezintă un instrument esențial în acest proces de evaluare a nevoii de dezvoltare a fiecărei regiuni.

O altă modalitate prin care se influențează modalitatea de distribuire a resurselor se leagă de oferirea unui forum pentru grupurile defavorizate în care acestea să-și formuleze cererile privind diferite programe de investiții. Organizarea dezbaterilor și mediatizarea lor poate avea un efect persuasiv asupra conducerii politice locale. Introducerea unor grupuri marginalizate într-o serie de procese de decizie de la care altfel ar fi fost excluse conduce la un proces de educare și învățare care poate avea efect pe termen mediu și lung asupra capacității de articulare a unor poziții și de susținerea acestora în cadrul mecanismelor decizionale clasice.

2.4 RISCURI ALE ORGANIZĂRII PROCESULUI DE BP

Organizarea procesului de BP poate aduce o serie de riscuri, în special cu privire la capturarea acestui proces de către grupuri de interes foarte înguste care pot căuta să-și sporească capacitatea de a influența deciziile administrației publice.^{xxx} În acest fel iluzia unei participări largi în procesul de decizie este folosită într-un mod ilegal, conducând în scurt timp la o deziluzionare a cetățenilor care ar fi trebuit să beneficieze

de pe urma organizării acestui proces. De asemenea, chiar atunci când este organizată perfect din punct de vedere al procesului, BP poate conduce la o menținere sau accentuare a unor nedreptăți sociale existente.^{xxxii} În special grupurile marginalizate din punct de vedere social, economic sau cultural pot fi afectate de organizarea unor procese de BP în care reprezentanții lor nu se regăsesc implicați în luarea deciziilor și nu-și pot face cunoscute interesele.^{xxxiii}

În tabelul 1.3 sunt sistematizate o serie de rezultate negative imprevizibile ale organizării proceselor de BP. Trebuie subliniat faptul că aceste consecințe nu sunt o regulă generală și că ele depind foarte mult de contextul local al unui astfel de demers. De aceea, organizatorii unui proces de BP trebuie să ia în calcul aceste riscuri potențiale și să ajusteze procesul organizatoric astfel încât să le minimizeze.

Tabelul 1.3 Rezultatele scontate și potențialele consecințe negative ale unor reguli centrale în organizarea proceselor de BP^{xxxiii}

2.5 Teme de discuție și limitări ale procesului BP

21

Regulă	Rezultat scontat	Consecințe negative posibile
Stabilirea unor districte clar delimitate	Creșterea eficienței, responsabilizării și a descentralizării. Apariția competiției între districte pentru atragerea de resurse	Întâlnirile la nivel de district pot limita transferul de informații relevante la nivelul întregii arii. Existența unor grupuri mici la nivelul districtelor poate conduce la o incapacitate de a mobiliza un sprijin suficient pentru avansarea unor proiecte
Realizarea de întâlniri de-a lungul întregului an	Generarea unui nivel ridicat de participare implicând un nivel mai consistent de deliberare și implicit un nivel mai mare de împuternicire a cetățenilor	Mobilizarea devine un scop în sine pentru mobilizarea de resurse; participarea devine o rutină; participanții devin interesați doar de procesul de vot în favoarea unor propuneri
Crearea unui <i>Index al Calității Vieții</i>	Creșterea alocării de resurse pentru districtele cu un venit scăzut; creșterea implicării cetățenilor din fiecare regiune	Datorită faptului că populația defavorizată nu este distribuită uniform aceasta poate fi în continuare foarte slab reprezentată; Grupurile mai bine organizate pot obține beneficii în detrimentul populației sărace, scăzând gradul de participare mediu din partea acestei populații
Realizarea unor vizite în locațiile unor proiecte aflate în discuție pentru finanțare	Creșterea gradului de solidaritate și cunoștințe despre proiectele propuse	Necunoașterea unor instrumente adecvate pentru evaluare poate conduce la realizarea votului pe baze subiective
Votul final este realizat de consiliile locale	Numărul mic de proiecte le permite participanților să fie implicați direct în procesul de luare a deciziilor	Procesul poate deveni dominat de liderii comunității în locul cetățenilor.
Alegerea unui consiliu municipal	Negocieri directe între grupuri mici de cetățeni și oficiali ai administrației locale cu scopul reducerii ineficienței, creșterea calității dezbaterii și luarea unor decizii dificile	Unele grupuri mici sau liderii ai acestor grupuri se folosesc de accesul lor la oficiali publici locali pentru a-și promova interesele personale. În acest fel se creează un nou tip de acord politic care însă nu este supus unui proces de responsabilizare
Autoritatea locală le oferă participanților informații financiare detaliate	Educare publicului cu privire la aspecte financiare ale bugetului local	Participanții depind în mod direct de informațiile detaliate oferite de autoritățile locale
Crearea unor comitete la nivelul cartierelor pentru monitorizarea procesului de BP	Creșterea transparenței și responsabilizării	Participanții depind de autorități pentru primirea de informații relevante

**2.5 TEME DE
DISCUȚIE ȘI
LIMITĂRI ALE
PROCESULUI BP**

Dezbaterea efectelor organizării procesului de BP asupra implicării cetățenilor, a atitudinilor față de guvern, calității funcționării administrațiilor locale și de justiție socială trebui să țină cont de limitele acestui instrument democratic. Înțelegerea acestora are un efect benefic prin crearea unor așteptări realiste și gândirea unor instrumente diferite pentru ameliorarea acelor situații care nu pot fi realizate prin procesul de BP. Printre cele mai importante limitări menționăm:

(1) Cei mai mulți dintre participanți nu doresc să-și lărgescă orizontul de cunoaștere și înțelegere dobândit prin participarea în cadrul procesului de BP la aspecte privind drepturile cetățenești, responsabilizarea guvernului sau efectele privind politicile sociale. În schimb, acești participanți sunt interesați de obținerea finanțării unor proiecte de infrastructură specifice.

(2) O analiză relevă faptul că numărul cetățenilor implicați a crescut în mod constant chiar dacă majoritatea celor care se implică o fac doar pentru o singură dată.^{xxxiv}

(3) Una din întrebările principale legate de efectele pe termen mediu ale organizării proceselor de BP se leagă de afinitatea politică a guvernelor locale care implementează procese de BP. În cadrul Braziliei, un studiu din 2003^{xxxv} de Torres și Grazia relevă faptul că dacă în anii '90 municipalitățile care organizau aceste procese erau aproape exclusiv de stânga (90%), s-a ajuns ca 40% din acestea să fie de centru și dreapta. De asemenea, dacă în mod inițial provinciile care au procese de BP erau mai dezvoltate decât media, acest lucru nu mai este valabil începând cu anul 2004.^{xxxvi}

(4) În mai toate versiunile de organizare a BP întregul proces depinde de sprijinul direct și constant din partea primarului. Deoarece administrația locală rămâne principalul actor de-a lungul întregului proces, influența acestuia rămâne substanțială. Prin manipularea procedurilor de selecție a participanților, administrația poate bloca accesul organizațiilor și cetățenilor indizerabili;

(5) Succesul programelor selectate prin organizarea procesului de BP este foarte dificil în absența unei susțineri semnificative din partea oficialilor administrației publice locale.

(6) O altă limitare se referă la necesitatea planificării pe termen lung a activităților. O bună parte din participanți nu sunt dispuși decât la un efort pe termen scurt pentru obținerea anumitor beneficii imediate. De asemenea, concentrarea pe implementarea unor proiecte pe termen scurt face mai dificilă o gândire strategică pe termen mediu și lung cu privire la dezvoltarea orașului în ansamblul său.

(7) Efortul dedicat organizării procesului de BP poate afecta de multe ori energia disponibilă pentru ca activiști experimentați să se preocupe de probleme regionale sau naționale.^{xxxvii}

(8) Aproape în nicio versiune a procesului de BP, pericolul manipulării întregului proces de către primar și administrația acestuia nu poate fi exclus. În acest caz există pericolul ca anumite ONG-uri sau alte mișcări sociale să se mobilizeze împotriva organizării procesului de BP datorită faptului că îl percep ca o amenințare la capacitatea lor de negociere.

3. BUGETAREA PARTICIPATIVĂ ÎN LEGISLAȚIA EUROPEANĂ

În această secțiune a manualului schimbăm perspectiva, concentrându-ne pe interacțiunea dintre procesul de BP și principiile generale de bună guvernare la nivel local așa cum sunt ele gândite în context european. Începem printr-o scurtă prezentare a legislației și recomandările internaționale în domeniul bugetării participative, și continuăm prin discutarea prevederilor legislative din diferite țări europene. În secțiunile următoare sunt prezentate o serie de probleme specifice țărilor post-comuniste și sunt prezentate patru studii de caz din țările postcomuniste.

**3.1 LEGISLAȚIA ȘI
RECOMANDĂRILE
INTERNAȚIONALE ÎN
MATERIE DE
BUGETARE
PARTICIPATIVĂ**

24

Necesitatea participării cetățenilor la treburile publice este evidențiată de **Carta Europeană a Autonomiei Locale**,^{xxxviii} transpusă în legislația românească prin Legea nr. 199/1997. Încă din preambul este subliniat faptul că „dreptul cetățenilor de a participa la rezolvarea treburilor publice face parte din principiile democratice comune tuturor statelor membre ale Consiliului Europei”. Mai mult, „la nivel local, acest drept poate fi exercitat în modul cel mai direct.” Carta definește o serie de principii legate de atribuțiile, competențele și drepturile autorităților locale de a lua decizii legate de comunitățile pe care le guvernează.

