

Sunteți gata de start?
Probleme Curente ale Descentralizării Învățământului din
România

Jan Herczyński

raport pregătit pentru

Consiliul Național pentru Finanțarea
Învățământului Preuniversitar de Stat
București, Ianuarie 2005

Cuprins:

Cuprins executiv.....	2
Introducere	3
1. Spre o descentralizare a învățământului în România	4
2. Opțiuni ale descentralizării învățământului: ce decizii trebuie luate	6
3. Opțiunile de descentralizare și legislația românească recentă.....	14
4. Concluzii și recomandări.....	15
Referințe	18
Anexa A. Fragmentarea finanțării învățământului din România.	20
Anexa B. O formulă pentru alocarea per elev	26
Anexa C. Necesarul de date al Ministerului Educației și Cercetării	32
Anexa D. Noul cadru legal	39
Anexa E. Pilotul de descentralizare.....	48

Cuprins executiv

Raportul prezent este axat pe dificultățile actuale în urmărirea unei descentralizări a învățământului din România, în ciuda unor pregătiri serioase și avansate. Ne vom axa pe legislația recent adoptată, și pe planurile unui pilot al descentralizării. Susținem faptul că noul cadru legislativ este neconsecvent și confuz, și că nu urmărește o viziune limpede a descentralizării educației. De asemenea, acesta este constrâns de structurile netransparente ale autorităților locale (rolul excesiv al județelor). Din cauza legislației defectuoase, mecanismul financiar propus nu este definit cu claritate, astfel încât, în atari condiții, va fi foarte dificil de implementat. Mai mult decât atât, acesta nu face parte din reforma descentralizării fiscale curente, riscând astfel să devină irelevant, odată ce noile aranjamente financiare interguvernamentale vor intra în vigoare.

Vom susține, așadar, că Guvernul României va trebui să amâne lansarea pilotării, începând – în schimb – imediat analiza strategică și activitatea tehnică semnificativă. Ar trebui formulată o strategie logică pentru descentralizarea educației, dezbătută cu stakeholder-ii din învățământ, și adoptată formal. Legislația curentă necesită amendamente. Pilotarea trebuie să fie re-proiectată și planificată în conformitate cu noua strategie și legislație. Aceste sarcini reclamă o implicare serioasă din partea Ministerului, atât ca efort intern concentrat, cât și ca o coordonare critică cu alte ministere, în principal cu Ministerul de Finanțe.

Partea principală a raportului conține o trecere critică în revistă a situației curente a descentralizării educației din România, o discuție asupra opțiunilor-cheie ale descentralizării, în ceea ce-i privește pe reformatorii din învățământ, precum și recomandări și provocări în ceea ce privește Ministerul Educației și Cercetării. Discuțiile mai tehnice au fost atașate celor cinci anexe.

Introducere

În ultimii 10 ani, România a investit mult efort în descentralizarea educației. Pașii concreți au vizat dezvoltarea responsabilității autorităților locale în ceea ce privește cheltuielile materiale. Legile învățământului au fost amendate pentru a întări autonomia școlilor și rolul localităților. S-a format un Consiliu Național pentru Finanțarea Învățământului Preuniversitar de Stat (CNFIPS), însărcinat cu pregătirea noilor mecanisme financiare pentru educația descentralizată. Aceste mecanisme au fost cuprinse în normele metodologice recente, întocmite de către CNFIPS. În noile legi se definește un pilot de descentralizare, județele pilot fiind selecționate de către Guvernul României (GR). Se pare că România a abordat problema decentralizării educației într-o manieră planificată, sistematică și îngrijită.

În același timp, însă, deși cele menționate mai sus sunt adevărate, România nu are o viziune clară asupra sistemului de învățământ, exprimată în documente strategice oficiale ale Ministerului Educației și Cercetării (MEC). Reformele planificate nu sunt integrate în reforma globală a administrației publice din România, în special în descentralizarea fiscală planificată. Activitatea analitică efectuată în pregătirea pilotului de descentralizare nu a oferit niște propuneri financiare acceptabile (nu există o analiză cantitativă convingătoare care să permită propunerea de coeficienți specifici sau de costuri standard). Pilotarea ar fi trebuit să demareze în Ianuarie 2005, dar, în lipsa unor elemente financiare cheie, a rămas în mare pe hârtie.

Raportul prezent este axat pe motivele acestor dificultăți, în ciuda acestor pregătiri avansate¹. Ne vom axa pe legislația recent adoptată, și pe planurile pentru pilotul de descentralizare. Vom argumenta că noul cadru legal este neconsecvent și confuz, și nu urmează o viziune clară a descentralizării învățământului. De asemenea, este constrâns de structurile netransparente existente ale autorităților locale (rolul excesiv al județelor). Datorită legislației defectuoase, mecanismul financiar propus nu este clar definit, și ca atare va fi foarte dificil de implementat. Mai mult decât atât, acesta nu face parte din reforma descentralizării fiscale curente, și riscă să devină irelevant odată ce noile aranjamente financiare interguvernamentale vor intra în vigoare.

Drept urmare susținem că Guvernul României ar trebui să amâne lansarea pilotării, demarând în schimb analiza strategică și o activitate tehnică semnificativă. Ar trebui formulată o strategie logică în ceea ce privește descentralizarea educației, discutată cu stakeholder-ii din învățământ, și adoptată formal. Legislația recentă trebuie amendată. Pilotarea trebuie re-proiectată și planificată conform noii strategii și legislații. Asemenea sarcini vor reclama o implicare serioasă din partea Ministerului, atât ca efort intern intens, cât și ca coordonare critică cu alte ministere, în principal cu cel de Finanțe. Comitetul Tehnic Interministerial recent stabilit și ulteriorul Grup de Lucru pe Educație ar putea reprezenta o bună platformă instituțională pentru asumarea acestui efort.

¹ Raportul meu a beneficiat de studiile foarte utile din partea Casandrei Bischoff. Personalul CNFIPS mi-a asigurat o atmosferă de lucru plăcută și a organizat întâlniri numeroase cu stakeholder-ii din învățământul românesc, atât în București, cât și în afara orașului. Bill Fraser, din cadrul proiectului DFMP/DFID mi-a împărtășit rezultatele a trei ani de activitate de consultanță în domeniul finanțării învățământului și mi-a facilitat înțelegerea complexității sistemului de învățământ românesc. Din multele discuții utile pe care le-am purtat și care m-au ajutat să înțeleg situația românească, aș dori să mulțumesc în particular Anei Maria Sandi, de la Banca Mondială, Armeniei Androniceanu, de la Cancelaria Primului Ministru, și lui Marin Cojoc, de la Ministerul de Finanțe.

În prima parte a raportului vom discuta situația curentă a descentralizării educației din România. Secțiunea următoare conține o scurtă discuție asupra opțiunilor-cheie ale descentralizării educației, opțiuni ce survin atunci când se decide asupra politicii învățământului. Legislația românească recentă cu privire la învățământ va fi revizuită în lumina acestor opțiuni, pentru identificarea contradicțiilor și pentru definirea corecțiilor necesare. Concluziile din secțiunea finală vor aborda provocările la care va fi supus MEdC în viitorul apropiat și se vor axa pe recomandări pentru acțiune.

Mai multe aspecte tehnice au fost incluse în anexe. Anexa A prezintă o tecere în revistă a naturii fragmentate a sistemului curent de finanțare a educației din România. În Anexa B vom discuta o structură generală simplă a unei posibile formule per elev, vom revizui înțelesul și utilizarea strategică a coeficienților din formulă, precum și posibilele **mecanisme tampon**. Anexa C se axează pe necesarul de date al MEdC, și pe lipsurile actualului sistem de culegere a datelor. Cadrul legal din învățământ, incluzând detaliile noului sistem de finanțare, va face subiectul unei analize critice inclusă în Anexa D². Viitorul pilot de descentralizare va fi discutat în Anexa E.

1. Spre o descentralizare a învățământului românesc

Descentralizarea învățământului reprezintă unul dintre obiectivele politice-cheie ale Ministerului Educației și Cercetării din România (MEdC). Descentralizarea este inclusă, de asemenea, în condițiile împrumutului PAL acordat de Banca Mondială (BM), convenit de către Guvernul României și BM. Totuși, se pare că în România nu există un imperativ politic intern pentru descentralizare³. Fără un astfel de imperativ, Guvernul României nu a așezat descentralizarea ca prioritatea cea mai înaltă⁴. Ca atare progresul a fost foarte scăzut și amestecat, cu multe jumătăți de măsură introduse și multe întrebări nerezolvate⁵.

În ceea ce privește sectorul educație din România, absența unui imperativ clar al descentralizării a avut două consecințe importante. Deoarece țara a moștenit un sistem de organizare teritorială și de administrație a serviciilor publice puternic centralizat, și fiindcă guvernul nu a publicat o viziune asupra felului în care/perioadei când acesta va fi reformat, eforturile de reformă din partea MEdC trebuie să se conformeze instituțiilor existente. Rezultatul a fost faptul că puternicele administrații deconcentrate de la nivel județean⁶ au fost păstrate, incluzând și Inspectoratele Școlare. Inspectoratele Școlare exercită la ora actuală responsabilități extinse manageriale, bugetare și de control asupra școlilor, incluzând aici și dreptul de a numi profesori în școlile care se află în jurisdicția lor. În mod similar, consiliile județene au o influență semnificativă în ceea ce privește alocarea de fonduri pentru educație către autoritățile locale (pentru asta folosindu-se de consultanța și de datele oferite de inspectoratele școlare). Dacă ar fi existat o viziune limpede asupra rolului viitor al județelor,

² Anexa D este o versiune adusă la zi și extinsă în mod semnificativ a părții principale din Herczyński (2004).

³ Levitas (2002) oferă un raport convingător asupra imperativelor politice pentru descentralizare în două țări aflate în tranziție, Polonia și Macedonia. În Polonia, în 1990, descentralizarea a fost generată de nevoia de a sparge aparatul comunist moștenit, de către primul guvern postcomunist din estul Europei. În Macedonia, descentralizarea este generată – din 2001 – de nevoia de a acomoda interesele conflictuale ale celor două comunități etnice majore. O analiză mai extinsă a experienței poloneze este oferită în Levitas, Herczyński (2002).

⁴ România a reușit doar în ultima vreme să stabilească un Comitet Tehnic Interministerial pentru supravegherea și armonizarea eforturilor de descentralizare pe sectoare.

⁵ Vezi analizele recente Pallai (ed.) (2003), Ionita (2003), Caraman (2003).

⁶ Existența și responsabilitățile administrației ministeriale delegate de la nivel județean sunt în mod clar moșteniri ale perioadei comuniste și intră în contradicție cu autonomia autorităților locale, vezi Pallai (ed.) (2003).

MEdC și-ar fi putut adapta inițiativele de reformă și ar fi putut, de pildă, planifica o schimbare graduală a inspectoratelor școlare dinspre funcția administrativă, spre monitorizare și inspecție, axându-se pe acces și calitate. De fapt, în legislația ceva mai recentă, MEdC susține rolul avansat actual al inspectoratelor școlare⁷. Aceasta înseamnă că descentralizarea învățământului – așa cum este ea definită în noua legislație – rămâne o tentativă timidă și limitată. Lipsește o viziune pe termen lung a ceea ce înseamnă rezultatele dorite ale reformei⁸.

În al doilea rând, Ministerul însuși nu demarează pregătirile instituționale necesare descentralizării. Acestea ar include instituirea unui sistem de monitorizare puternic și schimbarea modului operațiilor, începând cu supravegherea administrativă, până la cea strategică. Sistemul de monitorizare ar trebui să includă colectarea informațiilor statistice de bază despre sistemele școlare (adică să acopere elevii, profesorii și finanțele), și măsurarea calității învățământului. În particular, România ar trebui să țintească treptat spre un sistem de examinări universale externe. Supravegherea strategică a sectorului de către MEdC ar trebui să includă asigurarea accesului universal și a echității (aplicarea strictă a prevederilor legale), axându-se pe calitatea profesorilor și pe rezultatele școlii, și planificarea și executarea reformelor strategice. Un sistem descentralizat trebuie, încă, controlat și ghidat, bineînțeles; se schimbă însă uneltele de control, de la administrația directă sau indirectă spre folosirea legislației și controlarea fluxurilor financiare generale. În particular, MEdC are nevoie de un departament legal puternic și activ, necesar pentru parcursul prin procesul descentralizării fără a crea soluții legale contradictorii⁹.

Pe lângă acestea notăm că schimbările legislative recente introduc, de fapt, un număr de noi instituții centrale ale educației, incluzând șapte Consilii Naționale¹⁰. Există consilii responsabile exclusiv cu finanțarea învățământului, în speță cu învățământul universitar și preuniversitar. Aceste acțiuni plasează România printre cele câteva țări din regiune, care și-au stabilit instituții centrale însărcinate în mod specific cu finanțele din învățământ. Există, de asemenea, un Consiliu Național pentru Reforma Învățământului (însă nu există nici un Consiliu Național Pentru Descentralizarea Învățământului). Aceste instituții reprezintă, probabil, adaptarea cadrului instituțional la noile funcții ale Ministerului. Totuși, problema cheie aici este integrarea acestor instituții reformatoare cu celelalte departamente MEdC. CNFIPS, cu care am lucrat, pare a fi cumva desprins de departamentele operaționale “din primul eșalon”. Consiliile Naționale au nevoie de un suport ministerial mai bun, iar capacitățile analitice ale acestora de a oferi soluții strategice inovatoare trebuie dezvoltate mai departe.

Totuși, în ciuda lipsei unui imperativ politic clar pentru descentralizare, România urmărește, de câțiva ani, o politică de descentralizare a învățământului. Ultimii ani au fost martorii transferului integral al responsabilității în ceea ce privește cheltuielile materiale către autoritățile locale, școlile au obținut dreptul de a-și asuma programe de investiții etc. Totuși, aceste măsuri au fost mai degrabă un proces de pornire-oprire, nu o îmbunătățire graduală a politicilor. Drept urmare, rezultatele au fost amestecate. În prezent, administrarea și finanțarea învățământului din România sunt foarte fragmentate. Să luăm exemplul cheltuielilor

⁷ Vezi Parlamentul României, Legea 349 și Legea 354.

⁸ În particular, MEdC nu a publicat un act oficial care să contureze strategia de descentralizare.

⁹ În particular, un departament legal activ este necesar pentru a-i permite MEdC să reacționeze rapid în cazul în care apar anumite consecințe nedorite și neprevăzute ale noii legislații. Trebuie menționat aici că în timpul perioadei de descentralizare, legile fundamentale poloneze pentru educație au fost amendate de cel puțin două ori pe an, în parte pentru a armoniza cadrul legislativ.

¹⁰ Vezi art. 140 din Legea Învățământului 84/1995, amendată de Legea 354/2005.

materiale; acestea au fost încredințate autorităților locale într-atât încât Guvernul nu monitorizează aceste cheltuieli, și și-a format o imagine incompletă și inexactă a situației curente din școli. Similar, anumite autorități locale au început programe de investiții în școli, Ministerul nefiind la curent cu aceste programe. Acesta este un exemplu de descentralizare excesivă, împiedicând capacitatea MEdC de a monitoriza sistemul și de a introduce măsuri de corecție. Pe de altă parte, cheltuielile salariale sunt, încă, complet centralizate, și fac parte, în fiecare an, din elaboratul plan de școlarizare național. Numirea directorului școlii, a majorității profesorilor și, de asemenea, în cazul învățământului secundar, școlarizarea elevilor sunt toate funcții exercitate de Inspectoratele Școlare. În cazul acesta, este vorba de o centralizare excesivă, nelăsând loc pentru inițiativă și responsabilitate locală. Detaliile acestei fragmentări dramatice vor fi discutate în Anexa A.

Viziunea viitorului sistem al educației românești descentralizate este cuprinsă în două acte legislative recente, amendamente la legea de bază a învățământului 84/1995 și la legea 128/1997 despre statutul personalului didactic, aprobate de Parlamentul României în Iulie 2004, precum și în *Normele Metodologice pentru Finanțarea și Administrarea Învățământului Preuniversitar de Stat*, legiferate prin Ordonanță de Guvern în Noiembrie 2004. Desigur, așa cum am menționat mai sus, această viziune a trebuit să se conformeze cadrului legal și politic existent, menținând astfel destul de mult actuala poziție foarte puternică a Inspectoratelor Școlare și a consiliilor județene. Mai mult decât atât, și întrucâtva periculos, noua viziune înlocuiește fragmentarea curentă a sectorului cu o fragmentare nouă și diferită, legată de divizarea fondurilor din învățământ în finanțarea de bază și în finanțarea complementară. Orișicât, ea reprezintă intenția cel mai clar exprimată a MEdC în ceea ce privește viitoarea dezvoltare a învățământului în România.

Pentru a putea analiza această nouă viziune, vom reveni acum la opțiunile principale ale descentralizării învățământului, adică la un set de decizii-cheie, care trebuie să fie luate atunci când se proiectează o politică de descentralizare. Apoi vom reveni la discuția despre viziunea descentralizării inclusă în legislația recentă.

2. Opțiuni pentru descentralizarea învățământului: ce decizii trebuie luate

În acest capitol vom discuta pe scurt câteva chestiuni generale, la care trebuie să răspundă orice strategie națională de descentralizare a învățământului. Scopul acestei discuții este evidențierea dilemelor Ministerului Educației și Cercetării din România, și punerea în perspectivă a recomandărilor în ceea ce privește pașii care trebuie luați în viitorul apropiat (în ultima secțiune), precum și discuții mai tehnice asupra diferitelor aspecte ale descentralizării și finanțării, indicate în anexe.

Vom aborda următoarele întrebări de politică generală:

1. Descentralizare către școli sau către autoritățile locale?
2. Descentralizare pe funcții sau pe jurisdicții?
3. Finanțare din venituri proprii sau din alocații pentru învățământ?

Descentralizarea învățământului către școli

Există două păreri generale legate de ceea ce înseamnă *descentralizarea învățământului*. Una dintre aceste păreri spune că descentralizarea înseamnă transferul autonomiei și autorității

către școlile¹¹ propriu-zise. Conform acestei păreri, descentralizarea învățământului se va realiza cel mai bine atunci când școala, condusă de un director puternic și capabil, va avea responsabilitate în ceea ce privește procesul educațional zilnic, dar și în ceea ce privește propria administrație. Școala, în strânsă colaborare cu mediul social reprezentat de părinții elevilor, va ști cel mai bine care sunt nevoile specifice și interesele elevilor și va găsi modalitățile prin care să asigure educație astfel încât propria lor dezvoltare să fie asigurată cât mai bine posibil. În cazul școlilor din mediul rural, asta poate să însemne mai mult timp acordat aptitudinilor de citire și socotire, deoarece elevii provin, adesea, din familii dezavantajate din punct de vedere educațional (aceeași situație și în cazul cartierelor mai sărace din orașe). În cazul altor școli, elevii ar putea beneficia de cursuri adiționale care să le asigure opțiuni educaționale mult mai extinse. În aceeași ordine de idei, subiectele activităților extracuriculare vor depinde foarte mult de nevoile elevilor și de așteptările părinților. Școlile autonome vor putea să folosească în cel mai bun mod cu putință propriile resurse specifice. De pildă, alegerea profilului cel mai util al școlii ar putea depinde de profesorii cei mai buni și cei mai activi, și de cei care ar putea contribui la anumite materii specifice și specialități. Evident, directorul este persoana cea mai potrivită pentru a-și evalua profesorii și a folosi resursele locale pentru beneficiul elevilor.

Din punct de vedere financiar, autonomia întărită și autoadministrarea școlii ar putea duce la o utilizare mai eficientă a propriilor resurse. Directorul ar putea să adapteze programul de muncă al personalului astfel încât abilitățile și pregătirea acestora să poată fi folosite cât mai bine. El/ea va lua cele mai bune decizii în ceea ce privește mărimea clasei, folosirea anumitor profesori, utilizarea resurselor disponibile în afara școlii (cum ar fi părinții, și aptitudinile profesionale și sociale ale acestora), astfel încât procesul pedagogic să fie cât se poate de variat, bogat și benefic pentru elevi.

Descentralizarea către școli presupune schimbări definite în cadrul legal cu privire la învățământ. În primul rând, directorul trebuie să aibă dreptul de a stabili o anumită parte a curriculum-ului și a activităților extracuriculare ale școlii, în cadrul general al reglementărilor programatice ale statului. Asta înseamnă că autonomia locală a școlii constă în două elemente separate: norme curriculare și programatice relaxate, și dreptul – la nivel local – de a alege și de a experimenta. Desigur, directorul trebuie să poarte responsabilitate deplină în ceea ce privește personalul didactic și nedidactic, atât în selectarea lui pentru angajare, cât și în puterea de a întrerupe contractul de muncă, supus unor reglementări care să garanteze stabilitate și buna funcționare a școlii. Școala devine o unitate bugetară separată, și trebuie administrată în conformitate cu regulile bugetare obișnuite, incluzând disciplina bugetară și raportarea.

A doua cerință se referă la faptul că școala trebuie să aibă o alocare bugetară globală definită, pe care directorul să o poată folosi conform condițiilor locale. Asta poate însemna angajarea unui număr mai mic de profesori cu ore de predat mai lungi, de pildă, pentru a putea beneficia de piața forței de muncă limitată din punct de vedere al aptitudinilor profesorilor. Sau, din contră, asta poate însemna angajarea mai multor profesori pentru o perioadă mai mică de timp, pentru a le permite elevilor contactul cu diferiți profesori și cu diferite experiențe și atitudini. Astfel normele financiare pentru o astfel de școală descentralizată ar trebui să fie mai relaxate, pentru a permite directorului să folosească din plin oportunitățile disponibile.

¹¹ Autonomia școlară și, în general, descentralizarea școlilor, a făcut adesea subiectul proiectelor Băncii Mondiale.

