

SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMÂNIA

PENTRU O FINANȚARE A EDUCAȚIEI DE NIVEL EUROPEAN

Policy brief #75

Autori:

Mihai Vasile

Cristian Ghingheș

Constantin-Alexandru Manda

Editori:

Alina Mungiu-Pippidi

Valentina Dimulescu

București, iunie 2018

CE URMĂRIM:

Campania „Școli Curate” își propune să crească resursele educației preuniversitare prin câteva căi complementare:

- 1. Transparentizarea veniturilor la nivel de școală prin raportarea în format deschis și accesibil a bugetului școlilor pe un unic portal care să permită monitorizarea și analiza gradului de finanțare, precum și a performanței în funcție de finanțare.**
- 2. Crearea unui mecanism de feedback și monitorizare pentru problemele de finanțare din școli, astfel încât resursele existente să fie folosite rațional și sub controlul părinților/elevilor sau a comunității locale interesate.**
- 3. Alocarea de resurse suplimentare de finanțare, cu precădere din fonduri locale, dar și centrale, prioritate având rezolvarea problemelor de apă și canalizare (diminuarea numărului toaletelor în curtea școlii), dar și a tuturor nevoilor curente, astfel încât să nu mai existe școală din România unde părinții cotizează pentru hârtie igienică, bănci, scaune și papetărie.**
- 4. Crearea unei largi coaliții în sânul societății pentru promovarea unei finanțări de nivel european a școlii, pentru a îndrepta performanțele școlare, cu deosebire decalajul dintre mediul rural și cel urban.**

Educația este la această oră subfinanțată: prea puțini bani în general, prea puțini în particular pentru învățământul preuniversitar, prea puțini de la bugetul de stat, prea puțini de la bugetele locale, insuficienți pentru un sistem echitabil de salarizare, insuficienți pentru alte cheltuieli, de la formarea cadrelor didactice până la costuri curente de întreținere pentru clădiri.

Copiii din mediul rural sunt cei mai puternic afectați și nedreptățiți de actualul sistem, în principal din două motive: finanțarea favorizează învățământul liceal și universitar (unde ajung mai puțini elevi din rural) și permite concentrarea în urban a profesorilor cu experiență. Efectul este unul dezastruos, existând o corelare între subfinanțare, inegalitate în distribuirea resurselor și rezultatele elevilor la toate testările și rata de abandon/părăsire timpurie. Astfel, educația nu poate să își realizeze potențialul de creștere economică prevăzut de planurile de dezvoltare național și european.

I. SITUAȚIA FINANȚĂRII ÎNVĂȚĂMÂNTULUI PREUNIVERSITAR

Subfinanțarea educației din România este recunoscută atât la nivel de discurs public, cât și în studii și rapoarte. Percepția publică este că învățământul preuniversitar este subfinanțat, pornind de la faptul că avem, pentru educație, una dintre cele mai mici alocări bugetare din Uniunea Europeană (UE) raportate procentual la produsul intern brut (PIB), i.e. 3,7% în 2016, cu un procent mai puțin decât media europeană aproximată (4,7%) și al doilea cel mai mic procent, după Bulgaria (3,4%) (vezi **Tabelul 1**).

În același timp, într-un studiu din 2014¹, 47% dintre școlile investigate au recunoscut că nu dispun de suficiente venituri pentru a acoperi toate nevoile, majoritatea reușind să acopere doar nevoile de bază sau urgente, în timp ce 25% dintre ele prezintă dificultăți chiar și pentru a atinge acest prag. Un raport Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) despre starea învățământului preuniversitar din România postulează că „subfinanțarea cronică a educației și lipsa mecanismelor eficiente de redistribuire a resurselor financiare în funcție de nevoi contribuie la performanța relativ slabă a țării din perspectiva accesului și a rezultatelor elevilor”². Prin „performanța relativ slabă” înțelegem a treia cea mai mare rată a părăsirii timpurii a școlii din UE (18,5% în 2016, în urma Maltei și a Spaniei)³, o rată de cuprindere școlară (de la învățământul primar la cel superior, pentru segmentul de vârstă 6-23 ani) de doar 76,6%⁴, aproape 20% dintre elevi nu ajung la liceu, iar 40% dintre elevii de 15 ani, conform Programului de evaluare internațională a elevilor (PISA), „nu dețin abilitățile cognitive fundamentale de care au nevoie pentru învățarea pe tot parcursul vieții și ocupare productivă”⁵.

În acest capitol, vom urmări următoarele aspecte: cum este finanțat învățământul preuniversitar, câți bani sunt investiți în educație și de către cine, unde merg banii și care este principiul după care sunt împărțiți, de ce sunt relevante discrepanțele de finanțare, și, desigur, care sunt opțiunile pentru combaterea consecințelor negative ale subfinanțării.

Câți bani sunt investiți în învățământul preuniversitar?

În România, educația poate fi finanțată de la bugetul de stat, de la bugetul local, de către organizații internaționale (sau alte surse private) sau direct de către beneficiar. În cazul învățământului preuniversitar, peste 95% din cheltuieli au fost realizate cu fonduri publice⁶.

1. Finanțarea de la bugetul de stat: subfinanțare prin comparație

Deși identificată drept principala problemă, alocarea din PIB poate fi înșelătoare, întrucât colectarea bugetară variază în cadrul UE (vezi **Tabelul 1**). O altă comparație, pornind de la alocarea din bugetul total, situează România puțin peste media europeană, însă în continuare sub Lituania, care are o colectare bugetară similară. **România are una dintre cele mai scăzute rate ale colectării, ceea ce înseamnă că efortul financiar este mai mare decât pentru majoritatea statelor europene, făcând dificilă o alocare mai mare.** Spre exemplu, o alocare de 6%, conformă

¹ C. Fartușnic, B. Florian, C.-Șerban Iosifescu, & O. Măntăluță, *Finanțarea sistemului de învățământ preuniversitar pe baza standardelor de cost: o evaluare curentă din perspectiva echității*, București, UNICEF, Vanemonde, 2014.