Documentul definește autonomia locală ca:

„dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice”.

De asemenea, autoritățile pot exercita inițiativă în domenii care le sunt atribuite prin Constituție sau alte legi, iar aceasta trebuie să fie îndeplinită de către autoritățile cele mai apropiate de cetățeni.

Între documentele la care facem referire se află și **Protocolul Adițional la Carta Europeană a Autonomiei Locale**.^{xxxix} Articolului 1 (1) stabilește că statele membre vor asigura tuturor celor din jurisdicția lor dreptul de a participa la treburile autorităților locale. Acest drept denotă și ideea capacității de a determina sau influența exercitarea puterilor și responsabilităților publice.

Recomandarea 19 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei specifică faptul că participarea cetățenilor este esența ideii de democrație, iar dialogul dintre aceștia și reprezentării lor aleși este esențială pentru existența democrației locale, întrucât consolidează legitimitatea instituțiilor locale și a acțiunilor întreprinse de către acestea. Apoi, scăderea nivelului de încredere în instituțiile publice și politicieni, pe care candidații o obțin în timpul campaniilor electorale, trebuie compensată cu instrumente care să atragă publicul și care să restabilească legitimitatea procesului de

luare a deciziilor. Nu în ultimul rând, se recunoaște existența unui număr mare de metode și măsuri care pot fi luate pentru a promova participarea cetățenească, care pot fi adaptate nevoilor și circumstanțelor existente în fiecare dintre comunitățile locale.

Documentul cuprinde câteva recomandări utile pentru administrația publică dar și pentru cetățeni și societatea civilă. Astfel, autoritățile publice trebuie să:

- asigure accesul la informații de interes public
- să susțină și să dezvolte deschiderea cetățenilor pentru acțiuni civice
- să susțină și să comunice cu liderii locali
- să experimenteze și să evite soluțiile rigide, accentuând transferul de putere și nu setarea unor reguli stricte
- să elaboreze un sistem de monitorizare a participării publice
- să susțină egalitatea de șanse
- să educe și să responsabilizeze cetățenii cu privire la rolul lor în societate
- să transparentizeze modul în care funcționează: ședințe de consiliu local publice, publicarea proceselor verbale de la întâlnirile autorităților publice, sesiuni de întrebări și răspunsuri, înființarea de birouri de informare sau centre de documentare, simplificarea procedurilor administrative, utilizare tehnologiei informației

Pentru a încuraja participarea publică, autoritățile ar trebui să utilizeze instrumente sociologice, precum chestionare de evaluare, sondaje de opinie, dar și întâlniri. Dintre instrumentele ce ar trebui utilizate, se recomandă noile tehnologii de informare și comunicare și instrumente de comunicație (website-uri, canale media etc) și formele de luare a deciziei în mod deliberativ, dintre care enumerăm întâlnirile publice, juriile cetățenești, forumuri, comitete publice, mese rotunde etc. Nu sunt excluse nici referendumurile locale sau metodele de atragere a cetățenilor în managementul localității.

Un aspect important, cu relevanță directă asupra bugetării participative este oferirea de putere de decizie cetățenilor asupra planificării locale. Cetățenii ar trebui să aibă posibilitatea de a fi implicați în diferite faze ale procesului de luare a deciziilor, cu referire directă la planificarea financiară și bugetară. De asemenea, fiecare fază ar trebui ilustrată inteligibil, utilizând cât mai multe metode alternative, diferite de cele clasice.

Recomandarea CM/Rec(2009)2^{xi} include sugestii privitoare la monitorizarea și evaluarea gradului de participare publică, inclusiv prin utilizarea unor instrumente precum CLEAR și la încurajarea schimburilor de experiență naționale și internaționale.

Un raport al Consiliului Europei^{xli} – bazat pe o cercetare realizată în 25 de țări, fără a include România - relevă faptul că legislația privind bugetarea participativă diferă în funcție de fiecare țară. Dacă anumite state au cuprins în legi prevederi directe legate de acest concept, altele au doar referințe vagi sau trimiteri indirecte, din legi generale. Spre exemplu, Bulgaria are atât o lege a Autonomiei și Administrației Locale, cât și Legea a bugetelor municipale, care stipulează faptul că schița bugetului se face pe baza unor propuneri care provin de la comunitatea locală, pe baza consultărilor, întâlnirilor și discuțiilor publice. Legislația georgiană face referiri la bugetarea participativă, iar cea finlandeză (Legea Guvernării Locale) permite municipalității să utilizeze acest instrument, fără a impune însă obligații.

Deși în majoritatea acestor țări, reglementările referitoare la adoptarea bugetului de stat sunt cuprinse în Legea finanțelor publice, există și acte normative secundare, care cuprind reguli privitoare la ciclul de bugetare, proceduri pentru pregătire, adoptarea și execuția bugetului. Un exemplu este Slovenia, unde actele normative care reglează funcționarea consiliului local includ articole referitoare la procedurile pentru bugetarea participativă.

În Bulgaria, Grecia și Slovenia, legislația impune autorităților locale să utilizeze decizia participativă în elaborarea bugetelor, obligând astfel autoritățile locale să implementeze practici de bugetare participativă. Chiar dacă anumite țări, precum Germania sau Marea Britanie nu au reglementări specifice în lege, se întreprind inițiative legate de bugetarea participativă. În Marea Britanie funcționează *Participatory Budgeting Unit*, un proiect al cărui scop este asigurarea de sprijin sectorului public și a grupurilor comunitare în dezvoltarea de procese de bugetare participativă (<http://www.participatorybudgeting.org.uk/>). Federația Spaniolă a Municipiilor și Provinciilor a adoptat în 2011 un *Ghid pentru bugete participative*, adresat municipalităților. Autoritățile suedeze au pus bazele unui simulator de bugete

on-line^{xliii} care permite cetățenilor să își exprime părerile cu privire la prioritățile financiare, pentru capitol precum capital, investiții, taxe etc.

Cu toate acestea, conform sondajului, bugetarea participativă nu este prioritară pentru toate statele europene. Astfel, autoritățile din Austria, Luxemburg, Monaco, Norvegia sau Regiunea Flamandă (Belgia) au recunoscut că introducerea de reglementări directe privitoare la participarea cetățenilor la luarea deciziilor cu privire la bugete nu a fost luată în calcul.

3.2 SPECIFICITĂȚI ALE ORGANIZĂRII PROCESELOR DE BP ÎN EUROPA DE EST^{xlii}

Organizarea proceselor de consultare, informare publică și luare a deciziei în țările postcomuniste a fost sistematizată într-un studiu realizat de Alta Folscher. Analiza a identificat două tipuri de mecanisme folosite pentru preluarea doleanțelor cetățenilor la nivel local. În Armenia, deoarece procesul a fost inițiat de o organizație din afara comunității, acesta a fost întâmpinat cu neîncredere și rezistență din partea oficialilor locali. În contextul unei slabe capacități administrative și fiscale, speranțele inițiale ale publicului au fost înlocuite cu un sentiment de deziluzie și neîncredere. În schimb, în orașul Zwolen din Polonia programul a fost inițiat de primar, limitând astfel opoziția din cadrul administrației locale. De asemenea, organizatorii au avut o grijă deosebită pentru realizarea unor stimulente adecvate pentru participanți.

Folscher argumentează că în ambele cazuri cetățenii au participat activ prin oferirea de informații, însă nu au fost foarte dispuși să intre în dialog cu reprezentanții administrației locale.

1. Cetățenii din țările post-comuniste au fost privați pentru o perioadă îndelungată de capacitate de a influența activitatea autorităților locale și centrale. Există un nivel generalizat de pasivitate vis-a-vis de acțiunea acestor autorități;
2. Organizațiile societății civile și partidele politice sunt foarte slab organizate la nivel local;
3. Relațiile fiscale dintre diferite niveluri administrative sunt în curs de dezvoltare. În multe cazuri rolurile și responsabilitățile sunt ambigue și netransparente;
4. Responsabilitățile atribuite prin lege autorităților legale sunt de multe ori semnificativ peste nivelul de venituri pe care aceste le obțin, astfel încât există o

- dependență permanentă de nivelul regional și central pentru transferuri. Totuși, aceste transferuri sunt guvernate de mecanisme netransparente;
5. Autoritatea administrațiilor locale este redusă, capacitatea lor administrativă încă slab dezvoltată, iar posibilitatea de a rezolva în mod eficient probleme ce țin de alocarea resurselor este încă scăzută;
 6. Încrederea cetățenilor în capacitatea lor de a influența în mod pozitiv capacitatea guvernării la nivel local este foarte scăzută

Svishtov – Bulgaria^{xliv}

Constituția Bulgariei oferă posibilitatea cetățenilor de a se implica direct și indirect în guvernarea locală. La nivel local, referendumurile pot fi convocate de minimum un sfert dintre votanții înregistrați, iar rezultatele sunt obligatorii pentru administrația locală. În cazul necesității discutării unor probleme de importanță locală, se pot organiza întâlniri la nivelul comunității; întâlnirile pot fi convocate de primar, consiliul local sau o pătrime din votanți. O decizie într-un astfel de forum poate fi legitimă dacă la întâlnire au participat minimum jumătate din alegători și dacă a fost votată de o majoritate simplă. În schimb, consiliul local poate anula o astfel de hotărâre printr-o majoritate simplă.