A treia cerință necesară se referă la întărirea structurii manageriale a școlii, și la formarea directorilor de școli ca administratori full-time. Într-adevăr, într-o asemenea viziune responsabilitățile crescute ale directorilor de școli vor plasa pe umerii acestora îndatoriri manageriale importante. Organismele corespunzătoare din cadrul școlii, incluzând aici centrele de contabilitate și de planificare, vor trebui să îi ajute. Directorii va trebui să fie formați, de asemenea, în ceea ce privește numeroasele capacități manageriale, incluzând competențe bugetare și interpersonale.

Descentralizarea învățământului către autoritățile locale

A doua viziune despre descentralizarea învățământului se axează pe transferul puterii către autoritățile locale. Conform acestei viziuni, școlile propriu-zise sunt considerate ca parte din rețeaua școlară locală, care trebuie să fie planificată și administrată. Ca răspuns la schimbarea proceselor demografice, rețelele locale trebuie să se schimbe deopotrivă, prin consolidarea sau crearea de noi instituții. Autoritatea locală este agentul cel mai bine plasat pentru a administra această activitate pe termen lung. Desigur, închiderea de școli va duce inevitabil la un conflict local, pe de-o parte cu profesorii care-și vor pierde slujba, pe de altă parte cu elevii care se vor confrunta cu distanțe mult mai lungi de parcurs spre școală. Deciziile de consolidare nu pot fi luate la nivelul școlii, fiindcă nici un director nu va lua de bună voie decizia de a-și închide școala. Asemenea decizii nu ar trebui luate nici la nivel central, deoarece vor arunca Ministerul în sute de conflicte locale, și toți cei interesați în acest sector la nivel local (elevi, părinți, profesori, oficialități din administrația locală) vor coopera împotriva intervenției ministeriale. Totuși, autoritatea locală ar putea acționa ca un agent rațional pentru consolidare, argumentând faptul că economiile realizate cu consolidarea școlilor vor fi utilizate pentru îmbunătățirea procesului educațional, de pildă prin investiții în echipament IT pentru școala mai mare.

Autoritățile locale s-ar putea poziționa, de asemenea, foarte bine pentru a se îngriji de calitatea și echitatea educației. De vreme ce municipalitățile se află sub presiunea alegerilor locale, gradul de mulțumire sau nemulțumire al votanților în ceea ce privește școlile ar putea deveni o problemă electorală majoră. În Polonia, învățământul nu este doar un criteriu important în evaluarea oficialităților locale, dar mulți consilieri sunt ei înșiși profesori, și au tendința naturală de a cere un tratament mai bun pentru acest sector, și în termeni bugetari, desigur. Mai mult decât atât, pentru a evita acuzațiile de favoritism, oficialitățile locale responsabile cu educația ar putea încerca să se asigure că toți elevii din jurisdicția lor primesc educație comparabilă și adecvată. Astfel din interacțiunea democrației locale și grija față de calitatea educației ar putea beneficia echitatea educației.

Din punct de vedere financiar, autoritățile locale ar putea analiza cheltuielile școlilor și ajusta bugetele acestora pentru a se ajunge la o utilizare eficientă a resurselor. Într-adevăr, costurile per elev, ale fiecărei școli, vor fi diferite, datorită diferențelor în mărimea clasei și diferitelor condiții tehnice și dimensiunii facilităților școlare. Care dintre aceste diferențe sunt rezonabile și trebuie menținute, și care sunt excesive și care – în timp – vor trebui egalizate, este o problemă serioasă și reclamă o înțelegere profundă a condițiilor din fiecare școală. Autoritățile locale sunt cel mai bine poziționate pentru a face o asemenea evaluare și pentru a defini bugete optime, în cadrul general al constrângerilor bugetare de la nivelul municipalității.

Similar descentralizării către școli, beneficiile maxime ale descentralizării către autoritatea locală vor putea fi obținute doar dacă vor fi satisfăcute condițiile specifice legale,

instituționale și financiare. O condiție primă ar fi că autoritățile locale trebuie să poată închide școli și să deschidă altele noi. În lipsa acestui drept de restructurare a rețelei școlare, municipalitățile vor fi lipsite de cea mai eficientă – deși dificilă politic – unealtă de ajustare a școlilor la tendințele demografice. Ca măsură temporară, ar fi bine să se reclame ministerului permisiunea pentru închiderea de școli. Pe lângă responsabilitatea pentru structura rețelelor școlare locale, autoritățile locale ar trebui să primească și proprietatea asupra facilităților școlii, și dreptul de a dispune de acea proprietate atunci când este nevoie. De pildă, poate fi bine să închizi mai multe școli mai mici și să construiești o școală nouă, mai mare și într-o locație convenabilă. Pentru a putea cumpăra terenul și a plăti construcția, municipalitatea ar trebui să poată să vândă din utilitățile școlilor închise

Autoritatea locală ar trebui, de asemenea, să aibă o influență semnificativă asupra selectării directorilor de școli. Este dificil, într-adevăr, să ne închipuim cum ar putea municipalitățile să fie trase la răspundere pentru calitatea și managementul educațional, în condițiile în care acestea nu au mijloacele prin care ar putea influența funcționarea școlilor propriu-zise. Totuși, influența asupra selectării directorilor nu poate însemna dreptul de a numi și concedia la discreție. Organizarea instituțională ar trebui să promoveze o selecție profesională a candidaților pentru postul de director școlar, și nu să politizeze excesiv acest proces.

Sunt, de asemenea, cerințe legate de finanțarea școlii. Autoritățile locale ar putea deveni administratori de drept ai sistemelor școlare locale doar dacă devin responsabile în stabilirea bugetului școlii, indiferent de sursa veniturilor. În particular, ar trebui să poată decide că anumite școli, datorită izolării, a condițiilor tehnice dificile sau a altor motive fundamentate, să primească o alocare mai mare per elev decât alte școli. Puterea în ceea ce privește stabilirea bugetelor școlii nu poate fi absolută, desigur, și trebuie să fie redusă de nevoia de a oferi educație adecvată pentru toți elevii. În particular, pe lângă reglementările programatice, MEdC trebuie să definească normele de bază legate de operarea școlilor, cum ar fi normele de spațiu, de curățenie, de iluminat sau de încălzire.

Încheiem discuția asupra celor două viziuni legate de descentralizarea învățământului spunând că în cele mai multe cazuri acestea nu sunt competitive, ci complementare. Într-adevăr, o poziție puternică a directorului școlii poate coexista cu influența semnificativă a municipalității în selectarea acestuia. În mod similar, abilitatea școlii de a-și ajusta programele la nevoile comunității deservite poate fi garantată cu responsabilitatea generală a municipalităților pentru dezvoltarea rețelelor școlare. Ministerul Educației are o libertate semnificativă în alocarea de responsabilități în sector și poate încerca să garanteze beneficiile ambelor.

Există însă două locuri în care cele două viziuni devin incompatibile, și anume în privința finanțării școlii și în cea a închiderii acestora. Cât privește finanțările, opțiunea de bază este ușor de înțeles. Fie guvernul definește alocarea de fonduri către autoritățile locale, lăsându-le să decidă asupra bugetelor școlilor, fie definește alocarea fondurilor către școlile propriu-zise, slăbind astfel rolul municipalității în acest sector¹². Școala, ca oricare altă instituție, ar trebui să aibă doar un singur stăpân care definește bugetul și care supraveghează execuția acestuia. Confuzia care apare în cazul acestei probleme cruciale este periculoasă pentru toți cei implicați.

¹² În particular, schemele voucher (finanțarea școlilor strict proporțional cu numărul de elevi) reprezintă un exemplu extrem al acestei viziuni, asociat adesea cu ideea susținerii concurenței dintre școli

În ceea ce privește închiderea de școli remarcăm că aceasta reprezintă adesea testul cu turnesol al alocării corecte de către autorități în acest sector. În contextul viziunii descentralizării către municipalități, autoritatea locală este cea responsabilă pentru restructurarea rețelei școlare, și asta include dreptul, și uneori obligația de a închide școli. Descentralizarea către școli nu rezolvă clar această problemă. Ideea că ministerul, aflat la distanță, ar trebui să se implice în această decizie este, desigur, incompatibilă cu ideea de delegare a autorității. Menționăm că viziunea școlilor autonome și independente include adesea ideea de concurență școlară, uneori chiar și concurență de piață (în cadrul sistemului voucher, școlile intră în competiție pentru elevi, cu scopul de a-și maximiza veniturile). Deducem implicit că “pierzătorii” acestei competiții vor dispărea, cumva, de pe piață¹³. Este, însă, dificil să ne imaginăm cum ar putea acest lucru să fie organizat într-o manieră metodică.

Aceste lucruri ne permit să spunem că – de pildă – Anglia și Polonia au ales să descentralizeze învățământul către autoritățile locale. Acestea în ciuda faptului că în Anglia este o obligație națională pentru fiecare Autoritate Locală pentru Învățământ (ALI sunt autoritățile locale responsabile cu educația) să definească o formulă, care stabilește bugetele tuturor școlilor, administrate de o anumită ALI. De vreme ce formulele sunt definite la nivel local, acestea exprimă preferințele locale. Pe de altă parte, Lituania a optat pentru descentralizarea către școli și introduce acum o formulă națională, care stabilește bugetele fiecărei școli din țară.

Descentralizarea învățământului pe funcții

Am ajuns acum la cea de-a doua opțiune de definire, și anume cum va împărțit pe etape procesul de descentralizare. De vreme ce educația este un sistem complex, este puțin probabil ca vreo țară să ia în calcul introducerea descentralizării totale într-un singur pas. Este mai prudent să definești etape succesive de descentralizare, cu niște mecanisme adecvate de monitorizare, astfel încât să se poată analiza progresul și, dacă este necesar, să se ia măsuri de corecție. Această etapizare a descentralizării educației poate fi organizată în mai multe feluri. Vom dezbate în cele ce urmează două cazuri opuse.

Primul caz este descentralizarea educației pe funcție. Aceasta înseamnă că strategia de descentralizare definește diferite etape, etape în care mai multe funcții din învățământ sunt transferate autorităților locale¹⁴. Cu fiecare funcție, se presupune că vor fi transferate și anumite puteri administrative, precum și fonduri. Se poate defini un anumit număr de funcții, care pot fi transferate separat sau grupate laolaltă în combinații diverse:

1. Transportul elevilor,
2. Căminele elevilor, cantinele și serviciile similare,
3. Fondurile de mentenanță (încălzire, energie, reparații minore și altele),
4. Salariile personalului tehnic (personalul de curățenie, de la bucătărie, tehnicieni etc.),
5. Salariile personalului de ajutor (contabili, pedagogi, personalul medical),
6. Salariile profesorilor și personalului din administrație,

¹³ Închiderea de școli ridică probleme importante de politică, probleme care nu pot fi discutate exhaustiv aici. În particular, este foarte greu de văzut modul în care mâna invizibilă a pieței poate fi compatibilă cu nevoia de transfer ordonat al elevilor de la școala cu probleme, astfel încât să se asigure dreptul constituțional pentru toți copiii.

¹⁴ Sau către școli, desigur, ambele opțiuni fiind posibile. Pentru a se evita redundanța, pornesc de la premisa – în acest subcapitol și în următorul – că s-a optat pentru descentralizarea către autoritățile locale.

De obicei, mentenanța și transportul elevilor devin primele responsabilități administrative a autorităților locale, urmând ca salariile profesorii să încheie procesul. Pe lângă autoritatea managerială asupra anumitor funcții, trebuie delegate și fondurile corespunzătoare la niveluri mai mici, pentru finanțarea funcțiilor respective. Efectul net este că, în timp ce toate autoritățile locale au anumite sarcini administrative în anumite părți ale sectorului educație, responsabilitatea principală – precum și cea mai mare parte din bugetele școlii – rămâne sub controlul central al Ministerului până la finalul procesului de descentralizare.

Descentralizarea pe funcție este utilă atunci când autoritățile locale nu i se poate încredința menținerea disciplinei bugetare, și are experiență limitată în administrarea sarcinilor sociale complexe. Preluând inițial anumite responsabilități limitate în sector, acestea vor avea timp să-și clădească capacități, să angajeze personalul necesar și să dobândească experiență. În timp, responsabilitățile acestea vor crește, ca și aptitudinile acestea și fondurile pe care trebuie să le cheltuiască. De vreme ce toate municipalitățile primesc același set de funcții este posibil să se utilizeze o formulă de finanțare a acestor funcții.

Ca aspect negativ putem, menționa că transferul către autoritățile locale a responsabilităților-cheie, anume în ceea ce privește administrarea rețelelor școlare locale, va fi întârziat până la terminarea întregului proces de descentralizare. Astfel principalele provocări ale învățământului primar, restructurarea sectorului, vor rămâne fără răspuns. Bugetele școlii devin fragmentate, cu o parte controlată de autoritățile locale, și o alta de către Minister. Acest fapt va duce la o alocare și folosire a resurselor ineficientă. Fragmentarea slăbește, de asemenea, implicarea politică a autorităților locale în școli. Mai mult decât atât, în fiecare etapă autorităților locale li se încredințează fonduri sporite pentru învățământ, iar formula de alocare a acelor fonduri probabil va trebui să fie schimbată de la etapă la etapă, violându-se astfel principiul finanțării stabile și anticipate.

O variantă a acestei abordări este descentralizarea pe nivel de învățământ, adică etapizarea descentralizării astfel încât școlile primare sunt transferate autorităților locale într-o etapă anterioară, separată de transferarea școlilor secundare. De vreme ce, fără îndoială, administrarea școlilor primare este o sarcină mai ușoară, o astfel de etapizare ar permite clădirea graduală a capacităților și ar putea fi considerată mai sigură. De exemplu, Polonia a descentralizat toate grădinițele către autoritățile locale în 1990, școlile primare între 1992 și 1996 și liceele abia în 1998. În final, în 2000, instituțiile de învățământ conexe (cămine, cabinetele de asistență psihopedagogică pentru elevi, biblioteci etc.) au fost descentralizate.

Descentralizarea învățământului pe municipalități

O procedură alternativă este definirea etapelor de descentralizare a educației într-o așa manieră încât municipalitățile selectate/autoselectate să preia școlile ca instituții complete, cu toate bugetele acestora. Progresia procesului de descentralizare va consta într-un număr mai mare de jurisdicții care să-și asume controlul sistemelor de învățământ locale, până când, la un anumit moment, aceasta ar deveni obligatoriu pentru toate municipalitățile, și atunci procesul de descentralizare va fi complet.

O asemenea abordare este utilă deoarece autoritățile locale, la momentul transferului de responsabilități în învățământ, vor deveni proprietarii de drept și administratorii școlilor. Directorul școlii nu va mai fi o slugă la doi stăpâni. Mai important decât atât, această abordare recunoaște că anumite jurisdicții (în principal, orașele mari) ar putea să-și preia și să-și administreze școlile mult mai repede decât alte jurisdicții (de exemplu, comunitățile rurale

ceva mai sărace). Se poate astfel învăța din experiența primilor reformatori, și se poate dezvolta modele de practică bune care să se aplice în jurisdicțiile care au ales să aștepte. Această experiență analizată este exact ceea ce vor face municipalitățile odată ce descentralizarea va fi completă, adică administrarea tuturor funcțiilor din învățământ și a tuturor bugetelor școlii.

Pe partea negativă, putem observa că, pentru un număr de jurisdicții, anii de început vor fi “pierdere de timp”, de vreme ce nu vor învăța nimic din administrarea sectorului, și nu-și vor dezvolta aptitudini și capacități noi. Și finanțarea ar putea fi o problemă, deoarece până la finalul procesului țara va fi divizată în două părți distincte, care vor avea diferențe în administrarea și finanțarea educației. Ministerul va trebui să producă două mecanisme financiare, unul valid pentru municipalitățile care și-au preluat deja școlile, și altul pentru acelea care încă nu au făcut acest lucru.

Polonia a optat pentru descentralizarea învățământului primar *către municipalitate*, iar procesul a durat din 1992 până în 1996. Inițial, autoritățile locale au preluat școlile primare pe bază de voluntariat, semnând contractele corespunzătoare cu Ministerul. Cât despre școlile secundare, Polonia a încercat o abordare similară între 1996 și 1998 printr-un proiect-pilot cunoscut ca “programul orașelor mari”; totuși nu a fost un succes complet, multe orașe retrimițând școlile secundare spre controlul central¹⁵. Spre deosebire de Polonia, Macedonia a ales descentralizarea *pe funcție*, în două etape: în timpul fazei 1 cheltuielile materiale, iar în faza 2 salariile pentru profesori și pentru personalul tehnic¹⁶. Această etapizare a fost, de fapt, impusă de către Ministerul macedonean al Finanțelor, temându-se că autoritățile locale vor atinge deficite mari.

Finanțarea învățământului din venituri proprii

O a treia opțiune fundamentală care trebuie hotărâtă este sursa fondurilor pentru învățământ. În cazul de față presupunem că s-a optat pentru descentralizarea către autoritățile locale¹⁷. Ca și în cazul subcapitolelor anterioare vom discuta două cazuri extreme de finanțare din venituri proprii și din alocații pentru învățământ, și vom concluziona cu câteva comentarii despre soluții de mijloc.

Venitul propriu al municipalității înseamnă orice venit fără legătură directă cu o anumită destinație, și care poate fi cheltuit pe orice funcție exercitată de municipalitate. În economiile aflate în tranziție, principalele surse ale venitului propriu sunt taxele locale și impozitele, precum și cotele din taxele naționale¹⁸. Taxele locale includ taxe pe proprietate, deși adesea există multe taxe și impozite speciale specifice diferitelor țări¹⁹. În cazul majorității economiilor în tranziție taxele locale nu reprezintă un flux de venit suficient de robust pentru a putea suporta o obligație atât de mare cum este educația²⁰. Cotele din impozitul pe venit (PIT) și pe profit (CIT) sunt definite în legile fiscale naționale și constituie un venit

¹⁵ Principala problemă a apărut odată cu mecanismul de finanțare. Vezi Kowalik (ed.) (1999) sau Levitas, Herczyński (2002).

¹⁶ Faza I ar trebui să demareze la mijlocul lui 2005, faza II trei ani mai târziu.

¹⁷ În cazul descentralizării către școli, finanțarea acestora trebuie să se bazeze pe transferuri directe de fonduri către școlile propriu-zise, conform unei proceduri naționale de alocare. În privința școlilor, nu este foarte important dacă aceste fonduri vin direct de la bugetul central sau prin mijlocirea bugetelor autorității locale.

¹⁸ Veniturile în urma vânzării de proprietăți se înscriu ca venituri proprii.

¹⁹ Polonia, de pildă, are o taxă pe câini, care reprezintă, desigur, un venit propriu al autorității locale.

²⁰ Taxa pe proprietate e o sursă-cheie de fonduri pentru educație în districtele școlare din S.U.A.

semnificativ, cel puțin la nivel global. Totuși, distribuția acestora între diversele autorități locale este foarte inegală.

Acest lucru face finanțarea învățământului din venituri proprii destul de problematică. În cazul educației – o obligație constituțională – diferențele extreme dintre diferitele jurisdicții nu pot fi acceptate, din punct de vedere politic²¹. Ca atare, dacă veniturile proprii ar fi utilizate pentru învățământ, ar trebui introdus un sistem de echilibrare cât se poate de puternic. Scopul sistemului de echilibrare ar fi, desigur, ajutorarea municipalităților mai sărace prin creșterea alocării pentru educație. Totuși, definirea nivelului corect de echilibrare nu este o problemă neesențială. Dacă se va folosi o valoare medie din cheltuielile per elev, Guvernul va avea o responsabilitate nelimitată: cu orice creștere a cheltuielilor pentru educație în orașele bogate, Guvernul va trebui să crească suma de echilibrare pentru ca - în consecință - să crească ajutorul dat municipalităților mai sărace. Dacă se va folosi ca nivel-țintă un standard absolut, Ministerul va trebui să-și apere public acel standard ca fiind suficient și adecvat. Acest lucru nu este ușor, pentru că este simplu să argumentezi că finanțarea educației nu e niciodată suficientă.

Totuși, fundamentarea finanțării educației pe propriile venituri are meritele ei, fiind, de asemenea, o propunere recurentă în diferite țări²². Din două motive. În primul caz, autoritățile locale sunt cât se poate de libere în cheltuirea propriilor venituri, și, ca atare, această modalitate de finanțare nu le limitează libertatea. Aceeași este situația și în cazul veniturilor din sistemul de echilibrare. Iată de ce multe autorități ar putea prefera această abordare, în special orașele, care, desigur, vor beneficia de acest sistem.

În cazul al doilea, această finanțare promite să absolve autoritatea centrală de orice responsabilitate în ceea ce privește finanțarea învățământului. Într-adevăr, dacă se stabilește ca educația să fie finanțată din veniturile proprii ale municipalității, decizia sumelor de bani care vor fi cheltuite pe educație și modul în care se vor face aceste cheltuieli vor fi responsabilitatea municipalității. Ministerul poate spera să se poată concentra pe reformele programatice și pe monitorizarea calității. Totuși, cum am argumentat mai sus, nevoia de a defini niște standarde financiare va reapărea atunci când sistemul de echilibrare va fi introdus, ducând iar Ministerul în mijlocul dezbaterii despre finanțarea educației.

Finanțarea învățământului din subvenții pentru educație

O sursă alternativă de fonduri pentru învățământ este bugetul central. Acest lucru presupune introducerea unui sistem de subvenții categorice, precum și proceduri care să explice cum vor fi transferate aceste fonduri către autoritățile centrale, care este termenul de alocare al acestor transferuri, cum sunt ele fundamentate, și cum sunt raportate în bugetele autorităților locale²³. O astfel de subvenție va fi pentru educație. Aceasta înseamnă un transfer de fonduri de la bugetul central către bugetul local, transfer efectuat de Ministerul de Finanțe, în cooperare cu Ministerul Educației.

