

Politicile Educaționale și Alocarea Bugetară: Utilizarea Eficientă a Resurselor în Sistemul Educațional Românesc

Jan Herczyński
Varșovia, Octombrie, 2006

Cuprins:

Sumar executive	2
Introducere	3
Secțiunea 1: Vacuum-ul Bugetar în Finanțarea Școlilor din România	6
Section 2: Introducerea Mecanismului de Finanțare per Elev	8
Section 3: Puncte slabe ale Planificării Strategice în Procesul de Bugetar	17
Section 4: Pregătirea propunerilor de buget bazate pe politici	21
Concluzii și recomandări	27
Referințe	28
Anexa A: Exemplu unei formule de alocare simplă	31
Anexa B: Misiuni și produse pentru MEdC	34

Sumar Executiv

Raportul se axează pe două arii specifice în care absența legăturii dintre prioritățile de politici publice și alocarea bugetară este dăunătoare în mod concret învățământului românesc: determinarea finanțării pentru învățământul pre-universitar și stabilirea bugetului Ministerul Educației și Cercetării (MEdC).

Concluziile privind finanțarea învățământului pre-universitar pot fi rezumate astfel:

1. MEdC nu deține un control suficient în ceea ce privește managerierea și controlul din punctul de vedere al politicilor publice asupra alocării, cursului și folosirii fondurilor pentru învățământul pre-universitar, incluzând atât fondurile pentru întreținere cât și pentru salarii. Ca rezultat, abilitatea sa de a monitoriza și îmbunătăți eficacitatea și eficiența folosirii fondurilor în sectorul educațional este foarte slabă.
2. Poziția relativ slabă a MEdC a contribuit la sub-finanțarea învățământului românesc, în comparație cu alte țări din regiune. Sectorul educațional se adaptează la constrângerile financiare, dar cu toate acestea efectele negative ale sub-finanțării se manifestă pe termen lung.
3. Finanțarea educației în România este fragmentată, cu diferiți agenți responsabili pentru diferite părți ale bugetului școlii. Acest lucru reduce abilitatea sectorului de folosi pe deplin resursele disponibile, prin prevenirea unor posibile schimburi (cum ar fi transportul elevilor versus întreținerea școlilor mici).

Recomandările următoare sunt propuse:

1. MEdC trebuie să finalizeze descentralizarea educației prin distribuirea responsabilităților și retrăgându-se din managementul direct al școlilor prin oficiile sale delegate în județe.
2. MEdC trebuie să contribuie la revizuirea legilor de finanțare locală, pentru a crea un grant educațional bine definit, cuprinzând și salariile și administrarea școlilor.
3. MEdC trebuie să se asigure că are acces la date complete și fiabile provenind de la toate școlile primare și secundare.
4. MEdC trebuie să întreprindă activități preparatorii pentru a crea capacități de a analiza cheltuielile educației, de a propune și revizui scenariile de finanțare, de a propune și discuta formule posibile de alocare, și să le simuleze efectele asupra școlilor și administrațiilor locale.

Concluziile privind procesul de bugetare în cadrul MEdC sunt după cum urmează:

1. Conducerea MEdC nu are suficient control asupra alocării bugetare generale și nu are informații suficiente pentru a putea susține la nivelul Guvernului creșterea alocării bugetare pentru propriul sector.
2. Procesul bugetar în MEdC se desfășoară sub o puternică presiune a sub-finanțării și al termenelor scurte, și nu este dirijat de prioritățile politicilor.
3. MEdC se bazează din ce în ce mai mult pe norme cu statut de lege ca instrumente de alocare și ca argument pentru alocarea financiară.

Recomandările propuse se axează pe următoarele probleme:

1. MEdC trebuie să facă presiuni pentru introducerea bugetării pe programe în România, și să fie inclus în orice schemă pilot analizată de MFP.
2. Ca pregătire pentru bugetarea pe programe, MEdC trebuie să înceapă discuțiile interne în vederea identificării programelor bugetare.

3. MEdC trebuie să folosească acest efort ca un prilej de a revizui și posibil, a amenda structura sa organizațională.

Introducere

Nu există niciun dubiu asupra faptului că educația în România este cronic subfinanțată. Așa cum s-a evidențiat în rapoartele lui Halasz (2002) și Berryman et al (2006), România este, dintre țările din regiune, țara care cheltuiește cel mai puțin pentru educație ca procent din PIB, în jur de 4%, în ciuda faptului că legea prevede ca pentru educație să se cheltuiască cel puțin 6% din PID. Banca Mondială (2002) în *Policy Note on Education* numește acest lucru “*colaps bugetar în sectorul educațional*”. Un PEIR recent al Băncii Mondiale argumentează pentru o creștere controlată și condiționată, dar și foarte substanțială a cheltuielilor pentru învățământul din România.

Sub-finanțarea severă este o caracteristică a educației din România, care durează de mulți ani și care a lăsat în urmă multe efecte de lungă durată. Probabil principalul rezultat îl reprezintă nivelul foarte scăzut al salariilor profesorilor, adesea considerate insuficiente pentru existența de bază, în special în orașele mari¹. Profesorii sunt nevoiți adesea să își completeze veniturile oferind meditații particulare pentru proprii elevi². Acest lucru în mod direct și negativ afectează relația dintre profesor și elev, dar și calitatea procesului de predare. De asemenea, sub-finanțarea a condus la insuficiente reparații și investiții în școli, lucru care pare să se fi schimbat totuși recent. Cu toate acestea mai există încă școli în România din mediul rural care sunt lipsite de electricitate și nu sunt alimentate cu apă³. Dotările din școli și în special materialul didactic sunt adesea inadecvate. Acest lucru, cu siguranță, influențează calitatea procesului de predare. Și, într-adevăr, comparațiile internaționale arată că elevi români nu au rezultate foarte bune⁴.

Prezenta trecere în revistă a procesului de bugetare în cadrul Ministerului Educației și Cercetării (MEdC) din România trebuie văzută pe fundalul acestei sub-finanțări severe. Scopul cheie pe care ministerul îl are în procesul de bugetare, în general, este acela de a se asigura că resursele limitate sunt alocate diferitelor activități și proiecte de investiții în acord cu politicile publice prioritare ale ministerului. Pentru a realiza acest lucru, ministerul ar trebui să conducă un proces transparent de stabilire a priorităților, bazat pe o evaluare realistă a situației curente din sector, și să traducă aceste priorități în alocări bugetare. Mai mult, trebuie periodic monitorizat stadiul de realizare a obiectivelor politicilor publice susținute prin alocarea bugetară, atât pentru a corecta acțiunile care sunt fie ineficace (nu își ating scopurile) fie ineficiente (își ating scopurile dar cu costuri mult prea mari), cât și pentru o analiză a priorităților în lumina progreselor înregistrate. Anual, pregătirea documentului de buget pentru Ministerul Finanțelor Publice (MFP) ar trebui să stabilească baza pentru revizuirea anuală a politicilor publice asumate și a rezultatelor realizate.

¹ Deși costurile de trai sunt foarte diferite în orașele mari față de satele mici, salariile profesorilor se dau pe baza unei scale de plată uniformă pentru întreaga țară. Pentru analiză comparativă a salariilor profesorilor în România vezi Banca Mondială (2006).

² Vezi Popa, Acedo (2006).

³ O analiză recentă a Guvernului spune că în 2005 erau 43 de școli fără electricitate și 2805 școli care nu erau alimentate cu apă, vezi Guvernul României (2006).

⁴ Comparațiile internaționale sunt oferite de teste comparabile, precum PISA, PIRLS și TIMSS. Vezi, pentru exemplificare, PEIR Banca Mondială, 2006.

Liniile directe, simple, de mai sus sunt, de sigur, valabile pentru toate ministerele din toate țările, deși în contextul aspru al educației din România, așa cum a fost conturat mai sus, acestea par, în special, abstracte și chiar inaplicabile. Și, într-adevăr, prima reacție, cu privire la viitorul educației, a specialiștilor din domeniu, din România și a actorilor de la toate nivelurile sectorului, este de a cere mai multe fonduri pentru educație. Ei continuă să susțină că dacă ar exista mai mulți bani pentru educație, ar ști foarte bine cum să îi cheltuiască. Nu este nevoie să fie schimbate structurile manageriale, procedurile de bugetare, modurile de raportare sau legislația, ceea ce este necesar sunt, pur și simplu, mai mulți bani pentru sectorul de educație.