Un alt mecanism îl reprezintă acela de a aduce o problemă în atenția consiliului local, proces care poate fi realizat prin obținerea unui minim de 100 de semnături sau 20% din alegătorii înscrși pe listele electorale pe parcursul unei luni. Pe parcursul unei luni de la depunerea petiției, consiliul local trebuie să decidă asupra problemelor ridicate prin petiție.

Orașul Svishtov are o populație de aproximativ 50.000 de locuitori. În anul 2000 a fost inițiat un proces de BP pentru proiectele mici de infrastructură (cele mari depind de finanțarea de la nivel central sau de obținerea de fonduri europene). Cetățenii au fost consultați pentru definirea priorităților cu privire la programele care vor fi implementate într-un orizont de timp mai apropiat. Procesul de consultare se realizează prin organizarea unor adunări publice după o serie de proceduri prestabilite,

una din caracteristicile speciale fiind că se pot realiza cofinanțări din partea diferitelor comunități pentru finalizarea unor proiecte de mici dimensiuni. Proiectele care urmează să fie finanțate și alocarea financiară sunt stabilite de un Comitet de Organizare care analizează toți factorii relevanți, urmând ca propunerea acestui comitet să fie supusă aprobării de către consiliul local. Planificarea urbană se realizează urmărind principiile unei bugetări sustenabile și realiste astfel încât propunerile realizate să poată fi implementate într-un orizont de timp convenabil. Conform lui Folscher interesul publicului în acest proces a crescut în mod constant și reprezintă singurul studiu de caz din țările post-comuniste în care organizarea unui proces de BP a avut efecte benefice dincolo de creșterea gradului de participare.

Armenia

Proiectul a fost inițiat de două ONG-uri cu scopul de a crește contribuția cetățenilor în cadrul procesului de planificare a investițiilor la nivelul administrației locale. Într-o primă fază au fost analizate și selectate tipurile de probleme din cadrul bugetului local care puteau fi supuse dezbaterii. Orașele participante au fost împărțite în districte, fiecare district conținând un cartier și în fiecare district au fost organizate o serie de întâlniri de prezentare a proiectului. Ulterior din cadrul fiecărui district au fost aleși o serie de reprezentanți, aceștia realizând o prioritizare a problemelor. Sinteza rezultatelor acestor întâlniri a fost trimisă către administrația locală. Din cele nouă orașe participante, cu o populație totală de aproximativ jumătate de milion, au fost implicați aproximativ 10.000 de cetățeni și au rezultat un număr de 277 de propuneri. Numărul mare de propuneri rezultate în cadrul procesului a condus însă la imposibilitatea abordării lor în mod sistematic.^{xiv}

Zwolen – Polonia

Având o populație de doar 17.000 de locuitori și 22 de consilieri locali, Zwolen a organizat în 1998, la inițiativa primarului, un proces de BP cu privire la un plan multianual de investiții. Primăria a distribuit chestionare cu privire la opțiunile existente la nivelul întregii populații, cerând cetățenilor să-și manifeste opțiunile cu

privire la ordine priorităților. Pentru a nu exista suspiciuni, regulile prin care urmau să fie procesate chestionarele au fost stabilite de la început și de asemenea au fost stabilite reguli clare de prioritizare a proiectelor: Pentru supravegherea desfășurării procesului a fost ales și un Comitet de Supraveghere. După colectarea tuturor informațiilor și sistematizarea datelor, propunerea de plan a fost votată de Comitetul de Supraveghere și ulterior de consilierii locali.^{xlvi}

Organizarea de audieri publice în Kemyanets-Podilski, Ucraina^{xlvii}

În acest oraș cu o populație de aproximativ 100.000 de locuitori, audierile publice au fost introduse pentru prima dată în Ucraina, ca o componentă permanentă a procesului de bugetare. Chiar dacă din punct de vedere legal orice autoritate locală poate organiza un astfel de proces, a existat în permanentă un dezinteres față de implicarea comunităților locale. Procesul a fost inițiat de o serie de organizații ale societății civile, în parteneriat cu autoritățile locale, conform unei metodologii foarte clare și printr-un proces clar de selectare a participanților (un minim de 1% din populația localității sau minimum 5% din populația unui cartier). Procesul demarează în momentul în care se înregistrează o inițiativă scrisă, urmând ca în termen de 5 zile planul de organizare să fie aprobat și organizarea audierii este anunțată în mod public. Pentru pregătirea audierii publice sunt organizate și cercetări de către comunitatea academică locală cu privire la prioritățile cetățenilor. Audierile sunt organizate în decembrie înainte de întâlnirea consilierilor locali pentru aprobarea bugetului. La audierea publică participă și o parte dintre consilierii locali.

Alte studii de caz

Marea Britanie

Dezvoltarea unei agende de implicare a comunităților poate fi observată începând cu 2006 când David Miliband a prezentat viziunea de "dublă descentralizare". Ulterior, într-una din primele declarații ca prim-ministru, Gordon Brown a subliniat intenția de

a crește capacitatea comunităților locale prin intermediul ariei de acțiune, una fiind controlul bugetelor la nivel de cartier prin abordări de tipul bugetării participative. De asemenea a fost elaborată cartea albă privind emanciparea comunităților locale - ‘Communities in control: real power real people’ document prin care bugetarea participativă este prezentată ca un instrument foarte util. Nu în ultimul rând, în 2008, a fost lansată o strategie națională privind implementarea bugetării participative în 34 de arii pilot.

Bugetarea participativă în New York

În 2011, patru membri ai Consiliul Local au lansat un proces de bugetare participativă pentru a permite rezidenților din colegiile lor să decidă alocarea unei părți din fondurile aflate la dispoziția lor. În 2012, mai mulți membri ai Consiliului au devenit implicați în acest proces, suma aflată la dispoziție ajungând la 10 milioane de \$, câte 1 milion pentru fiecare cartier. În primul an mai mult de 8000 de rezidenți au participat la procesul de propunere și votare a unui proiect de infrastructură legat de parcuri, școli, parcuri sau locuire. Inițiatorii proiectului de bugetare participativă și-au propus să atingă trei țeluri: să fie unul incluziv, să crească nivelul de egalitate în privința puterii de influențare a modalității în care se cheltuiesc fondurile publice, și să crească puterea comunităților locale.

Procesul de bugetare participativă a fost organizat după cum urmează: În fiecare cartier a fost creat un comitet: Fiecare cartier va avea cel puțin 5 comitete, inclusiv orice comitet special pentru tineri, seniori, și mari comunități non-vorbitoare de limba engleză din cartier. Fiecare cartier colectează, și idei de proiecte on-line, cu asistență din partea Comitetului Director la nivelul întregului oraș. Participanții pot voluntaria pentru participarea ca delegați. Toți delegații trebuie să participe la o sesiune de prezentare în cartierul lor (cu un număr de minimum 5 persoane). Fiecare comitet dezvoltă proiecte care să

răspundă nevoilor comunității din cartier. Sunt elaborate un număr de proiecte care este trimis pentru organizarea expoziției de prezentare. În urma organizării expoziției comitetele decid proiectele care vor intra în procesul de vot, iar ulterior se organizează procesul de vot.

3.3 CONCLUZII

Chiar dacă evoluțiile din ultimele două decenii au fost diferite, țările postcomuniste împărtășesc încă multe din trăsăturile generate de istoria lor comună. Cele mai importate concluzii în urma studiilor de caz realizate sunt:

1. În timp ce realizarea proceselor de BP a oferit oportunități pentru participare semnificative, calitatea implicării cetățenilor nu a fost întotdeauna suficient de mare astfel încât să asigure un rezultat de calitate;
2. Inițiativele au avut un efect important în eliminarea unor bariere de comunicare între administrație și cetățeni;
3. Inițiativele au condus la întărirea organizațiilor locale ale societății civile. Pe de altă parte, există pericolul ca, printr-o conlucrăre permanentă cu autoritățile locale, acestea să devină un instrument al acestor autorități;
4. Inițiativele au avut totuși o influență asupra alocării resurselor către proiecte relevante;
5. Inițiativele au condus la o creștere a veniturilor la bugetele locale prin creșterea legitimității eforturilor autorităților locale de a colecta aceste taxe.^{xlviii}

4. PROCEDURĂ DE COOPERARE ÎNTRE AUTORITĂȚI PUBLICE ȘI ONG-URI

Analiza din această ultimă parte este construită pornind de la concluziile relevante de manualul de bugetare participativă și urmărește să ofere ONG-urilor și autorităților publice din România o serie de repere procedurale pentru organizarea unor procese de bugetare participativă eficiente. Ținând cont de



Întreaga complexitate a procesului de BP, se pune întrebarea în ce măsură realizarea unor eforturi de a implementa un astfel de program în municipalitățile din România poate avea un efect sistematic semnificativ. Bineînțeles, răspunsul la o astfel de întrebare nu poate fi unul simplu. De asemenea, trebuie subliniat faptul că există nenumărate variabile care pot evolua în mod impredictibil în direcții care să favorizeze un astfel de proces sau în direcții care să-l facă mai dificil. De aceea, în această parte a manualului analizăm principalele variabile care influențează situația. Inițial, vom analiza legislația cu un impact indirect asupra oricărei organizări a unor procese de BP, ulterior legislația finanțelor publice locale și felul în care aceasta poate fi folosită pentru a permite organizarea unor astfel de procese este analizată mai în detaliu.