² H. Kitchen, H. Fordham, K. Henderson, A. Looney, & S. Maghnouj, *Romania 2017 (Studii OCDE privind evaluarea și examinarea în domeniul educației)*, Paris: OECD Publishing, 2017, p. 62, disponibil la http://www.unicef.ro/wp-content/uploads/Studiu_OECD.pdf

³ Eurostat (edat_lfse_14)

⁴ Ministerul Educației Naționale, 2017a, *Raport privind starea învățământului preuniversitar din România*, 2016, disponibil

la <https://www.edu.ro/sites/default/files/fi%C8%99iere/Minister/2017/transparența/Stare%20preuniv%202016.pdf>

⁵ Kitchen, et al, p. 19.

⁶ Kitchen et al, p. 53.

cu articolul 8 din Legea Națională a Educației 1/2011, ar fi însemnat, în 2016, o alocare de 17,5% din total, mai mare decât în oricare alt stat UE, în timp ce o alocare din PIB egală cu media europeană ar fi însemnat 14% din bugetul total, cu aproape patru procente peste media europeană.

În aceste condiții, o finanțare mai mare de la bugetul de stat ar reprezenta un efort semnificativ și nu poate veni decât prin prioritizarea sectorului educației prin redistribuire. Alternativ, pentru combaterea subfinanțării va fi necesară identificarea corectă a sectoarelor cele mai afectate și creșterea finanțării din alte surse (locale sau private) sau redistribuirea veniturilor de la sectoarele bine finanțate către cele subfinanțate.

Altfel, argumentul subfinanțării în termeni de alocare din PIB și comparativ cu procentele rezervate de alte state europene nu este tocmai unul just: din sumele pe care le are la dispoziție, Guvernul României alocă pentru educație – procentual – mai mult decât media europeană.

Rămânem, însă, cu alte două perspective din care putem defini subfinanțarea: în primul rând, școlile susțin că nu au bani suficienți pentru a își acoperi toate nevoile⁷; a doua perspectivă este cea a rezultatelor școlare – rata de părăsire timpurie a școlii, precum și rezultatele la evaluări sunt alarmante și indică o incapacitate a sistemului de a înregistra performanțe din acest punct de vedere. Dacă diferențele de finanțare se corelează cu performanța, atunci putem vorbi din nou de subfinanțare.

Tabelul 1: Finanțarea educației în Uniunea Europeană

	Colectarea bugetară (% din PIB)		Alocare din PIB pentru educație (%)		Alocare pentru educație din bugetul total (%)	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
România	35,7	34	3,1	3,7	8,6	10,8
Media UE28	47	46,3	4,8	4,7	10,2	10,2
Belgia	53,8	53,2	6,4	6,4	11,9	12
Bulgaria	40,7	35	4	3,4	9,8	9,8
Cehia	41,7	39,4	4,9	4,5	11,8	11,3
Danemarca	54,8	53,6	7	6,9	12,8	12,9
Germania	43,9	44,2	4,2	4,2	9,6	9,5
Estonia	40,2	40,6	6,1	5,9	15,1	14,6
Irlanda	28,8	27,1	3,3	3,3	11,4	12,1
Grecia	53,8	49,8	4,3	4,3	8	8,6
Spania	43,8	42,2	4,1	4	9,4	9,5
Franța	56,7	56,4	5,5	5,4	9,6	9,6
Croația	47,6	47,1	4,8	4,8	10,1	10,2
Italia	50,2	49,4	4	3,9	7,9	7,9
Cipru	40,5	38,6	6	6	14,8	15,6
Letonia	38,4	37,3	5,9	5,5	15,4	14,7
Lituania	34,9	34,2	5,4	5,2	15,5	15,1
Luxemburg	41,5	42,1	4,8	4,8	11,7	11,5
Ungaria	50,2	46,7	5,1	4,9	10,2	10,5
Malta	41,2	38,1	5,5	5,4	13,3	14,1
Olanda	44,9	43,4	5,3	5,3	11,8	12,2
Austria	51	50,7	4,9	4,9	9,6	9,8
Polonia	41,6	41,2	5,3	5	12,7	12,1
Portugalia	48,2	45	5,1	4,9	10,5	10,8
Slovenia	47,7	45,1	5,5	5,6	11,6	12,4

⁷ Fartușnic et al, 2014.

Slovenia	45,2	41,5	4,2	3,8	9,3	9,3
Finlanda	57,1	56	6,2	6,1	10,9	10,8
Suedia	49,6	49,4	6,5	6,6	13,1	13,4
UK	42,4	41,5	4,9	4,7	11,5	11,2

Sursa: Eurostat (gov_10a_exp)

2. Cum sunt împărțiți banii publici în sistemul preuniversitar?

Conform, Monitorului Educației și Formării⁸, „subfinanțarea [învățământului preuniversitar] este evidențiată de povara financiară neobișnuit de mare asupra gospodăriilor românești, care cheltuiesc 39% din ceea ce cheltuiește guvernul pentru educație: aceasta este cea mai ridicată proporție din UE”. Asta înseamnă că în afară de banii alocați de guvern din bugetul public, familiile contribuie, suplimentar, cu echivalentul a 39% din suma pe care o dă guvernul. Cât cheltuiește însă guvernul?

Școlile primesc bani de la bugetul de stat în principal⁹ prin finanțarea de bază, care se calculează în funcție de un cost standard per elev, decis anual de către guvern. În 2017, la data raportului menționat mai sus, guvernul aloca, în medie, pentru fiecare elev, 4.070 lei, iar astăzi alocă 4.768 lei (vezi **Tabelul 2**). Pentru a acoperi toată suma suportată de părinți, ar fi necesară de încă o creștere până la 5.657 lei, cu 18,65% din valoarea actuală.

Costul standard are două componente: prima asigură cheltuielile cu salariile, iar a doua pe cele cu pregătirea profesională, cu evaluarea periodică a elevilor, dar și cheltuielile prevăzute la articolul bugetar „bunuri și servicii”. Ambele componente au coeficienți de diferențiere¹⁰.