Din nefericire, aceasta este adevărat dar și fals în același timp. Este adevărat că profesorii din România ar trebui să primească salarii mai mari, deoarece, altfel, calitatea procesului de predare pentru elevi nu se va îmbunătăți. Este adevărat că mai mulți bani ar trebui alocați pentru manualele școlare (atât din surse private cât și din surse publice), pentru că este insuficientă calitatea acestora. Este, de asemenea, adevărat că mai multe investiții în sectorul de educație sunt, cu siguranță, necesare. Totuși, ministerul trebuie să facă foarte multe lucruri pentru a pregăti sectorul în vederea folosirii eficiente a fondurilor adiționale, prin stabilirea unor scopuri de politici publice clare și a unor priorități clare, prin pregătirea unor proceduri și metodologii transparente, și prin introducerea unei monitorizări potrivite a eficacității și eficienței. Reforma procesului de bugetare este parte a acestor pregătiri necesare.

Scopul prezentului raport⁵ este acela de a încerca să aplice acele linii directe simple pentru procesul de bugetare, formulate mai sus, la experiența Ministerului Educației din România, și de a propune un set de recomandări clare și specifice. Pentru ca un astfel de raport să fie practic, este nevoie să se concentreze asupra câtorva probleme reale cu care se confruntă ministerul, probleme care sunt în mod clar relevante și pe care ministerul le cunoaște foarte bine. Două astfel de probleme sunt în mod particular importante și în același timp în mod particular dificile: vacuumul bugetar în procesul de finanțare a educației și slaba planificare strategică în actualul proces de alocare bugetară. Acest raport se va limita la discutarea acestor două probleme.

Prin vacuum bugetar înțelegem absența unui proprietar politic clar al celei mai mari părți din cheltuielile pentru educație, numită *sume defalcate* care pleacă în fiecare an de la bugetul central la autoritățile locale ale României și acoperă salariile personalului școlilor. Această problemă a fost discutată în *Raportul autorului privind Calitatea Procesului de Bugetare în cadrul MEdC*⁶. Readucem în discuție problema vacuumului bugetar, și o vom lega de procesul incomplet și contradictoriu al descentralizării învățământului din România începând cu 1995. Susținem că, în vederea recâștigării controlului asupra alocării și utilizării acestor fonduri, MEdC trebuie să își asume o serie de reforme pe termen lung privind finanțarea învățământului pre-universitar, și să introducă mecanismele de finanțare per elev.

Slaba planificare strategică este o caracteristică moștenită a procesului de bugetare în minister, și a fost discutată de autor în *Raportul privind Calitatea Planificării Strategice în cadrul MEdC*⁷. Aducem în discuție sistemul actual de stabilire a alocării bugetare în cadrul Ministerului și a negocierilor de buget cu Ministerul Finanțelor Publice (MFP). De asemenea, propunem un set de recomandări detaliate cu privire la modul în care se poate reforma

⁵ Prezentul raport este al treilea și ultimul raport pregătit pentru MEdC sub asistența finanțată de Grantul Olandez TF 054659.

⁶ Acesta a fost primul raport scris în contextul prezentei asistențe, înaintat Ministerului în ianuarie 2006.

⁷ Acesta a fost al doilea raport pregătit în contextual prezentei asistențe, înaintat Ministerului în iulie 2006.

procesul de bugetare și cum pot fi legate alocările bugetare cu prioritățile de politici publice ale ministerului.

Tema comună a celor două seturi de recomandări, și anume finalizarea coerentă a descentralizării învățământului și introducerea unei proceduri sistematice care să stea la baza documentului de buget realizat pentru MFP și care să corespundă scopurilor prioritare de politici publice ale ministerului, este o încercare de a sugera conducerii MEdC o măsură de control asupra alocărilor și a utilizării resurselor în sistemul educațional din România, în special asupra utilizării banilor. O formulă de finanțare per elev permite să exprimi prioritățile strategice ale Ministerului în termeni de alocări de fonduri pentru învățământul pre-universitar, prin utilizarea diferiților factori în formulă. O procedură internă transparentă de pregătire a documentului de buget pentru Ministerul Finanțelor Publice, permite conducerea unor discuții în cadrul Ministerului pentru a se decide asupra alocării relative a fondurilor pentru diferite programe. Ambele vor oferi ministerului argumente mai bune atunci când va trebui să spună de ce educația are nevoie și merită să primească o parte mai mare din cheltuielile publice ale României.

Aceasta ne duce înapoi la problema sub-finanțării sectorului de educație din România. Este evident în acest context, că problema corelării priorităților de politici publice cu alocarea bugetară este extrem de semnificativă. Aceasta se întâmplă în două feluri. În primul rând, cu cât fondurile disponibile sunt mai limitate, cu atât este mai necesară o stabilire a modului în care vor fi cheltuite. Menținerea unui echilibru rezonabil între programele majore finanțate de Minister, este primul pas. Oricum, aceasta presupune ca MEdC să fie capabil să spună cu încredere cât este de rezonabil echilibrul, și pentru asta este nevoie de corelarea alocării bugetare cu politicile publice.

În al doilea rând, în vederea argumentării unei alocări mai mari pentru educație, MEdC trebuie să facă dovada faptului că actualele fonduri sunt utilizate eficient și eficace. Din nou, fără o stabilire clară a scopurilor de politici publice și fără o monitorizare atentă a gradului de realizare a acestora, MEdC nu va fi capabil să spună dacă resursele au fost eficace utilizate în sector sau de ce fonduri mai este nevoie în mod real. Ministerul Finanțelor Publice din România, ca oricare alt minister de finanțe din lume, devine întotdeauna suspicios atunci când într-un anumit sector se consumă o anumită parte de fonduri adiționale fără a avea un impact deosebit asupra serviciilor furnizate cetățenilor, datorită corupției, managementului prost, a angajărilor peste necesarul de angajare, sau investițiilor nerelevante sau corupției. Pentru a deveni un partener credibil al MFP, MEdC trebuie să pună ordine în procedurile de bugetare și de raportare.

În final, chiar dacă există un consens între experții străini (așa cum par să indice citatele de la început) că România ar trebui să crească alocările relative pentru învățământ, depinde de cei care elaborează politici publice în România să conducă discuții detaliate și negocierile necesare. Prezentul raport poate doar sugera unele modalități prin care Ministerul Educației și Cercetării ar trebui să pregătească aceste negocieri.

Structura raportului este următoarea: În secțiunea 1 vom discuta despre vacuumul bugetar, și în secțiunea 2 vom aduce câteva sugestii cu privire la modul în care poate fi abordată această problemă. Actualele proceduri de bugetare ale MEdC sunt discutate în secțiunea 3, și sugestii pentru îmbunătățirea acestora sunt oferite în secțiunea 4. Concluziile generale sunt subiectul unei secțiuni finale, rezumativă. Anexa A oferă un exemplu simplu de formulă de alocare.

Anexa B oferă o trecere în revistă a prezentei consultanțe și o listă a produselor furnizate ministerului.

Recunoaștere: deoarece acesta este al treilea și ultimul raport pregătit pentru minister sub contractul finanțat prin Grantul Olandez TF 054659, *Asistență Tehnică Bugetară pentru Ministerul Educației și Cercetării din România*, aș dori să mulțumesc celor doi miniștri ai educației cu care am avut plăcerea să lucrez în România, Prof. Mircea Miclea și Prof. Mihail Hărdău, ca și doamnei Paloma Petrescu, fost Secretar de Stat, pentru oferirea unui cadru prietenos de muncă în minister. Chiar dacă nu toate opiniile și sugestiile mele au fost pe deplin acceptate de niciunul dintre ei, am credea că discuțiile pe care le-am purtat au fost folositoare. Pe parcursul contractului cu durata de un an, am cooperat îndeaproape cu Gabriela Radu, Adina Șimandan, Diana Iancu, Lucian Ciolan, și Ovidiu Măntăluță. Sunt, de asemenea, recunoscător pentru sprijinul acordat, colegilor mei Martin Johnson, Russell Robinson, Nick Tait, Gerard Lepesant, și Jean Tilly, care sub contractul aceluiași proiect au oferit asistență altor ministere din București. Ron Hood de la Banca Mondială a oferit, în mod benevol, coordonare non coercivă.