Experiența ultimilor 22 de ani a demonstrat faptul că administrația publică din România tinde să fie una mai degrabă netransparentă, cu o capacitate redusă de a se adapta în mod rapid la nevoilor cetățenilor. Legile, reformele și, în general, politicile publice au fost intens marcate de termeni precum *cetățean*, *participare*, *parteneriat*, idei care nu s-au concretizat în multe dintre cazuri și au rămas la nivel de deziderat. Această observație este întărită de rapoartele publicate de către Asociația Pro Democrația în proiecte care au avut ca scop monitorizarea transparenței decizionale și a respectării reglementărilor în domeniul participării publice¹.

Deciziile privitoare la marile investiții nu sunt supuse dezbaterii publice, tinzând să fie chiar secretizate, chiar dacă ele influențează semnificativ viața comunității. Consultările cu cetățenii privitoare la modul în care ar trebui să se dezvolte viața localității sunt mai degrabă rare, chiar dacă legislația românească sau recomandările internaționale oferă pârghii destule aleșilor locali pentru a transparentiza și fluidiza procesele de elaborare a actelor normative. Acestea tind să rămână, în multe cazuri, la statutul de promisiune electorală și nu se regăsesc în practicile administrative cotidiene.

4.1 LEGISLAȚIA ROMÂNEASCĂ

Legislația românească nu cuprinde prevederi specifice pentru reglementarea conceptului de bugetare participativă. Totuși, putem discuta de un cadru legal care permite (și chiar obligă) autorităților locale să pună în practică procedurile de consultare a cetățenilor în vederea întocmirii bugetului local. Avem două categorii de legi pe care trebuie să le luăm în calcul: cele care asigură reglementarea procedurilor de bugetare și cele care asigură funcționarea administrației publice locale, respectiv cele care stabilesc cadrul legal pentru asigurarea transparenței decizionale și participării publice. Cel de-al doilea tip de reglementări legale afectează în mod indirect limitele în care se poate organiza un proces de bugetare participativă. După cum va releva analiza din următoarea secțiune, la ora actuală această legislație a evoluat suficient de mult astfel încât să ofere toate instrumentele necesare oricăror factori decizionali de la nivel local, care ar dori în mod real să organizeze un proces de deschidere și transparentizare prin organizarea unor procese de bugetare participativă.

Constituția României, revizuită în 2003 conține prevederi cu privire la dreptul la liberă informație și la libertatea de gândire și exprimare a opiniilor, care este inviolabilă (art. 30). Articolul 31 face referiri la dreptul la informația de interes public, care este reglementat în detaliu în Legea 544/2001, la care vom face referire ulterior. Acesta nu poate fi îngrădit, iar autoritățile publice sunt obligate să “asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal”.

4.2 REGLEMENTĂRI PRIVIND FUNCȚIONAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE, TRANSPARENȚA DECIZIONALĂ ȘI LIBERUL ACCES LA INFORMAȚII DE INTERES PUBLIC

Ca o paranteză, liberul acces la informațiile de interes public este prima fază în procesul de elaborare – urmat de consultare și participare - și punere în aplicare a politicilor publice. Fără informație corectă, care poate fi accesată de orice cetățean - fără discriminare - nu poate exista democrație participativă. Liberul acces la informații este unul dintre criteriile fundamentale pentru existența bunei guvernări. Conform definiției Națiunilor Unite, buna guvernare

este participativă, orientată spre consens,



responsabilă, transparentă, reactivă, eficientă, eficace, echitabilă, inclusivă și respectă domnia legii/statul de drept. Participarea trebuie să fie *„informată și organizată. Aceasta înseamnă libertatea asocierii și exprimării pe de o parte și o societate civilă organizată, pe de cealaltă parte”*.

Principiile bunei guvernări par a fi indispensabile în procesul de bugetare participativă. Transparența se referă la luarea și implementarea deciziilor într-un mod care urmează normele legale. Accesul la informație trebuie să fie garantat și asigurat, precum și direct accesibil celor care sunt afectați de decizii. Toate deciziile și procesele din cadrul instituțiilor trebuie să se realizeze într-un interval rezonabil de timp. Respectarea statului de drept este o altă regulă fundamentală. Aceasta implică și respectarea drepturilor omului, precum și un sistem judecătoresc imparțial și o poliție incoruptibilă.

Instituțiile trebuie să medieze diversele interese din cadrul societății, astfel încât să poată fi atins un consens cât mai larg care să respecte nevoile unui număr cât mai mare dintre membrii comunității. Mai mult, trebuie să existe o perspectivă pe termen lung care să asigure dezvoltarea sustenabilă și atingerea scopurilor propuse. Orice decizie trebuie deci să fie orientată spre consens, dar și inclusivă, adică să ia în calcul și nevoile grupurilor vulnerabile.

O parte dintre principiile enumerate anterior se regăsesc în legislația românească care oferă cadrul legal pentru organizarea proceselor consultative. **Legea 215/2001**, a administrației publice locale specifică încă din articolul 2 că organizarea administrației se face pe baza mai multor principii, dintre care enumerăm descentralizarea, autonomia locală, legalitatea și cel *al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit*. Conform legii, autoritățile publice locale servesc interesele comunității și ale cetățenilor pe care îi reprezintă. Mai mult, autoritățile publice care fac subiectul acestui act normativ trebuie să permită accesul cetățenilor la ședințele în care se discută aspecte legate de funcționarea comunității. Conform art 42 (1), *„ședințele consiliului local sunt publice.”*

Același act normativ stabilește că primarul “întocmește proiectul bugetului local și contul de încheiere a exercițiului bugetar și le supune spre aprobare Consiliului Local” (art. 63), iar Consiliul Local „aprobă, la propunerea primarului, bugetul local, virările de credite, modul de utilizare a rezervei bugetare și contul de încheiere a exercițiului bugetar;” (art. 36, (4)). Procedura este similară pentru Consiliul Județean. Pachetul legislativ care reglementează procedurile de asigurare a transparenței decizionale și a accesului la informație este format din Legile 544/2001 și 52/2003.

Legea 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică include principiile și procedurile ce trebuie urmate de către autoritățile publice pentru a asigura publicitatea și consultarea cetățenilor cu privire la proiectele de acte normative. Bugetul local, fiind un proiect de hotărâre supus aprobării consiliului local, se încadrează în această categorie. Prevederile Legii 52/2003 reprezintă punctul final al procesului de planificare bugetară.

Legea include două secțiuni, una care se referă la participarea la procesul de elaborare a actelor normative și alta la procesul de luare a deciziilor. În prima secțiune, articolul 6 prevede că în cazul procedurilor de elaborare a actelor normative, autoritățile publice au obligația de a publica un anunț, pe site-ul propriu, la sediul instituției, într-un spațiu accesibil publicului și să îl transmită către mass-media. De asemenea, proiectele de acte normative trebuie transmise tuturor persoanelor care au depus o cerere pentru primirea acestor informații.

Alineatul (2) al aceluiași articol stabilește că anunțul referitor la elaborarea actelor normative se aduce la cunoștința publicului cu cel puțin 30 de zile înainte de supunerea spre analiză, avizare și adoptare de către autoritățile publice. Anunțul trebuie însoțit de nota de fundamentare, expunerea de motive sau un referat de aprobare, textul complet al proiectului și termenul limită, locul și modalitatea în care cei interesați pot trimite în scris propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare

privind proiectul de act normativ. Dacă acest anunț este relevant pentru mediul de afaceri, se transmite asociațiilor de afaceri sau altor asociații legal constituite. Alineatul (4) completează articolul în sensul stabilirii unei perioade de cel puțin 10 zile în care se pot transmite în scris propuneri, sugestii și opinii cu privire la actul normativ supus dezbaterii publice. În cadrul instituției trebuie să existe o persoană desemnată pentru relația cu societatea civilă, care să primească propunerile transmise (alineatul 5).

Proiectul de act normativ se transmite spre analiză și avizare numai după analizarea observațiilor transmise de către factorii interesați (alineatul 6) și trebuie supus unei dezbateri publice, dacă acest lucru este solicitat în scris de către o asociație legal constituită sau de către o autoritate publică (al. 7). Ca regulă, dezbaterile se organizează în cel mult 10 zile de la publicarea datei și locului unde urmează a fi organizate. Procedura de urgență poate fi aplicată în cazul în care se impune adoptarea de soluții imediate, pentru a evita atingeri grave interesului public (al. 9).