Astfel, în cazul costului pentru salarii, coeficientul 1 este standardul pentru elevii din învățământul gimnazial urban și liceal teoretic - urban și rural. Învățământul preșcolar are cel mai mic coeficient (Urban: 0,663, Rural: 0,725), urmat de cel primar (Urban:0,763, Rural:0,909). Pentru elevii de gimnaziu din rural coeficientul alocat este mai mare (1,150), în timp ce elevii din învățământul liceal artistic și sportiv beneficiază de cea mai mare alocare (1,320). Pentru celelalte cheltuieli, coeficientul variază în funcție de câți copii sunt în unitatea școlară (1-300 sau 301-800), de tipul unității și de zona de temperatură în care este situată școala¹¹. Cel mai mic coeficient este rezervat școlilor gimnaziale și primare cu mai puțin de 300 de copii, din zona 1 de temperatură (1,0270), în timp ce cel mai mare coeficient este pentru liceele cu peste 300 de elevi, situate în zona 6 (1,3117).

Tabelul 2: Costul standard per elev prin finanțarea de bază

Tip cost/An	2016	2017	2018
Cost pentru salarii (lei)	3043	3740	4413
Cost pentru alte cheltuieli (lei)	321	330	355

Sursa: Hotărârea Guvernului nr. 136/2016, actualizată

⁸ Comisia Europeană, *Monitorul Educației și Formării 2017 România*, 2017, p. 5, disponibil la: http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/et-monitor_ro

⁹ Într-o măsură mult mai mică, primesc bani de la bugetul de stat și prin finanțarea suplimentară.

¹⁰ Acestea pot fi consultate în anexele de la Hotărârea de Guvern nr. 136/2016, disponibilă la https://www.edu.ro/sites/default/files/HOT%C4%82R%C3%82RE_HG136_CS2018proiect.pdf

¹¹ În anexa la HG 136/2016, România este împărțită în șase zone de temperatură, echivalente cu zonele în care condițiile meteo necesită costuri curente și de întreținere diferite (e.x.: zone predominant de munte sau zone cu ierni mai friguroase au un coeficient mai mare, pentru a acoperi costurile mai mari pentru administrarea clădirilor).

Iese în evidență faptul că învățământul primar și cel preșcolar au alocați cei mai mici coeficienți. Conform studiului OCDE¹², „în ultimul deceniu, ponderea resurselor alocate învățământului primar și gimnazial s-a micșorat semnificativ, în timp ce finanțarea învățământului liceal și celui terțiar a crescut”. În același timp, la nivel european, observăm faptul că România alocă cea mai mică finanțare pentru învățământul primar și preșcolar, este sub media europeană când vine vorba de alocările pentru învățământul gimnazial, dar este peste media europeană când vine vorba de finanțarea învățământului superior. **Calculând proporția cheltuielilor din suma totală alocată educației, învățământul preșcolar și primar primește cu 11% mai puțin decât media europeană, învățământul gimnazial are o alocare egală cu media europeană (40% din total), în timp ce învățământul superior are o alocare aproape dublă în România (27%) față de media europeană (14,9%).**

Învățământul superior adună 535.218 de persoane înscrise în programe de licență, masterat, doctorat sau postuniversitare din care 465.012 înscrise în sistemul public¹³. Dacă suma acordată este suficientă sau necesară nu este subiectul acestei lucrări, însă **dezechilibrul între împărțirea finanțării este remarcabil: România și Finlanda sunt singurele state europene care acordă mai mulți bani pentru învățământul superior decât alocă pentru cel primar și preșcolar (vezi Tabelul 3)**. Conform datelor Institutului Național de Statistică (INS)¹⁴, cumulat, în 2016 erau 1.442.409 elevi cuprinși în învățământul preșcolar și primar, de trei ori mai mulți decât în cel superior. La finalul acestei lucrări, vom considera care ar fi potențialul impact al redistribuirii unor sume de la învățământul superior către cel preșcolar și primar.

Tabelul 3: Distribuția finanțării pe cicluri de învățământ în Uniunea Europeană

	Alocare din PIB învățământul primar și preșcolar (%)		Alocare din PIB învățământul secundar (gimnaziu și liceu) (%)		Alocare din PIB învățământul terțiar (%)	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
România	0,6	0,7	1,2	1,5	0,8	1
Media UE28	1,5	1,5	1,9	1,9	0,7	0,7
Belgia	2	2,1	2,5	2,5	0,9	0,9
Bulgaria	0,9	0,7	1,9	1,7	0,8	0,7
Cehia	1	1	1,9	1,7	0,8	0,7
Danemarca	3,1	3,1	1,8	1,7	1,7	1,8
Germania	1,2	1,3	1,6	1,6	0,8	0,8
Estonia	2,1	2,2	1,5	1,5	1,3	1,1
Irlanda	1,4	1,4	1,1	1,1	0,6	0,5
Grecia	1,3	1,4	1,3	1,3	0,9	0,8
Spania	1,6	1,6	1,5	1,5	0,6	0,6
Franța	1,4	1,4	2,4	2,4	0,6	0,6
Croația	2,4	2,4	0,9	0,9	1,1	1
Italia	1,5	1,5	1,8	1,8	0,4	0,3
Cipru	1,8	1,7	2,1	2,1	1,2	1,2
Letonia	2	2	1,7	1,5	1	0,7
Lituania	0,8	0,9	1,8	1,8	1,2	0,8
Luxemburg	1,6	1,6	1,6	1,6	0,6	0,5

¹² Kitchen et al, p. 54.

¹³ Ministerul Educației Naționale, 2017a.