Secțiunea 1: Vacuum-ul Bugetar în Finanțarea Școlii în România

Procesul specific și incomplete al descentralizării în România a fost discutat în detaliu de autor în două dintre rapoartele anterioare⁸. Concluzia principală poate fi sumar exprimată după cum urmează. Întreținerea școlii a fost pe de-a-întregul descentralizată în 1995 la Consiliile Locale, care sunt responsabile cu încălzirea și întreținerea facilităților școlii (chiar și pentru școlile de importanță regională). Consiliile Locale finanțează întreținerea școlilor din veniturile generale proprii, ca parte a taxelor naționale colectate (taxa pe venitul propriu), și se bucură de o libertate semnificativă în activitățile lor. Deoarece Consiliile Locale din România nu sunt la fel de bogate, de-a lungul timpului au apărut diferențe regionale severe. MEdC nu monitorizează cheltuielile Consiliilor Locale pentru întreținerea școlilor și nu are politici menite să egalizeze condițiile din școli, altele decât normele și standardele naționale. Fondurile pentru întreținerea școlilor sunt complet în afara bugetului MEdC.

Salariile au fost descentralizate în 2001, prin ceea ce s-a numit *descentralizare contabilă*. Fondurile pentru salarii ajung la școli prin structuri administrative de la nivelul de jos, dar suma exactă pentru fiecare școală și fiecare item bugetar se decide la nivel central. Deci autoritățile locale joacă un simplu rol de contabilitate în sistem, și nu au autoritate managerială și nu influențează procesul de angajare și remunerare a personalului școlilor.

Soluția specifică adoptată de România pentru finanțarea salariilor este utilizarea *sumelor defalcate* din TVA. Acelea sunt sumele destinate salariilor personalului din școli, calculate de Ministerul Finanțelor Publice pe baza datelor oferite de MEdC, și însumate pentru fiecare județ. Cu alte cuvinte, *sume defalcate* reprezintă un fel de grant pentru educație către județe, care are la bază numărul de angajați. Calcularea acelor granturi nu este transparentă, și Ministerul Finanțelor Publice nu pare să folosească nicio formulă sau norme metodologice care să fie publicate, pentru calcularea *sumelor defalcate*. Mai mult, structura acelor granturi se schimbă de la an la an, iar MEdC nu este implicat în discuțiile care conduc la acele schimbări.

⁸ Vezi *Sunteți Gata de Start?* 2005, și *Raport privind Calitatea Procesului Bugetar în cadrul MEdC*, 2006.

Acele sume, apar în bugetul național nu ca și cheltuieli, dar ca intrări negative în veniturile stabilite din TVA. Alegerea TVA-ului ca și curs de venituri bugetare din care să fie deduse sumele defalcate, este un accident, de moment ce între TVA și educație nu există nicio legătură specifică: acest curs de venituri este, pur și simplu, suficient de robust pentru a suporta marile deduceri pentru educație⁹.

Rezultatul acestui sistem ciudat este acela că Ministerul nu mai este principalul ordonator de credite¹⁰ pentru acele fonduri, nu controlează modul în care sunt utilizate și nu le raportează la execuția bugetară. MEdC nu este implicat în definirea acelor granturi, cu excepția faptului că furnizează date Ministerului Finanțelor Publice. Ministerul nu controlează procesul bugetar prin care se stabilesc *sumele defalcate* pentru salarii. Deci, din nou, fondurile pentru salarii sunt complet în afara bugetului MEdC.

Aceasta este sursa *vacuum-ului bugetar* în procesul de bugetare a educației. Ministerul, care este responsabil pentru managementul și dezvoltarea întregului sector de educație, nu este implicat deloc în procesul de bugetare pentru nicio parte din bugetul pentru învățământul pre-universitar. Prin procesul specific de descentralizare, MEdC a renunțat la influențarea directă a principalelor cursuri financiare din sector. În același timp, MEdC a păstrat o autoritate managerială considerabilă, și prin rețeaua birourilor deconcentrate regionale, numite Inspectorate Școlare Județene (ISJ), controlează strâns angajarea în fiecare școală, numește toți profesorii și directorii, și controlează stabilirea claselor și normelor didactice, prin aplicarea normelor naționale privind mărimea clasei și cerințele de curriculum. În locul folosirii unui mecanism financiar simplu, MEdC păstrează un aparat administrativ costisitor și excesiv care să controleze sectorul.

Există multe consecințe negative importante ale *vacuum-ului bugetar* pentru managementul și bugetarea educației în România. Listăm câteva dintre cele mai importante probleme.

1. *Există o motivare slabă pentru îmbunătățirea eficienței prin consolidarea școlilor.* Într-adevăr, consolidarea școlilor este întotdeauna un proces dureros, și înregistrează rezistență atât din partea părinților cât și din partea profesorilor. Agentul local responsabil cu consolidarea, poate justifica acțiunea prin aceea că fondurile economisite prin eficientizarea rețelei școlare vor fi folosite pentru îmbunătățirea procesului educațional în cadrul școlii mai mari, consolidate, pentru că economiile făcute nu vor dispărea în bugetul general ca aparținând sectorului.
2. *MEdC nu poate apăra în mod adecvat partea de fonduri destinată, la nivel central și local, educației.* Consiliile Locale cheltuiesc pe întreținerea școlilor ceea ce ei consideră că își permit. Fondurile pentru salarii sunt calculate într-un mod lipsit de transparență și MEdC nu este în poziția de a argumenta că aceste fonduri nu sunt suficiente. De aceea, singurul mod de apărare pe care îl poate folosi MEdC este prin intermediul normelor legale și metodologiilor clare. Ca rezultat, ministerul însăși ar conduce sectorul educațional printr-un sistem de norme, mai degrabă decât alocând resurse, care oricum nu sunt suficiente, pentru a realiza obiective de politici publice specifice.

⁹ Din nefericire, nu este bine înțeles, în România, faptul că legătura dintre TVA și educație este pur contabilă. Dacă România ar hotărî să reducă proporția TVA-ului, de exemplu, ar trebui adoptată o altă soluție de contabilitate, de sigur, fără niciun impact asupra educației.

¹⁰ Ordonator principal de credite în legislația din România, este primul nivel de folosire a fondurilor bugetare, responsabil pentru transferarea fondurilor către utilizatori ai bugetului de la niveluri mai joase (utilizatorii de buget finali reprezintă al treilea nivel) și pentru raportările financiare către MFP. Pentru sume defalcate, ordonatorii principali de credite sunt primarii, care nu joacă niciun rol în managementul resurselor umane în școli.

3. *MEdC găsește foarte dificilă planificarea și stabilirea costurilor pentru orice reformă majoră în sector.* Posibilele reforme includ prelungirea duratei învățământului obligatoriu, creșterea înmatriculărilor în învățământul secundar, creșterea accesului la educație pentru copiii romi, sau integrarea în învățământul special. Într-adevăr, actualul proces bugetar nu folosește date care pot fi baza unor proiecții sub diferite scenarii de reformă, așa cum ar fi numărul de elevi. Mai mult, nicio instituție responsabilă cu elaborarea de politici publice nu are în vedere considerarea efectelor financiare și manageriale pe termen lung ale proceselor demografice, ale deciziilor privind rețeaua școlară, sau ale schimbărilor de curriculum.
4. *Procesul de bugetare este tratat ca o simplă activitate de contabilitate.* Astfel, pentru salarii, în loc să se considere diferite posibile negocieri între mărimea școlilor claselor și angajarea profesorilor, procesul se bazează pe verificarea numărului de angajați în școală conform normelor, și cât de mari sunt salariile, conform scalei de plată națională. Pentru manualele care se furnizează gratuit elevilor din ciclul primar, procesul se bazează pe evaluarea numărului de manuale disponibile, și a numărului necesar pentru noul an școlar.
5. *Ministerul nu primește rapoarte bugetare complete de la instituțiile de învățământ.* Aceasta înseamnă că MEdC nu poate monitoriza adecvat utilizarea fondurilor în învățământul pre-universitar, nici pe regiuni, nici pe niveluri și tipuri de învățământ, sau de la an la an. Eficiența folosirii fondurilor, și așa puține, nu este controlată. În schimb, MEdC se concentrează pe controlarea inputurilor educaționale specifice în fiecare școală (mărimea clasei, ore de predare la fiecare clasă, salariile pentru fiecare profesor).