Conform celei de-a doua secțiuni, ședințele autorităților locale sunt publice și trebuie anunțate prin avizier, mass-media sau site cu cel puțin trei zile înainte. Participarea celor interesați la ședințe poate fi limitată doar de capacitatea sălii. Pentru fiecare ședință trebuie să existe un proces verbal, care se va face ulterior public.

După cum menționam anterior, informarea cetățenilor este esențială pentru orice proces consultativ. **Legea 544/2001** definește informația de interes public ca:

„orice informație care privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități publice sau instituții publice, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informației”.

Informațiile pot fi solicitate verbal sau în scris, inclusiv electronic, iar autoritățile publice au obligația să răspundă în 10 zile, cu posibilitatea de a extinde la 30 de zile, în cazul în care datele solicitate sunt complexe sau necesită un volum semnificativ de muncă – cu condiția înștiințării petentului cu privire la prelungirea termenului (art. 7, 1). Refuzul de a oferi informația se comunică în cinci zile de la primirea petițiilor și se motivează.

**4.3 PRINCIPII DE
REALIZARE A
BUGETELOR LOCALE
SIMILARE CU CELE
ALE BUGETĂRII
PARTICIPATIVE**

Pentru a înțelege complexitatea administrativă a procesului de bugetare în general trebuie trecute în revistă numărul foarte mare de categorii de buget prevăzute în legea nr. 273 din 29 iunie 2006 privind finanțele publice locale.¹ La capitolul “Veniturile care se prevăd în bugetele proprii ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București---- și al municipiului București” sunt prevăzute printre altele: Cote defalcate din impozitul pe venit,¹ Impozite și taxe pe proprietate: a) impozit pe clădiri; b) impozit pe terenuri; c) taxe juridice din timbru, taxe de timbru pentru activitatea notarială și alte taxe de timbru; d) alte impozite și taxe pe proprietate. De asemenea, la categoria de Venituri proprii există mai multe categorii printre care: Impozite și taxe pe proprietate, Alte impozite și taxe generale pe bunuri și servicii, Taxe pe servicii specifice, Taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe 8. Alte impozite și taxe fiscale, venituri din proprietate, Sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat. Astfel, realizarea veniturilor la Bugetul local depinde de un număr foarte mare de tipuri de venituri care nu pot fi întotdeauna estimate în mod corect.

De asemenea, la capitolul II Cheltuieli există un număr foarte mare de linii: Autorități publice și acțiuni externe, Alte servicii publice generale, dobânzi, Transferuri cu caracter general între diferite niveluri ale administrației, apărare, cultura, recreere și religie, învățământ, sănătate, asigurări și asistența socială, locuințe, servicii și dezvoltare publică, protecția mediului, acțiuni generale economice, comerciale și de muncă, agricultură, silvicultură, piscicultură și vânătoare, transporturi, transport rutier, drumuri și poduri, transport în comun;

străzi, alte cheltuieli în domeniul transporturilor. Fiecare din aceste linii se referă la un tip de cheltuieli cu un grad mare de inerție, în sensul că nu pot fi ajustate semnificativ în jos pentru a muta resurse spre alte categorii care să fie supuse unui proces de bugetare participativă.

Discuția din această secțiune urmărește să sublinieze faptul că în ciuda faptului că actuala legislație nu are prevederi exprese privind realizarea procedurilor de bugetare participativă, principiile care stau la baza legii finanțelor publice locale permit în

principiu realizarea unor astfel de procese. Principiile cele mai importante care pot ajuta la realizarea bugetelor locale participative sunt:

“ARTICOLUL. 8 Principiul transparenței și publicității. Procesul bugetar este deschis și transparent, acesta realizându-se prin:

- a) publicarea în presa locală, pe pagina de internet a instituției publice, sau afișarea la sediul autorității administrației publice locale respective a proiectului de buget local și a contului anual de execuție a acestuia;
- b) dezbateră publică a proiectului de buget local, cu prilejul aprobării acestuia;
- c) prezentarea contului anual de execuție a bugetului local în ședința publică.

....

ARTICOLUL. 11 Principiul anualității – acest principiu prevede faptul că bugetele sunt structurate pe un ciclu de venituri și cheltuieli anuale. În acest fel, orice proces de bugetare participativă trebuie să se concentreze pe tipul de proiecte sau politici care se pot concretiza în acest ciclu bugetar anual.

ARTICOLUL. 12 Principiul specializării bugetare – prevede că veniturile și cheltuielile bugetare se înscriu și se aprobă în buget pe surse de proveniență și, respectiv, pe categorii de cheltuieli, grupate după natura lor economică și destinația acestora. Nivelul ridicat de specializare a veniturilor și cheltuielilor, cât și existența unor legături directe între anumite tipuri de taxe și anumite tipuri de cheltuieli implică un grad mare de inflexibilitate la nivelul bugetelor locale. Libertatea aleșilor locali de a realiza realocări între diferitele categorii de cheltuieli poate fi destul de redusă, motiv pentru care și în cazul existenței unei deschideri pentru organizarea procesului de bugetare de tip participativ, marja de decizie să fie una foarte limitată. Totuși, întrucât această situație poate fi determinată din punct de vedere empiric de la caz la caz, inițiatorii unui astfel de proces trebuie să comunice încă de la început cu responsabilii locali pe acest subiect.

ARTICOLUL. 14 Reguli bugetare „(4) Nicio cheltuială din fonduri publice locale nu poate fi angajată, ordonanțată și plătită dacă nu este aprobată, potrivit legii, și dacă nu are prevederi bugetare și surse de finanțare.” Întrucât mecanismele de realizare a unei discipline financiare sunt cuprinse în principiile legii finanțelor publice locale, este necesar ca în pregătirea oricărui proces de bugetare participativă de succes, inițiatorii să aibă o înțelegere a situației financiare la nivel local. În cazul în care bugetul primăriei se află într-o situație foarte proastă datorită existenței unor datorii istorice, este puțin probabil ca resursele necesare pentru a fi alocate unor investiții care să poate fi supuse unui proces de bugetare participativă să fie la îndemână.

ARTICOLUL. 15 “Principiul solidarității (1) Prin politicile bugetare locale se poate realiza ajutorarea unităților administrativ teritoriale, precum și a persoanelor fizice aflate în situație de extremă dificultate, prin alocarea de sume din fondul de rezerva bugetară constituit în bugetul local.”

ARTICOLUL. 16 “Principiul autonomiei locale financiare (1) Unitățile administrativ-teritoriale au dreptul la resurse financiare suficiente, pe care autoritățile administrației publice locale le pot utiliza în exercitarea atribuțiilor lor, pe baza și în limitele prevăzute de lege. (2) Autoritățile administrației **publice locale au competența stabilirii nivelurilor impozitelor și taxelor locale**, în condițiile legii.

... (3) Alocarea resurselor financiare pentru echilibrarea bugetelor locale nu trebuie să afecteze aplicarea politicilor bugetare ale autorităților administrației publice locale în domeniul lor de competență. (4) **Sumele defalcate cu destinație specială se utilizează de către autoritățile administrației publice locale în conformitate cu prevederile legale.**” – Principiul autonomiei locale financiare reprezintă pe de o parte cel mai important factor care poate face ca autoritățile locale să aibă marja de libertate pentru a-și gestiona în mod independent resursele bugetare. Pe de altă parte, datorită faptului că bugetele unui număr foarte mare din localitățile din România sunt destul de limitate, realizarea unor programe de investiții depinde de sume defalcate cu o destinație specială – sume care în practică nu pot fi supuse unor procese de bugetare participativă datorită obligativității cheltuirii lor pentru scopurile pentru care au fost alocate.

ARTICOLUL 18 Principiul consultării. Autoritățile administrației publice locale, prin structurile asociative ale acestora, trebuie să fie consultate asupra procesului de alocare a resurselor financiare de la bugetul de stat către bugetele locale.” – Prevederile acestui principiu stipulează obligativitatea existenței unui proces de consultare cu comunitatea locală pe parcursul procesului de bugetare. Totuși, așa cum a mai fost menționat de câteva ori pe parcursul discuțiilor, dificultatea procesului de bugetare va face inaccesibilă o înțelegere a principalelor probleme în discuție pentru publicul larg, astfel încât o consultare reală presupune un efort suplimentar pentru a traduce datele financiare într-o serie de probleme care să poată fi discutate în cadrul unui proces de consultare.