²¹ În SUA, unde educația este finanțată din impozitul pe proprietate, după un deceniu de procese asupra clauzei constituționale a "educației adecvate", multe state au adoptat sisteme de echilibrare foarte puternice, fapt care a redus efectiv dependența bugetelor districtelor școlare de bogăția populației. Vezi Liebman, Sabel (2003).

²² Această propunere reapare adesea în Polonia; în 2004 ea chiar a fost aprobată de o asociație de orașe.

²³ Notăm doar câteva dintre aceste probleme care trebuie rezolvate în legea finanțelor autorității locale.

Atunci când luăm în calcul subvențiile pentru educație apar două probleme. În primul caz Ministerul Educației trebuie să negocieze cu Ministerul de Finanțe (MF), în structura pregătirii bugetului, nivelul total al subvențiilor pentru educație. Aceasta este o sarcină dificilă, deoarece constrângerile bugetare trebuie acomodate cu solicitările semnificative pentru un învățământ adecvat. Unele țări rezolvă această problemă prin definirea totalului subvențiilor ca procent al veniturilor guvernamentale sau PIB, printr-un fel de stabilizare²⁴. Totuși, MF se opune instinctual acestei idei, mai ales atunci când datorită proceselor demografice numărul elevilor scade de la an la an, iar MF va dori să scadă, în consecință, suma totală pentru educație. Ministerul Educației, pe de altă parte, ar putea dori să folosească *dividendele demografice* care rezultă de aici (disponibilitatea acelorași fonduri pentru școlarizarea unui număr mai mic de elevi) pentru a îmbunătăți funcționarea sectorului, de pildă prin creșterea salariilor profesorilor sau prin micșorarea mărimii claselor.

În al doilea rând, subvențiile specifice pentru fiecare municipalitate trebuie definite și calculate în contrast cu finanțarea educației din venituri proprii, unde stabilirea bugetelor educației este răspândită la municipalități. Formula sau formulele necesare calculării subvenției pentru educație prezintă unele provocări. Cele două opțiuni principale sunt fundamentarea calculării subvenției pentru educație pe numărul de elevi sau pe numărul de profesori. Folosirea numărului de profesori pare o alegere naturală, de vreme ce elevul nu are legătură cu nici un cost specific, în timp ce profesorii trebuie să primească salarii. Acest lucru reclamă, totuși, un control foarte strict al numărului de profesori angajați în școală, contrar obiectivelor descentralizării. Ca atare folosirea elevilor ca principala măsură a sarcinilor educației la care trebuie să răspundă autoritățile locale este larg răspândit. Problemele legate de construirea formulei de alocare reale sunt prezentate în Anexa B.

Beneficiul utilizării fondurilor pentru educație este că, în cazul în care sunt calculate pe baza numărului de elevi, vor asigura un nivel al finanțării per elev relativ similar la nivelul întregii țări. În acest sens putem spune că subvenția pentru educație nu numai că se dispensează de nevoia unui sistem de echilibrare pentru învățământ, dar oferă și o anumită echilibrare în sector. Totuși, dificultatea utilizării subvențiilor este că Ministerul trebuie să-și facă publice principiile de alocare, principii care trebuie să fie în conformitate cu politica educațională generală. Strategia națională pentru educație este adesea formulată în termeni atât de generali, încât nu se poate deduce forma și coeficienții formulei de alocare. Uneori e necesar să deduci prioritățile Ministerului *a posteriori*, prin analiza formulei de alocare propriu-zise.

3. Opțiunile de descentralizare și legislația românească recentă

Așa cum am discutat mai sus, România încă nu are o strategie oficială a descentralizării învățământului. Totuși, în ultimii ani s-au consacrat eforturi semnificative noilor principii ale administrării și finanțării educației, sistematizării unor idei în ceea ce privește descentralizarea învățământului și obținerii unor mecanisme ale finanțării educației mai transparente²⁵. Rezultatele acestor eforturi sunt conținute în trei acte legislative recente²⁶, care laolaltă formează cadrul legal pentru descentralizarea educației. Analiza acestui cadru legal ne arată cum reformatorii învățământului din România au reacționat la provocările acestor opțiuni

²⁴ Mai mulți ani Polonia a stabilit subvenția totală pentru învățământ pentru ciclul primar la 12,5% din totalul veniturilor guvernamentale, Levitas, Herczyński (2002). Amendamentul recent la Art. 170 din Legea Învățământului 84/1996 stabilizează cheltuielile pentru învățământ la 4% din PIB (incluzând și învățământul universitar), vezi Legea 354/2004.

²⁵ O mare parte din această activitate este asociată cu activitățile CNFIPS.

²⁶ Legea 349/2004, Legea 354/2004, și *Normele Metodologice*.

fundamentale și ce soluții au fost adoptate. Din nefericire, datorită unor constrângeri impuse – în parte – din afară (constrângeri care nu sunt inerente pentru educație) cum ar fi rolul semnificativ al județelor și lipsa de claritate în ceea ce privește descentralizarea fiscală, noul cadru este neclar și conține prevederi legale contradictorii. Descoperirile principale ale analizei sunt cuprinse mai jos (vezi Anexa D pentru o analiză mai detaliată).

Ca răspuns la opțiunile de descentralizare, noul cadru legal:

1. Conține elemente ale descentralizării atât către școli, cât și către autoritățile locale. Structura managerială a școlilor este întărită prin crearea unui Consiliu Administrativ, deși nu i s-au atribuit puteri decizionale. Totuși, legile sunt neclare în ceea ce privește bugetul școlii. De asemenea, rolul autorităților locale a crescut, dar divizarea responsabilităților între județ și localitate trebuie clarificate mai departe;
2. Își propune în mod clar să descentralizeze învățământul pe jurisdicții, nu pe funcții. Acest lucru se realizează prin introducerea județelor pilot, unde se va testa mai întâi descentralizarea. Totuși, implementarea pilotării se lovește de un număr de probleme, discutate în Anexa E;
3. Nu clarifică întrebarea dacă școlile vor fi finanțate din venituri proprii sau din subvenții. Reformatorii învățământului se tem, pe bună dreptate, să folosească veniturile proprii ale localității ca sursă pentru finanțarea învățământului, dar nu pot utiliza subvenții, fiindcă sistemul de subvenționare nu e în vigoare. Ca atare, soluția adoptată este neclară și poate genera conflicte.

Mai mult decât atât, noul cadru legal fundamentează sistemul de finanțare pe conceptul de *cost standard*, introdus în Legea 354/2004 și dezvoltat în *Normele Metodologice*. Totuși, chiar și *Normele Metodologice* mai detaliate și specifice nu spun clar dacă costurile standard vor fi valabile pentru întreaga țară, sau vor fi legate de diverse costuri per elev definite pentru anumite județe. Eforturile de calculare a costului standard, făcute de CNFIPS, nu au fost încă încununuate de succes și sunt motive întemeiate să ne temem că acestea vor fi foarte greu de stabilit²⁷.

Sistemul costurilor standard lasă, de asemenea, deschis gradul de autonomie pe care o vor avea diferitele nivele ale autorităților asupra alocării fondurilor destinate educației. Vor fi trei niveluri de alocare (de la nivel central la județe, de la județe la localități, de la localități la școli), lăsându-se loc autonomiei decizionale și exprimării de diverse strategii educaționale de către diverși stakeholder-i din învățământ, sau sistemul se va baza pe aplicarea automată a costurilor standard, și alocarea la fiecare nivel va fi un simplu calcul, care nu va lăsa loc de preferințe locale? Această nesiguranță reflectă mai puțin clar divizarea responsabilităților în sector.

Ca o concluzie, cadrul legal este confuz și neconsecvent. Pașii spre descentralizare bazați pe acest cadru vor fi periculoși dacă toți stakeholder-ii din învățământ ar încerca să-și exercite noile puteri extinse, și vor apărea conflicte inerente. Ar fi chiar mai rău dacă, datorită dominației continue a Inspectoratelor Școlare, localitățile și școlile vor fi prea timide și vor evita să aibă inițiative proprii. Acest fapt pune Ministerul într-o postură foarte dificilă față de pașii de reformă urmăriti. Vom reveni la discuția despre opțiunile viitoare în capitolul următor.

²⁷ Calculele CNFIPS pentru costurile standard se bazează pe diverse presupuneri în ceea ce privește mărimea școlii și a clasei, normele didactice, normele materiale și prețurile diferitelor intrări. Nu se bazează pe costurile istorice reale de asigurare a școlarizării în România.

4. Concluzii și recomandări

Noul Ministru al Educației și Cercetării își preia funcția cu noi provocări în ceea ce privește descentralizarea educației, dar și cu noi oportunități și o perspectivă mai lungă. În lumina discuției noastre de mai sus, recomandarea noastră cea mai puternică este ca proiectul de pilotare să fie amânat un an, până în ianuarie 2006, pentru a se evita riscul eșecului unei pilotări timpurii. Timpul astfel câștigat trebuie să fie folosit intens, astfel încât după un an de zile România să fie bine pregătită pentru pilotare și pentru descentralizarea învățământului în general.

Pentru a realiza aceste lucruri, Ministerul trebuie să revizuiască principalele opțiuni ale descentralizării și finanțării învățământului, trebuie să analizeze situația curentă a școlilor românești și să identifice cele mai mari provocări care vor apărea, trebuie să adopte o strategie de descentralizare scurtă dar consistentă, care va defini în mod clar noua alocare de responsabilități în acest sector. Noua strategie ar trebui să răspundă tuturor opțiunilor ridicate în capitolul 2 al acestui raport. Ca un minimum, noua strategie ar trebui să definească autonomia școlii și ar trebui să crească puterile directorilor de școli la nivelul angajărilor și calității, să definească responsabilitățile localităților de a stabili bugetele școlilor și de a monitoriza execuția acestora, și ar trebui să reducă puterile Inspectoratelor Școlare și ale județelor.

O astfel de strategie, definită pe etape și convenită cu Ministerul de Finanțe, ar trebui să devină baza pentru inițiative legislative. Legile ar trebui să fie lipsite de ambiguități și să fie clare. Ar fi mai bine să se amâne transferul anumitor responsabilități către autoritățile locale pentru ceva vreme (de pildă, în ceea ce privește închiderea de școli), decât să li se ofere acestora roluri prost definite. Nu trebuie definite în legi toate detaliile mecanismelor financiare²⁸, Astfel că Ministerul ar trebui să încerce să simplifice și să eficientizeze prevederile financiare ale legilor amendate. Dacă adoptarea de către Parlamentul României de noi legi corectate va fi un proces lung și dificil, MEdC ar putea încerca să adopte o lege simplă "generală" pentru pilotare, așa cum se va discuta în Anexa E. În cazul în care și acest lucru este imposibil, MEdC ar putea impune Art. XXX din Legea XXX care acordă autorităților locale o libertate semnificativă de experimentare, și să interpreteze această libertate ca o abilitate de a introduce inovații experimentale în cooperare cu Ministerul.

Strategia îi va permite MEdC să efectueze analize ale costului curent de asigurare a educației în România, și, de asemenea de a adopta o formulă financiară transparentă, în acord cu strategia. MEdC trebuie să obțină date bune despre nivelul școlilor și să-și fundamenteze analiza asupra finanțării educației românești pe aceste date (Anexa C propune câteva acțiuni simple care pot fi îndeplinite aproape imediat pentru a se realiza aceste obiective). Odată ce datele vor fi disponibile la nivel central, MEdC va putea începe să le analizeze pentru a identifica principalii driveri ai costurilor diferențiate de asigurare a educației în România. Un exemplu bun este nevoia rezolvării costurilor relative per elev din școlile rurale și urbane²⁹. Rezolvarea acestor probleme ar putea duce la propunerea unei formule de alocare, cu structura discutată în Anexa B, de exemplu.

²⁸ Legea 354/2004 conține multe detalii inutile despre finanțarea de bază și cea complementară, probabil fiind rezultatul previziunilor și planificării tuturor activităților din sector, contrare, mai degrabă, agendei de descentralizare, și cu constrângeri față de libertatea MEdC de a reacționa la noi provocări.

²⁹ Vezi comentariile de la Anexa D și Anexa C.

Pe baza strategiei adoptate de descentralizare a educației, folosind noul cadru legislativ amendat și rezultatele analizei despre finanțarea educației MEdC ar putea planifica, în sfârșit, un proiect pilot sigur și inovativ, care, în același timp, va testa noile aranjamente financiare și administrative, și va introduce mai multă autonomie la nivelul școlilor și localităților.

Acesta este un plan dificil și prezintă provocări. În încercarea de a-l implementa, Ministerul trebuie să monitorizeze diversele sale elemente pentru a reuși să atingă o armonie și o consistență. Ca atare MEdC trebuie să investească instituțional în agenda de descentralizare și să stabilească structurile interne corespunzătoare. Ca primă unealtă de definire a strategiei de descentralizare și pentru a incuraja consensul, MEdC s-ar putea folosi de noul Comitet Tehnic Interministerial pentru Descentralizare, precum și de Grupul de Lucru pentru Descentralizarea Educației. Acestea vor asigura și cooperarea instituțională cu Ministerul de Finanțe, cooperare extrem de necesară pentru succesul noilor mecanisme financiare în acest sector. Grupul de Lucru ar putea fi însărcinat cu supravegherea execuției planului conturat mai sus, începând cu analiza și adoptarea strategiei și terminând cu un plan de implementare a pilotării. Totuși, este foarte important ca Grupul de Lucru să fie bine poziționat în MEdC, prin, de exemplu, raportarea către Ministru sau către Secretarul de Stat.

Din nefericire, două instituții donatoare cheie care oferă asistență tehnică sunt, în prezent, închise³⁰. În ceea ce privește provocările, Ministerul trebuie să încerce să mobilizeze resursele românești existente cât mai mult posibil. Rapoartele disponibile indică faptul că România are un număr de experți serioși care pot contribui la eforturile de descentralizare, dacă vor fi invitați de către Minister³¹. Implicarea acestora este foarte importantă pentru succesul proiectului.

Descentralizarea educației este un proces complex, care include două părți: guvernul central, care decide să-și transfere din autoritatea din acest sector către autoritățile locale și către școli, care vor prelua această autoritate. Cele două părți inițiază un fel de contract, care va implica responsabilități reciproce. Autoritățile locale devin responsabile cu câteva elemente ale procesului educațional, o responsabilitate foarte importantă prin prisma faptului că oferirea de educație adecvată este o obligație constituțională. În schimb, guvernul central este obligat să asigure o finanțare corespunzătoare pentru funcțiile transferate, și să asigure un mediu legislativ stabil. Contractul va include planificarea transferului responsabilităților și monitorizarea sistemului.

Succesul acestui contract depinde de motivația celor două părți și de reguli tranzacționale clare, juste și stabile. Aceasta înseamnă că – în timp ce succesul procesului de descentralizare va fi împărțit între MEdC și autoritățile locale – responsabilitatea de a defini o bază legislativă adecvată și mecanismul financiar cad doar în seama Ministerului.

³⁰ Acestea sunt proiectul GRASP fondat de USAID, închis în Decembrie 2004, și proiectul DFMP fondat de DFID, care urmează să fie închis în Martie 2005.

³¹ Ca să dăm doar două exemple, dl. Sorin Ioniță a scris un raport foarte tăios și util despre descentralizare, Ioniță (2003), iar dl. Bogdan Voicu a scris o analiză foarte perceptivă a finanțării învățământului românesc, Voicu (1999).

Referințe

- M. Aldcroft, *Romania Education Funding: methodology for data analysis*, raport Bannock DFMP, București 2003
- S. Barro, *Money, Students and Teachers*, RTI Varșovia, 2000
- S. Caraman (ed.), *The Status of Fiscal Decentralization in Romania*, raport pentru Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România, București 2003
- I. Dogaru, *Formula de finantare a invatamantului preuniversitar din Romania*, CNFIPS, București 2002
- B. Fraser, *Education Funding Formulae*, raport Bannock DFMP, București 2003
- B. Fraser, *Proposal for a Revised Resource Allocation System in Education*, raport Bannock DFMP, București 2003
- B. Fraser, *Implementing norms of the funding and management of education units*, raport Bannock DFMP, București 2004
- J. Herczyński, *Raport inițial*, CNFIPS, București 2004
- J. Herczyński, M. Herbst, *Pierwsza Odłona*, Klub Obywatelski, Varșovia 2002
- S. Ionita, *Halfway there: Assessing Intergovernmental Fiscal Equalization in Romania*, SAR Working Papers 25, Ianuarie 2003
- J. Kowalik (ed.), *Samorzady a szkoły podstawowe*, FRDL Varșovia 1999
- T. Levitas, *Preparing for Education Decentralization in Macedonia: Issues, Directions, Actions*, raport LGRP, Skopje 2002
- T. Levitas, J. Herczyński, *Decentralization, Local Governments and Education Reform in Post-communist Poland*, in K. Davey (ed.) *Balancing National and Local Responsibilities*, LGI Budapesta 2002, paginile 114 la 190
- J. Liebman, Ch. Sabel, *A Public Laboratory Dewey Barely Imagined: the Emerging Model of School Governance and Legal Reform*, North Carolina Law Revue (81) Nr. 4, Mai 2003
- Ministry of Education and Research, *Methodological Norms for Financing and Administration of Pre-University Education Units*, București, Decembrie 2004
- K. Pallai (ed.), *Draft Policy Paper: Decentralization*, raport GRASP, București 2003
- A. Popescu, *Raport inițial*, București 2004
- Parlamentul României, *Legea 349/2004*, București 2004
- Parlamentul României, *Legea 354/2004*, București 2004

B. Voicu, L. Begu, *An Analysis of the Structure, Costs and Efficiency of Romania's Pre-University Education System*, raport Banca Mondială, București 1999

World Bank, *Romania Education Policy Note*, biroul Banca Mondială, București 2002

Anexa A. Fragmentarea finanțării învățământului în România.

Sistemul prezent al finanțării învățământului românesc arată o fragmentare remarcabilă. Principalul element al acestei fragmentări este divizarea finanțării în două categorii de bază:

1. Costurile de mentenanță, finanțate de autoritățile locale,
2. Salariile, finanțate de autoritatea centrală prin subvenții către județe.

Guvernul finanțează, de asemenea, costurile manualelor (achiziționate la nivel central de către MEdC) și alte costuri, incluzând aici bursele și transportul elevilor.

În prezenta Anexă vom descrie pe scurt cum sunt organizate ambele categorii de cheltuieli în prezent și vom discuta nevoia de a introduce un sistem regulamentar al subvențiilor interguvernamentale și de a include costurile de mentenanță în mecanismul general de alocare. Vom încheia cu o propunere simplă care va arăta cum se poate realiza acest lucru.

Costurile de mentenanță

Costurile de mentenanță includ toate cheltuielile materiale ale școlilor, cum ar fi încălzirea, electricitatea, apa și colectarea gunoiului, precum și materialele utilizate de școli pentru activitățile acestora. Mentenanța include, de asemenea, mici reparații necesare pentru funcționarea școlilor. Aceste costuri sunt acoperite de autoritățile locale. Acestea nu primesc vreo subvenție specifică de la bugetul central pentru aceste cheltuieli, considerându-se că aceste cheltuieli sunt *sarcinile proprii* ale autorităților locale. În acest sens, autoritățile locale trebuie să folosească venituri nealocate, dintre acestea principalele fiind veniturile proprii și taxele împărțite, adică o parte din taxele naționale reținute la nivel local³².

Sursa principală, impozitul pe venit (IV) se împarte după cum urmează: 63% rămâne la autoritatea locală, în timp ce 37% revine bugetului de stat³³:

Cota din IV	Beneficiar	Motiv
36%	Consiliul local	Necesar cheltuieli proprii
10%	Județ	Necesar cheltuieli proprii
17%	Județ	Reechilibrare, pentru echilibrarea bugetelor locale

Distribuirea cotei locale din impozite este foarte importantă, deoarece arată în mod evident faptul că aproape jumătate din IV de la consiliile locale este colectat de către județ și redistribuit la bugetele locale în funcție de regulile și prioritățile consiliului județean (neexistând criteriile naționale pentru echilibrarea la nivel județean, ar putea apărea contacte neoficiale și preferințe). Reechilibrarea se aplică pantru a ajuta consiliile locale să ofere servicii publice, cum ar fi învățământul, sănătatea, transportul etc. Asta implică o politizare a procesului bugetar cu implicații adânci, adică un nivel al autorității locale (județul) decide asupra bugetelor altor autorități locale (consiliile locale) în zonele în care această autoritate nu are responsabilități manageriale (cum ar fi educația).

Merită menționat faptul că consiliul județean nu are date suficiente pentru a analiza nevoile din sector ale consiliilor locale și, ca atare, trebuie să muncească în strânsă colaborare cu Inspectorul Școlar. În aceste condiții aparatul MEdC deconcentrat are unele influențe în ceea

³² Acest sistem puternic descentralizat a intrat în funcțiune în 1995.

³³ Pe baza discuțiilor cu Ministerul de Finanțe. O analiză a finanțării autorității locale este oferită de S. Caraman (ed.), *The status of fiscal decentralization in Romania*, 2003.

ce privește alocarea de fonduri pentru mentenanță, dar acestea sunt foarte indirecte și nu sunt guvernate de o împărțire clară a responsabilităților.

Vedem astfel că jurisdicțiile au în mod semnificativ mai multe fonduri la dispoziția lor și pot cheltui mult mai mult pe funcționarea școlii decât municipalitățile mai sărace. Mai mult decât atât, echilibrarea la care se face referire în componenta de reechilibrare a IV împărțit are un impact limitat, deoarece este foarte localizată. Într-adevăr, vor exista multe județe relativ bogate care vor dispune de fonduri semnificative pentru reechilibrarea bugetelor. În același timp, județele mai sărace din Moldova, de exemplu, vor avea și ele propriile fonduri pentru reechilibrare, dar mult mai mici. Un sistem de echilibrare corect ar trebui să includă întreaga țară, și să recunoască național, nu numai local, deferența de bogăție între autoritățile locale. România are un sistem național de echilibrare, care se află într-un flux continuu³⁴, și este mai degrabă netransparent și alocă fondurile din nou spre județe, lăsându-le acestora dreptul de a distribui aceste fonduri autorităților locale³⁵. Acest sistem a folosit aproape 7.3% din IV în 2002, ceea ce reprezintă aproape 46% din totalul național al fondurilor de echilibrare³⁶.