O dificultatea adițională a prezentului sistem de finanțare a învățământului din România este *fragmentarea acestuia*¹¹. Separarea fluxurilor de fonduri pentru întreținere și pentru salarii, așa cum au fost descrise mai sus, face dificile schimburile care ar fi posibile între cele două părți ale bugetului unei școli. De exemplu, consolidarea școlii, în mod tipic va conduce la o scădere a cheltuielilor pentru salarii și întreținerea școlii, dar ar duce la o creștere a cheltuielilor destinate transportului elevilor. Deoarece nu există o soluție universală, actorii locali (directori de școală, consilii locale) ar trebui să aibă șansa de a analiza condițiile lor locale și de a decide pentru optarea celei mai bune soluții în raport cu nevoile lor specifice, luând în considerare rețeaua de drumuri, așteptările părinților, și altele.

În mod similar, o investiție într-un sistem modern de încălzire ar reduce nevoie pentru munca necalificată (salarii), dar ar putea presupune costuri mai mari pentru combustibil și pentru reparații (întreținere). Dacă o investiție făcută de consiliul local va conduce la creșterea cheltuielilor recurente pentru întreținerea școlii și scăderea salariilor, atunci, sub actualul sistem, consiliul local va pierde de două ori, și va fi sceptic în a face investiția. Totuși, o astfel de investiție poate crește eficiența operațiunilor școlii, și poate realiza cu siguranță fonduri necesare pentru alte părți ale bugetului școlii.

Secțiunea 2: Introducerea Mecanismului de Finanțare per Elev

Rezolvarea problemei vacuum-ului bugetar înseamnă atribuirea Ministerului a responsabilității direcție de a determina alocarea fondurilor pentru educație către instituțiile de la nivelurile de jos (școli sau autorități locale). Prin utilizarea unui mecanism de finanțare per

¹¹ Fragmentarea finanțării educației a fost analizată amănunțit în *Sunteți Gata de Start?* 2005.

elev, cu diferiți coeficienți ce exprimă prioritățile Ministerului, MEdC va fi capabil să realizeze legătura dintre alocările bugetare și strategiile sectoriale. Trebuie accentuat faptul că introducerea unei formule per elev se confruntă cu unele opoziții în orice țară în tranziție în care este propusă, și România nu face excepție. Argumentul principal împotriva finanțării per elev este acela că nu se potrivește condițiilor specifice dintr-o anumită țară¹², și că elevii nu sunt purtători de costuri în educație¹³. Principalul cost în furnizarea educației este, desigur, asociat cu profesorii, deci argumentul este că profesorii sunt o bază mai potrivită pentru calcularea granturilor pentru educație.

Oricum, formula per elev oferă un număr de beneficii atât ministerului cât și actorilor locali (școli și consilii locale). În primul rând, numărul de elevi este o măsură mult mai potrivită pentru sarcinile educaționale cu care se confruntă nivelul local. În contextul schimbărilor demografice, formula per elev se ajustează automat la cererile de schimbare, în timp ce formula per profesor presupune un anumit control centralizat asupra angajărilor, o sensibilitate politică și o responsabilitate dificilă. Pentru Minister, folosirea numărului de elevi oferă un mod simplu de calculare a grantului pentru educație, și așa cum am discutat mai sus, simplitatea este un obiectiv important. Pentru actorii locali, valoarea formulei per elev este aceea că orice câștig datorat unui management educațional mai rațional va rămâne la nivel local, atâta timp cât numărul de elevi nu se va schimba. Dacă un mecanism stimulativ de îmbunătățire a eficienței educaționale este pus în aplicare, în timp, aceasta va contribui la o utilizare a resurselor mult mai rațională și mai eficace, și, de asemenea, va conduce la o creștere a calității educației.

Oricum, valoarea principală a formulei per elev este aceea că permite Ministerului Educației și Cercetării să își exprime prioritățile de politici publice în termeni de alocări bugetare. Prin alegerea de coeficienți utilizați în formulă, și prin valorile lor numerice, Ministerul direcționează fondurile astfel încât prioritățile sale de politici publice vor fi respectate de toți actorii educaționali. Prin alocarea mai multor fonduri pentru tipuri specifice de programe educaționale (vezi mai jos discuția despre elevii cu nevoi speciale) MEdC transmite tuturor participanților din sectorul educațional¹⁴ un mare semnal.

În această secțiune vom discuta despre ceea ce MEdC ar trebui să facă în vederea introducerii unei formule potrivite per elev în România. Începem cu câteva principii generale pe care trebuie să le îndeplinească formula pentru a servi ca instrument de legătură între prioritățile de politici publice și alocarea bugetară. Apoi vom discuta despre problema strategică a *tintei descentralizării învățământului* (școala sau autoritatea locală), și despre două tipuri de bază de formulă de alocare. Vom lista apoi, pașii pe care MEdC trebuie să îi facă în prezent.

Ce este nevoie pentru formulă

Așa cum discutat mai sus, rolul cheie al formulei de alocare per elev este acela de a schimba situația vacuum-ului bugetar și de a permite Ministerului să își exprime prioritățile sale de

¹² Desigur, condițiile specifice din fiecare țară au un impact direct asupra tipului de formulă care se va potrivi cel mai bine acolo. Dar în numeroasele discuții nu mi-au fost niciodată prezentate exemple de condiții specifice care ar face formula per elev inaplicabilă.

¹³ Desigur, elevii nu sunt purtători de costuri. Este, totuși, relevant să reținem că elevii sunt principalii beneficiari ai sistemului școlar și singurul motiv pentru care ei ar trebui să fie finanțați. Dacă *bani* urmează *elevul*, atunci profesorii cu siguranță urmează banii, și vom vedea cum forța de muncă pe care o reprezintă profesorii se adaptează la nevoile elevilor, și nu invers.

¹⁴ Se va întâmpla că agenții locali vor încerca să se adapteze sistemele școlare locale pentru a maximiza veniturile de la granturile educaționale.

politici publice prin alocarea bugetară. Putem formula următoarele principii generale, pe care formula de alocare trebuie să le respecte în vederea îndeplinirii rolului pe care îl are¹⁵:

1. *Principiul simplității*. Formula trebuie să fie simplă și ușor de înțeles. Atât oficialii ministerului care sunt responsabili pentru a decide asupra coeficienților din formulă cât și beneficiarii (școlile și autoritățile locale) trebuie să înțeleagă sensul și intenția din spatele fiecărui element al formulei. În acest fel formula devine un mod de comunicare între minister, care stabilește politicile educaționale, și actorii sistemului educațional, care interpretează acele politici și le execută sub condițiile lor locale specifice¹⁶.
2. *Principiul relevanței din punctual de vedere al politicilor publice*. Fiecare element al formulei ar trebui să corespundă politicilor specifice adoptate de minister, și ar trebui să fie sprijinite printr-un document strategic publicat de MEdC. Într-adevăr, fiecare element al formulei furnizează unele informații școlilor și consiliilor locale, și MEdC trebuie să știe foarte clar care este mesajul pe care îl transmite actorilor sectorului educațional, și de ce. Dacă astfel de documente strategice nu sunt încă gata, MEdC ar trebui să explice sensul și motivele existenței diferitelor elemente în formulă prin documente adiționale, de exemplu cum ar fi *nota de fundamentare*. Același principiu se aplică dacă de la an la an ministerul decide să schimbe formula¹⁷.
3. *Principiul universalității*. Formula trebuie să fie validă uniform pentru întreaga țară, sub aceeași formă și cu aceeași coeficienți pentru toate școlile și toate autoritățile locale. Dacă o categorie specifică de elevi (cum ar fi elevii cu nevoi speciale, elevii minoritari, etc.), o categorie specifică de școli (cum ar fi cele din mediul rural, localizate în munți, sau în zone slab dezvoltate, etc.) reprezintă priorități de politici publice pentru MEdC și trebuie să li aloce mai multe fonduri, coeficienții respectivi trebuie să se aplice în același fel pentru toate școlile și pentru toți elevii respectivi. Trebuie evitată utilizarea coeficienților locali de corecție.
4. *Principiul obiectivității*. Formula ar trebuie să folosească numai factori obiectivi, însemnând factori asupra cărora actorii din sistemul educațional (școli, autorități locale) nu au nicio influență. De exemplu, mărimea localității și densitatea populației reprezintă un factor obiectiv, dar nu și mărimea școlii și mărimea clasei¹⁸. Formula poate aloca fonduri adiționale pentru unele grupuri de elevi (în funcție de vârstă, tipul școlii, localizarea școlii), dar fiecare astfel de grup trebuie să fie explicit definit, și alocarea adițională trebuie stabilită explicit ca și coeficient în formulă.
5. *Principiul stabilității*. Alocarea fondurilor de la an la an unei municipalități specifice sau unei școli specifice nu trebuie să se schimbe dramatic de la an la an, chiar dacă politicile ministerului care se adresează anumitor grupuri de elevi sau școli se schimbă. În particular, MEdC ar trebui să evite descreșterile semnificante de alocări (așa numitele șocuri de *ajustare*). Aceasta înseamnă că pe lângă formula per elev este nevoie și de un *mecanism tampon*.