¹⁴ Institutul Național de Statistică, disponibil la : <http://statistici.insse.ro/shop/>

Ungaria	1,3	1,3	1,5	1,5	0,9	0,8
Malta	1,4	1,4	2,1	2,1	1	1
Olanda	1,6	1,6	2,1	2,1	1,4	1,4
Austria	1,4	1,4	2,2	2,2	0,8	0,8
Polonia	1,7	1,8	14	1,4	1,5	1,2
Portugalia	1,5	1,5	1,8	1,7	0,7	0,6
Slovenia	2,1	2,1	2	2	1	1,1
Slovacia	1,5	1,4	0,7	0,8	0,7	0,6
Finlanda	1,3	1,2	2,7	2,6	1,9	1,8
Suedia	4	4,2	1	1,1	1,1	1,1
UK	1,2	1,1	2,2	2,3	0,3	0,2

Sursa: Eurostat (gov_10a_exp)

Recapitulând, observăm următoarele:

1. Comparativ cu situația din alte state europene, **educația din România este subfinanțată dacă ne uităm la alocarea din PIB, dar nu și dacă considerăm bugetul de care dispune Guvernul;**
2. România **distribuie mai mulți bani pentru învățământul superior decât pentru cel primar și preșcolar**, o anomalie la nivel european;
3. **Alocarea pentru salarii prioritizează gimnaziul și liceul în dauna învățământului primar și preșcolar;**
4. Finanțarea de bază, dată de la bugetul de stat, este rezervată, **în proporție de peste 90%, doar pentru salariile profesorilor;**
5. Fondurile pentru alte cheltuieli **favorizează școlile cu un număr mai mare de elevi, nu distinge între mediul urban sau rural**, ci doar în funcție de temperatura zonei, și, de asemenea, **alocă cei mai mulți bani pentru licee și cei mai puțini pentru grădinițe.**

Teoretic, modelul de finanțare per elev creează iluzia că pentru fiecare elev se alocă aceeași sumă de la bugetul de stat. Diferențierea coeficienților însă nu permite acest lucru, iar felul în care se stabilesc valorile coeficienților nu este reglementat foarte clar. **Conform legii, responsabil pentru stabilirea costului standard este Consiliul Național pentru Finanțarea Învățământului Preuniversitar, însă nu există o metodologie publică disponibilă pentru a înțelege principiile din spatele alocărilor decise pentru costul standard.** În lipsa datelor transparente, putem înțelege mai bine de ce variază alocările per elev dacă ne uităm la ce cost este acoperit de finanțarea de bază: **salariile profesorilor.**

Deși au existat mărimi recente, salariile din educație sunt în continuare scăzute: conform studiului OCDE¹⁵, „[s]alariul mediu al unui cadru didactic aflat la mijlocul carierei reprezintă mai puțin de jumătate din PIB-ul României pe cap de locuitor, acesta fiind cel mai mic nivel dintre țările ce au participat la studiul PISA din 2012”. **Mai mult, învățământul românesc prezintă inegalitatea cea mai mare din UE dintre cele mai mici și cele mai mari salarii**, „având un raport de peste 1 la 3 față de 1 la 1,5 în medie în celelalte țări UE”¹⁶. Diferențele apar în funcție de calificare, grade didactice, vechime, dar și titlu. Astfel, cadrele didactice necalificate au cele mai mici salarii, iar învățătorii și educatorii au salarii mai mici decât profesorii¹⁷. Pondere mai mare a personalului necalificat în sistemul preșcolar (8%, față de mai puțin de 4% pentru primar și gimnazial și mai

¹⁵ Kitchen et al, p. 59.

¹⁶ G. Bădescu, O. Negru-Subțirică, D. Angi, C. Ivan, *Profesor în România. Cine, de ce, în ce fel contribuie la educația elevilor în școlile românești?* București, Friedrich Ebert Stiftung, 2017, p. 4, disponibil la: http://www.democracycenter.ro/application/files/7715/1140/1162/Profesor_in_Romania.pdf

¹⁷ Conform Anexei I din Legea-cadru nr. 153 din 28 iunie 2017, privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice

puțin de 2% pentru liceu¹⁸), precum și faptul că salariile sunt mai mici poate explica coeficientul mai mic. Mai mult, conform unui studiu privind finanțarea învățământului preuniversitar¹⁹, repartitia cadrelor didactice în funcție de vechime și grade didactice „nu este omogenă la nivel național ducând la alocări [prin finanțarea de bază] peste necesar (mai ales în cazul zonelor rurale unde există multe cadre didactice suplimentare) sau sub necesar (mai ales în zonele urbane unde există multe cadre didactice la nivel maxim de salarizare)”.

3. Finanțarea de la bugetul local: subfinanțarea nevoilor de bază

A doua sursă de bani importantă pentru școli sunt bugetele locale. Finanțarea de bază, așa cum am menționat deja, nu acoperă decât într-o măsură foarte mică cheltuielile ce nu țin de salarizarea cadrelor didactice. **Conform principiului descentralizării, parte esențială a reformei educaționale din 2011, administrarea clădirilor școlilor, cheltuielile cu bursele sociale, cu transportul profesorilor și altele, sunt toate acoperite de finanțarea complementară, care se asigură de la bugetul autorităților locale²⁰.** Deși intenția a fost de a responsabiliza autoritățile locale de a avea grijă de școlile din comunitățile lor, studiul OCDE²¹ afirmă faptul că „școlile urbane au mai multe șanse de a primi fonduri suplimentare de la autoritățile locale”, **finanțarea complementară fiind considerată „discreționară” și neconformă nevoilor reale ale școlilor.** De altfel, în mediul rural găsim 70% din școlile din studiul menționat anterior²². Reiese faptul că aproape jumătate au dificultăți în a își acoperi necesarul pentru aproape toate tipurile de cheltuieli – cu formarea continuă a cadrelor didactice, bunuri și servicii, curățenie, reparații și întreținere, consumabile și materiale didactice de bază. **Din păcate, evaluări ale finanțării complementare sunt dificil de făcut: deși bugetele tuturor autorităților locale sunt raportate către guvern, centralizarea alocărilor făcute pentru cheltuieli cu învățământul preuniversitar nu este disponibilă public și este dificil de realizat în mod independent din rapoartele publice existente.**

Ce vedem însă din puținele rapoarte disponibile este că finanțarea complementară indică un puternic dezechilibru între banii alocați în mediul rural și cei alocați în mediul urban. Un studiu din 2012²³ arată faptul că elevii din mediul rural beneficiază doar de 37,9% din totalul cheltuielilor publice cu educația, deși reprezintă 51,5% din numărul total de elevi. Mai mult, există un dezechilibru semnificativ și în distribuirea ponderii cheltuielilor publice în funcție de chintila de venit corespunzătoare gospodăriei, elevii provenind din cele mai sărace două chintile beneficiând de doar 20,2% din suma totală alocată, în timp ce cei din cele două cele mai bogate chintile beneficiază de 65,8% din resurse (**vezi Tabelul 4**).