Drept urmare, există diferențe regionale foarte severe în ceea ce privește cheltuielile de mentenanță per elev (la nivelul județelor). Aceste diferențe nu sunt monitorizate de către reprezentanții din județe ai MEdC – Inspectoratele Școlare – în parte fiindcă acestea nu au primit instrumente administrative și responsabilități pentru a face acest lucru. Responsabilitatea pentru stabilirea părții de mentenanță și de materiale din bugetele școlii rămâne, așadar, exclusiv la nivelul autorităților locale, și se pare că acestea se bucură de o libertate remarcabilă în acest sens. De pildă, într-una din școlile pe care le-am vizitat venitul propriu generat de școală era unul considerabil, deoarece școala respectivă și-a transformat un cămin neutilizat într-un fel de hotel cu prețuri reduse, și i s-a permis să păstreze întreg venitul generat în acest fel. Drept urmare autoritatea locală a luat decizia de a nu alocă fonduri de mentenanță de la bugetul său către această școală. Lăsând la o parte întrebarea dacă aceasta a fost o decizie rațională³⁷, observăm aici o diferență acută față de celelalte școli, care – în ceea ce privește finanțarea pentru mentenanță – depind integral de bugetul consiliului local. Acest caz ne arată, de asemenea, că nu există niște standarde de finanțare uniforme pe care autoritățile locale ar trebui să le urmeze.

Oricum, merită arătat că în cele câteva școli pe care le-am vizitat am văzut semne clare de investiții foarte recente (în ultimii doi ani) de către autoritățile locale. Din moment ce nu există fonduri de investiții de capital alocate pentru învățământ de la bugetul central, toate acele îmbunătățiri ale echipamentului școlii trebuie că au fost finanțate din resurse locale. Astfel consiliile locale trebuie că și-au analizat opțiunile și posibilitățile bugetare, și au decis

³⁴ Criteriile folosite de acest sistem se schimbă de la an la an și sunt parte la legile bugetare. O discuție foarte concentrată pe ambele sisteme de echilibrare este oferită de S. Ioniță *Halfway there: Assessing Intergovernmental Fiscal Equalization in Romania*, 2003. Sistemul național este analizat, de asemenea, în S. Caraman (ed.), *The status of fiscal decentralization in Romania*, 2003.

³⁵ Observăm că un sistem de echilibrare bun ar trebui să se bazeze pe norme și standarde comune, și ar trebui aplicat uniform și transparent pentru toate autoritățile locale. Este evident că nici sistemele de echilibrare de la nivel județean, nici sistemul național de echilibrare nu îndeplinesc aceste criterii.

³⁶ Vezi S. Ioniță (2003).

³⁷ Această evaluare va trebui să includă o comparație a tuturor bugetelor de mentenanță ale școlilor din zonă și răspunsul la întrebarea dacă gradul de îndeplinire a nevoilor școlilor este mai mult sau mai puțin similar. Dacă bugetul de mentenanță al unei școli este semnificativ mai mare sau mai mic decât bugetele de mentenanță ale școlilor din vecinătate, și – mai mult decât atât – dacă diferența nu face parte dintr-o politică conștientă a autorității locale care să recunoască diferențele nevoi ale școlilor respective, am putea spune că aranjamentul la care s-a ajuns nu este justificat.

asupra priorităților în sector. Asta înseamnă că – chiar cu responsabilitățile manageriale foarte limitate din sector – consiliile locale au început deja să se comporte ca proprietari ai școlilor.

Salariile personalului didactic

Partea de salarii din bugetul școlii – în contrast – este foarte strict controlată de către un sistem elaborat de norme de angajare. Într-adevăr, anual, toate școlile primare trimit către Inspectoratele Școlare planurile de școlarizare. Planurile de școlarizare includ numărul de elevi, de clase, de posturi didactice, și personalul nedidactic (administrativ și tehnic), și trebuie verificate de către Inspectoratul Școlar în ceea ce privește buna aplicare a normelor. Normele includ:

1. mărimea clasei (10 - 20 pentru grupele preșcolare, 10 - 25 pentru clasa 1, 10 - 30 pentru clasa a 5-a, în timp ce clasele intermediare vor continua pur și simplu cu numărul din anul școlar precedent),
2. norma de ore pe clasă (maximum 30 de ore pe săptămână),
3. norma didactică pe profesor (18 ore pe săptămână),
4. norma pentru personalul nedidactic.

Inspectoratul Școlar centralizează planurile de școlarizare ale școlilor într-un plan județean de școlarizare trimis către MEdC. Este clar că nu se mai poate verifica dacă normele de angajare sunt aplicate corect la acest nivel de centralizare. În schimb, planurile de școlarizare centralizate servesc ca un plan de angajare pentru județ, principalul scop al lor fiind planificarea bugetară. În cele din urmă, MEdC stabilește planul național de școlarizare prin centralizarea planurilor de la nivel județean, iar planul național este aprobat prin hotărâre de guvern. Teoretic, acest lucru ar trebui să furnizeze un sistem comprehensiv de separație a puterilor, practic, însă, se observă o disoluție a responsabilităților. Deși e clar că principala autoritate managerială cade în sarcina Inspectoratelor Școlare, deciziile acestora nu sunt ultime și – teoretic – sunt supuse verificării și aprobării de către autorități mai înalte, ajungând chiar până al guvern.

Odată ce planurile de școlarizare au fost aprobate, acestea sunt folosite pentru a se determina partea de salarii la bugetul educației de la nivelul județelor. Aici, iarăși, Ministerul de Finanțe depinde de datele furnizate de Inspectoratele Școlare, și anume datele necesare stabilirii salariilor profesorilor (nivelurile de educație, vechimea, calificările profesionale). Bugetul național stabilește nu doar veniturile județelor, ci și cheltuielile acestora din sector. Acest fapt plasează județele în cadrul autorității centrale, în ciuda faptului că consiliile lor sunt organisme alese local³⁸. Astfel necesarul de cheltuieli specifice al județelor pentru salariile din învățământ se definește la nivelul bugetului central.

Totuși, în prezent România nu beneficiază de vreun sistem de transfer de la bugetul central la autoritatea locală, în afară de subvențiile pentru investiții. Acest lucru face ca justificarea corectă a acestor transferuri la nivel central să fie imposibil de realizat. Soluția adoptată de către Ministerul de Finanțe este utilizarea de partide contabile negative din venitul TVA de la bugetul central, cu alte cuvinte fondurile determinate pentru salariile personalului didactic și nedidactic sunt contabilizate ca valori negative în buget unde se definesc veniturile din TVA³⁹. Este o practică contabilă foarte ciudată, și falsifică cifrele veniturilor bugetare globale

³⁸ Într-adevăr, bugetul național al României include cheltuielile județelor sector cu sector, pe lângă cheltuielile ministerelor. Doar bugetele consiliilor locale sunt astfel independente, cel puțin formal.

³⁹ Veniturile TVA au fost alese pentru simplitate și fiindcă acest flux este suficient de robust pentru a susține o asemenea contabilitate negativă. Orișicât, nu există nici o legătură bugetară (dincolo de contabilitate) între

de vreme ce totalul pentru venitul TVA este semnificativ mai mic decât veniturile propriuzise. În același timp se subestimează partea de cheltuieli a bugetului central prin aceeași valoare. Deși se poate argumenta că acest sistem de contabilitate este o soluție practică la o problemă a finanțelor publice care ține de sistem, este în același timp evident că această soluție este una temporară și că problema de sistem ar trebui rezolvată prin adoptarea unei legi raționale pentru finanțarea autorităților locale. Această lege trebuie să definească diferite transferuri posibile către autoritățile locale (subvenții pe categorii, subvenții generale, subvenții de investiții, subvenții de echilibrare), și procedurile bugetare și cerințele de raportare pentru acestea.

Odată ce bugetul de stat este aprobat, județele hotărăsc bugetele pentru educație pentru toate consiliile locale. Este mai mult sau mai puțin un exercițiu mecanic, de vreme ce alocarea pentru salariile din învățământ era bazată pe supuneri ale județelor (laolaltă cu Inspectoratele Școlare). Autoritatea locală doar transferă aceste fonduri către școli (sunt plătite cash către angajați). De vreme ce consiliile locale nu au nici o influență asupra sumelor plătite, rolul lor în această parte a bugetelor școlii pare a fi pur tehnic⁴⁰.

Putem încheia spunând că în timp ce partea de mentenanță din cadrul finanțării educației a fost descentralizată excesiv, fără mecanismele corecte de monitorizare, partea de salarii rămâne strict centralizată și controlată.

Problemele principale ale sistemului de finanțare curent:

Scurta descriere de mai sus a sistemului de finanțare a învățământului românesc ridică întrebări semnificative în ceea ce privește strategia de descentralizare care va fi adoptată de către Ministerul Educației și Cercetării. Principalele probleme deschise sunt:

1. România are nevoie de un sistem al subvențiilor guvernamentale transparent și corect, astfel încât finanțarea educației să poată fie așezată pe un fundament legal și sănătos,
2. România trebuie să depășească fragmentarea finanțării învățământului pe salarii și mentenanță.

Ambele chestiuni merg dincolo de sfera de reponsabilitate a MEdC și vor implica în mod crucial Ministerul de Finanțe.

În ceea ce privește prima problemă, observăm că lipsa unei legi a finanțării autorităților locale, care să definească mecanismele bugetare pentru finanțarea funcțiilor delegate autorităților locale, va face urmărirea descentralizării fiscale foarte dificilă. Cu practici contabile cum ar fi înregistrarea valorilor negative în paragrafele veniturilor bugetare, auditul bugetelor locale va fi foarte dificil, Guvernul riscând să piardă controlul asupra funcționării întregului sistem. Este deja foarte dificil să monitorizezi cheltuielile autorităților locale, fiindcă multe dintre acestea nu înregistrează rapoartele bugetare pe sector (astfel încât cheltuielile de mentenanță din învățământ sunt raportate laolaltă cu mentenanța altor facilități, cum ar fi administrația și sănătatea), iar Ministerul de Finanțe nu poate să aplice standarde de raportare uniforme⁴¹. Noua lege a finanțelor autorităților locale ar trebui să corecteze acest lucru și să asigure o finanțare justă, stabilă și transparentă a tuturor funcțiilor delegate

veniturile TVA și alocarea pentru învățământ, contrar a ceea ce cred mulți stakeholder-i din învățământul românesc .

⁴⁰ Din nefericire nu mi s-a putut confirma de către consiliile locale din România, așa încât este posibil ca analiza mea să nu menționeze anumite roluri manageriale și financiare ale consiliilor locale.

⁴¹ Drept urmare, este foarte dificil să evaluezi în prezent cât de mult cheltuiește România pe mentenanța școlilor primare și secundare. Acest subiect va fi discutat în Anexa B.

municipalităților. O parte a cerințelor noului sistem de finanțare al autorităților locale este introducerea unui cadru de echilibrare național viabil.

În ceea ce privește sectorul educație am putea enunța proprietățile de bază ale unui sistem bun de subvenții pentru învățământ. Mai exact, Ministerul ar trebui să ceară ca:

1. Subvențiile să ajungă direct la autoritățile locale care operează școlile, fie ele comune ale județelor, fără alți intermediari,
2. Suma totală a subvențiilor pentru învățământ să se stabilească de legile bugetare românești, principiile alocării acestora către autoritățile locale să fie responsabilitatea MEdC, să fie adoptate public de către Minister și puse la dispoziția tuturor celor interesați,
3. Subvențiile pentru autoritățile locale să se bazeze pe numărul de elevi care frecventează școlile administrate de autoritatea locală respectivă, sau pe numărul celor care folosesc celelalte servicii din învățământ (cămine, transportul elevilor etc.), dar pot depinde de caracteristici specifice ale elevilor,
4. Subvențiile să poată fi folosite doar pentru sectorul educație (pentru a proteja școlile),
5. Felul în care sunt folosite fondurile respective de către autoritățile locale ar trebui să fie disponibile în mod public tuturor celor interesați (transparentă și responsabilitate).

Odată ce vor fi definite subvenții corecte pentru educație de către Ministerul de Finanțe, Ministerul Educației și Cercetării ar trebui să înceapă să schimbe baza de calcul a subvențiilor respective de la numărul de posturi la numărul de elevi⁴². Acest lucru este necesar chiar și pentru proiectul de pilot al descentralizării în județele selecționate.

Cât privește a doua problemă, observăm că fragmentarea finanțării învățământului în România dăunează sectorului în două privințe:

1. De vreme ce unul dintre sub-sisteme se bazează pe taxele împărțite, și celălalt pe sumele calculate⁴³, autoritățile locale vor avea tendința să privească cele două părți ale bugetului școlii separat, deși acestea ar trebui analizate împreună. Într-adevăr, unele investiții în școli (noi echipamente de încălzire) ar putea scădea costurile de mentenanță și ar putea schimba costurile salariale, astfel încât cele două părți din buget sunt strict legate. Mai mult decât atât, orice economie la cheltuielile tehnice ar trebui folosite profitabil pentru angajarea de personal mai bine calificat.
2. Unul dintre sub-sisteme prezintă variații interjudețene semnificative și acest lucru ar trebui compensat printr-un cadru de echilibrare. Celălalt sub-sistem distribuie fondurile mult mai echilibrat și o astfel de echilibrare nu este necesară. O formulă de alocare per elev pentru toate cheltuielile din învățământ – nu doar pentru salarii – ar calma semnificativ nevoia de echilibrare.

Există o soluție aparent simplă la problema fragmentării, dacă presupunem faptul că România a adoptat un sistem sănătos al subvențiilor interguvernamentale. Ideea de bază este să se reducă procentul taxelor împărțite care rămâne la nivel local și să se crească alocarea pentru

⁴² Problemele formulei de alocare per elev pentru alocarea subvențiilor pentru învățământ sunt discutate în Anexa A.

⁴³ Nu este important pentru discuția de față faptul că acest calcul se bazează pe numărul de posturi și nu pe cel de elevi. Desigur, un sistem bun ar trebui să se bazeze direct pe numărul de elevi.

învățământ cu aceeași sumă, astfel încât această schimbare să fie neutră din punct de vedere fiscal pentru Ministerul de Finanțe⁴⁴.

Pentru a adopta această soluție în practică Ministerul Educației și Cercetării ar trebui mai întâi să calculeze care este totalul cheltuielilor pe mentenanța școlilor a autorităților locale⁴⁵. Să presupunem că aceste cheltuieli ale tuturor autorităților locale se ridică la 19% din IV colectat național. În acest caz propunerea ar fi să se reducă cota din IV rămasă la nivelul consiliilor locale de la actualul 36% la 17%, și să se adauge aceste fonduri la subvenția pentru educație la salarii, creându-se astfel o subvenție globală pentru învățământ. Autoritățile locale ar primi aceleași sume de bani ca și anterior acestei operații, așa încât din punctul de vedere al Ministerului de Finanțe operația nu are nici un impact în bugetul național (este neutră din punct de vedere fiscal).

Totuși din punctul de vedere al autorităților locale această operațiune este departe de a fi neutră. Într-adevăr, aceasta va schimba complet principiile de alocare pentru acele 19% din IV. În prezent – ca taxe împărțite – acești bani merg la acele autorități locale unde oamenii își plătesc taxele, adică sunt concentrați la autoritățile locale mai bogate, în special la orașe (București, în speță). După ce schimbarea va fi introdusă acele fonduri vor fi alocate în funcție de numărul de elevi, care este mai mult sau mai puțin proporțional cu numărul populației. Ne putem aștepta astfel la o schimbare masivă pe orizontală a alocării, dinspre orașe, către comunitățile sărace.

Nu încapă nici o îndoială că o astfel de schimbare va fi dificil de acceptat politic dar în opinia mea ea este necesară dacă România dorește să obțină un mecanism de finanțare rațional pentru învățământ. Există două circumstanțe care ar face această schimbare mai ușor de luat în calcul:

1. Schimbarea se va face dinspre autoritățile locale bogate spre cele sărace. Guvernul poate argumenta că acesta este un pas justificat și că redresează inegalitățile istorice. Chiar și după această schimbare Bucureștiul va rămâne cea mai bogată jurisdicție din România.
2. Ar fi bine ca această schimbare să se producă odată cu revizia generală a întregului sistem financiar al autorităților locale din România care, după cum am spus mai sus, este de asemenea necesar. Cu alte cuvinte schimbarea va fi parte dintr-un pachet de reforme mai mare, de care ar trebui să beneficieze toate autoritățile locale din România pentru că oferă stabilitate și transparență. În asemenea condiții ar fi mai ușor de acceptat.

Dacă schimbările vor fi însoțite de transferul responsabilității reale pentru stabilirea și executarea bugetelor locale la consiliile locale, câștigurile globale ale orașelor ar putea depăși pierderile unora dintre veniturile lor.

⁴⁴ Neutralitatea fiscală este crucială dacă ME&C speră să obțină suport din partea Ministerului de Finanțe. Nu afirm că alocarea prezentă pentru învățământ în România este suficientă, dar este important de înțeles că chiar în cadrul limitei generale curente de cheltuieli este posibilă o alocare mai rațională pentru sector.

⁴⁵ Este nevoie de o cooperare bună cu Ministerul de Finanțe, precum și de date mult mai bune decât cele prezente.

Anexa B. O abordare a alocării per elev prin formulă

Scopul acestei Anexe este o discuție asupra unei structuri posibile a formulei de alocare per elev și cum exprimă coeficienții săi opțiunile strategice ale Ministerului Educației și Cercetării (MEC sau Ministerul). Vom discuta, de asemenea, mecanismele-tampon care pot fi utilizate pentru a amortiza șocul de adaptare.

Cele două opțiuni de definire a formulei de alocare per elev (abordările de jos în sus și de sus în jos) sunt discutate la Anexa D⁴⁶. Dificultățile de abordare cu care se confruntă România și dificultățile tehnice de definire a unui cost standard per elev satisfăcător sugerează utilizarea abordării de sus în jos, abordare care va fi folosită în această discuție. Astfel vom presupune că un anumit fond total pentru învățământ se stabilește prin legea bugetului iar rolul MEC este să-l aloce în mod echitabil și transparent către autoritățile locale. Vom presupune, de asemenea, că fondurile pentru școli sunt direcționate către nivelul autorității care este responsabilă cu managementul și finanțarea școlilor respective⁴⁷. Astfel pentru fiecare autoritate locală vom avea numărul total de elevi, împărțit pe tip de școală și pe alte caracteristici relevante pentru costurile reale de funcționare a școlilor.

Vom discuta doar alocarea de fonduri către autoritățile locale. O procedură de alocare separată și foarte diferită trebuie efectuată de către autoritățile locale, care va defini bugetele școlilor respective. Această procedură nu este discutată aici.

Formula de alocare per elev trebuie să recunoască, prin folosirea unor coeficienți numerici, că școlarizarea unor grupuri de elevi este o necesitate mai scumpă decât altele, și că – în consecință – autoritățile locale care conduc școli cu astfel de elevi trebuie să primească de la bugetul de stat resurse în plus. În cele ce urmează vom vedea clase tipice de elevi care pot fi incluse într-o astfel de formulă:

1. Elevi din școlile secundare, și în special din școlile de arte și meserii, datorită timpului de predare suplimentar și costului echipamentelor,
2. Elevii preșcolari, fiindcă aceștia au grupe foarte mici, fapt care crește costurile per elev (grădinițele nu sunt întotdeauna incluse în formula de alocare laolaltă cu școlile primare și secundare),
3. Elevii din școlile rurale, deoarece aici mărimea clasei este foarte mică,
4. Elevii din școlile izolate sau îndepărtate – de pildă din munți – unde consolidarea școlilor nu este posibilă, și unde este necesar ca profesorii să fie plătiți cu salarii mai mari,
5. Elevii din zonele slab populate, unde costurile de transport sunt semnificative,
6. Elevii din minoritățile etnice, datorită efortului de predare adițional în limba maternă,
7. Elevii din familiile sărace, care ar putea avea nevoie de resurse suplimentare pentru a putea fi ținuti în școală (mese subvenționate, ajutor cu materialele didactice),
8. Elevii din școlile sau clasele care oferă curriculum extins (școlile de limbi străine, școlile sportive, școlile de artă și altele similare),
9. Elevii cu handicap, care frecventează fie școli speciale sau clase integrate în sistemul general.

Această listă presupune că un cost standard este costul de școlarizare al unui elev dintr-o școală primară urbană. În timp ce toate grupele de mai sus (dar și altele) sunt perfect legitime

⁴⁶ Vezi cap. 2 din Anexa D, Suma de bază per elev.

⁴⁷ Vezi cap. 3 din Anexa D, Procedura de alocare.

să fie incluse în formulă din motive de alocare⁴⁸, analiza a ceea ce sunt motoarele reale ale costurilor per elev la nivelul țării trebuie realizată pentru a se stabili care dintre acestea trebuie luate în calcul și care trebuie să fie coeficienții corespunzători. Vom reveni la această problemă mai jos.

Unele formule per elev sunt determinate de clase, adică folosesc coeficienți pentru diferite clase pentru a se lua în calcul faptul că educația inițială (primele trei sau patru clase de școală primară) este oarecum mai ieftină decât educația pe materii (în clasele mai mari). Dar formulele determinate de clase se aplică de obicei la școlile propriu-zise, nu la autoritățile locale.