¹⁵ Cerințele pentru o formulă pilot, restrictivă pentru 50 de școli în trei județe pilot pentru anul fiscal 2007, au fost formulate în nota autorului *Formula Pilot și mai mult : Următorii Pași*. Principiile formulate mai jos se aplică unei formule de nivel național. O oarecare suprapunere a principiilor este, desigur, necesară.

¹⁶ În Polonia, de exemplu, acest dialog prin intermediul formulei este formalizat prin discuții anuale asupra coeficienților de către Comisia Comună a Guvernului și Autorităților Locale (subcomisia pentru educație).

¹⁷ Astfel de schimbări periodice ale formulei pot să nu fie prea potrivite din punctual de vedere al politicilor publice, dar sunt tipice în țările în tranziție. Comisia Comună din Polonia (vezi nota de subsol de mai sus) periodic negociază schimbări de mărime ale formule, dar păstrând o structură stabilă, și astfel în fiecare an se înregistrează o oarecare variație a coeficienților.

¹⁸ Alocarea de fonduri pe baza mărimii claselor duce la o motivare puternică se a împărți școala în clase mai mici, pentru a asigura un nivel de finanțare crescut cu același număr de elevi.

6. *Principiul transparenței.* Formula trebuie făcută public, și trebuie să se bazeze pe date valabile publice, astfel încât orice actor din sistemul educațional să poată să fie capabil să evalueze ce fonduri sunt alocate prin formulă unei autorități locale specifice (sau școală). Aceasta este, de obicei, o cerință greu de satisfăcut, deoarece oficial, nu întotdeauna date de încredere, corecte sunt disponibile. În cazul în care alte date sunt folosite, MEdC ar trebui să se asigure că acele date sunt, de asemenea, publice.
7. *Principiul simultaneității.* Formula ar trebui să fie ușor supusă testării și simulării, utilizând date empirice despre sistemul educațional, inclusiv date privind înmatricularea și cheltuielile. Simulările sunt necesare pentru a examina impactul formulei asupra actorilor din sistemul educațional, pentru a-i identifica pe cei care vor pierde și pe cei care vor avea de câștigat, și pentru a revizui coeficienții de alocare în lumina rezultatelor alocării. Simulările ar trebui, de asemenea, să permită testarea diferitelor scenarii de alocare. O formulă care nu a fost supusă unei simulări la nivel național nu ar trebui luată în considerare.

Ținta descentralizării învățământului

Prin *ținta descentralizării învățământului* înțelegem nivelul instituțional la care va fi descentralizată decizia în sector: la nivelul școlii sau la nivelul autorității locale. Aceasta nu este niciodată o decizie radicală clară, deoarece, aproape în toate cazurile, autoritățile locale au ceva dar limitată autoritate asupra școlilor care le corespund, în timp ce școlile de bucură de ceva, chiar dacă este limitată, autonomie. De aceea, în general, cele două abordări sunt complementare și se susțin reciproc¹⁹. Oricum, pentru finanțarea educației ele devin reciproc exclusive, deoarece MEdC trebuie să decidă dacă formula va aloca fonduri către toate școlile individuale și, deci, să stabilească bugetele sau către consiliile locale, care, apoi, vor avea responsabilitatea de a stabili bugetele pentru școlile lor.

1. Alocarea fondurilor către școli individuale este asociată cu autonomia școlii și competiția între școli. Directorul școlii devine decidentul cheie în finanțarea școlii, și va acționa în sensul creșterii gradului de atractivitate al școlii pentru elevi. Această abordare presupune o conducere puternică și o capacitate de bugetare mare a școlii, și cadrul legal care alocă responsabilitatea primară directorului școlii. Această abordare lasă, însă, nespecificată responsabilitatea pentru raționalizarea rețelei școlare. Mai mult, Consiliile Locale, neavând responsabilități manageriale pentru școală, vor fi refractare în a investi în ele din propriile venituri.
2. Alocarea fondurilor către autoritatea locală este asociată cu transformarea consiliului local în proprietarul și conducătorul rețelei școlare locale, nu numai a școlilor individuale. Astfel, este încurajată cooperarea între școli și directorii de școli, mai degrabă decât competiția. Deciziile de management și de bugetare cheie vor reveni consiliilor locale. Această abordare atribuie consiliului local responsabilitatea raționalizării rețelei școlare și îi încurajează să investească în școlile lor.

Cele două abordări au implicații oarecum diferite asupra formulei per elev:

1. Formula per elev pentru școală trebuie să fie adecvată nevoilor specifice și dificultăților specifice cu care se confruntă fiecare instituție de învățământ. De aceea, formule în această situație sunt extreme de complexe, și tipic, include patru componente: necesarul de predare de bază, elevii cu nevoi speciale, elevii cu

¹⁹ Un bun exemplu de susținere reciprocă este oferit prin stabilirea părții de curriculum determinată local. Acest lucru ar putea implica negocieri între școală, care reprezintă interesele profesorilor, și autoritatea locală, care reprezintă nevoile comunității.

performanțe deosebite (academic, artistic, etc.), și întreținerea școlii²⁰. Nu se cunoaște nicio formulă de succes care să se aplice la nivelul școlii, în țările în tranziție²¹.

2. Formula per elev pentru autoritățile locale este de obicei mult mai simplă, și a fost introdusă cu succes într-un număr de țări din regiune (Polonia, Ungaria, Ucraina, Macedonia). Numărul factorilor incluși în formulă este mic, de moment ce acei factori descriu condițiile medii din toate municipalitățile, și nu în fiecare școală considerată individual.

Pentru România, Strategia de descentralizare a învățământului include multe argumente pentru descentralizarea la nivelul școlii, deși în sfera financiară păstrează autorităților locale un rol important. Alegerea este dificilă pentru că nici școlile nici autoritățile locale nu au experiență în managerierea și bugetarea educației. Școlile au, în special, o capacitate foarte slabă de management, deoarece până acum cele mai multe responsabilități manageriale din sector se aflau în mâinile Inspectoratelor (legislația actuală tinde să schimbe acest lucru). În timp ce școlile din mediul urban pot fi considerate ca fiind mai bine pregătite, înainte de a întări școlile mici din mediul rural, MEdC ar putea, apoi, lua în considerare unirea școlilor mici din mediul rural în unități autonome mai mari, în care un număr de școli satelit vor fi conduse de un singur director și un singur Consiliu de Administrație central.

Pe de altă parte, consiliile locale din România sunt în medie foarte mici, și adesea include pe teritoriul lor o singură școală. Pentru a rezolva această dificultate, este posibil să se decidă ca școlile primare să fie responsabilitatea consiliilor locale, în timp ce școlile secundare - a consiliilor județene²². De asemenea, pot fi lăsate școlile primare la orașe, în timp ce vor fi păstrate școlile mai mici din rural sub managementul județului sau sub asociații cu scop specific ale autorităților locale.

Dată fiind dificultatea problemei și opoziția de interese a diferiților actori implicați, o revizuire atentă a opțiunilor disponibile este cu siguranță necesară înainte de a se lua decizia finală. Oricum, în opinia mea, este mult mai sigur să se furnizeze fondurile la autoritățile locale, pentru că acestea deja au responsabilități importante în sector pe care le satisfac cu succes, și se află sub controlul sistematic al MFP, deci o utilizare rațională și adecvată este mult mai probabil să se producă la acest nivel.