Actorii implicați în implementarea unui proces de bugetare participativă trebuie să țină cont de faptul că procesul de elaborare a bugetelor locale este unul deosebit de complex. Conform articolului 25: “Proiectele bugetelor ... se elaborează de către ordonatorii principali de credite, avându-se în vedere:

a) **proгноzele principalilor indicatori macroeconomici** și sociali pentru anul bugetar pentru care se elaborează proiectul de buget, precum și pentru următorii 3 ani, elaborate de organele abilitate; b) cadrul fiscal-bugetar cu progноzele bugetare și politica fiscal-bugetară, precum și cadrul de cheltuieli pe termen mediu*); c) prevederile acordurilor de împrumuturi interne sau externe încheiate, ale memorandumurilor de finanțare sau ale altor acorduri internaționale, semnate și/sau ratificate; d) politicile și strategiile sectoriale și locale, precum și prioritățile stabilite în formularea propunerilor de buget; e) propunerile de cheltuieli detaliate ale ordonatorilor de credite din subordine; f) programele întocmite de către ordonatorii principali de credite în scopul finanțării unor acțiuni sau ansamblu de acțiuni, cărora le **sunt asociate obiective precise și indicatori de rezultate și de eficiență; programele sunt însoțite de estimarea anuală a performanțelor fiecărui program**, care trebuie să precizeze: acțiunile, costurile asociate, obiectivele urmărite, rezultatele obținute și estimate pentru anii următori, măsurate prin indicatori precizi, a căror alegere este justificată; g) programele de dezvoltare economico-socială în perspectiva unității

administrativ teritoriale, în concordanță cu **politicile de dezvoltare la nivel național, regional, județean, zonal sau local.**” Analiza simultană a tuturor acestor date este în practică mai degrabă imposibilă, chiar și pentru specialiști, cu atât mai puțin pentru publicul nespecializat. Acest proces, care se desfășoară conform unei metodologii complicate poate conduce la rezultate care sunt foarte dificil de înțeles, cu atât mai mult să fie explicate într-un limbaj accesibil.

Nu în ultimul rând, **Legea 273/2006** a finanțelor publice locale include reglementări care se referă indirect la procesul de bugetare participativă. Unul dintre principiile pe care se fundamentează actul normativ este cel al *transparenței și publicității*. Astfel, conform articolului 8, procesul bugetar este deschis și transparent și se bazează pe “publicarea în presa locală, pe pagina de internet a instituției publice, sau afișarea la sediul autorității administrației publice locale respective a proiectului de buget local și a contului anual de execuție a acestuia”. Mai mult, proiectul de buget local trebuie să se bazeze pe o dezbateră publică, organizată cu prilejul aprobării acestuia. De asemenea, contul anual de execuție a bugetului local se prezintă în sedință publică. Pentru a putea discuta despre bugetare participativă, trebuie să facem referire la modul în care se structurează calendarul bugetar, conform căruia este elaborat și aprobat bugetul unei unități administrativ teritoriale.

Analiza principiilor de funcționare a bugetelor locale, așa cum sunt ele enunțate în legea finanțelor publice locale oferă o marjă semnificativă pentru organizarea unui proces de transparentizare a finanțelor publice locale și de organizare a unor procese de bugetare participativă. În schimb, complexitatea procesului, gradul relativ redus de posibilitate de realocare de resurse poate limita oportunitățile pentru a identifica resurse care să poată fi supuse unor astfel de procese de bugetare participativă.

4.4 CALENDARUL DE BUGETARE LA NIVEL LOCAL – OPORTUNITĂȚI PENTRU REALIZAREA PROCESULUI DE BUGETARE PARTICIPATIVĂ

În această secțiune analizăm calendarul realizării și implementării bugetelor autorităților publice locale, analiză care ne va ajuta să identificăm cele mai importante momente din acest ciclu când putem iniția și implementa cu succes procese de bugetare participativă. Calendarul bugetar este descris în articolele 37-40 din Legea 273/2006 și este reprodus concis în tabelul din pagina următoare.

Procesele de consultare pe probleme bugetare pot fi organizate în mod special înaintea punctelor III și VII. Cu alte cuvinte, cetățenii pot fi consultați asupra nivelului taxelor și impozitelor, priorităților și programelor de investiții, cheltuielilor pentru serviciile publice, în perioada în care se trimite prima propunere către Ministerul Finanțelor și asupra formei finale asupra bugetului local, conform procedurilor specificate în Legea 52/2003.

Procesul de realizare a bugetului pentru un an începe conform prevederilor locale cu șase luni înainte. Conform legii este prevăzută următoarea primă etapă:

“Secțiunea a 2-a Calendarul bugetar. (1) Ministerul Finanțelor Publice transmite direcțiilor generale ale finanțelor publice, Consiliilor Județene și Consiliului General al Municipiului București, pana la data de **1 iunie** a fiecărui an, o scrisoare-cadru care va specifica contextul macroeconomic pe baza căruia vor fi întocmite proiectele de buget prognozate, (2) Ordonatorii principali de credite ai bugetului de stat sau ai altor bugete, în bugetele cărora sunt prevăzute transferuri către bugetele locale, transmit autorităților administrației publice locale sumele aferente, în termen de **10 zile de la primirea limitelor** de cheltuieli aprobate de Guvern, în vederea cuprinderii acestora în proiectele de buget.

	Acțiune	Termen limită	Referință legislativă
I	Ministerul Finanțelor Publice transmite o scrisoare-cadru care va specifica contextul macroeconomic pe baza căruia vor fi întocmite proiectele de buget prognozate, metodologiile de elaborare a acestora, limitele sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat și ale transferurilor consolidabile, prevăzute la art. 34 alin. (1), pe ansamblul județului și municipiului București, după caz, în vederea elaborării de către ordonatorii de credite a proiectelor de buget prevăzute la art. 1 alin. (2).	Până la data de 1 iunie	Art 37 (1)
II	Ordonatorii principali de credite ai bugetului de stat sau ai altor bugete, în bugetele cărora sunt prevăzute transferuri către bugetele locale, transmit autorităților administrației publice locale sumele aferente, în vederea cuprinderii acestora în proiectele de buget.	În termen de 10 zile de la primirea limitelor de cheltuieli aprobate de Guvern.	Art 37 (2)
II	Primăriile elaborează și depun la direcțiile generale ale finanțelor publice proiectele bugetelor locale echilibrate și anexele la acestea pentru anul bugetar următor, precum și estimările pentru următorii trei ani	Până la 1 iulie.	Art. 38
I V	Direcțiile generale ale finanțelor publice transmit proiectele bugetelor locale pe ansamblul județului și Municipiului București la Ministerul Economiei și Finanțelor.	Până la 15 iulie.	Art. 38
V	Ministerul Finanțelor Publice transmite direcțiilor generale ale finanțelor publice sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat și transferurile consolidabile, aprobate prin legea bugetului de stat.	În termen de 5 zile de la publicarea, în Monitorul Oficial a legii bugetului de stat.	Art 39 (1)
V I	Direcțiile generale ale finanțelor publice județene, respectiv Direcția Generală a Finanțelor Publice a Municipiului București, precum și consiliile județene și Consiliul General al Municipiului București repartizează pe unități/subdiviziuni administrativ-teritoriale sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, precum și transferurile prevăzute la art. 34 alin. (1), în vederea definitivării proiectelor bugetelor locale de către ordonatorii principali de credite. În același termen, direcțiile generale ale finanțelor publice județene, respectiv Direcția Generală a Finanțelor Publice a Municipiului București, comunică unităților administrativ-teritoriale, respectiv subdiviziunilor acestora, după caz, și o estimare a veniturilor din cotele defalcate din impozitul pe venit.	În termen de 5 zile de la comunicare	Art 39 (2)

V II	Pe baza veniturilor proprii și a sumelor repartizate potrivit alin. (2), ordonatorii principali de credite definitivează proiectul bugetului local, care se publică în presa locală sau se afișează la sediul unității administrativ-teritoriale.	În termen de 15 zile de la publicarea legii bugetului de stat în Monitorul Oficial.	Art 39 (3)
V II I	Locuitorii pot depune contestații privind proiectul de buget.	În termen de 15 zile de la data publicării sau afișării acestuia.	Art 39 (3)
I X	proiectul bugetului local, însoțit de raportul ordonatorului principal de credite și de contestațiile depuse de locuitori, este supus aprobării autorităților deliberative, de către ordonatorii principali de credite.	În termen de 5 zile de la expirarea termenului de depunere a contestațiilor.	Art 39 (4)
X	Autoritățile deliberative se pronunță asupra contestațiilor și adoptă proiectul bugetului local, după ce acesta a fost votat pe capitole, subcapitole, titluri, articole, alineate, după caz, și pe anexe.	În termen de 10 zile de la data supunerii spre aprobare.	Art 39 (5)
X I	Ordonatorii principali de credite au obligația să transmită direcțiilor generale ale finanțelor publice bugetele locale, în condițiile prezentei legi, în termen de 5 zile de la aprobarea acestora.	În termen de 5 zile de la aprobare.	Art 39 (8)
X II	Direcțiile generale ale finanțelor publice întocmesc și transmit Ministerului Finanțelor Publice, inclusiv în format electronic, bugetele pe ansamblul fiecărui județ, respectiv al municipiului București, grupate în cadrul fiecărui județ și al municipiului București, pe comune, orașe, municipii, sectoare ale municipiului București și pe județ, pe structura clasificăției bugetare. Direcțiile generale ale finanțelor publice, în termenul prevăzut la alin. (9), transmit Ministerului Administrației și Internelor, în format electronic, bugetele prevăzute la art. 1 alin. (2), pe județ, respectiv pe fiecare unitate/subdiviziune administrativ-teritorială, pe structura clasificăției bugetare.	În termen de 10 zile după termenul de la punctul XI.	Art 39 (9) Art 39 (10)

ART. 38 Propunerile bugetare ale ordonatorilor principali de credite. Ordonatorii principali de credite, pe baza limitelor sumelor primite potrivit prevederilor art. 37, elaborează și depun la direcțiile generale ale finanțelor publice, **pană la data de 1 iulie a fiecărui an, proiectele bugetelor locale**

echilibrate și anexele la acestea pentru anul bugetar următor, precum și estimările pentru următorii 3 ani, urmând ca acestea să transmită proiectele bugetelor locale pe ansamblul județului și municipiului București la Ministerul Finanțelor Publice, pană la data de 15 iulie a fiecărui an.”