Există, de asemenea, unele grupe de elevi care nu ar trebui incluse în formula de alocare pentru că dacă ar fi incluse s-ar trimite stimulente perverse către autoritățile locale⁴⁹, chiar dacă școlarizarea elevilor respectivi este – de fapt – mai scumpă. Astfel de cazuri includ:

1. Elevii din școlile mici (fiindcă autoritățile locale ar putea demara un proces de divizare a școlilor în unități mai mici),
2. Elevii din școlile cu clase mici (fiindcă școlile vor încerca să-și micșoreze mărimea claselor),
3. Elevii din școlile cu un sistem de încălzire special (fiindcă autoritățile locale ar putea fi determinate să treacă la această metodă de încălzire, în timp ce MEdC nu ar trebui să fie interesat decât ca școlile să fie încălzite în mod corespunzător, lăsând alegerea tehnologiei în sarcina autorităților locale),
4. Elevii care frecventează școli specifice de arte și meserii, precum școlile care pregătesc viitorii mineri, dacă Ministerul nu are o strategie aprobată pentru creșterea numărului de absolvenți din școlile respective.

Observăm că – adesea – nu este ușor să faci o distincție. Să luăm ca exemplu posibil un coeficient bazat pe calificările personalului didactic. Pe de-o parte, este mai scump să angajezi profesori mai bine calificați, și un astfel de coeficient ar recunoaște acest aspect. În același timp, ar trimite semnalul corect către autoritățile locale, și anume faptul că este bine ca profesorii să-și îmbunătățească calificarea, sau ca directorii să angajeze profesori mai buni. Astfel nu vor mai apărea stimulente perverse. Totuși, un astfel de coeficient nu trebuie folosit, din cel puțin trei motive:

1. Alocarea ar trebui legată de sarcina autorităților locale, și de metoda de îndeplinire a sarcinilor respective. Sarcinile autorităților locale din învățământ sunt legate de numărul de elevi care trebuie educați, și de caracteristicile acestora,
2. Alocarea nu ar trebui să depindă de deciziile luate de autoritățile locale, autorități care nu ar trebui să poată să “se joace cu sistemul”,
3. În timp, autoritățile locale (sau consiliile de administrație ale școlilor) ar trebui să-și asume mai multă responsabilitate în stabilirea salariilor profesorilor, mai întâi prin introducerea de diverse sisteme de bonificații. Nu este rezonabil să ne așteptăm că guvernul central va plăti pentru costurile unor asemenea politici.

Acest exemplu ne indică și unele limitări ale abordării de sus în jos în definirea formulei de alocare a subvențiilor pentru învățământ. Într-adevăr, cum din ce în ce mai mulți profesori dobândesc noi calificări și urcă pe scara salarizării, costul de școlarizare va crește de

⁴⁸ Se poate întâmpla ca în anumite circumstanțe speciale una sau mai multe dintre aceste grupe de elevi să nu fie folosită în formula de alocare. De pildă, dacă costurile istorice per elev din școlile rurale românești sunt mai scăzute decât în școlile urbane, folosirea coeficientului rural ar fi contraproductivă.

⁴⁹ Un stimulent pervers este un element al formulei care va recompensa o autoritate locală pentru un comportament pe care Ministerul ar dori să-l evite, cum ar fi – de exemplu – cazul divizării școlilor.

asemenea și acest fapt ar trebui să se reflecte mai degrabă în creșterea totalului subvenției pentru învățământ, decât într-o nouă formulă de alocare.

Pentru simplitatea discuției vom presupune că pentru formula de alocare a fost selecționată doar o clasă de elevi care necesită fonduri suplimentare⁵⁰. Să presupunem că MEdC – confunat cu costul mai mare per elev din școlile montane – decide că trebuie să aloce mai multe fonduri acestor școli pentru a le proteja de închidere și pentru a oferi elevilor respectivi școlarizare comparabilă cu cea din școlile bine echipate din mediul urban. În acest caz trebuie introdus în formulă un coeficient pentru elevii din școlile montane.

Așadar să presupunem că în cazul a N jurisdicții⁵¹ care operează școli Ministerul cunoaște numărul total de elevi S_i din fiecare jurisdicție, precum și numărul de elevi din școlile montane M_i , unde i înseamnă diferitele jurisdicții, $i = 1 \dots N$. Numărul total de elevi S este suma tuturor S_i , adică $S = \sum_{i=1}^N S_i$. Să aflăm acum coeficientul pentru școlile montane cu μ . Definim acum numărul elevilor ponderați W_i în jurisdicția i ca

$$W_i = S_i + \mu \cdot M_i$$

(numărul elevilor din școlile montane înmulțit cu coeficientul μ). Numărul total de elevi ponderați este deci $W = \sum_{i=1}^N W_i$. În general, $W > S$, și cu cât este mai mare coeficientul μ , cu atât va fi și diferența dintre W și S .

Acum putem calcula formula de alocare. Principala regulă este că alocarea de fonduri către fiecare jurisdicție ar trebui să fie proporțională cu numărul de elevi ponderați. Să presupunem că subvenția totală pentru învățământ desemnată în legea bugetară este E , iar MEdC trebuie să aloce pentru fiecare jurisdicție i subvenția pentru educație cuvenită E_i . Bineînțeles trebuie să avem $E = \sum_{i=1}^N E_i$ (suma subvențiilor pentru educație trebuie să fie egală cu valoarea totală a subvențiilor pentru educație). Definim standardul de alocare (sau costul standard) A ca $A = S/W$. Apoi formula de alocare spune că subvenția pentru educație pe jurisdicția i este

$$E_i = A \cdot W_i = A \cdot S_i + A \cdot \mu \cdot M_i .$$

După cum am văzut mai sus, coeficientul μ reprezintă preferința strategică a Ministerului pentru a susține școlile montane mici. Cu cât μ este mai mare, cu atât va fi mai mare subvenția pentru învățământ în cazul jurisdicțiilor cu o cotă mare de elevi de la școli montane, din populația totală de elevi. Totuși, în cazul unui μ mare vom obține un standard de alocare A mai mic, și de aici o alocare mai mică la jurisdicțiile urbane. Este într-adevăr evident de vreme ce presupunem că suma totală a subvențiilor pentru educație E este fixă.

Astfel atunci când decide valoarea coeficientului montan μ , MEdC se confruntă cu o dilemă serioasă. Pe de-o parte Ministerul vrea să recunoască faptul că școlile montane mici au nevoie

⁵⁰ Nici o procedură de alocare realistă nu poate folosi doar o singură clasă de elevi care primesc finanțare adițională. Cu cât sunt mai puține clasele utilizate, cu atât va fi mai simplu și mai ușor să controlezi formula. Pe de altă parte, adăugarea de noi grupe de elevi și de noi coeficienți la formula de alocare o va face pe aceasta mai flexibilă și mai aliniată modelelor de cheltuieli istorice. MEdC trebuie să-și revizuiască opțiunile și să atingă un echilibru corect.

⁵¹ Dacă discutăm doar despre autoritățile locale, N va fi în jur de 3,300. E posibil ca și județele să fie proprietarele unor școli, astfel încât N va fi ceva mai mare.

de finanțare adițională, și ia în calcul acest necesar introducând un coeficient μ în formulă. Pe de altă parte MEdC trebuie să evite scurgerea excesivă a puținelor resurse către școlile montane, să prevină cazul în care subvenția pentru educație în mediul urban ar deveni prea mică. În acest caz trebuie luată o decizie strategică dificilă.

Există doi factori care fac această decizie cumva mai ușoară:

1. Populația elevilor din școlile montane este ceva mai mică, și ca atare chiar și un coeficient μ mare nu ar scădea A foarte mult (totuși, acest argument cade în cazul claselor mai mari de elevi, cum ar fi elevii din mediul rural sau din școlile secundare),
2. Alegerea va afecta diversele grupe de autorități locale în mod diferit (în cazul de față, orașele versus localitățile montane), și astfel, pentru a ajunge la un consens Ministerul va trebui să aibă întâlniri cu aceștia și să acționeze ca un agent al consensului.

Ultima remarcă înseamnă că formula ar putea să devină limbajul în care MEdC va discuta problemele de alocare cu diverșii stakeholder-i din învățământ. Ar fi foarte bine dacă discuțiile respective ar fi instituționalizate (așa cum sunt, de pildă, în Polonia).

Atunci când Ministerul va decide să folosească mai mult decât un singur grup de elevi cu finanțare adițională, structura generală a formulei nu se va schimba, dar va deveni mai complicată. De pildă, să presupunem că Ministerul decide să aloce mai multe fonduri pentru elevii din școlile secundare L_i (adică liceu) și pentru elevii cu handicap H_i . Numind coeficienții respectivi ca λ și χ , vom obține numărul de elevi ponderați în jurisdicția i ca

$$W_i = S_i + \mu \cdot M_i + \lambda \cdot L_i + \chi \cdot H_i,$$

iar standardul de alocare va deveni din nou $A = S/W$, unde iarăși $W = \sum_{i=1}^N W_i$. Subvenția pentru educație pentru jurisdicția i devine

$$E_i = A \cdot W_i = A \cdot S_i + A \cdot \mu \cdot M_i + A \cdot \lambda \cdot L_i + A \cdot \chi \cdot H_i,$$

(desigur, pentru un număr mai mare de coeficienți va trebui să introducem o notare mai transparentă).

Având un set mai mare de coeficienți de definit, MEdC trebuie să ia niște opțiuni strategice mai complexe. În același timp, Ministerul va avea mai multă flexibilitate și libertate în deciziile de alocare. Asta înseamnă că pentru a se ajunge mai ușor la un consens, Ministerul ar putea dori să introducă coeficienți adiționali, coeficienți care sunt importanți pentru anumiți stakeholder-i din învățământ. Dacă coeficienții respectivi sunt aplicați la grupe de elevi relativ mici (de pildă, elevii de la școlile de artă sau sportive), impactul acestor coeficienți asupra alocării globale va fi foarte limitat.

Deși valorile finale adoptate ale tuturor coeficienților vor fi rezultatul discuțiilor și compromisului, MEdC ar putea folosi câteva metode pentru a propune valorile inițiale. În acest scop s-ar putea folosi calculele costului standard efectuate de către CNFIPS și s-ar putea evalua costurile relative ale diferitelor tipuri de școli. O altă abordare este efectuarea de analize multiple ale regresiei, similare activității analitice efectuate de către proiectul DMFP. Ar fi bine dacă s-ar folosi un eșantion de școli mai mare (de preferat, toate școlile), sau, chiar mai bine, dacă s-ar folosi costurile medii per elev ale autorităților locale (dacă datele sunt disponibile). Ultima abordare tehnică este de preferat deoarece subvențiile pentru educație vor fi alocate exact către autoritățile locale, și nu direct către școli. Oricum ar sta lucrurile, acele valori inițiale ale coeficienților trebuie luate drept bune, și trebuie să fie subiectul discuției publice. MEdC ar trebui să dezvolte niște unelte de evaluare a alocării subvenției pentru educație, pentru a ușura discuțiile respective.

Revenim în final la șocul adaptării. Acest șoc apare atunci când o sumă dată din subvenția pentru educație este alocată diferențiat față de ceea ce s-a întâmplat în anul precedent, și asta se datorează faptului că alocarea istorică indică foarte adesea variații semnificative ale cheltuielilor per elev între diversele jurisdicții⁵². Astfel cel mai puternic șoc se va petrece în timpul primilor câțiva ani de operare a noului mecanism. Unele jurisdicții vor primi mai puține fonduri decât erau obișnuite istoric vorbind⁵³, iar altele mai mult. Șocul este în special resimțit dureros deoarece survine la începutul anului bugetar (ianuarie), adică la mijlocul anului școlar. De vreme ce o mare parte a bugetelor școlii este cheltuită pe salarii, niște șocuri excesive ar putea amenința stabilitatea sistemului local de învățământ. În același timp, pe lângă învinși, vor exista și învingători – autoritățile locale cărora li se alocă mai mult decât erau obișnuite să primească. Ca atare Ministerul are nevoie de o strategie atentă pentru a se confrunta cu șocul adaptării.

Desigur, abordarea cea mai ușoară este să se argumenteze în fața Ministerului de Finanțe că orice schimbare a principiilor de finanțare a învățământului ar trebui însoțită de o creștere a alocării globale pentru învățământ. Este – însă – puțin probabil că o asemenea strategie va fi una de succes. Variațiile moștenite ale cheltuielilor per elev ar putea fi semnificative. Mai mult decât atât, orice creștere a finanțării globale asigurată de către Ministerul de Finanțe va cauza o creștere a alocării standard A , și astfel creșterile respective vor fi împărțite de către toate jurisdicțiile, nu doar de acelea care pierd cel mai mult în noul sistem. Astfel șocul de adaptare ar fi ușurat, dar nu va fi evitat în întregime. Asta înseamnă că Ministerul Educației și Cercetării trebuie să-și pregătească propriul sistem de absorbție a șocului de adaptare, prin folosirea de mecanisme financiare numite tampon.

Există un număr de mecanisme-tampon posibile disponibile (unul dintre acestea este descris în raportul DMFP). Vom analiza pe scurt un exemplu simplu al unor asemenea mecanisme și vom discuta apoi problemele strategice ale MEdC, ridicate de utilizarea oricărui mecanism-tampon.

Să presupunem că Ministerul a adoptat o formulă de alocare, conform căreia municipalitatea i primește subvenție pentru educație E_i , $i = 1 \dots N$. În același timp Ministerul este conștient de faptul că pentru școlarizare costurile istorice în aceste jurisdicții s-au ridicat la I_i (adică moștenit). Bănuim că totalul subvenției este egal cu cheltuielile istorice pentru educație (această presupunere nu este strict necesară, dar va clarifica expunerea). Astfel vom avea $\sum_{i=1}^N E_i = \sum_{i=1}^N I_i$. Oricând $E_i < I_i$, vom avea șoc de adaptare, autoritatea locală va primi alocări prin formulă mai mici decât costurile istorice. În situația opusă vom avea surplus de ajustare. Desigur, ambele vor surveni atunci când va apărea o schimbare în mecanismele de alocare, și ambele vor reflecta, sperăm, trecerea la o alocare mai rațională și mai echitabilă. Totuși, ambele au pericolele lor. În cazul șocului de adaptare, o rețea școlară locală va primi o alocare de fonduri redusă, și în acest caz se poate amenința funcționarea școlii. În cazul surplusului de adaptare, poate fi foarte dificil pentru o municipalitate să folosească nivelurile de finanțare crescute într-o manieră rațională, în special dacă acestea survin la mijlocul anului

⁵² Există multe justificări pentru o asemenea variație, cum ar fi diferențele în densitatea populației, și acestea ar putea fi luate în calcul prin formule, deși de obicei nu toate (datorită datelor lipsă sau a înțelegerii insuficiente a modelelor de alocare istorică). Ar putea fi și motive nejustificate, îndeosebi consecințe ale unor decizii fundamentate politic din trecutul mai mult sau mai puțin îndepărtat (cum ar fi o investiție substanțială într-o școală modernă dictată de priorități non-educative).

⁵³ În acest prim an, ele vor primi mai puțin decât a fost cheltuit de către guvern pe școlile de pe teritoriul lor.

școlar. În acest context MEDC ar putea lua în calcul reducerea atât a șocului, cât și a surplusului.

Acest lucru se poate realiza prin definirea de valori-prag, care să limiteze schimbarea permisă de la I_i la E_i . Astfel clauza-tampon ar putea spune că nici o jurisdicție nu poate primi mai puțin de 95% sau mai mult decât 108% din propriile cheltuieli istorice (sau alocările din anul precedent). Se poate ajusta și inflația, desigur. De exemplu, putem recalcula I_i pentru a include inflația⁵⁴. Cauza-tampon protejează jurisdicția de scăderi bruște (și de creșteri) ale subvenției pentru educație de la an la an. Dacă o anumită jurisdicție atinge limita de jos a tamponului, atunci nu va primi suma pe bază de formulă E_i , ci $0,95 \cdot I_i$. Asta înseamnă că va primi mai mult decât sugerează formula, și, din punct de vedere al alocării vom avea costuri adiționale⁵⁵. În mod similar, dacă formula va cauza o creștere excesivă a nivelurilor de fonduri, o jurisdicție nu va mai primi suma totală E_i , ci o sumă mai mică $1,08 \cdot I_i$. Aceasta reprezintă o “economie” din punct de vedere al alocării. Valoarea-tampon mai scăzută (în exemplul de aici, 95%) și cea mai ridicată (aici 108%) ar trebui adaptate astfel încât costurile adiționale nete și economiile nete să fie aproximativ aceleași⁵⁶.

Mecanismul de mai sus este în legătură cu suma totală a subvenției pentru educație. Ar putea părea injust în cazul unor schimbări majore ale numărului de elevi, datorate, de pildă, declinului demografic sau migrării către anumite orașe. Pentru a se putea explica asemenea lucruri se poate spune că mecanismele-tampon nu protejează subvenția totală pentru educație de schimbările excesive (în sus sau în jos), ci protejează subvenția per elev de schimbările excesive. Acest mecanism mai subtil va permite o flexibilitate mai mare în mecanismul de alocare, dar ar putea fi prematur în condițiile curente din România⁵⁷.

Principala chestiune strategică a Ministerului este decizia asupra dimensiunii mecanismelor-tampon. În cazul unor mecanisme-tampon foarte largi, de pildă 85% și 120%, trecerea de la alocarea istorică la cea nouă, mai rațională va fi mai rapidă, dar multe municipalități vor experimenta șocuri de adaptare dureroase. În cazul unor mecanisme-tampon foarte înguste, de pildă 99% și 102%, autoritățile locale vor fi foarte bine protejate, dar mișcarea spre o alocare mai rațională este foarte încetă. Costurile istorice, nu formula transparentă și rațională, vor conduce, într-adevăr, în realitate, alocarea. În particular, autoritățile locale cu școli care tradițional au avut cheltuieli per elev foarte mari vor continua să beneficieze de acest tratament preferențial, poate nejustificat. Cât de rapid și cu câtă forță va dori Ministerul să implementeze aceste schimbări reprezintă o opțiune strategică a acestuia. Singurul sfat care se poate da aici este că atunci când Ministerul s-ar afla într-o poziție mai slabă, sau atunci când nu este sigur că formula adoptată este corectă, atunci este de preferat o schimbare cu pași

⁵⁴ O altă opțiune este să se spună că dacă rata anuală a inflației este egală, de exemplu, cu 8%, nici o jurisdicție nu va primi mai puțin decât 103% sau mai mult decât 116% din alocarea anterioară.

⁵⁵ Este natural că protejarea municipalității de o scădere drastică a nivelurilor de alocare înseamnă asumarea unor costuri.

⁵⁶ Se pot folosi și metode mai subtile din punct de vedere tehnic, în care Ministerul stabilește independent mecanismul-tampon de jos și de sus, și apoi ajustează proporțional standardul de alocare pentru a limita alocarea globală la E . Acest lucru ar permite – de pildă – obținerea unei proceduri de alocare cu mecanismul-tampon de jos, dar fără cel de sus. Această abordare este totuși cumva mai puțin transparentă și mai dificil de explicat stakeholder-ilor din învățământ, și ca atare nu este discutată în detaliu în prezentarea noastră.

⁵⁷ Trebuie gândit care sunt trebuințele României. În Polonia Ministerul a folosit mecanismele-tampon aplicate subvenției totale pentru educație până în 2000, apoi a folosit tampoane la subvenția per elev până în 2004. În prezent nu se mai folosesc mecanisme-tampon, considerându-se că cheltuielile autorităților locale sunt deja făcute rațional după 9 ani de utilizare a formulei.

mărunți. În timp, MEdC ar putea decide să lărgescă mecanismele-tampon și să accelereze schimbările. Acest lucru se va petrece mai ușor când autoritățile locale își vor ajusta propriile proceduri de alocare către școli pentru a reflecta prioritățile incluse în formula națională de alocare per elev.

Anexa C. Necesarul de date al Ministerului Educației și Cercetării

Principala sarcină a Ministerului Educației și Cercetării (MEdC) este definirea unei strategii de descentralizare a educației, strategie care va defini ce responsabilități din învățământ vor fi delegate în timp către autoritățile locale și către școlile propriu-zise, și proiectarea unui mecanism financiar care va putea susține acele funcții delegate⁵⁸. Totuși, alocarea de fonduri trebuie bazată pe date complete, acurate, de încredere și bineînțeles actualizate despre indicatorii principali din învățământ. MEdC ar trebui, așadar, să poată colecta, centraliza și analiza datele de la școli și de la autoritățile locale. Există trei domenii care trebuie analizate: elevii, profesorii, finanțele.

În această anexă vom contura pe scurt nevoile MEdC, vom analiza sistemul curent de colectare a datelor din România și-i vom indica neajunsurile, terminând cu unele recomandări în ceea ce privește îmbunătățirea acestui sistem.

Necesarul de date dintr-un sistem educațional descentralizat

Cel mai bun mod de a înțelege necesarul de date al Ministerului este să se numească funcțiile cheie ale Ministerului, funcții ale căror execuție depinde de disponibilitatea unor date specifice, de încredere și actualizate. Putem înșira patru asemenea funcții:

1. Asigurarea unor servicii educaționale neîntrerupte pe timpul procesului de descentralizare,
2. Protejarea accesului la educație pentru grupurile vulnerabile din punct de vedere social,
3. Asigurarea echității educaționale,
4. Menținerea standardelor de calitate.

Ministerul trebuie, la început, să se asigure că – odată ce descentralizarea va începe – asigurarea școlarizării nu va fi amenințată. Deși sunt motive întemeiate să credem că o descentralizare bine planificată va aduce beneficii și îmbunătățiri în sector, prioritatea numărul 1 este evitarea dezavantajelor. O schimbare fundamentală a mecanismului de finanțare amenință stabilitatea operării instituțiilor de învățământ, în special a școlilor și a jurisdicțiilor care se bucurau de un tratament preferențial în cadrul vechiului sistem și a căror nouă alocare va fi redusă. În același timp, asumarea de noi puteri de către autoritățile locale, care aveau o experiență limitată în administrarea sectorului, ar putea duce la schimbări abrupte și la decizii eronate. Evitarea șocurilor de adaptare prin mecanisme-tampon⁵⁹ și monitorizarea operării continue a școlilor reclamă niște date corecte.