Tipuri de formulă de alocare

Discutăm problema tipului formulei prin exemplificarea a două tipuri simplificate de formule diametral opuse, și anume formula de jos în sus și formula de sus în jos. În contextul descentralizării învățământului, acele două tipuri, identificate ca și cazuri extreme, nu apar în practică niciodată în forma pură, și unele soluții de compromise sunt adoptate de obicei. De aceea, ele sunt utile pentru oferă claritate în înțelegere.

1. *Formula de jos în sus* se bazează pe o evaluare a resurselor utilizate în procesul educațional. Ea apare atunci când ministerul (sau alt corp profesional) calculează costurile pentru furnizarea serviciului de educație, prin adăugarea costurilor pentru

²⁰ vezi Ross, Levacic (eds) 1999.

²¹ Unele țări din regiune au încercat să introducă voucher-ul școlar, o formulă radicală simplă aplicabilă la nivelul școlii, dar care nu a avut succes. Câteva orașe din Polonia au introdus modelul voucher-ului școlar local, dar, de asemenea, au întâmpinat dificultăți, vezi Levacic, Downes (2004).

²² Acest aranjament, adoptat de Polonia, este, de asemenea, problematic pentru că împiedică mobilitatea naturală a profesorilor între diferite niveluri de învățământ.

profesori (bazate pe cerințele de curriculum și costurile pentru munca de profesor), costurilor administrative (directorul școlii, alt personal administrativ), alte costuri de personal (didactic și personal tehnic), și costurilor de întreținere (inclusiv costurile pentru încălzire a școlii și alte costuri de energie). Tipic, acele calcule se bazează pe un număr de premise, dintre care cele mai importante sunt legate de mărimea clasei și normele de angajare, plus premisele legate de facilitățile școlii (spațiul școlar per clasă și per elev, etc.). Acestea conduc către un număr de costuri standard depinzând de nivelul de învățământ și tipul școlii, sau de localizarea în mediul urban sau rural al școlii. Acele costuri standard sunt apoi înmulțite cu numărul de elevi pentru fiecare categorie de școli.

2. *Formula de sus în jos* se bazează pe evaluarea sarcinilor educaționale relative cu care se confruntă agenții locali (școli sau autorități locale). Se presupune că Ministerul Finanțelor desemnează un număr fix de fonduri pentru educație în buget, și rolul ministerului este acela de a aloca acele fonduri autorităților locale sau școlilor. Sarcinile educaționale relative sunt, tipic, măsurate prin numărul de elevi, dar pentru anumiți elevi, acestea sunt, intrinsec, mai scumpe (cum ar fi elevii cu nevoi speciale), sau elevii sunt, în mod tipic, asociați cu clase mai mici (cum ar fi elevii din mediul rural), și pentru a crește alocarea, formula folosește coeficienți adiționali.

Efectele adoptării celor două modele sunt foarte diferite. În general, problema care apare în cazul formulei de jos în sus este aceea că, în acel fel calculate, *costurile standard* sunt mult mai mari decât costul actual istoric per elev de furnizare a serviciilor de educație. Dată fiind natura neclară a multor premise care stau la baza costurilor standard, este dificil să fie înțelese pe deplin și apărute. Ministerul, fie ar putea forța o recalculare și o reducere a costurilor standard, fiind astfel criticat de comunitatea educațională pentru că nu apără sectorul educațional suficient de puternic, fie să ceară finanțare mai mare pentru educație de la Ministerul Finanțelor, și astfel să fie criticat cu privire la faptul că înainte de a cere o finanțare mai mare ar trebui să își îmbunătățească eficiența utilizării resurselor. Și într-adevăr, finanțarea școlilor bazată pe resurse este adoptată, de obicei, în țările bogate și stabile²³, și niciodată în țările aflate în tranziție.

Când de adoptă o formulă de sus în jos, ministerul reușește să decupleze două aspecte: cel al nivelului general al finanțării educației (așa cum este definit în bugetele anuale naționale), și cel al procedurilor de alocare. Ministerul poate spune școlilor și consiliilor locale că încearcă să aloce fondurile cât mai corect și rezonabil posibil, dar că discuția privind creșterea finanțării generale ar trebui purtată cu Ministerul de Finanțe. Alienarea comunității educaționale este evitată și minimalizată. Oricum, dacă alocarea calculată de MEdC devine insuficientă chiar și pentru salariile profesorilor, ministerul va fi criticat atât de școală cât și de consiliile locale.

MEdC trebuie să decidă ce tip de formulă va adopta, pentru că dincolo de detaliile tehnice ale formulei, aceasta va atinge și problema consecințelor politicilor publice. Bazându-mă pe experiența mea cu privire la țările aflate în tranziție, cea mai sigură abordare este utilizarea unei formulei de sus în jos. Un exemplu de astfel de formulă este oferit în anexa A.

²³ Tipic pentru țările anglo-saxone ca Australia, Noua Zeelandă, și Anglia. Vezi Ross, Levacic (1999).

Pașii următori

Un număr de probleme serioase pot apărea în demersul de elaborare a unei formule de finanțare per elev pentru învățământul pre-universitar din România. Listăm pașii pe care ministerul trebuie să îi facă, făcând și unele comentarii cu privire la activitățile pe care ministerul trebuie să le angajeze în cadrul procesului.

1. *Definirea clară a fluxurilor financiare în legea finanțării autorităților locale:*
În prezent, nu există un curs financiar pe care formula ar putea să îl conducă. Cu alte cuvinte, este necesar să fie schimbată legea, în primul rând legea educației și legea finanțării autorităților locale, pentru a defini clar faptul că pe lângă veniturile autorităților locale există un grant pentru educație, și că acest grant este alocat conform formulei publicate elaborată de MEdC. Până când nu va exista un cadru legal specific pentru formulă, nu va fi posibil să fie utilizată formula și analizat impactul asupra unor regiuni și școli specifice. Pentru a obține schimbările în lege, MEdC va trebui să coopereze în de-aproape cu MFP și MAI, și, de asemenea, cu comisiile pentru educație din Parlamentul României.
2. *Defragmentarea finanțării educației în România:*
schimbările legislative despre care am discutat mai sus ar trebui, de asemenea, să oprească fragmentarea finanțării educației în România. Să alocați fondurile pentru salarii pe baza numărului de elei, nu prea are sens. Într-adevăr, dacă suma totală, care ar fi alocată, este egală cu suma totală a cheltuielilor pentru salarii, atunci orice discrepanță între distribuirea actuală a salariilor (datorată angajării) și alocarea propusă, va conduce la probleme imediate (cum ar fi aceea că discrepanța se poate datora unei rate elev per profesor mai scăzute în anumite zone). Pe de altă parte, dacă în sensul protejării față de această problemă suma totală alocată va fi mai mare decât suma salariilor, atunci sumele alocate pentru salarii către școli au autorități locale se va dovedi că vor prea mari și fondurile nu vor fi utilizate. Limita costurilor pentru întreținere va reprezenta un tampon între cele două sisteme relative rigide cel al salariilor și cel al granturilor rezultate în urma formulei, permițând unele schimburi la nivel local și o anumită flexibilitate în hotărârea asupra utilizării resurselor. De aceea granturile pentru educație ar trebui să includă atât fondurile pentru salarii cât și fondurile pentru întreținere. Pentru a realiza acest lucru, MEdC ar trebui să coopereze îndeaproape cu MFP și MAI și să discute detalii tehnice și de politici publice ale acestei etape²⁴.
3. *Asigurarea existenței de date complete și corecte:*
Formula are nevoie să fie bazată pe date oficiale, complete și corecte care privesc întregul sistem educațional. Într-adevăr, odată ce procesul de descentralizare va fi finalizat în România, ministerul va avea nevoie de informații mult mai bune despre școli, elevi și profesori decât are în prezent. Atunci când niveluri administrative de jos se vor bucura de o mai mare putere și autoritate, nevoia de monitorizare periodică și de asigurare a accesului egal și calității egale va deveni mai presantă. MEdC este deja angajat în implementarea bazei de date națională pentru educație BDNE. O cerință cheie pentru BDNE este aceea că ar trebui să includă date financiare pentru fiecare școală, ca și informații despre profesori. Pentru scopuri de monitorizare este important ca BDNE, de asemenea, să includă date privitoare la performanță, cum ar fi ratele de înmatriculare și absolvire, și date privind calitatea, cum ar fi rezultatele la testele naționale. Întârzierile în implementarea BDNE și în a transforma BDNE într-un

²⁴Aceasta nu este o problemă simplă pentru România, deoarece fragmentarea finanțării educației, amintită în secțiunea 1, are deja rădăcini adânci. O soluție posibilă a fost sugerată în *Sunteți gata de Start?* 2005.

instrument utilizat zilnic pentru MEdC vor fi o amenințare la succesul descentralizării învățământului.