¹⁸ Ministerul Educației Naționale, 2017a, p. 40.

¹⁹ C. M. Hâj, *Investiția în educație. Finanțarea învățământului preuniversitar*, Dialoguri despre educație IV, București, Federația Coaliția pentru Educație, 2017, p. 14, disponibil la: <http://cpedu.ro/wp-content/uploads/2017/05/Finantarea-Invatamantului-preuniversitar-analiza.pdf>

²⁰ Ibid, p. 6.

²¹ Kitchen et al, p. 70.

²² Fartușnic et al.

²³ P. Varly, C.Ș. Iosifescu, C. Fartușnic, T. Andrei, C. Herțeliu, *Costul Investiției insuficiente în educație în România*, București, UNICEF, 2012, p. 46, disponibil la: <http://www.unicef.ro/wp-content/uploads/Costul-investitiei-insuficiente-in-educatie-2014.pdf>

Tabelul 4: Disparități la nivelul cheltuielilor publice cu educația, pe chintile de venit și mediu de rezidență în România

	Ponderea resurselor consumate (%)	Ponderea fiecărui grup în totalul populației cu vârste între 5-14 ani (%)	Ponderea resurselor consumate/ponderea relativă a grupului
Chintila de venit a gospodăriei			
C1 (cei mai săraci 20%)	9,9	14,7	0,7
C2	10,3	15,22	0,7
C3	14	16,35	0,9
C4	28,5	25,34	1,1
C5 (cei mai bogați 20%)	37,3	28,39	1,3
Mediul de rezidență			
Urban	37,9	51,05	0,7
Rural	62,1	48,95	1,3

Sursa: Varly et al, 2012

Diferențele de finanțare sunt reflectate, cel puțin când vine vorba de mediul de rezidență, și în gradul de participare și rezultate școlare. Tabelele 5 și 6 indică faptul că elevii din rural obțin note mai mici la evaluarea națională și Bacalaureat, au o participare mai mică la toate nivelurile de învățământ și părăsesc timpuriu (înainte de a termina opt clase) sistemul într-o proporție semnificativ mai mare. Monitorul Educației²⁴ citează un raport al Băncii Mondiale²⁵ conform căruia discrepanțele de la evaluare pot fi explicate și de faptul că „[î]n mediul rural există mai puține cadre didactice calificate angajate cu normă întreagă decât în mediul urban, astfel încât școlile au fost nevoite să angajeze un număr mare de cadre didactice slab calificate, cu fracțiuni de normă, care fac naveta”.

Tabelul 5: Rezultate evaluări naționale și rata de părăsire timpurie, în funcție de mediul de rezidență

Mediul de rezidență	Medii peste nota 5 obținute la Evaluarea Națională* (2017) (%)	Promovare Bacalaureat** (2017) (%)	Rata de părăsire timpurie a școlii*** (2015) (%)
Urban	86,29	77,4	Orașele și zonele suburbane: 19,3 Orașe mari: 5,9
Rural	64,74	62	27,8

Surse: *Ministerul Educației Naționale, 2017b, Dosar Evaluarea Națională 2017, disponibil la:

<https://www.edu.ro/sites/default/files/2017-06-26%20Dosar%20EN%202017%20v1.pdf>.

**Ministerul Educației Naționale, 2017c, Dosar Bacalaureat 2017, disponibil la:

<https://www.edu.ro/sites/default/files/170710%20BAC%20DOSAR%20v2.pdf>.

*** Comisia Europeană, 2016, p. 6.

²⁴ Comisia Europeană, *Monitorul Educației și Formării 2016 România*, 2016, p. 6, disponibil la https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2016-ro_ro.pdf

²⁵ Banca Mondială, *Acordul serviciilor consultative privind furnizarea de informații pentru pregătirea unui proiect de strategie națională și a unui plan de acțiune privind incluziunea socială și reducerea sărăciei 2014-2020*, Document de referință, Volume II, 2014.

Tabelul 6: Rata brută de cuprindere a elevilor în învățământ, în funcție de ciclu și mediul de rezidență

Mediul de rezidență	Preșcolar (%)	Primar (%)	Gimnazial (%)	Liceu ²⁶ (%)
Urban	97,8	96,5	105,2	-
Rural	83,4	78,9	79,8	-

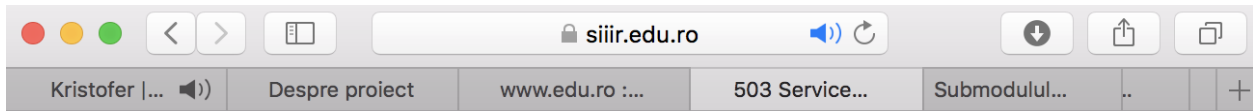
Sursa: Ministerul Educației Naționale, 2017a.

II. SITUAȚIA TRANSPARENȚEI FINANȚĂRII ȘI INSUFICIENTA PARTICIPARE LOCALĂ

Având în vedere cele de mai sus, se pune întrebarea de ce în localitățile din România nu există acțiuni organizate ale consiliilor de administrație din școli și ale societății civile locale care să pună presiune pe autoritățile locale și centrale. Realitatea este însă că acest lucru lipsește complet, datorită lipsei oricărei transparențe privitoare la bugetul școlilor, existenței mai mult nominale a multor consilii de administrație și stării jalnice a *open data* la nivel central, unde, spre deosebire de Republica Moldova, nu există un portal public care să conțină toate bugetele școlilor într-o formă accesibilă unui utilizator mediu, darămite analize comparative sau corelări cu testele PISA. Ce să mai vorbim de așa zisele bugete cetățenești, adică un buget inteligibil pentru părinții care nu sunt contabili, singurul care ar permite o implicare rezonabilă a părinților?