Odată demarată descentralizarea, însoțită de diminuarea rolului administrativ direct al Ministerului în acest sector, protejarea și îmbunătățirea accesului la educație vor deveni mai dificile. Ministerul trebuie să-și atingă obiectivele nu prin ordine și intervenții directe, ci prin legislație și stimulente financiare. Grupurile vulnerabile – cum ar fi copiii străzii, rromii sau

⁵⁸ Problemele legate de formula de alocare per elev sunt discutate în Anexa B.

⁵⁹ Vezi Anexa B.

alte minorități, elevii cu handicap, copiii din comunitățile îndepărtate sau din zonele rurale sărace – au rate de școlarizare considerabil mai scăzute, rate de abandon școlar mai ridicate, și o motivație mai scăzută. O bună monitorizare a accesului și a rezultatelor școlare ale acestor grupuri nu se poate realiza fără o bună colectare a datelor.

Unul dintre obiectivele importante ale oricărui sistem educațional este realizarea echității – adică prevenirea situației în care anumite grupuri își asigură o educație mai bună, condiții de școlarizare îmbunătățite sau profesori mai bine calificați pe seama altora. Chiar dacă o echitate integrală nu se poate realiza sau, probabil, nu este de dorit, o discriminare drastică în cadrul școlii este moralmente incorectă și divizează societatea, fiind diametral opusă dezvoltării unei societăți democratice stabile. Sunt necesare date actualizate și de încredere pentru a se putea evalua situația curentă, proiecta acțiuni de corecție și monitoriza succesul sau eșecul acestora.

Principala grijă a Ministerului este asigurarea standardelor de calitate. Tradițional vorbind, acest lucru s-a realizat prin standarde de intrare, cum ar fi cerințele profesionale în ceea ce privește profesorii și regulile pentru echipamentul școlii. Totuși, acestea nu s-au dovedit foarte eficiente și majoritatea sistemelor școlare s-au îndreptat spre măsuri de ieșire, incluzând sisteme de examinare externă. Observăm că pentru a se evalua calitatea educației nu trebuie introduse testări universale pentru elevi (foarte scumpe și complexe din punct de vedere programatic) la anumite clase⁶⁰. Asemănătoare procedurilor PISA sau TIMMS, testările pe eșantioane de școli și de elevi vor produce informații exacte și utile la niște costuri relativ scăzute.

Încheiem spunând că descentralizarea impune niște cerințe crescute de date necesare MEdC, nu diminuate. Ca atare este imperativ ca MEdC să realizeze limitările și neajunsurile sistemului curent de colectare a datelor, și să se pregătească de descentralizare prin îmbunătățirea și revizia generală a acestuia. Având aceste lucruri în minte vom analiza acum situația curentă din România.

Sistemul curent de colectare a datelor din învățământul românesc

Există două formulare principale cu date de școlarizare trimise de școli, la începutul și la sfârșitul anului școlar. Ca să luăm ca exemplu ciclul primar și secundar inferior (clasele 1 până la a 4-a și respectiv clasa a 5-a până la a 8-a), formularele se numesc Cercetare statistică Sc. 2.1 (date învățământ) și Cercetare Statistică Cs. 2.2 (rezultate învățământ). Formularul Sc 2.1 este transmis la începutul anului școlar și conține date valabile la 15 Septembrie, cum ar fi:

1. Școlarizarea pe clase, vârstă și sex (Școlarizare la 15 septembrie),
2. Școlarizare pe țara de origine⁶¹,
3. Elevi pe studierea limbilor străine moderne,
4. Elevi plasați în familii,
5. Posturi aprobate pentru didactic, auxiliar și nedidactic,
6. Personal pe posturi didactice, auxiliare și nedidactice,
7. Personal pe posturi și vârstă,
8. Baza materială a școlii,

⁶⁰ Polonia a introdus testări externe universale pentru cunoștințele elevilor (fără să se bazeze pe materii) la clasa a 6-a și a 9-a în 2002, vezi Herczyński, Levitas (2002). În 2005, Polonia va introduce examene externe de tip Matura (echivalentul polonez al Bacalaureatului) (pe materii).

⁶¹ În particular pentru românii care locuiesc în alte țări.

9. Elevi din România și din alte țări pe religie.

Formularul Sc 2.2 este transmis după sfârșitul anului școlar și conține date despre rezultatele din învățământ:

1. Elevi pe situația școlară (școlarizați la 15 septembrie, la 31 august, abandon școlar, transferați la alte școli sau plecați din țară),
2. Elevi pe clase și pe situație școlară
3. Elevi pe clase și pe promovat/nepromovat,
4. Elevi pe clase și pe rezultate la examene adiționale,
5. Elevi care și-au schimbat școala la nivel de județ,
6. Absolvenți pe rezultatele de absolvire,
7. Biblioteca (numărul volumelor).

Școlile trimit formularele statistice direct la Inspectoratele Școlare⁶² înainte de 4 octombrie (Sc. 2.1), și înainte de 19 septembrie (Sc. 2.2). Inspectoratele Școlare trimit formularele la Institutul Național de Statistică până pe 1 noiembrie (Sc. 2.1) și până pe 3 octombrie (Sc. 2.2).

Principala utilizare a datelor de către Inspectoratele Școlare este operațională, tipică pentru sistemele centralizate. Pe baza numărului de elevi pe clasă, și în concordanță cu standardele naționale cu privire la mărimea clasei⁶³, se stabilește numărul de clase (formularele ca atare nu dau numărul de clase). Aceasta, laolaltă cu standardele naționale cu privire la program (numărul de ore pe materie pe clasă) permite calcularea numărului de posturi necesare. Cu alte cuvinte, datele introduse în Sc 2.1 sunt verificate și numărul de posturi cerut este recalculat. Posturile necesare didactice și nedidactice, precum și numărul de clase școlarizate formează planul de școlarizare al județului. Planul plus datele (centralizate) sumarizate sunt transmise de către fiecare Inspectorat Școlar la Minister, care le combină pentru a produce un plan național de școlarizare. Acesta este aprobat prin hotărâre de guvern și devine astfel baza legală de calcul a fondurilor pentru educație necesare în fiecare județ⁶⁴. Datele de școlarizare din formulare sunt stocate în format digital la Inspectoratele Școlare.

Inspectoratele Școlare mai colectează și stochează și datele pentru angajații propriu-ziși ai școlii. Datele pentru profesori sunt foarte detaliate, în format digital. Aceste date sunt cruciale pentru îndeplinirea funcțiilor Inspectoratelor Școlare: deși acestea nu au un rol direct în finanțarea școlilor și în execuția bugetelor acestora, ele calculează partea salarială a bugetelor școlilor, care, ulterior, alături de planul de școlarizare sunt folosite la constituirea bugetelor. Datele celorlați angajați sunt doar sumarizate, suficiente pentru a se determina salariile totale ale personalului nedidactic, dar nu și salariile individuale ale fiecăruia. Și aceste date sunt stocate în format electronic⁶⁵.

Vedem astfel că datele de școlarizare colectate de către Inspectorate au o dublă utilizare. Operațional, ele sunt folosite de către Inspectorate înseși, precum și de către Minister, în formă centralizată. Din motive statistice ele sunt folosite de Institutul Național de Statistică,

⁶² Există 42 de inspectorate școlare pentru județe și încă unul pentru București.

⁶³ Mărimea clasei la preșcolar între 10 și 20, clasa 1 la clasa a 4-a între 10 și 25, clasa a 5-a la clasa a 8-a între 10 și 30.

⁶⁴ Fluxul financiar propriu-zis este descris la Anexa A.

⁶⁵ Mi s-a spus că deși Inspectoratele folosesc programe software personalizate (furnizate de MEEdC), pentru stocarea și selectarea informației mai există câteva inspectorate care încă mai folosesc formulare pe hârtie. MEEdC ar trebui să impună imediat standarde de administrare uniformă a datelor în toate unitățile teritoriale. Acest lucru e important atât pentru administrarea obișnuită a școlilor, cât și pentru obținerea de date mai bune în întregul sector.

care le colectează pentru toate școlile la nivel național. Faptul că România are un sistem de bază pentru colectarea datelor, care servește mai multor scopuri este foarte bine și unic în regiune⁶⁶. Un alt punct forte al acestui sistem este că acesta permite calcularea ratelor de abandon și include date considerabile despre profesori.

Pe de altă parte, selectarea datelor care trebuie colectate este evident dictată de nevoile operaționale de funcționare a sistemului de învățământ, în principal pentru stabilirea numărului posturilor didactice necesare și pentru calcularea salariilor (în acest sens este ciudat că numărul de clase nu este colectat). Aspectele legate de continuitate, acces, echitate și calitate discutate în prima parte nu pot fi satisfăcute pe baza acestor date. Vom discuta mai jos în ce direcții ar trebui extinse domeniile de interes ale datelor, pentru a se îndeplini principalele obiective ale MEdC.

Un tip de date care trebuie remarcat în mod special se referă la religia copilului. Aici se pare că nu este nevoie de colectarea informațiilor respective, și, într-adevăr, este posibil ca școala să cu cunoască sigur aceste date (dacă părinții refuză să răspundă la asemenea întrebări). Dacă motivația este facilitarea planificării educației religioase în școli, atunci o informație suficientă ar fi câți elevi doresc să frecventeze orele de religie (și asemenea informații ar fi disponibile în școli, dacă acestea organizează, desigur, ore de religie). Dacă motivația este diferită, atunci ar trebui să se renunțe la aceste date.

Colectarea de date financiare este, din nefericire, mai slabă. Rapoartele bugetare colectate de către Ministerul de Finanțe nu fac distincție, în anumite cazuri, între diversele sectoare, așadar educația se raportează laolaltă cu sănătatea și alte funcții⁶⁷. Bugetele școlilor nu sunt disponibile foarte ușor, parțial datorită faptului că acestea au surse multiple și prost coordonate (după cum am descris în Anexa A). Pentru a se putea corecta acest aspect, MFP a introdus rapoarte trimestriale pentru bugetele din educație la localități. Rapoartele respective sunt colectate și centralizate de către Inspectoratele Școlare și trimise la MFP și la MEdC. Totuși, aceste rapoarte subestimează adesea cheltuielile autorităților locale în ceea ce privește cheltuielile materiale (multe școli obișnuiesc să raporteze aceste cheltuieli ca zero).

Vedem astfel că sistemul de colectare a datelor este departe de a fi perfect. Vom ajunge la discuția în ceea ce privește neajunsurile acestuia, deoarece nevoile MEdC trebuie discutate în prima parte, înainte de a trece la recomandări.

Probleme legate de sistemul actual de colectare a datelor din România

Începem cu trei neajunsuri generale ale sistemului. Prima dintre acestea, care poate fi ușor rectificată, este centralizarea datelor la nivelurile inferioare. Mare parte din datele care ajung la București este puternic centralizată la nivel județean, astfel încât nu poate fi folosită pentru nici unul dintre cele patru motive numite mai sus. Acest lucru se referă deopotrivă la elevi, profesori și finanțe. Exercițarea corectă a noilor roluri ale MEdC reclamă accesul la datele școlilor, pentru a se putea face monitorizare.

⁶⁶ Polonia are trei sisteme independente diferite de colectare a datelor, sisteme care folosesc definiții diferite ale itemilor de date și furnizează date sumarizate diferit, vezi Barro (2000). Macedonia are două asemenea sisteme, deși este o țară mică, cu 2 milioane de locuitori. Abordarea macedoneană e moștenită din Iugoslavia comunistă, și, cu modificări minore se aplică și în alte republici postjugoslave.

⁶⁷ Conform unor analize conduse de Ministerul de Finanțe multe localități nu au capacitatea de a prepara rapoarte bugetare conform cerințelor MFP. Este clar că MFP ar trebui să acționeze decisiv pentru a impune disciplina raportării bugetare.

În prezent, datorită lipsei datelor despre școli, CNFIPS ca principală instituție din cadrul MEdC însărcinată cu analiza finanțelor învățământului românesc trebuie să se bazeze pe datele de la nivel județean. Acest fapt nu numai că face ca analizele efectuate de CNFIPS să fie întrucâtva inexacte, dar împiedică și rezolvarea unor probleme importante. Una dintre aceste probleme – discutată de altfel și în Anexa D – se referă la costurile legate de asigurarea școlarizării în școlile primare rurale și urbane. Dacă viziunea CNFIPS, conform căreia școlile din mediul rural (în ciuda claselor mai mici) au costuri per elev mai mici, este corectă atunci cu siguranță unul dintre obiectivele cheie ale MEdC ar trebui să fie echilibrarea acestora prin creșterea alocării către școlile din mediul rural la nivel urban. Dacă concluziile DFID, conform cărora situația este inversă (cu până la 31% costuri per elev mai mari în școlile din mediul rural) sunt corecte, atunci un coeficient rural ar putea fi considerat o formulă de alocare rațională. Totuși, aceasta nu este o discuție teoretică, ci o chestiune strategică cheie de alocare a fondurilor pentru educație. Fără date bune, MEdC nu poate avea o judecată rațională și nu poate adopta o politică de alocare sănătoasă.

Al doilea neajuns general se referă la verificarea datelor. În prezent, verificarea este efectuată de către Inspectoratele Școlare. Acestea ar putea fi motivate să umfle numerele elevilor, să crească numărul de posturi necesar și astfel să obțină o alocare mai mare de la guvern. Câștigurile potențiale ale unei astfel de raportare posibil inexactă ar fi reducerea mărimii reale a clasei și menținerea angajării profesorilor la nivelurile curente ale acestora. Nu e clar dacă înseși Inspectoratele sunt verificate asupra procedurilor de colectare a datelor.

Importanța verificării datelor va spori totuși odată ce România va demara descentralizarea și va începe să folosească date statistice pentru alocarea subvenției pentru educație. De exemplu, în Polonia, în fiecare an, după ce se anunță alocarea subvenției pentru educație și după ce autoritățile locale își primesc subvențiile proiectate pentru următorul an fiscal apare o agitație a activităților diferitelor municipalități, care prezintă formulare statistice școlare “corectate”, declarând invariabil un număr mai mare de elevi. Ministerul polonez al Educației este neputincios în fața cererilor de subvenții mai mari pentru învățământ și astfel recurge la o verificare de către Oficiul Statistic General GUS (toate formularele statistice “corectate” trebuie să fie aprobate mai întâi de GUS). Institutul Național de Statistică are o experiență statistică în acest tip de verificare a datelor trimise, și, probabil, este cel mai bine plasat pentru a efectua audit.

Și – ca un comentariu general final – un utilizator important al acestor date într-un sistem educațional descentralizat sunt localitățile, care, în curând vor duce povara managerială principală din sector. Trebuie găsită o modalitate de a împărți datele cu consiliile locale. O abordare posibilă ar fi ca localitățile să devină principalii recepționari ai formularelor statistice trimise de școli, și să li se ceară acestora să trimită datele culese la Inspectoratele Școlare și la Institutul Național de Statistică.

În cazul datelor specifice pe elevi, așa cum se descrie mai sus, sistemul românesc curent are multe puncte forte. Totuși, sunt mulți itemi de date care nu sunt colectați, itemi importanți referitori la operarea continuă a școlilor, la acces, la echitate și la calitate. Aceștia includ⁶⁸:

1. Date despre copiii cu drept de școlarizare (pentru a se obține ratele locale de școlarizare), rezidenți în zona școlii, precum și date despre copiii care frecventează școala în altă parte în țară și în străinătate,

⁶⁸ Mă refer doar la formularele pentru școlile primare. Nu am avut ocazia să analizez formularele pentru școlile secundare, și în special pentru școlile de arte și meserii, care ridică probleme foarte specifice.

2. Date despre utilizarea căminelor și a transportului elevilor (transportați propriu-zis sau cu drept la transport gratuit)⁶⁹,
3. Date despre activitățile extracuriculare, și ajutor social pentru elevi,
4. Date despre numărul de clase,
5. Date despre elevii cu handicap, atât cei de la școlile speciale, dar și cei de la școlile generale (incluzând date asupra tipului de handicap),
6. Date despre contribuția financiară a părinților față de școală,
7. Date despre mesele din cadrul școlii, incluzând date despre elevii care beneficiază de mese subvenționate,
8. Date despre elevii care sunt școlarizați în alte limbi decât româna.

Trebuie menționate special două rubrici de date. Prima este frecvența reală, adică câți dintre elevii înscriși frecventează școala. Aceste date variază datorită mai multor motive, dar, în general acele școli care încearcă să-și motiveze elevii și care mențin legături active cu părinții acestora înregistrează rate de frecvență mai mari. În unele țări, precum SUA, rata medie zilnică de frecvență (ADA) este folosită în locul înscrierii la alocarea bugetară. Frecvența este foarte importantă nu doar pentru calitate, dar și în ceea ce privește aspectele legate de echitate și acces.

A doua rubrică de date importantă este numărul de ore săptămânale de predare oferite de școli. Deși procesul didactic este reglementat strict prin norme programatice, sunt mai multe motive din cauza cărora orele de predare variază. Aceste motive includ orele comune (predarea în aceeași oră la mai mult de o singură clasă), susținerea de ore împărțite (atunci când o oră este susținută doar cu o jumătate din numărul de elevi ai clasei pentru a ușura procesul pedagogic, de pildă la limbi străine sau la matematică), ore adiționale, ore facultative și altele. Acest aspect va deveni și mai important odată ce procesul de descentralizare va avansa iar școlile vor dobândi mai multă libertate în definirea programului de predare. Orele de predare sunt foarte importante în ceea ce privește aspectele legate de echitate și de calitate.

În ceea ce privește datele legate de profesori, ar trebui colectate mai multe date la nivel local și stocate central, dincolo de datele sumarizate conținute de formularele statistice școlare. În cazul de față rubrici de date și calificările (generale pedagogice și pe materii specifice), materiile predate, formarea în cadrul serviciului.

Dificultățile legate de datele despre finanțarea școlilor au fost deja descrise mai sus. MEaC trebuie să adune datele despre bugetele complete ale școlilor, pentru școlile individuale, împărțite pe categorii majore. O problemă importantă aici, problemă care merge dincolo de rapoartele bugetare curente din România, este nevoia de a raporta separat salariile personalului didactic și nedidactic.

Recomandări

În final, vom formula recomandări preliminare⁷⁰ în ceea ce privește reforma procedurilor de colectare a datelor și adaptarea acestora la nevoile sistemului educațional descentralizat:

1. Datele necentralizate ar trebui culese la fiecare nivel (localitate, județ, MEaC),

⁶⁹ Probabil datele respective sunt adunate prin intermediul altor studii pe care nu le-am văzut. La fel, este probabil ca datele respective să fie de asemenea centralizate la nivel județean.

⁷⁰ Recomandările finale vor cere o analiză a sistemului de colectare a datelor la nivel preșcolar, secundar, al instituțiilor nonșcolare și o mai bună cunoaștere asupra calității datelor colectate în prezent.

2. MEdC sau Institutul Național de Statistică ar trebui să introducă un mecanism de audit corespunzător,
3. MEdC ar trebui să demareze un proces lent de creștere a rubricilor de date incluse în formularele statistice, pentru a permite o monitorizare îmbunătățită a accesului și a echității,
4. În cazul în care Inspectoratele Școlare vor rămâne agenții-cheie de colectare și verificare a datelor de la nivelul școlii, atunci standardele regulamentare de stocare a datelor în formă digitală ar trebui aplicate de toate Inspectoratele⁷¹,
5. MEdC ar trebui să lucreze cu MFP pentru a rafina rapoartele trimestriale astfel încât acestea să prindă bugetele totale ale școlii,
6. MEdC ar trebui să dedice personal și resurse pentru menținerea unei baze de date centrală cu școlile individuale (poate CNFIPS ar putea fi folosit în acest sens, de vreme ce are deja ceva experiență în centralizarea și analiza datelor).

Punctele cele mai simple și cele mai necesare sunt primul și ultimul. Datele sunt adunate deja și se află în format digital la Inspectoratele Școlare. Din fericire acestea au atât date despre elevi, cât și date financiare; putem observa că agregarea datelor financiare laolaltă cu cele despre școlarizare a fost o sarcină foarte dificilă în câteva țări din regiune. Există deja câteva experiențe de agregare a acestor date la nivel central, iar CNFIPS este cel care centralizează rapoartele trimestriale. Totuși, în loc să centralizezi datele de la 42 de județe, ar trebui centralizate cele de la XXX școli primare, XXX școli secundare și de la XXX localități. Deși utilizarea de software dedicat ar simplifica⁷² poate acest proces, programele MS Excel și MS Access sunt pe deplin suficiente pentru stocarea și menținerea acestui volum de date, pentru producerea rapoartelor solicitate și pentru efectuarea de analize.

Observăm că formularele Sc 2.1 și Sc. 2.2 nu conțin anumite instrucțiuni pentru școli în ceea ce privește completarea acestora, ci doar câteva pe scurt (doar două pagini). Dacă vor fi acceptate unele recomandări de mai sus, nevoia de explicații pentru noile rubrici de date va fi semnificativă, iar MEdC ar trebui să aibă grijă să le proiecteze corect. Mai mult decât atât, rapoartele trimestriale ar trebui înzestrate cu instrucțiuni pentru a se asigura intrări uniforme de date și rapoarte consistente .