Astfel, într-o primă fază se realizează un draft al bugetului local, draft care este realizat pe baza unor estimări statistice cu privire la evoluțiile bugetare din anul următor, precum și în funcție de obligațiile asumate de bugetul local și care trebuie inclus în mod obligatoriu în viitorul buget. În această fază, inițiatorii unui proces de bugetare participativă pot lucra cu autoritățile publice locale pentru a identifica care ar fi estimările privind sumele care vor fi la dispoziție pentru programe de investiții care ar putea intra într-un proces de bugetare participativă. Principalul dezavantaj pentru inițierea unui proces de bugetare participativă în acest moment ține de faptul că există mereu probabilitatea unor ajustări negative între bugetul estimat și cel care va fi aprobat în final, ajustări care pot face imposibilă realizarea unor procese de bugetare participativă. De asemenea, între momentul realizării acestei estimări și momentul în care s-ar putea lua deciziile privind programele de investiții și realizarea lor există o distanță de câteva luni, distanță care poate scădea în mod semnificativ interesul pentru implicare într-un astfel de program. Totuși, în cazul în care au fost inițiate o serie de discuții preliminare între societatea civilă și autoritățile locale pentru a organiza un proces de bugetare participativă, această primă fază poate ajuta la luarea unor decizii strategice de structurare a bugetului, decizii care ulterior să faciliteze îndeplinirea condițiilor necesare pentru realizarea unui proces de bugetare participativă viabil. Autoritățile locale pot explica reprezentanților societății civile care sunt implicați în organizarea unui proces de bugetare participativă care sunt principalele opțiuni aflate la dispoziția autorităților locale, și care sunt principale

constrângeri implicate de parametrii economico-financiarî în cadrul cărora trebuie să se realizeze proiecția bugetară. Printr-o analiză detaliată a implicațiilor diferitelor tipuri de decizie asupra viabilității realizării unui proces de bugetare participativă care să conțină un număr de proiecte de investiții, deciziile finale pot lua în considerare un număr cat mai mare de implicații.

După această primă fază care se desfășoară conform unui calendar clar stabilit, a doua fază, cea de finalizare a bugetelor locale depinde de procesul de adoptare a bugetului național, buget care chiar dacă ar trebui să fie adoptat într-un termen legal stabilit, este aproape de fiecare dată adoptat cu o întârziere semnificativă. În paragrafele următoare sunt explicate în detaliu etapele celei de-a doua faze de realizare a bugetelor locale.

“ART. 39 Aprobarea și centralizarea bugetelor locale. (1) În termen de 5 zile de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a legii bugetului de stat, Ministerul Finanțelor Publice transmite direcțiilor generale ale finanțelor publice sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat și transferurile consolidabile; (3) Pe baza veniturilor proprii și a sumelor repartizate potrivit alin. (2), ordonatorii principali de credite, în termen de 15 zile de la publicarea legii bugetului de stat în Monitorul Oficial al României, Partea I, definitivează proiectul bugetului local, care se publica în presa locală sau se afișează la sediul unității administrativ-teritoriale. **Locuitorii unității administrativ-teritoriale pot depune contestații privind proiectul de buget în termen de 15 zile de la data publicării sau afișării acestuia.** (4) În 5 zile de la expirarea termenului de depunere a contestațiilor prevăzut la alin. (3), proiectul bugetului local, însoțit de raportul ordonatorului principal de credite și de contestațiile depuse de locuitori, este supus aprobării autorităților deliberative, de către ordonatorii principali de credite. (5) Autoritățile deliberative, în termen de maximum 10 zile de la data supunerii spre aprobare a proiectului de buget, potrivit alin. (4), se pronunță asupra contestațiilor și adoptă proiectul bugetului local, după ce acesta a fost votat pe capitole, subcapitole, titluri, articole, alineate, după caz, și pe anexe.”

Datorită faptului că această a doua fază se poate desfășura între lunile octombrie și martie, realizarea unui proces de bugetare participativă conform unui program clar stabilit este foarte dificilă. De aceea, în cazul în care discuțiile dintre ONG-urile implicate și reprezentanții autorităților locale au condus la un acord foarte ferm, se recomandă ca demararea etapei în care publicul este implicat în selecția unor proiecte să fie realizată abia din luna februarie, astfel încât distanța dintre realizarea procesului și demararea investițiilor să fie cât mai scurtă. Astfel, pe parcursul perioadei noiembrie-martie, în funcție de adoptarea bugetului național, reprezentanții societății civile vor rămâne în contact permanent cu autoritățile locale, astfel încât să poată participa în mod direct la discuțiile privind deciziile de finalizare privind bugetul. Odată aceste decizii finale sunt luate astfel încât să permită existența unor sume semnificative care să poată fi supuse unui proces de bugetare participativă, reprezentanții ONG-urilor implicate pot demara procesul de organizare detaliată a procesului de bugetare participativă. De asemenea, se recomandă ca popularizarea acestui proces în rândul comunității locale să fie realizată doar în acest moment, în special datorită nivelului de incertitudine legat de sumele care vor putea fi supuse procesului.

4.5 DETALII LEGATE DE PLANUL DE INVESTIȚII

Întrucât realizarea unor procese de bugetare participativă depinde în mod fundamental de planificarea investițiilor, în această secțiune prezentăm o serie de detalii privind reglementările pentru structurarea investițiilor publice la nivel local. Conform reglementărilor locale, toate investițiile publice trebuie să fie organizate în cadrul unui plan care să conțină în mod obligatoriu o serie de elemente:

“ART. 41 Prezentarea investițiilor publice în proiectul de buget (Decembrie-ianuarie) (1) Cheltuielile pentru investiții publice și alte cheltuieli de investiții finanțate din fonduri publice locale se cuprind în proiectele de buget, în baza programului de investiții publice al fiecărei unități administrativ-teritoriale, întocmit de ordonatorii principali de credite, care se prezintă și în secțiunea de dezvoltare, ca anexă la bugetul inițial și, respectiv, rectificat, și se aprobă de autoritățile deliberative.”

“ART. 42 Informații privind programele de investiții publice ... (3) Informațiile financiare vor include: a) valoarea totală a proiectului; b) creditele de angajament; c) creditele bugetare; d) graficul de finanțare, pe surse și ani, corelat cu graficul de execuție; e) analiza cost-beneficiu, care va fi realizată și în cazul obiectivelor în derulare; f) costurile de funcționare și de întreținere după punerea în funcțiune. (4) Informațiile nefinanciare vor include: a) strategia în domeniul investițiilor, care va cuprinde în mod obligatoriu prioritățile investiționale și legătura dintre diferite proiecte, criteriile de analiză care determină introducerea în programul de investiții a obiectivelor noi, în detrimentul celor în derulare; b) descrierea proiectului; c) stadiul fizic al obiectivelor.”

Prin analiza planului de investiții se poate realiza o bună înțelegere a distribuției resurselor financiare pentru realizarea investițiilor aflate în desfășurare, astfel încât planul poate reprezenta un punct de discuție pentru identificarea acelor resurse care pot fi realocate de la alte obiective de investiții către acel tip de proiecte care ar putea fi prioritare și ar putea fi incluse în cadrul unui proces de bugetare participativă. Totuși, în cadrul acestei analize trebuie luate în considerare faptul că investițiile pentru un număr important din obiective pot fi realizate din sume cu destinație obligatorie, sau a căror finalizare în anumiți parametri de timp este asumată prin contractul semnat cu antreprenorii care realizează investiția. În concluzie, în special în unitățile administrative-teritoriale care au la dispoziția lor un buget de investiții de dimensiuni mici, realocarea de resurse, astfel încât realizarea unui proces de bugetare participativă să poată fi semnificativă poate fi dificilă și depinde de interesul real manifestat de personalul implicat în procesul de bugetare.

4.6 BENEFICII ALE BUGETĂRII PARTICIPATIVE LA NIVEL LOCALE

Unul din punctele cele mai importante care trebuie avute în vedere la inițierea unor discuții cu autorități publice locale despre organizarea unui proces de bugetare participativă, este de a explica care ar putea fi potențialele beneficii pe care aceste le-ar putea dobândi. În continuare, vă explicăm o serie de beneficii pentru autoritățile

publice locale, în special din perspectiva contextului din România. Principalele beneficii ale organizării procesului de bugetare participativă pentru APL-uri sunt:

- Îmbunătățește transparența administrației publice și eficiența cheltuirii banului public;
- Încurajează implicarea cetățenilor în luarea deciziilor, alocarea și supravegherea folosirii resurselor publice;
- Conduce la creșterea cererii de responsabilizare din partea liderilor locali și a managementului autorităților locale;
- Crește capacitatea colectivității de a realiza o prioritizare adecvată a folosirii resurselor publice;
- Crește nivelul de încredere între guvernarea locală și populație;
- Generează și cultivă atitudini democratice.