Prin Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative (PODCA) 2007-2013, Ministerul Educației Naționale a realizat SIIIR (Sistemul Informatic Integrat al Învățământului din România), acesta costând 18,4 milioane lei (din care 15,6 milioane au fost asigurate din Fondul Social European), contractul fiind adjudecat de SIVCO. Accesibil la adresa siir.edu.ro, portalul adună date referitoare la numărul de elevi și de absolvenți, statistici generale privind promovarea examenelor, resursele materiale disponibile la nivelul instituțiilor de învățământ, înscrierea la grădiniță, resurse umane, dar și bugete, însă acestea din urmă sunt publice, ci doar pentru ochii inspectoratelor școlare și ai ministerului, în ciuda faptului că scopul declarat al proiectului a fost acela de a dezvolta și implementa Sistemul Informatic Integrat al Învățământului din România – SIIIR – un instrument unitar dedicat care să răspundă atât nevoilor administrative și procesului decizional la nivelul ministerului dar și nevoilor identificate la nivel local. La ora la care a fost redactat acest raport, SIIIR nu putea fi accesat, site-ul afișând textul erorii 503 (serviciu temporar indisponibil).

²⁶ Conform raportului Băncii Mondiale, începând cu anul școlar 2014/2015, Institutul Național de Statistică nu mai oferă date defalcate după domiciliul părinților pentru elevii înscriși în învățământul secundar superior – nici pentru liceu, nici pentru învățământul profesional”, însă „rapoartele precedente semnalau o discrepanță semnificativă a ratei de cuprindere în învățământul secundar superior în favoarea elevilor proveniți din mediul urban”, p. 22-23;



Service Temporarily Unavailable

The server is temporarily unable to service your request due to maintenance downtime or capacity problems. Please try again later.

Din anul 2015, un portal găzduit de MFP a început să urmărească cheltuielile tuturor autorităților publice, în format pdf, nu open data. Portalul a fost lansat în 2016, dar nici până acum nu există un raport publicat care să trateze diferența între ratele de conformitate ale entităților sau măcar evoluția ratei de conformitate în general. Deși datele per entitate sunt disponibile în format de date deschise, platforma permite doar o monitorizare individuală, nu de grup și nu se pot face comparații pe perioade diferite de timp între mai multe entități. În plus, platforma în sine este greu de utilizat din punct de vedere tehnic (se blochează des și trebuie introdus un cod CAPTCHA la fiecare căutare) și complicat pentru un cetățean de rând să monitorizeze cheltuielile bugetare, întrucât atât pentru a ajunge ușor la entitatea publică de interes, cât și pentru a analiza informațiile, ar trebui ca acesta să stăpânească o serie de concepte contabile. Deși există lista entităților publice înscrise în platformă, nu este disponibilă o bază de date cu adresele de e-mail ale celor 13.700 de autorități cu acces la Internet care ar trebui să publice informații pe acest portal. Mai mult, nu există sancțiuni pentru nerespectarea obligațiilor de publicare a informațiilor pentru a crește gradul de conformitate.

Un efort recent de a afla și transparentiza bugetul școlilor pentru beneficiarii finali ai acestui serviciu public²⁷ nu a avut succesul scontat. Deși aceste informații sunt prezente pe platforma transparenta-bugetara.gov, Ministerul Educației nu are o platformă în care să agrege alocația bugetară centrală cu cea de la nivelul administrației locale, o consecință a descentralizării în educație fiind astfel pierderea de informație esențială, având în vedere că peste 2000 de școli au finanțare insuficientă din surse locale, cu toalete în curte. Georgia și Republica Moldova, două țări post-sovietice, au astfel de date pe un portal public, care pot fi dezagregate la nivel de regiuni și orașe, în timp ce în România nici măcar Ministerul Educației, care a emis un ordin cerând școlilor să-și raporteze bugetele în 2015, nu poate imediat estima câte l-au publicat, întrucât informațiile nu sunt categorizate și pentru fiecare decizie (spre exemplu, reparațiile necesare în școli într-un anumit an) trebuie să se organizeze o nouă colectare de date.²⁸

În februarie 2018, imediat după ce Liviu Pop, ministrul Educației, a publicat o listă defalcată pe județe cuprinzând 2.418 de unități școlare (12% din totalul celor care funcționează în România) care au grupurile sanitare în exterior, am cerut Ministerului Educației Naționale, printr-o solicitare în baza Legii 544/2001 a liberului acces la informațiile de interes public în 6 puncte, o serie de date necesare demarării campaniei noastre naționale. Am vrut să aflăm:

²⁷ "Ministrul Educației preia inițiativa civică: <Bugetul școlilor la vedere!>", România Curată, februarie 2016, <https://www.romaniacurata.ro/ministrul-educatiei-preia-initiativa-civica-bugetul-scolilor-la-vedere/>

²⁸ Societatea Academică din România, *Raportul Anual de Analiză și Prognoză - România 2018: 12 ani în UE. Evoluție sau involuție?*, 2018, p. 47, disponibil la <https://publicatii.romaniacurata.ro/publicatii/raport-anual-de-analiza-si-prognoza-2018-12-ani-in-ue-evolutie-sau-involuție/>

- lista completă a tuturor celor 2.418 de unități școlare cu WC în curte;
- planurile și măsurile existente la nivelul ministerului pentru rezolvarea treptată a acestei probleme;
- dacă ministerul are în buget prevăzute fonduri pentru aceste măsuri și, dacă da, care este cuantumul și destinația exactă a sumelor alocate;
- care este modalitatea prin care ministerul urmărește asigurarea condițiilor optime de învățare în unitățile de învățământ la nivelul autorităților locale și dacă există vreun compartiment cu atribuții în acest sens;
- care este rolul Ministerului Educației Naționale în gestionarea și modernizarea infrastructurii școlare și în ce măsură poate colabora cu autoritățile locale;
- care este cuantumul fondurilor alocate de către Ministerul Educației Naționale pentru investiții în infrastructura școlară, pe fiecare județ în parte, în ultimii 3 ani (2016, 2017 și 2018).