Încheiem cu o remarcă ce merge dincolo de nevoile unui minister al educației într-un sistem educațional descentralizat. Sunt mulți utilizatori importanți ai datelor statistice pe care le-am menționat până acum, cum ar fi Ministerul, Inspectoratele Școlare, oficialii județeni și local, precum și școlile însele. Totuși, într-o societate democratică datele de bază ar trebui făcute accesibile și publicului general, părinților, profesorilor, comunității academice, jurnaliștilor. MEdC trebuie să decidă care date – și cum – să devină publice. Accesul la informație corespunzătoare este un drept fundamental al unui cetățean democratic, iar MEdC ar trebui să fie responsabil nu doar cu organizarea colectării, păstrării și menținerii datelor școlare, dar și cu prezentarea acestor date ca bunuri generale.

⁷¹ Aceste standarde ar trebui să includă: software care trebuie utilizat, accesul restricționat la datele private, procedurile de introducere a datelor și de menținere a acestora, procedurile de backup, procedurile de trimitere a datelor la MEdC.

⁷² O opțiune ar fi să se verifice dacă software-ul dedicat utilizat de Inspectoratele Școlare ar putea fi util și la centru. Totuși, de vreme ce acest software este vechi, bazat pe DOS și neîntreținut de furnizor, se pare că utilizarea programelor Excel și Access ar fi mult mai ușoară.

Anexa D. Noul cadru legal

Cadrul legal care definește descentralizarea învățământului – așa cum s-a discutat în partea principală a raportului – constă în trei acte legale adoptate recent:

1. Legea 349/2004, care amendează Legea 128/1997 cu privire la statutul personalului didactic, adoptată de Parlamentul României pe 14 iulie 2004,
2. Legea 354/2004, care amendează Legea Învățământului 84/1995, adoptată de Parlamentul României pe 15 iulie 2004,
3. documentul *Norme Metodologice pentru Finanțarea și Administrarea Unităților de Învățământ Preuniversitar de Stat (Normele Metodologice)*, aprobat prin Hotărâre de Guvern în noiembrie 2004.

Cele trei legi împreună definesc noile structuri administrative din cadrul școlilor, precum și principiile și procedurile de finanțare a învățământului românesc. În loc să facă o analiză detaliată a acestor documente⁷³, raportul nostru se va axa pe șapte chestiuni de importanță generală. Acestea sunt:

1. descentralizarea către școli sau către autoritățile locale,
2. descentralizarea pe funcții sau pe jurisdicții,
3. finanțarea din surse proprii sau prin subvenția pentru învățământ,
4. fragmentarea în finanțare de bază și finanțare complementară,
5. calcularea costului de bază per elev,
6. procedura de alocare în trei pași, în special rolul județelor,
7. comisiile profesionale de finanțare a învățământului pe trei nivele.

Primele trei puncte corespund opțiunilor de descentralizare așa cum au fost discutate în prima parte a acestui raport. Punctul al patrulea a fost adus în discuție datorită noilor reglementări care – deși mai bune decât cele curente – mai conțin încă riscul unei noi fragmentări a finanțării învățământului românesc. Ultimele trei puncte se referă la reglementări specifice din *Normele Metodologice*.

1. Descentralizarea către școli sau către autoritățile locale

Problema stabilirii bugetelor școlii nu este expusă clar în noua legislație⁷⁴. Pe de-o parte, Art. 170, paragraf 2 din Legea Învățământului 84/1995⁷⁵ declară categoric “Sistemul de finanțare al unităților de învățământ preuniversitar de stat asigură descentralizarea fondurilor la nivelul unităților de învățământ”. Acest fapt pare să indice faptul că stabilirea bugetelor școlii va fi realizată utilizând o procedură de alocare națională. Acest lucru se va realiza prin sistemul de costuri standard, discutat în detaliu mai jos. Costurile standard pentru școli sunt stabilite la nivel național de către CNFIPS pe baza mai multor indicatori stabiliți în lege⁷⁶ și prin “consultări cu partenerii sociali și cu asociații ale autorităților din administrația locală” (vezi Art 167, paragraf 8).

Rolul central al școlii este confirmat mai departe prin schimbările structurale implementate în școli de către Legea 354/2004. Întărirea consiliului de administrație cu anumite responsabilități manageriale, schimbarea rolului directorului școlii, de la poziția de profesor la

⁷³ Vezi în particular analizele la *Normele Metodologice* de către Popescu (2004) și Fraser (2004). Desigur, nu toate dintre recomandările conflictuale au fost sau ar putea fi adoptate

⁷⁴ Banca Mondială (2002) spune, de asemenea, că acest lucru nu a fost rezolvat pe deplin în strategia de învățământ românească.

⁷⁵ Amendată în 2004, vezi Legea 354/2004.

⁷⁶ Cum ar fi numărul de posturi didactice, limba de instruire, calitatea educației, educația continuă, diferențele urban/rural, și altele, vezi Art. 167, paragraf 7.

cea de manager responsabilizat printr-un contract managerial negociat și semnat cu Inspectoratul Școlar⁷⁷, introducerea unui buget școlar cu două părți – cu venituri și cheltuieli – toate aceste sugerează transformarea școlilor în instituții cu management propriu. Acest lucru este foarte apropiat de descentralizarea către școli.

Totuși, există anumiți indicatori în noua legislație conform cărora bugetele școlii vor fi stabilite de către autoritățile locale. Așa cum se va discuta mai jos, sistemul comisiilor de finanțarea învățământului de la nivel național, județean și comunal vor fi însărcinate cu definirea costurilor per elev la fiecare nivel al sistemului. Costurile per elev la școlile locale sunt stabilite de către “consiliile locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, și sectoarelor din București” pe baza recomandărilor comisiilor corespunzătoare (*Normele Metodologice*, Art. 33, paragraful c). Cu alte cuvinte o municipalitate va putea să-și stabilească propriile costuri per elev doar luând în calcul costul standard național, și corectându-l după cum se va considera necesar. Mai mult decât atât, Art. 28 din *Normele Metodologice* declară clar că la nivel local:

“Consiliul local stabilește cuantumul fondurilor alocate fiecărei unități de învățământ, pe baza următorilor indicatori:

- numărul de elevi pe fiecare nivel de învățământ, filieră și profil, școlarizați în respectivele unități de învățământ;
- costul standard pentru un elev dintr-o unitate de învățământ gimnazial, mediul urban;
- coeficienții de corecție pentru fiecare nivel de învățământ, filieră și profil, din mediul urban sau rural⁷⁸;
- numărul de elevi posibil a fi realizat pe clasă determinat de cauze exclusiv demografice;
- ponderea elevilor aparținând altor naționalități școlarizați în unitatea de învățământ;
- volumul veniturilor proprii ale consiliilor locale și cuantumul din aceste venituri, posibil a fi alocate învățământului.”

Astfel localitatea este ultima responsabilă cu definirea bugetelor tuturor școlilor de pe teritoriul său, iar sistemul de costuri standard servește doar ca unul dintre mulții indicatori. Acest fapt este conform descentralizării către autoritățile locale.

Observăm, de asemenea, că autonomia școlii – care este întărită de noile legi – este mărginită la autonomia financiară. Amendamentele nu sporesc autonomia școlii ca instituție pedagogică, de exemplu permițându-i-se libertatea în ceea ce privește timpul de predare. Mai mult decât atât, amendamentele nici măcar nu ating sistemul curent de numire a profesorilor de către Inspectoratele Școlare, aspect asupra căruia directorul școlii nu are nici o influență. Legea 354/2004 întărește rolul Consiliului de Administrație, fără a-i aloca vreo putere decizională, însă, fapt care ar putea mărgini consiliul doar la rolul de organism consultativ și de consultantă pentru director. Chiar și în contextul noului sistem, școala rămâne o instituție foarte slabă și obedientă. În ceea ce privește activitatea pedagogică, în loc să descentralizeze către școli sau către localități, noua viziune menține, de fapt, modelul centralizat.

2. Descentralizarea pe funcții sau pe jurisdicții

În acest domeniu noua legislație aduce ceva clarități și schimbări. Într-adevăr, așa cum am discutat în Anexa A, situația prezentă ar putea fi caracterizată ca descentralizare pe funcții, în

⁷⁷ Vezi Art. XXX din Legea 128/1997 cu privire la statutul personalului didactic, amendată de Legea 349/2004.

⁷⁸ Merită menționat că Art.20 permite ca aria coeficienților de corecție acceptabili să fie foarte mare. Pe lângă factorii ca mediu rural/urban, nivel de învățământ și profil școală, coeficienții de corecție ar putea include condițiile socio-economice ale populației școlii, performanța școlii și condițiile tehnice specifice din fiecare școală.

care anumite funcții (cheltuielile materiale ale școlilor) au fost descentralizate foarte radical, până la pierderea contabilității și abandonarea monitorizării, în timp ce alte funcții (salariile) rămân controlate central. Noua legislație înlocuiește în mod evident această stare de fapt cu o descentralizare pe jurisdicții, anihilând fragmentarea pe funcții. Art. II din Legea 349/2004 prevede implementarea pe etape a noilor principii, implementare care va demara în județele pilot, selecționate prin Ordonanță de Guvern.

Este interesant că același Art. II stabilește că inițial noul “sistem de remunerație și de stimulente pentru personalul didactic și de conducere ” va fi operat doar în județele pilot. Acest lucru poate fi înțeles ca o motivație pentru personalul școlar din județele selecționate pentru a participa la pilotare. Bineînțeles, apar probleme legate de echitate, deoarece s-ar putea afirma că rolul didactic (spre deosebire de cel administrativ) va rămâne neschimbat în județele pilot. De asemenea, apar și probleme legate de sustenabilitate, respectiv ce creștere a alocării în învățământ la nivel local va fi necesară pentru plata acestor noi sisteme de remunerație.

Orișicât, unele chestiuni rămân deschise. Art. II din Legea 349/2004 spune că implementarea noilor reglementări va avea loc între ianuarie 2005 și decembrie 2007, adică timp de trei ani. Nu se știe totuși cât va dura pilotarea, precum și dacă participarea la pilotare înseamnă asumare permanentă sau revocabilă a responsabilității din partea sistemelor școlare locale. Va crește numărul de județe pilot în ianuarie 2006 și în ianuarie 2007, astfel încât descentralizarea să avanseze cu pași calculați, sau învățământul din afara celor 8 județe pilot va rămâne controlat de la nivel central până la începutul lui 2008?

O problemă nu mai puțin importantă se referă la rolul județelor pilot. Descentralizarea înseamnă transfer al autorității și a fondurilor conexe la nivelul autorității locale responsabile cu funcția respectivă. În cazul învățământului românesc, acest nivel este localitatea, nu județul. Județele pilot ar putea ajuta localitățile să preia noile funcții, ar putea oferi expertiza și informațiile necesare evaluării școlilor și a nevoilor acestora, putându-le asista, de asemenea, în ceea ce privește hotărârile asupra calității învățământului. Totuși, partenerul real al MEdC pentru pilotare ar trebui să fie localitatea. Vor participa la pilotare toate localitățile din județele selectate și vor putea acestea să-și preia școlile? Sunt toate localitățile pregătite și disponibile?

Problemele pilotării sunt discutate în Anexa E.

3. Finanțarea din fonduri proprii sau din subvenții pentru învățământ

Finanțarea din fonduri proprii sau din subvenții pentru învățământ nu este clar definită de noua legislație. Art. 167 paragraf 3 din Legea Învățământului 84/1995 (amendată de 154/2004) spune deschis că “(...) finanțarea se asigură de la bugetul local al unităților administrativ-teritoriale la care sunt arondate unitățile de învățământ, din cotele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat și din alte venituri de la bugetele locale”. Asta ar putea să însemne că sursa principală de fonduri pentru învățământ este dată de cote defalcate și de alte venituri (generale) ale municipalității, adică venituri proprii. Mecanismul de finanțare propus în *Normele Metodologice* se bazează pe costuri standard, calculate per elev pe diferite tipuri și nivele de școli. Apare astfel întrebarea cum vor fi calculate “cotele defalcate din anumite venituri ale bugetului de stat”. Fie cota din acele venituri care va rămâne la nivel local este definită ca fiind identică pentru toate municipalitățile (de exemplu, 15% din impozitul pe

venit), și costul standard nu va fi folosit de loc în această procedură, fie cota se va calcula separat pe fiecare municipalitate, pe baza calculelor costului standard.

În primul caz finanțarea învățământului se bazează ferm pe venituri proprii, în conformitate cu Art. 167, paragraf 8, dar întregul sistem al costurilor standard elaborat în *Normele Metodologice* rămâne relevant doar pentru stabilirea bugetelor școlilor propriu-zise. Acest fapt ar putea crea o situație foarte neclară, atunci când cotele defalcate vor fi semnificativ diferite de suma bugetelor școlilor individuale dintr-o localitate. În cazul multor jurisdicții din mediul rural această situație va deveni o mandatare neconsolidată, de vreme ce propriile lor resurse nu vor fi suficiente pentru a acoperi costurile bugetelor școlii determinate printr-o formulă. Cu alte cuvinte, ar trebui introdus un sistem de echilibrare pentru sector.

În al doilea caz costurile standard ar fi folosite la calcularea cheltuielilor necesare școlii și fondurile rezultate ar fi defalcate din anumite fluxuri de venit ale bugetului central. Această practică este desigur posibilă, și chiar așa sunt finanțate salariile în România, prin defalcări din TVA (vezi Anexa A), contabilizate ca intrări negative din venitul de la bugetul central. Acest caz pare a fi apropierea cea mai mare de subvenția pentru învățământ atunci când legea nu definește subvențiile către autoritățile locale. Totuși, așa cum am discutat la Anexa A, aceasta este o soluție temporară, cu multe consecințe negative. Îi lipsesc procedurile corespunzătoare de contabilitate și raportare, de corectare a erorilor și de monitorizare a execuției bugetare. Adoptarea acestei soluții în noua legislație susține ideea că în absența unei strategii clare de descentralizare fiscală generală strategiile de sector sunt constrânse și inefficiente.

4. Finanțarea de bază și finanțarea complementară

Noul mecanism financiar, așa cum este definit la Art. 167 din Legea 84/1995 (amendată de legea 354/2004) este compus din două părți separate, finanțarea de bază și finanțarea complementară. Finanțarea de bază include salariile personalului, materialele și serviciile, precum și perfecționarea profesorilor. Cheltuielile rămase, cum ar fi consolidarea, investițiile și reparațiile capitale, căminele și cantinele, evaluările elevilor, bursele și transportul elevilor, examinarea medicală a angajaților și concursurile școlare fac parte din finanțarea complementară.

Finanțarea de bază vizează funcționarea generală a școlii și include peste 95% din bugetele recurente ale școlii. Fondurile din finanțarea de bază vor fi calculate printr-o formulă care ia în calcul costurile standard. Se spune că fondurile respective sunt “defalcate din unele venituri ale bugetului de stat”, foarte probabil din TVA, așa cum s-a discutat în capitolul anterior.

Finanțarea complementară va finanța funcțiile auxiliare cum ar fi căminele și transportul elevilor, precum și programele de investiții. Fondurile dedicate finanțării complementare vor veni de la bugetele locale, nivelul lor reflectând posibilitățile localităților.

Acest sistem de finanțare reprezintă o îmbunătățire a stării curente de fragmentare a finanțării învățământului românesc (vezi Anexa A). Principala parte a cheltuielilor școlilor va fi calculată folosindu-se o formulă, iar diviziunea între salarii și cheltuielile materiale este depășită. Totuși, împărțirea în finanțare de bază și finanțare complementară așa cum se definește aici ar putea avea și consecințe negative, așa cum vom arăta în cele ce urmează.

Principala problemă se referă la cheltuielile de învățământ auxiliare, adică transportul elevilor, căminele și cantinele elevilor. Cheltuielile respective sunt foarte diferite de investițiile și

reparațiile capitale, care înseamnă cheltuieli capitale, sunt întâmplătoare, vin cu proiecte specifice izolate și pot fi amânate în caz că situația financiară a localității este dificilă. Spre deosebire, costurile auxiliare sunt cheltuieli recurente, nu suportă amânare, și trebuie finanțate într-o manieră stabilă și regulată, de obicei în timpul anului școlar. Nivelul acestor cheltuieli ar trebui să depindă de numărul de utilizatori, de exemplu acolo unde este nevoie ca elevii să fie transportați sau să fie cazați la cămine, datorită slabei densități a populației și dificultăților de a menține o rețea școlară densă. Dacă nivelul acestor cheltuieli depinde de disponibilitatea fondurilor la bugetul local, accesul la școlile din zonele îndepărtate și sărace, în special în munți, poate fi amenințat. În mod similar, subvențiile pentru cantine sunt un factor important de asigurare a accesului la educație deoarece elevii flămânzi nu pot beneficia de școlarizare. Desigur, subvențiile respective sunt mult mai importante în zonele sărace decât în orașele relativ bogate.

Există o problemă specială legată de utilizarea fondurilor proprii pentru finanțarea căminelor, legată de așa-numita problemă *free-rider* (În economie și științele politice, free rider-ii sunt cei care obțin mai multe beneficii decât li se cuvine, sau care nu contribuie corespunzător la costurile utilizării resurselor, implicării în proiecte etc). Problema apare deoarece utilizatorii căminelor sunt chiar elevii care vin din afara unei localități. Atunci când își alocă propriile venituri pentru finanțarea căminelor, consiliul local folosește de fapt taxe locale pentru a asigura o educație mai bună copiilor dintr-un alt oraș sau dintr-un alt sat. Consiliile locale s-ar putea să nu dorească să susțină financiar educația celor din afară. Din punctul lor de vedere, închiderea unui cămin ar reduce semnificativ costul pentru învățământ din orașul respectiv, fără a fi însoțită de un efect negativ asupra oamenilor celor mai importanți din punctul de vedere al consiliului local, adică votanții.

Finanțarea transportului elevilor prezintă o altă problemă specifică, deoarece, conform Art. 167, paragraf 22, transportul pe calea ferată sau pe metro va fi asigurat de către Ministerul Transporturilor, Construcției și Turismului. Aceasta este o altă moștenire din sistemul comunist. Înseamnă că localitățile cu rețea de cale ferată – și Bucureștiul, în speță – vor plăti mai puțin pentru transportul elevilor din veniturile proprii, crescând astfel inegalitățile dintre diferite localități.

Problema cu funcțiile învățământului auxiliar este că acestea nu pot fi finanțate corespunzător prin utilizarea metodologiei costurilor standard, deoarece acele cheltuieli se aplică doar la o fracțiune de elevi, și acea fracțiune va varia puternic între școli și localități. Acesta a și fost, probabil, motivul pentru care acestea au fost incluse în finanțarea complementară. Totuși, cum am spus și mai sus, nici asta nu este o soluție bună. Sunt câteva modalități prin care acest sistem poate fi îmbunătățit:

- O soluție ar fi să se recunoască că funcțiile respective au nevoie de o finanțare separată, bazată pe o formulă diferită de cea a costurilor standard și să se definească asemenea formule. Acest lucru ar rezolva problemele formulate mai sus, dar rezultatul va fi un sistem de finanțare mai complex, cu cel puțin patru componente (de bază, cămine, transport, complementară), dintre care primele trei se vor baza pe formule diferite.
- O altă abordare ar fi să se definească subvenția pentru învățământ ca fiind formată dintr-un număr de părți, unele calculate în conformitate cu numărul propriu-zis de elevi, și altele în funcție de grupele adiționale de elevi, cum ar fi elevi care sunt transportați și elevi care folosesc cămine.. Această abordare este conformă formulei

discutate la Anexa B, și chiar se utilizează în câteva țări aflate în tranziție, cum ar fi Ungaria și Polonia.

- O altă abordare ar fi ca responsabilitățile pentru cămine să nu se transfere la autoritățile locale, cel puțin nu în timpul etapelor inițiale ale descentralizării, și să fie finanțate central.

Observăm și că toate capitolele de cheltuieli incluse în finanțarea complementară, dincolo de investiții, transport, cămine sunt foarte mici, astfel încât pot fi incluse ușor în finanțarea de bază, prin creșterea ușoară a costurilor standard. Acest fapt ar simplifica sistemul.

5. Suma de bază per elev

Conform *Normelor Metodologice*, formula de alocare ar trebui fundamentată pe un număr de coeficienți de corecție pentru tipul și nivelul școlii, pentru mediul urban/rural etc., precum și pe suma de bază per elev, adică costul per elev de gimnaziu în mediul rural. Stabilirea costului de bază per elev s-ar putea dovedi foarte dificilă, din punct de vedere politic și tehnic.

Dificultatea stă în nevoia de a reconcilia două cerințe: costul per elev să reflecte costul minim real al asigurării școlarizării pentru un singur elev, și totalul fondurilor pentru învățământ nu ar trebui să depășească posibilitatea bugetului național de a susține învățământul. Cele două cerințe sunt conflictuale și rezolvarea lor e departe de a fi ușoară.

Există două abordări esențiale pentru determinarea costului de bază per elev, respectiv **abordările de jos în sus și de sus în jos**. În calcularea de jos în sus, costurile pentru învățământ sunt calculate în funcție de intrările cerute, din care cele mai importante sunt salariile profesorilor (variind de la țară la țară între 70% și 90% din bugetele școlii). Asta înseamnă că curriculum-ul național și mărimea standard a clasei se traduc în numărul de posturi didactice per elev, și folosind grila națională de salarizare acesta este convertit în costul fix per elev. Acest calcul poate fi supus multor critici și provocări, în special pe baza adecvării salariilor cadrelor didactice, și a posibilității de a asigura o mărime adecvată a clasei în școlile din mediul urban. Multe studii de caz individuale legate de școlile din mediul rural sau montan pot fi folosite pentru a susține argumentul că suma propusă per elev este prea mică. Astfel cel mai mare pericol al acestui calcul este că Ministerul Finanțelor se va dovedi a fi mult prea mare (și nerealist). Aceasta este cauza pentru care această abordare poate întâmpina dificultăți politice serioase.