Fie că inițiativa de organizare a unui proces de bugetare participativă vine din partea unor membri ai administrației locale, fie din partea societății civile, avantajele organizării unui proces de bugetare participativă trebuie prezentate în mod cât mai persuasiv atât în fața autorităților locale, dar și a comunității locale. Întrucât în mod inevitabil activitățile de organizare vor consuma resurse de timp, resurse care de multe ori sunt foarte limitate, chiar și în prezența unei dorințe de implicare, inițiatorii vor trebui să depună eforturi de convingere cu privire la beneficiile de ansamblu ale unor astfel de activități.

4.7 INSTRUMENTE DE CONSULTARE A CETĂȚENILOR AFLETE LA DISPOZIȚIA ORGANIZATORILOR PROCESELOR DE BUGETARE PARTICIPATIVĂ

Analiza modalităților în care a fost adaptat procesul de bugetare participativă în nenumărate locații pentru a răspunde cât mai bine nevoilor locale și contextului legislativ specific al fiecărei țări ne arată faptul că procesul de bugetare participativă este unul deosebit de versatil. Pentru a reuși o implicare cât mai de calitate a comunității locale, organizatorii unui proces de bugetare participativă trebuie să se asigure că organizează în mod eficient atât procesul de comunicare cât și pe cel de consultare. Pe parcursul acestei secțiuni vom trece în revistă principalele instrumente aflate la dispoziția celor care organizează astfel de procese.



Cele mai importante instrumente de informare a comunității:^{xliix}

51

- Spațiile de afișaj (panouri, spații pentru lipirea afișelor)
- Broșuri informative
- Mediul online: website, rețele de socializare
- Pagina de web a instituției implicate
- Transmiterea online a evenimentelor publice din cadrul procesului de bugetare participativă

Cele mai importante instrumente de consultare a comunității:

- Organizarea unor cafenele publice – oferă posibilitate analizei celor mai importante probleme care pot fi puse în discuție în cadrul unui proces de bugetare participativă
- Organizarea de focus grupuri – este un instrument de cercetare care poate fi aplicat cu succes în faza de planificare a unui proces de bugetare participativă
- Utilizare paginii de internet a instituției sau a unei pagini speciale pentru a înregistra propuneri legate de procesul de bugetare participativă sau organizarea unui proces de vot
- Inițierea unui comitet de organizare a procesului de bugetare participativă – în general acest comitet trebuie să conțină persoane atât din administrația locală cât și din societatea civilă.
- Organizarea de forumuri deliberative – poate fi organizat atât în faza de planificare dar și în faza de implementare a procesului. Acest instrument presupune selectare aleatorie a unor membri ai comunității, pregătirea unei analize a problemelor puse în discuție și oferirea a 2-4 soluții alternative. De exemplu, un astfel de instrument poate fi folosit pentru a identifica potențiale resurse pentru organizarea unui proces de bugetare participativă. În acest sens, deciziile de realocare a unor resurse către proiecte care pot fi votate în cadrul unui proces de bugetare participativă pot căpăta un grad mult mai ridicat de legitimitate.



- Sondarea opiniei publice – proces care poate fi folosit într-o primă fază pentru a identifica problemele cele mai importante de pe agenda cetățenilor. Pentru aceste probleme, autoritățile locale pot gândi o serie de proiecte care să vină în întâmpinarea lor. Într-o fază ulterioară un sondaj de opinie poate analiza gradul de susținere la nivelul comunității pentru anumite proiecte. În general organizarea unui sondaj de opinie nu ar trebui să se substituie organizării unui proces de implicare directă a cetățenilor în diferitele etape ale unui proces de bugetare participativă.
- Organizarea unor audieri (închise sau publice) – pot reprezenta un instrument deosebit de util în faza de identificare a proiectelor care urmează să intre în cadrul procesului de selecție. Cetățenii pot ca în cadrul unei întâlniri cu reprezentanții autorităților locale să vină cu diferite propuneri de proiecte de rezolvare a anumitor probleme, proiecte care sunt argumentate de cei care le propun. În cazul în care se optează pentru organizarea unei audieri publice numărul celor care participă poate fi semnificativ, soluție care are avantajul că poate contribui și la informarea celor prezenți cu privire la alte proiecte propuse.

CONCLUZII

Efortul de sistematizare din cadrul acestui manual vine în continuarea procesului derulat în proiectul *Democrație în comunitățile mici*¹. O serie de caracteristici ale unui bun management a organizării consultării cetățenilor pe parcursul elaborării bugetelor sunt prezente în cazul proceselor de bugetare participativă: organizarea procesului trebuie demarată din timp, procesul trebuie să se focalizeze pe aspecte cât mai concrete și ușor cuantificabile, asigurarea reprezentativității celor implicați, transparență, comunicare eficientă, repetarea procesului.

Organizatorii unui proces de bugetare participativă trebuie să conștientizeze faptul că este puțin probabil ca rezultatele să fie maxime din prima încercare, astfel încât așteptările tuturor celor implicați trebuie să fie la un nivel rezonabil. Pe de altă parte, natura experimentală a proceselor de bugetare participativă, precum și gradul foarte mare de versatilitate – în combinație cu existența a mii de modele care pot fi urmate – oferă o posibilitate de adaptare permanentă pornind de la un model inițial. Dincolo de

efectele directe în termeni de oferire a unor alegeri suplimentare la dispoziția membrilor comunității locale, organizarea unor procese de bugetare participativă conduce la educarea în spirit democratic a cetățenilor și la crearea unor deprinderi legate de interacțiunea cu administrația publică locală.

i În engleză definiția este: "a mechanism (or process) through which the population decides on, or contributes to decisions made on, the destination of all or part of the available public resources." Yves. Cabannes, (2004, July). 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. Retrieved February 19, 2010, from UN Habitat: <http://www.unhabitat.org/documents/faqqPP.pdf>, p. 20.

ii *Idem*

iii Brian Wampler, 2007. *A Guide to Participatory Budgeting* in Shah, Anwar. *Participatory Budgeting. Public Sector Governance and Accountability Series*, Washington: The World Bank, p. 21.

iv Conform datelor GNDH

v Brian. Wampler, ... , p. 23.

vi Yves. Cabannes, ... , p. 20.

vii Brian Wampler, ... , p. 24.

viii

[https://maps.google.com/maps/ms?ie=UTF8&oe=UTF8&msa=0&msid=2105547525542587400](https://maps.google.com/maps/ms?ie=UTF8&oe=UTF8&msa=0&msid=210554752554258740073)

.00045675b996d14eb6c3a

ix Brian Wampler, ... , p. 38.

x *Ibidem*, p. 35.

xi *Ibidem*, p. 37.

xii *Ibidem*, p. 25.

xiii *Ibidem*, p. 26.

xiv *Ibidem*, p. 27-28.

xv *Ibidem*, p. 47-48.

xvi *Ibidem*, p. 29.

xvii În localități mici nu se va proceda la împărțirea teritoriului în subdiviziuni

xviii *Ibidem*, p. 31.

xix *Ibidem*, p. 31.

xx *Ibidem*, p. 31.

xxi Belo Horizonte este o localitate din Brazilia în care are loc un astfel de proces conform lui Brian Wampler, ..., p. 31.

xxii Yves. Cabannes, ..., p. 23.

xxiii *Idem*

Idem

xxv *Idem*

xxvi *Ibidem*, p. 22.

xxvii *Idem*

xxviii *Ibidem*, p. 44.

xxix *Ibidem*, p. 43.

xxx Anwar Shah. 2007. *Participatory Budgeting. Public Sector Governance and Accountability Series, Washington: The World Bank*, p. 1.

xxxi *Idem*

xxxii *Idem*

xxxiii Brian Wampler, ..., p. 44.

xxxiv *Ibidem*, p. 34.

xxxv Torres, Ana Clara, and Grazia de Grazia. 2003. *Experiência de orçamento participativo no Brasil: Período de 1997 a 2000*. São Paulo: Editora Vozes.

xxxvi Brian Wampler, ..., p. 46.

xxxvii *Ibidem*, p. 47.

xxxviii La nivel european există atât reglementări cu statut de convenție – care creează efecte juridice - cât și de recomandare, care poate fi preluată de statele membre, fără a exista totuși obligativitatea punerii lor în aplicare.

xxxix Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government (CETS 207) of 17 November 2009 on the right to participate in the affairs of a local authority.

xl Report on the CDLR survey of the role of central/regional government in participatory budgeting at local level, Strasbourg, 17 octombrie 2011, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1965487&SecMode=1&DocId=1801348&Usage=2>

xli Report on the CDLR survey of the role of central/regional government in participatory budgeting at local level, Strasbourg, 17 octombrie 2011,

Administrație transparentă – cetățenie responsabilă. Dezvoltarea democrației locale și a participării cetățenești în adoptarea politicilor publice în România

Proiect cofinanțat din Fondul Social European

Editor: Asociația Pro Democrația

Data publicării: Iulie 2013

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României.