În loc să ne ofere răspunsuri punctuale pentru fiecare dintre cele 6 puncte, Compartimentul de Informare Publică din cadrul ministerului ne-a furnizat 3 link-uri către 3 documente existente la nivelul instituției: 1. Analiza multidimensională a educației și formării profesionale din perspectiva utilizării datelor în luarea deciziilor strategice privind investițiile în infrastructură, realizată de echipa Băncii Mondiale, în colaborare cu Ministerul Educației Naționale, în cadrul unui Acord de servicii de asistență tehnică pentru luarea unor decizii informate privind investițiile în infrastructura de învățământ; 2. Strategia privind modernizarea infrastructurii educaționale 2017-2023, care include un plan de acțiuni în 4 puncte care se întind pe o singură pagină dintre cele 61 ale documentului; 3. o anexă care cuprinde o serie de reglementări privind infrastructura de educație în România. Toate acestea au fost urmate de promisiunea că în cursul respectivei săptămâni, 12-18 martie 2018, angajații ministerului "vor furniza răspunsul în întregime". Acest lucru nu s-a mai întâmplat, chiar dacă am revenit cu un e-mail pe 5 aprilie 2018, sub forma unei plângeri prelabile, pe care l-am transmis inclusiv secretarilor de stat din minister și altor funcționari din instituție. Din toată această experiență nu putem decât să concluzionăm că Ministerul Educației Naționale nu deține date agregate privind o situație exactă a bazei materiale a unităților de învățământ, principala cauză pentru această deficiență fiind neexistența unui mecanism și a unor instrumente de evidență sistematice la nivelul ministerului care să pună în valoare rețeaua vastă și numeroasă ca personal din inspectoratele școlare ce se află în subordinea directă a ministrului. Astfel, în acest stadiu nu ne rămâne decât să luăm legătura cu fiecare inspectorat școlar județean în parte și să cerem datele pentru fiecare comunitate locală în parte, lucru pe care îl vom face împreună cu părinții și elevii din fiecare județ.

Cât despre transparența unităților de învățământ, pe lângă grădiniță, școală sau liceu, este o instituție publică precum oricare alta, deci intră sub incidența tuturor prevederilor legale referitoare la structurile publice, atât în privința publicării datelor și a adoptării deciziilor, cât și referitor la achizițiile publice, conform Legii 544/2001 a liberului acces la informațiile de interes public. Așadar, sub aspectul afișării informațiilor publice din oficiu, fiecare unitate de învățământ trebuie să aibă și să actualizeze permanent o pagină web oficială. Acolo trebuie afișate bugetul școlii, execuția bugetară, deciziile adoptate de consiliul de administrație, regulamentele interioare de organizare și de funcționare (ROFUIP), organigrama, raportul anual privind starea și calitatea învățământului.

Conform unor studii și barometre realizate de asociațiile elevilor din mai multe județe ale țării (Bacău²⁹, Călărași³⁰), dar și de către Consiliul Național al Elevilor prin rapoartele sale județene, sub 20% dintre unitățile de învățământ preuniversitar publică pe site bugetul anual de venituri și cheltuieli, respectiv deciziile adoptate în consiliul de administrație. Structurile reprezentative ale elevilor concluzionează că *în ciuda faptului că transparența este un principiu major al educației din România, majoritatea unităților de învățământ prezintă o lipsă de interes care, combinată cu lipsa unei poziții ferme din partea Inspectoratului Școlar Județean Călărași, duce la neregularități și informații incomplete oferite de site-urile respectivelor unități de învățământ.*

Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului 853/2016, are printre obiectivele specifice unul dedicat educației: **3.2 Creșterea integrității, reducerea vulnerabilităților și a riscurilor de corupție în sistemul național de educație.** Una dintre acțiunile înscrise în cadrul acestui obiectiv se referă la publicarea standardizată a informațiilor privind veniturile, cheltuielile, achizițiile publice, sponsorizările, precum și activitatea academică de la nivelul unităților sistemului de învățământ de stat/ instituțiilor de învățământ superior, fiind de fapt una dintre propunerile formulate de Societatea Academică din România în urma proiectelor Coaliției pentru Universități Curate (CUC), dar și în urma demersurilor comune realizate în ultimii ani alături de Consiliul Național al Elevilor pentru transparentizarea bugetelor școlilor și liceelor din România. Printr-o solicitare adresată Ministerului Educației Naționale la începutul lunii mai a anului 2018, am vrut să aflăm care este stadiul acestei acțiuni înscrise în SNA 2016-2020. Redăm integral răspunsul ministerului: *Prin Nota nr. 1911/01.09.2016, s-a solicitat secretarilor de stat din Ministerul Educației Naționale ca, în aria proprie de competență, să asigure ca pe pagina de internet a instituțiilor coordonate/subordonate (universități, inspectorate școlare, unități de învățământ) să fie publicate documente/informații standardizate privind veniturile, cheltuielile, achizițiile publice, sponsorizările, precum și activitatea academică. Universitățile și-au publicat pe site informații publice privind veniturile, cheltuielile, achizițiile publice, precum și rapoarte privind activitatea de cercetare, academică și financiară, profilul Google academic al cadrelor didactice. Așadar, o simplă notă care nu a fost monitorizată și urmată de alte acțiuni care să mărească gradul de conformizare la nivelul sistemului de educație. Deci a rămas neimplementată, și odată cu ea posibilitatea de a monitoriza în mod real finanțele la nivel școlar nu s-a materializat.*

III. CE RĂMÂNE DE FĂCUT: OPȚIUNILE

Cine are de suferit din această situație?

Evident, ca afectați direct putem număra elevii din școlile sau localitățile unde sunt cei mai puțini bani, adică la primarii din mediul rural, din comunități ale căror primării nu își permit o compensare semnificativă prin finanțare complementară și elevi care învață în unități școlare cu cadre didactice slab calificate. Dar și toți cei care suferă consecințele abandonului școlar, a marelui decalaj educațional între rural și urban, a lipsei de pregătire a forței de muncă, devenită dramatică, și ei au de suferit. În încheiere, oferim câteva opțiuni pentru o mai bună finanțare, dar și o mai bună transparentizare a finanțelor școlare, care să permită participarea societății civile.