În abordarea de sus în jos MEdC definește coeficienții care vor fi folosiți în procesul de alocare și apoi simulează efectele diverselor valori ale acestor coeficienți. Valorile convenite ale acestor coeficienți determină numărul total al elevilor ponderați, întotdeauna mai mare decât numărul propriu-zis al elevilor. Odată ce negocierile cu Ministerul de Finanțe pe seama nivelului global de finanțare s-au încheiat, suma de bază per elev se va obține prin împărțirea nivelului global de finanțare la numărul de elevi ponderați. Și acest calcul poate fi supus unor critici, respectiv faptul că suma de bază per elev astfel obținută este insuficientă. Pe de altă parte această abordare garantează respectarea procedurii bugetare la nivel central și îndepărtează natura negociabilă a costului per elev.

Formulările din Normele Metodologice sugerează faptul că s-a optat pentru abordarea de jos în sus. Într-adevăr, calculele efectuate de Consiliul Național pentru Finanțarea Învățământului

Preuniversitar (CNFIP) sunt bazate pe normele legale care guvernează angajarea personalului didactic și nedidactic, și pe alte norme (cum ar fi cele pentru încălzire). Calculele folosesc, de asemenea, unele estimări (mărimea școlii și a clasei, nivelul de pregătire profesională a cadrelor didactice). Costurile standard rezultate în urma acestor calcule sunt invariabil mai mari decât costurile istorice ale tipurilor specifice de școli⁷⁹. Aceasta înseamnă că ele nu pot fi folosite pentru procesul de alocare, deoarece ar conduce la alocarea de fonduri semnificativ mai mari decât cele disponibile pentru învățământ la Bugetul de Stat. Există riscul ca întregul sistem de finanțare propus de *Normele Metodologice* să nu poată fi implementat, cu excepția cazului în care niște calcule noi ar produce valori mult mai mici pentru costurile standard⁸⁰.

Ultimul punct ar avea nevoie de explicații suplimentare. Pregătirea unui mecanism financiar nou reclamă două elemente strâns legate, dar totuși diferite. Primul se referă la reguli și principii, care exprimă strategia de finanțare a Ministerului (vezi Anexa B pentru o analiză a formulei posibile). Al doilea se referă la analize și calcule, care – pe baza acestor reguli – vor propune unele numere și coeficienți concreți, fără de care întregul exercițiu ar rămâne doar o discuție academică. Fie că va fi vorba de planificarea descentralizării către autoritățile locale sau către școli, MEdC trebuie să efectueze simulări pentru a vedea care sunt efectele diferitelor strategii de alocare pentru diferitele instituții, cine vor fi câștigătorii și cine va pierde, cât de afectate sunt orașele mari sau micile comunități rurale din Carpați. Datorită dificultăților moștenite ale abordării costurilor standard, așa cum este definită în *Normele Metodologice*, MEdC nu a putut începe deja respectivele simulări necesare, și mai este încă de făcut munca grea de a analiza și de a propune numere concrete, analizate și adoptate de către MEdC și discutate cu stakeholder-ii din învățământ.

O altă limitare a abordării de jos în sus în calcularea costurilor standard este incompatibilitatea acestora cu cercetarea empirică a costurilor efective de operare a școlilor românești. Astfel costul standard este mai mare pentru școlile din mediul urban, decât pentru cele din mediul rural, un fapt uimitor, având în vedere clasele din mediul rural care sunt în general mai mici. Această constatare nu este susținută, însă, de analiza proiectului DFMP a costurilor per elev pe un eșantion de școli în trei județe pilot, unde școlile din mediul rural erau semnificativ mai scumpe⁸¹. Într-adevăr, o formulă de finanțare per elev simplă propusă la un moment dat de către DFMP stipulează un supliment rural de 14% și un adițional 17% pentru suplimentul locație divizată (supliment pentru școlile care au mai mult de o locație), care rezultă în 31% finanțare crescută per elev pentru multe școli din mediul rural⁸². Pe de altă parte personalul CNFIP raportează că la nivel național costul mediu real per elev pentru școlile primare din mediul rural este mai mic decât media națională pentru școlile din mediul urban, în conformitate cu calculele costului standard efectuate de către acesta. Este necesar să se armonizeze aceste diferențe frapante înainte de a se adopta vreo abordare metodologică sistematică.

⁷⁹ Vezi Dogaru (2002), Anexa la cap. II.

⁸⁰ Nu pare probabilă generarea de costuri standard mai mici. De exemplu, calculele CNFIPS de cost standard pentru școala primară din mediul rural presupun mărimea școlii de 500, deși în general școlile din mediul rural sunt mult mai mici și – ca atare – au costuri mai mari per elev.

⁸¹ Vezi Fraser (2003). Trebuie să ținem cont de faptul că cercetarea DFMP s-a bazat pe un eșantion de școli din trei județe.

⁸² Vezi Aldcroft (2003).

6. Procedura de alocare

Procedura de alocare se face în trei etape: De la bugetul central la cele trei județe, de la județe la bugetele locale, de la locale către școli. Pentru toate aceste trei etape se va folosi o formulă cu câțiva coeficienți de corecție. Există două opțiuni de bază prin care acest sistem poate funcționa:

1. Există o formulă națională aplicabilă la toate cele trei etape, cu stabilirea de coeficienți naționali identici, probabil cu unele drepturi de a modifica coeficienții la nivel local,
2. La fiecare nivel, instituția care alocă (Ministerul, Județul, Comuna) va decide în ceea ce privește formula care va fi utilizată, între anumite limite de variație permise.

Aceste două opțiuni au implicații strategice opuse. În ceea ce privește prima opțiune, Ministerul își asumă întreaga responsabilitate pentru nivelul de finanțare al fiecărei școli, și sarcina politică corespunzătoare (rolul autorității locale va fi mărginit doar la aprobarea structurii bugetelor școlare). Astfel sistemul de finanțare devine foarte rigid. Având în vedere informația limitată și nu întotdeauna pertinentă despre școlile individuale, decizia luată de Minister poate duce la probleme serioase în cazul anumitor școli.

În ceea ce privește a doua opțiune, se transferă către autoritățile județene și locale o autoritate mai mare de decizie. Autoritățile locale vor putea să adapteze formula la propriile condiții locale și la problemele specifice cu care se pot confrunta (zone cu populație redusă din anumite orașe, densitate redusă și condiții montane în anumite medii rurale etc.).

Prima opțiune reprezintă o detașare semnificativă de finanțarea tradițională și arbitrară, dar limitează foarte sever influența autorităților locale în acest sector. Dacă găsește de cuviință, Ministerul poate cere anumite mecanisme de finanțare adiționale, cum ar fi fondul de rezervă din învățământ, pentru a se putea confrunta cu discrepanțele serioase dintre noua formulă rigidă și nivelurile de finanțare existente. Cea de-a doua opțiune este oarecum similară modului în care este finanțat sistemul de învățământ englez. În cazul acestei opțiuni, Ministerul poate să definească anumite limite în ceea ce privește formula de finanțare. De exemplu, autoritățile locale din învățământ din Anglia pot adopta formule care alocă cel puțin 80% din totalul bugetelor la dispoziția școlii doar pe o bază per capita.

Este evident că o astfel de opțiune este un element-cheie al strategiei de reformă în învățământ. Din nefericire, *Normele Metodologice* nu arată clar care opțiune va fi aleasă în practică. Art. 28 (b) și (c) spun că alocarea la nivel județean și local va fi îndeplinită prin folosirea costurilor standard și a coeficienților de corecție pentru a reflecta condițiile locale, și că acei coeficienți vor fi “calculați și înregistrați în metodologia de calcul”. Acest lucru pare să insinueze că respectivii coeficienți vor fi valabili pentru întreaga țară. Totuși Art. 33 spune că consiliile locale și județene vor aproba nivelurile costurilor per elev pentru teritoriul lor. Acest lucru înseamnă că se vor utiliza formule diferite, care vor avea, probabil, costuri per elev diferite. Este important de remarcat faptul că un sistem de finanțare cu multe costuri standard diferite pentru același tip de școli, aplicate la niveluri diferite ale procedurii de alocare, va provoca confuzie utilizatorilor și va fi foarte netransparent.

În procedura pe trei etape responsabilitățile celor două nivele de autoritate sunt ușor de identificat: nivelul central și cel al comunei. Respectiv nivelul central (Ministerul) stabilește nivelul global de finanțare și principiile de alocare, în timp ce nivelul local se ocupă cu administrarea bugetelor școlare individuale. Oricare ar fi responsabilitățile nivelului de mijloc, Județele (respectiv municipiul București) acestea sunt mult mai puțin evidente și pot duce la o politicizare importantă a sistemului. Principiul care se aplică de obicei este acela al finanțării directe, adică alocarea de fonduri corespondente funcției direct organului

administrativ care execută această funcție. De vreme ce județul nu are o autoritate managerială directă în funcționarea școlilor individuale (cu excepția școlilor speciale), trecerea fondurilor destinate educației prin bugetul județean este atât inutilă, cât și periculoasă. Inutilă fiindcă aceeași formulă la nivel național ar putea aloca fondurile pentru școli speciale județelor și fondurile pentru școlile ordinare către comune. Periculoasă fiindcă permite dezvoltarea negocierilor ascunse și a disputelor între autorități. Sistemul propus în *Normele Metodologice* este o reminiscență a rolului excesiv și negativ al oblast-ului din republicile post-sovietice și în opinia mea ar trebui schimbat prin excluderea județelor din procedura de alocare.

Am putea menționa în treacăt faptul că din punctul de vedere al formulei de finanțare a învățământului îndepărtarea județelor de la procedura de alocare ar contribui semnificativ la transparența și simplitatea acestei proceduri.

7. Instituțiile specializate în finanțarea învățământului.

Documentul prevede crearea a trei nivele pentru instituțiile consultative responsabile de administrarea și monitorizarea finanțării învățământului: la nivel central (deja aflate în funcțiune), județean și local. Nu e nici o îndoială că existența unui grup puternic și profesionist de oameni care să înțeleagă finanțarea învățământului și care să poată monitoriza sistemul și să inițieze acțiuni de corecție a oricăror reforme este foarte utilă. Aceasta ar putea fi o instituție separată din cadrul Ministerului sau a Direcțiilor acestuia. Oricum, cerința de stabilitate a unor instituții similare la cele două niveluri inferioare este discutabilă.

În orice sistem de învățământ descentralizat finanțarea școlilor va deveni un articol bugetar major al autorităților locale.⁸³ Este limpede așadar faptul că autoritățile locale vor trebui să-și alcătuiască unități administrative specifice care să-și asume această responsabilitate importantă. Cele două departamente responsabile de obicei cu învățământul la nivel local sunt Departamentul Educație (managementul școlilor) și Departamentul Buget (finanțarea școlilor, execuția bugetară a școlilor, instituirea disciplinei bugetare). Structura organizatorică a departamentelor va varia de la comună la comună și va fi foarte diferită într-un sector din București, față de o mică comunitate din Carpați. Autoritatea centrală nu trebuie și nu are abilitatea de a defini o structură comună pentru aceste departamente la nivelul întregii țări.

Totuși, Comisiile locale și județene pentru finanțarea învățământului preuniversitar, așa cum sunt definite în *Normele Metodologice*, au o componentă foarte specifică și sunt cam mari și de aceea costisitoare (chiar dacă membrii acestora ar lucra pe bază de voluntariat), și pe deasupra sunt asigurate de un organism tehnic ajutător. Asemenea stipulări încalcă în mod evident drepturile autorităților locale de a-și defini propria organizare compozițională așa cum cred de cuviință. Într-adevăr, stabilirea exactă a compoziției unor astfel de organisme, așa cum se procedează în *Normele Metodologice*, este contrară standardelor europene cu privire la autonomia locală.

Mai mult decât atât, rolul acestor instituții nu este foarte limpede. Ele ar trebui să propună consiliului local sau județean care ar trebui să fie costul școlarizării per elev la nivel local. De vreme ce județele includ comunele, propunerile diferite ale comisiei județene și ale celei locale ar putea duce la conflicte inutile. Și pare evident că pe baza rapoartelor bugetare din

⁸³ În Polonia, cheltuielile pentru învățământ se situează între 25% și 70% din bugetele autorităților locale.

anul precedent și a cunoașterii condițiilor specifice din școli diferite, Departamentul Educație ar trebui să fie perfect capabil de a întreprinde asemenea analize pe cont propriu și de a pregăti propunerile necesare. Ministerul ar putea oferi indicații către autoritățile locale, cu sfaturi metodologice despre cum trebuie efectuată analiza (“modele cu cea mai bună practică”) și despre ce trebuie avut în considerare.

Cred că structurile organizaționale propuse pe cele trei niveluri ale comisiilor specializate în finanțarea învățământului vor deveni o sursă inutilă de birocrație, asta dacă nu vor rămâne – așa cum se pare – doar pe hârtie, mai puțin în cazul unor arii metropolitane foarte mari. În special, crearea acestor instituții la nivel județean va reîntări influența inutilă a județelor în sectorul educație.

Anexa E. Pilotul de descentralizare.

Proiectul pilot de descentralizare este definit la Art. II, Legea 349/2004, care reprezintă un amendament la Legea 128/1997 cu privire la statutul personalului didactic. Unitățile de învățământ din județele pilot, selecționate printr-o hotărâre de guvern, vor începe să aplice din 1 ianuarie 2005 noile soluții financiare și manageriale⁸⁴. Cu alte cuvinte, noua viziune a descentralizării învățământului românesc, definită în 354/2004 și 349/2004 și revizuită în prima parte a acestui raport, se așteaptă să fie pusă în aplicare în județele selecționate. De vreme ce nu se aplică nici o clauză de tranziție, și n-au fost prevăzute aranjamente instituționale temporare speciale, pilotarea se presupune că va implementa toate soluțiile noi definite în legi. În decembrie 2004 cele 8 județe pilot erau deja selectate⁸⁵. Din punct de vedere legal pilotarea trebuia să fi început deja.

De fapt, în ciuda clauzelor legale, acest lucru nu este posibil, iar pilotarea nu a început încă. Legile care definesc noul sistem financiar sunt neconsecvente (vezi Anexa D), iar CNFIPS nu a putut să definească costurile standard, pe care se bazează finanțarea. Drept urmare elemente cheie ale pilotării nu sunt gata de implementat.

Dacă argumentul nostru – conform căruia noul cadru legal nu reprezintă un fundament suficient pentru demararea descentralizării învățământului românesc – este acceptat, atunci este prematur să schițezi planul pentru pilotare, incluzând aici scopul pilotării, sfera de aplicabilitate și obiectivul, planificarea și etapele pilotării, precum și mecanismele de monitorizare.

Totuși, este important să ridicăm un număr de probleme importante pentru un plan de implementare a pilotării, pentru a ilustra aspectele care vor trebui abordate sistematic odată ce un cadru legal îmbunătățit va fi adoptat. În mod inevitabil vom face acest lucru în contextul cadrului legal curent. Ne vom axa pe următoarele:

1. Etapele pilotării,
2. Sfera de acțiune a pilotării,
3. Județele și localitățile pilot,
4. Relaxarea normelor legale,
5. Monitorizarea pilotării.

Etapele pilotării,

Un pilot bun trebuie pregătit în județele selecționate. Ca minimum vom sugera să se înființeze consilii de administrație în toate școlile, să se execute procedura de selectare a directorilor de școli conform noilor reglementări, să se negocieze și să se semneze contractele de management cu noii directori și să se transfere legal localităților proprietatea școlilor așa cum precizează 354/2004. Insistând asupra acestor măsuri formale MEdC va demonstra că tratează serios noile proceduri legale și că intenționează să le susțină cu strictețe. Ca atare ar fi util să se înceapă pilotarea cu o etapă administrativă, în timpul căreia inspectoratele școlare vor iniția, administra și încheia toate procedurile formale noi prevăzute în legi. Multe dintre aceste

⁸⁴ Pare ciudat că pilotarea nu este menționată în Legea 354/2004, care amendează mult mai importanta Lege a Învățământului 84/1995. Clauzele de tranziție ale 354/2004 menționează, totuși, că Guvernul, prin hotărâre, va selecta județele care să aplice noul sistem al finanțării de bază în 2005 și 2006. Pare evident că respectivele sunt aceleași ca și județele pilot de la Legea 349/2004. Ca atare vom face referire la piloți așa cum aceștia sunt definiți atât de Legea 349/2004, cât și de Legea 354/2004.

⁸⁵ Aceste județe sunt Brăila, Cluj, Dolj, Harghita, Iași, Neamț, Sibiu, Satu Mare.

activități vor avea loc la nivelul localității sau al școlii. A doua etapă, pe care am putea-o numi etapa practică, ar putea începe odată ce Inspectoratul Școlar decide că o anumită localitate îndeplinește condițiile etapei administrative. Începutul etapei practice va avea loc, printre altele, atunci când noile mecanisme de finanțare vor începe să opereze.

Sfera de acțiune a pilotării,

Amendamentele la legea învățământului schimbă administrarea și finanțarea atât a învățământului primar, cât și a celui secundar. Totuși, există o diferență semnificativă între cele două, fiindcă toate școlile primare oferă același curriculum fundamental, în timp ce școlile secundare includ școlile de arte și meserii pe profile diverse și școli academice generale de diverse tipuri. Administrarea școlilor secundare este o sarcină mult mai complexă și reclamă mult mai multă experiență și capacități de reacție la condițiile de muncă în schimbare. În aceste condiții sugerăm ca pilotarea să se limiteze doar la școlile primare. Este evident că localitățile vor avea multe de făcut și mult de acumulat, chiar și în circumstanțele unei pilotări reduse ca aceasta. O asemenea soluție ne va permite să analizăm dacă școlile secundare ar trebui delegate la localități sau la județe (împreună cu școlile speciale).

Județe pilot sau localități pilot

Noul cadru financiar și administrativ al învățământului prevede diminuarea rolului – încă crescut – al Inspectoratelor Școlare. În acest caz consiliile locale devin foarte importante, în special ca proprietari de școli. Pare normal ca partener al MEdC în implementarea pilotării la nivel local să fie localitățile, nu județele. Pe de altă parte, pregătirile de pilotare s-au desfășurat în principal cu județele și cu Inspectoratele Școlare, și drept urmare legea vorbește despre “județe pilot”. Acest fapt introduce o anumită tensiune, deoarece descentralizarea înseamnă că localitățile devin autonome în politicile educaționale, și nu ar trebui dominate de reprezentanți regionali sau de Minister. Pentru a ușura aceste tensiuni rolul Inspectoratelor Școlare se poate defini ca unul de ajutorare a localităților pentru ca acestea să treacă prin etapa administrativă a pilotării. Odată ce va începe etapa practică a pilotării, localitățile vor deveni partenerii reali ai MEdC. Pentru a face această idee mai instituționalizată, putem presupune că nu toate localitățile din județele pilot vor deveni automat localități pilot, și că acestea trebuie să îndeplinească anumite criterii stabilite de către MEdC. Dacă MEdC insistă că cel mult 80% dintre localități pot face parte din pilotare, atunci va apărea o competiție în ceea ce privește participarea iar schimbarea obiectivului dinspre județe către localități va fi evidentă pentru toți cei implicați.

Relaxarea normelor legale,

Pilotarea ar trebui să reprezinte testul noului sistem financiar și administrativ. Acest sistem, totuși, așa cum a fost discutat în prima parte a raportului, păstrează intacte multe reguli care au fost introduse pentru un sistem puternic centralizat, și sunt complet străine de descentralizare. Printre acestea regăsim lipsa de putere a directorului școlii în ceea ce privește alegerea profesorilor, precum și posibilitățile foarte limitate în ajustarea normelor de predare la nevoile elevilor prin decizie a școlii. După discutarea problemelor legate de pilotare cu un număr de stakeholder-i din învățământ se pare că toți au o opinie comună conform căreia activitățile pedagogice din școală ar trebui relaxate. Ca atare sugerăm să se introducă – ca un element constitutiv al pilotării – niște schimbări semnificative asupra operațiilor interne ale școlii, incluzând, printre altele:

1. Dreptul directorului școlii de a numi, evalua și demite personalul didactic și nedidactic,
2. O anumită libertate asupra folosirii timpului de predare, cum ar fi alocarea unui număr de ore pe săptămână la discreția directorului pentru nevoile elevilor,
3. O influență mai mare a părinților în ceea ce privește operațiile școlii.

De vreme ce rigiditățile operațiilor școlare sunt definite în legi, va fi imposibil ca normele să fie relaxate fără schimbarea legilor în Parlament. Pe de altă parte, schimbarea unei legi atât de sensibile în parlament este o sarcină serioasă. Pentru a putea rezolva acest lucru sugerăm pregătirea și trimiterea către parlament a unei Legi “de derogare”, lege care ar permite Ministerului Educației și Cercetării, printr-o decizie proprie, să suspende unele clauze ale Legii Învățământului – și, probabil, și alte legi – pe durata pilotării în județele pilot. O astfel de lege ar permite MEdC o anumită flexibilitate în definirea conținutului programatic al pilotării, în special în ceea ce privește revocarea anumitor libertăți, dacă se stabilește că acestea sunt prost folosite în unele localități sau în unele școli.

Monitorizarea pilotării.

În final ajungem la monitorizarea pilotării. Dacă sugestiile înșirate mai sus vor fi adoptate într-o formă sau alta, atunci pilotarea are o șansă să introducă noi elemente de management și descentralizare, și prin asta se va crea loc și managementului prost și conflictelor. MEdC trebuie să monitorizeze pilotarea pentru a se asigura că nu vor apărea asemenea fenomene și, în cazul în care acestea vor apărea, să se asigure că vor putea fi corectate rapid. Sistemul exact de monitorizare va depinde de responsabilitățile care vor fi transferate școlilor și municipalităților pe timpul pilotării. Se pare că principalii agenți de monitorizare ar trebui să fie Inspectoratele Școlare. Totuși, MEdC ar trebui să dezvolte niște standarde de monitorizare, cum ar fi niște rapoarte lunare de monitorizare (într-un format specific) care să fie completate de către inspectori.