4. *Dezvoltarea de capacități de analiză și gândire în spiritual politicilor publice în cadrul MEdC:*

Ministerul ar trebui să conducă munca de natură tehnică pentru formulei. Atâta timp cât alocarea de fonduri este o funcție a guvernului central, prin care sunt exprimate prioritățile și politicile publice ale guvernului, este important ca unele departamente din cadrul ministerului, și nu o unitate subordonată, să fie responsabile pentru această muncă. De exemplu, dacă școlile din mediul rural ar trebui să primească mai multe fonduri decât școlile din mediul urban, și cu cât mai mult, nu este o chestiune științifică și una de politică publică, și decizia finală trebuie să fie a ministerului.

Ultimul punct este în mod particular foarte important. Există tendința în România de a delega munca de natură tehnică la formulă, instituțiilor subordonate. acesta a fost cazul lucrului la formula pentru învățământul primar și secundar, condus de Consiliul Național pentru Finanțarea Învățământului Pre-universitar de Stat (CNFIPS)²⁵. Acesta este și cazul formulei pentru învățământul superior, care a fost responsabilitatea Consiliului Național pentru Finanțarea Învățământului Superior (CNFIS). Această tendință pornește de la presupunerea că formula este un instrument științific care poate fi înțeles numai de câțiva experți înalt pregătiți și care exprimă un adevăr obiectiv, irefutabil despre finanțarea învățământului. Rolul ministerului este de a accepta acest adevăr științific și de a-l aplica în practică. Mai mult, cu acest aranjament instituțional MEdC duce lipsă de oameni capabili să poarte discuții cu experții CNFIPS și CNFIS²⁶. Într-un mod ciudat, astfel, instrumentul cheie de politici publice este luat din mâinile ministerului. Dacă pe această abordare se va merge și în modul de finanțare viitoare a învățământului pre-universitar, MEdC nu va avea un instrument de alocare care să îi permită să formuleze și să realizeze obiectivele specifice de politici publice.

Vom ilustra acele probleme prin două exemple. În primul rând, integrarea elevilor cu nevoi speciale în școli, în locul păstrării acestora segregati în școli speciale (numită *mainstreaming*) este în prezent o politică publică urmărită de cele mai multe dintre țările aflate în tranziție, prin intermediul diferitelor cadre legislative și administrative. Dacă MEdC ar vrea să adopte o astfel de politică publică, ar avea nevoie să coordoneze două tipuri de acțiuni: reglementarea serviciilor educaționale adiționale necesare elevilor cu nevoi speciale în clase integrate (cum ar fi formare specifică pentru profesori, folosirea profesorilor asistenți²⁷ pentru unele materii, împărțirea claselor în grupe, echipament specializat, etc.), și alocarea de fonduri adiționale pentru acele servicii la nivel local. (școală și municipalitate). Acele fonduri adiționale pentru integrarea elevilor ar trebui să fie alocate în acord cu reglementări specifice, de exemplu ar trebui să acopere costurile pentru profesorii asistenți, dacă astfel sunt prevăzute în reglementări. Mai mult, din motive de politici publice finanțarea adițională ar putea fi oarecum mare pe parcursul primei etape, pentru a motive școlile și pentru a plăti pentru formarea inițială a profesorilor și pentru a fi furnizat echipamentul adecvat, iar în timp ar putea fi redusă la un nivel care ar reflecta mult mai corect costurile crescute ale învățământului integrat.

²⁵ Vezi numeroasele publicații ale CNFIPS inclusiv, de exemplu CNFIPS 2005.

²⁶ Ar trebui adăugat că, recent, MEdC și-a întărit capacitatea de elaborare și analiză a formulei, în parte prin transferarea unui angajat al CNFIPS în Minister.

²⁷ Un profesor asistent este o persoană adițională care lucrează în clasă alături de profesor și sub supervizarea acestuia, ajutând anumiți elevi. Profesorul asistent de obicei nu are nevoie să aibă calificări complete de profesor și primește un salariu mai mic.

Este, de asemenea important pentru MEdC să stabilească unele măsuri pentru a putea stabili care este succesul politici publice, de exemplu prin stabilirea unor ținte numerice despre câți elevi cu nevoi speciale vor fi transferați în învățământul integrat într-o anumită perioadă de timp (implementarea unei astfel de politici este de obicei un proces pe termen lung, și nu poate fi realizat în mai puțin de 3 la 5 ani), și prin monitorizarea progresului. Aceste ținte de politici publice vor avea un impact asupra proiecției alocării bugetare la nivel național. Școlile integrate existente pot realiza evaluarea inițială a nivelului cerut de fonduri adiționale pentru învățământul integrat, deși, desigur, aceasta va presupune o monitorizare atentă în fiecare an. Vedem, deci, că a te angaja pentru o politică de importanță orizontală (*policy of mainstreaming*) este o decizie serioasă pentru MEdC, care poate depinde sau nu de prioritățile sale pe termen lung, de resursele financiare disponibile, de așteptările părinților²⁸, etc. Responsabilitatea deciziei finale privind alocarea fondurilor pentru învățământul special trebuie să revină, desigur, Ministerului, și nu unor experți angajați în instituții științifice sau unor consilii naționale²⁹.

Cel de-al doilea exemplu privește școlile din mediul rural sau școlile din munți. Tipic, acelea sunt școli mici cu clase mici. În timp ce salariile profesorilor alcătuiesc o componentă mare a bugetelor școlilor, și normele didactice conduc în general la un număr egal de ore de predare în toate școlile comparabile, atunci mărimea clasei este cea care determină într-un mod crucial costurile per elev. Formula care are la bază numărul de elevi trebuie, astfel să aloce fonduri adiționale școlilor din mediul rural. Două întrebări apar, cu privire la pe ce baze ar trebui să fie furnizate fondurile adiționale, și cu cât mai mult. Alocarea este adesea bazată pe ruralitatea unei școli (Polonia) sau pe densitatea populației (Macedonia). Aceștia sunt factori obiectivi, spre deosebire de clasele mici, care nu sunt. Utilizarea localizării școlii în mediul rural, este pusă sub semnul întrebării, pentru că depinde de decizia administrativă. Utilizarea densității populației este de asemenea pusă sub semnul întrebării, pentru că și în cazul unei densități scăzute este posibil să avem rețele de sate mari și școli mari. Mărimea asupra căreia s-a decis poate fi un factor obiectiv mult mai bun, dar ministerele educației rareori au acces la informațiile necesare. Aceasta este o decizie de politică publică non trivială, care ar trebui luată pe baza revizuirii situației actuale în școlile mici din mediul rural din România.

Chiar mai sensibilă este problema sumei finanțării adiționale furnizată pentru acele grupuri de școli. În Polonia elevii din școlile din mediul rural primesc cu aproape 30% mai mult decât în școlile din mediul urban, deși acest procent este renegociat în fiecare an. Aceasta corespunde unei medii naționale și este nedrept și insuficient pentru multe dintre comunitățile mici izolate. În Macedonia, trei categorii de consilii locale cu populație împrăștiată sunt definite, și acestea primesc cu 20% până la 40% mai multe fonduri per elev. Aceasta este, oricum, compensată cu finanțarea adițională pentru transportul elevilor către școlile consolidate, pentru a promova optimizarea rețelei locale și îmbunătățirea utilizării resurselor școlii. Ca și în cazul finanțării adiționale pentru elevii cu nevoi speciale, avem aici o problemă serioasă de politică publică, care are nevoie să fie evaluată cu mare atenție și hotărâtă de politicieni nu numai de experți.

²⁸ Așteptările părinților ar putea deveni foarte importante, pentru că asociațiile de părinți ai copiilor cu diferite dizabilități devin adesea cei care pledează pentru măsuri specifice de integrare. În SU, astfel de asociații au reușit închiderea aproape a tuturor școlilor speciale și integrarea foștilor elevi, ceea ce a crescut semnificativ costurile educației. Dar, în țările aflate în tranziție, de exemplu Polonia, acele asociații devin de la an la an mai puternice bucurându-se de prezență publică cu sprijinul unei mass media binevoitoare.