²⁹ Asociația Elevilor din Bacău, "Cât de transparente sunt instituțiile de învățământ din municipiul Bacău", 2017, disponibil la <http://bacau.asociațiilelevilor.ro/studiu-transparenta-institutiilor-invatare-municipiul-bacau/>

³⁰ Asociația Elevilor din Călărași, "Cât de transparente sunt școlile și liceele din municipiul Călărași", 2017, disponibil la <http://www.romaniacurata.ro/wp-content/uploads/2017/12/studiu-transparenta-scoli-licee-calarasi-2017-1.pdf>

1: Prioritizarea educației în general și finanțarea la nivel european

Prima soluție posibilă pentru adresarea subfinanțării este, desigur, o mai bună finanțare. Statul român poate alege să respecte **obligatia** din Legea Educației și să aloce minimum 6% din PIB, sau se poate ridica la nivelul mediei europene (4,7%) sau la nivelul altor țări cu o colectare bugetară mai mică de 40% din PIB (Letonia: 5,5%, Lituania: 5,2%, Cehia: 4,5%), pentru a avea un reper și un model pentru balansarea bugetului general. **Tabelul 7** prezintă o simulare a creșterilor care ar avea loc dacă statul ar aloca 4,5% (următoarea cea mai mică alocare după cea a României, pentru statele cu colectare a PIB-ului sub 40%), 4,7% (media la nivelul UE), 5,2% (alocarea asigurată de Lituania, statul cu cea mai apropiată rată a colectării bugetare) sau 6% din PIB (cerința din Legea Educației).

Tabelul 7: Simulare creșterea cost standard proporțională cu creșterea alocării pentru învățământul preșcolar și primar

	3,7% (prezent)	4,5% (Cehia)	4,7% (UE)	5,2% (Lituania)	6% (Legea Educației)
Alocare PIB învățământ preșcolar și primar (%)	0,7	0,85	0,89	0,98	1,14
Cost standard per elev (fond salarii) (lei)	4.413	5.367	5.605	6.202	7.156
Cost standard per elev (alte cheltuieli) (lei)	355	431	450	499	575

Sursa: calculele autorului.

O creștere până la nivelul alocării din Cehia ar fi suficientă pentru a acoperi costurile suplimentare suportate de părinți, menționate în Monitorul Educației³¹ ca un indicator al subfinanțării și evaluate la 18,35% din alocarea curentă. În schimb, chiar și la o alocare de 6% din PIB, pe structura actuală, învățământul preșcolar și primar, cel care suferă cel mai mult din cauza subfinanțării, nu s-ar apropia de media europeană de 1,5% din PIB. Pentru a ajunge la această valoare, alocarea generală pentru educație ar trebui să atingă 7,93%, o dublare a alocării actuale, care ne-ar duce în topul Uniunii Europene. **Prin urmare, este necesar să reconsiderăm și alocarea procentuală pentru fiecare ciclu de studiu.**

2: Redistribuirea finanțării actuale și echilibrarea raportului între ciclurile de învățământ după modelul european

Orice adresare a nevoilor la nivelul învățământului preșcolar și primar va avea nevoie de redistribuirea finanțării actuale. În acest caz, avem două opțiuni:

2.1. Prioritizarea ciclului primar și preșcolar în dauna învățământului superior

Pentru a ajunge la media europeană, este necesară o creștere de 0,8% din PIB, ceea ce, dacă transferul s-ar realiza exclusiv de la învățământul superior, ar însemna că acesta din urmă ar ajunge de 5 ori mai mic și s-ar situa la coada UE, lângă Marea Britanie și Italia. O țintă realistă poate fi însă atingerea pragului din Marea Britanie (1,2%) ceea ce ar însemna transferul a 0,5% din PIB, ducând însă finanțarea învățământului superior sub media europeană, aproape de coadă.

³¹ Comisia Europeană, 2017, p. 5.

2.2. Regândirea coeficienților pentru costul per elev

Redistribuirea poate fi făcută și în baza regândirii nevoilor și calcularea diferită a coeficienților aflați la baza calculării costului per elev. Nu găsim, în niciun act normativ, o explicație pentru faptul că învățătorii și educatoarele au salarii mai mici sau de ce elevii preșcolari o alocare mai mică decât ceilalți. O fundamentare a costului în nevoile reale, alături de asumarea prioritizării învățământului preșcolar și primar, va duce automat la modificarea coeficienților.

3. Atragere fonduri suplimentare din alte surse (fonduri europene)

Primele două scenarii au vizat alocarea de la bugetul de stat și activitatea guvernului. Ultimul scenariu pornește de la menținerea sistemului și a finanțării centrale actuale și propune responsabilizarea autorităților locale și a conducerii școlilor. Guvernul poate oferi sprijin tehnic pentru atragerea mai multor fonduri europene la nivel local, precum și crearea unor facilități legislative care să permită școlilor să își mărească veniturile. Dezavantajul vine din faptul că nu se poate asigura un model sustenabil din finanțările obținute din fonduri europene. Acestea pot fi folosite pentru adresarea unor probleme punctuale, pentru îmbunătățirea situației pe termen scurt, însă nu pot fi folosite într-un mod sustenabil pentru creșteri salariale sau activități recurente.

4. Creșterea eficienței finanțării învățământului preuniversitar prin transparentizarea alocării, accesării și cheltuirii fondurilor destinate educației

Pe de o parte propunem transparentizarea veniturilor la nivel de instituție de învățământ prin raportarea în format deschis, accesibil și mai ales standardizat a bugetului școlii pe un portal național unic, acesta permițând monitorizarea și analizarea gradului de finanțare, precum și a performanței în funcție de finanțare în baza unor indicatori stabiliți și agreeți la nivel național. În același timp, pentru a ne asigura că resursele existente din educație sunt folosite rațional și sub controlul părinților/elevilor, deci al comunității locale direct interesate de actul educațional, apare nevoia unui mecanism de feedback și de monitorizare a problemelor de finanțare din școli, care să permită reacția rapidă a autorităților publice locale și, dacă acestea nu acționează, a beneficiarilor actului educațional, elevi și părinți.

WWW.SCOLICURATE.RO

ISSN 2360 - 1051
ISSN-L 2360 - 1051



Societatea Academică din România (SAR)
Strada Mihai Eminescu, nr. 61, București
Tel/Fax: 021 211 14 77
Email: office@sar.org.ro

www.sar.org.ro