²⁹ Discuția privitoare la cum diferite consilii naționale ar putea fi reformate și ce rol util ar putea juca în sistemul educațional din România este pe departe scopul acestui raport.

Cele două exemple de mai sus evidențiază foarte clar că problemele principale legate de formula per elev nu sunt de fapt elaborarea formulei și determinarea coeficienților utilizați. Adevăratele dificultăți stau în a pune ordine în legislație și în a crea cadrul legal și instituțional în cadrul căruia o formulă poate fi definită. Aceasta include toți pașii listați mai sus: schimbarea legilor care guvernează finanțarea învățământului, obținând date de încredere și complete. Mai departe, MEdC are nevoie să creeze și să rețină capacități în cadrul ministerului de a formula opțiuni de politici publice, de a le implementa prin reglementări și de a monitoriza efectele lor. Adoptarea unei structuri matematice a formulei, inclusiv revizuirea valorilor numerice rezonabile ale coeficienților utilizați în formulă, este ultima și cea mai simplă parte a muncii cu care se va confrunta ministerul.

Secțiunea 3: Puncte Slabe ale Planificării Strategice în Procesul de Bugetare

Atunci când oficialii ai Ministerului Educației și Cercetării sunt întrebați de planificarea strategică în departamentele pe care le conduc, primul lor răspuns este legat de documente strategice ale ministerului sau de nivel național³⁰. Dacă sunt provocați, aducându-li-se argumente că acele documente sunt foarte generale și nu aduc în discuție probleme specifice pentru care departamentele lor sunt responsabile, oficialii ai MEdC oferă un al doilea și mult mai apropiat de realitate răspuns care este acela că fondurile disponibile sunt insuficiente chiar și numai pentru a duce la îndeplinire obligațiile curente ale ministerului, ca să nu mai vorbim de planurile pe termen lung de dezvoltare ale sectorului. Planificarea strategică, însemnând orice planificare dincolo de cei mai apropiați doi ani de operațiuni, pare să cadă victimă stresului pervers al managerierii unui sistem educațional sub-finanțat³¹.

Ca rezultat, oficialii ministerului care răspund de probleme substanțiale nu se văd ca pe niște planificatori de politici publice, care trebuie să ia în considerare constrângerile bugetare, ci ca pe niște manageri care încearcă să protejeze sistemul educațional moștenit. Răspunsul lor la sub-finanțarea educației este acela de a asigura finanțare pentru ariile lor de competențe emițând metodologii, documente normative și ordine de ministru care legal trebuie aplicate. Odată ce un astfel de document legal oficial este semnat spre a fi aplicat, au argumentul legal pentru a cere mai multe fonduri³². Acest lucru conduce la o situație nefericită când argumentul principal pentru finanțare are un caracter legal și nu unul de politică publică. Adoptarea unui document legal oferă iluzia rezolvării problemei. Cu toate acestea, chiar și prevederile legilor aprobate de Parlament nu sunt întotdeauna întocmai reflectate în realitate, cum ar fi de exemplu prevederea potrivit căreia cheltuielile pentru educație ar trebuie până în 2007 să ajungă la 6% din PIB. Să te bazezi numai pe reglementările legale privind finanțarea nu este doar o pierdere de timp și lipsă de transparență dar și o lipsă de eficacitate.

³⁰ Secțiunea de față se bazează în particular pe raportul autorului *Raport asupra Procesului Bugetar în cadrul MEdC*, 2006. Două documente strategice cheie sunt capitolul privind educația din *Programul de Guvernare 2005-2008* (capitolul 5), și *Strategia MEdC pentru anii 2007-2008* postată pe site-ul MEdC.

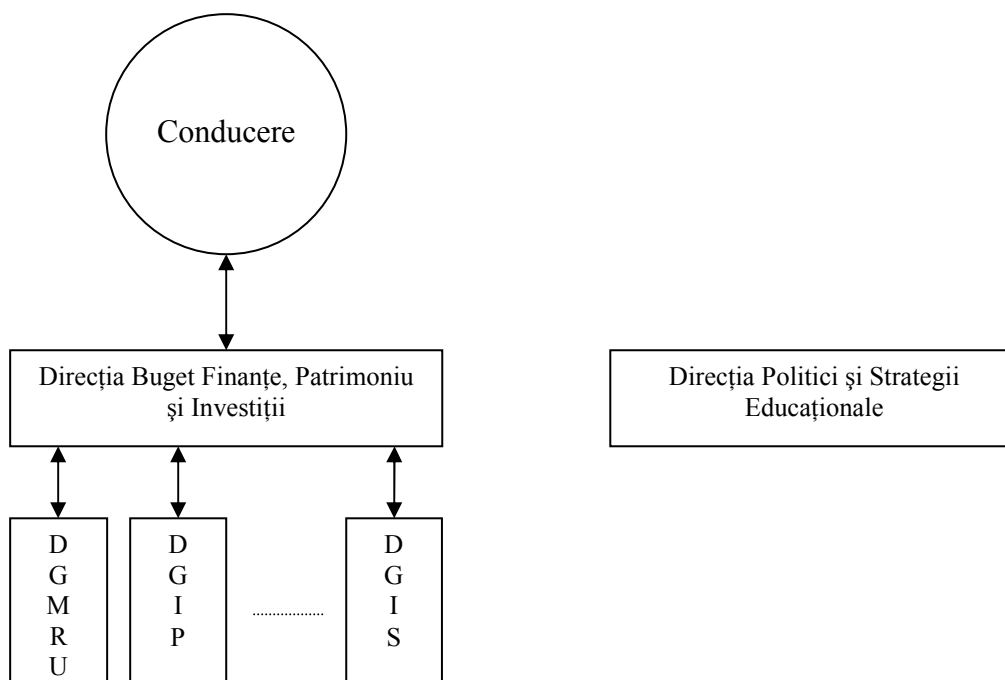
³¹ Procedurile și capacitățile MEdC de planificare strategică au fost analizate în al doilea raport de autor, *Raport privind calitatea Planificării Strategice în MEdC*, București 2006.

³² Acest mod de comportament este caracteristic întregului minister. Chiar formula de alocare elaborată de CNFIPS este calculată pe baza obligațiilor legale, și nu pe cheltuielile actuale ale școlilor.

Aceste slăbiciuni ale planificării strategice și abordării legislative a obiectivelor de politici publice ale MEdC formează reprezentă contextual procesului de bugetare în cadrul Ministerului. În fiecare an MEdC este angajat într-un proces de pregătire a bugetului, coordonat de Direcția Buget Finanțe (DBF) sub supervizarea Ministerului Finanțelor Publice. Este acel proces care ar trebui să fie direct bazat pe strategiile de politică publică ale diferitelor departamente, discutate și aprobate de conducerea MEdC. În absența unor astfel de documente, și în condițiile unei sub-finanțări severe, pregătirea bugetului devine un proces extrem de dificil și care conduce la controverse.

În aceasta secțiune vom descrie pe scurt actualul proces de bugetare în cadrul ministerului, și vom evidenția punctele slabe ale acestuia. Recomandările cu privire la cum poate fi acesta îmbunătățit sunt făcute în secțiunea următoare.

Procesul de bugetare globală în MEdC, cel puțin până în 2006, poate fi descris prin următoarea schemă:



Întregul proces de bugetare în cadrul ministerului este condus de Direcția de Buget Finanțe. Direcția de Buget Finanțe primește și interpretează pentru MEdC plafoanele bugetare³³ primite de la Ministerul Finanțelor Publice în circulara de buget. Chiar mult mai important, Direcția Buget Finanțe servește ca intermediar între conducerea MEdC și diferite direcții de specialitate, inclusiv Direcția Generală Managementul Resurselor Umane (DGMRU), Direcția Generală Învățământ Pre-universitar (DGIP) și Direcția Generală Învățământ Superior (DGIS). Direcțiile de specialitate sunt prinse în negocieri și discuții individuale cu DBF. Ca urmare a acelor discuții DBF prezintă propunerea pentru bugetul global, conducerii MEdC. Direcția Politici și Strategii nu joacă niciun rol în acest proces, și nu este invitată de celelalte

³³ Plafoanele bugetare sunt valorile maxime ale itemilor bugetari specifici în cadrul cărora Ministerul trebuie să își închidă cererea de buget. Plafoanele bugetare sunt definite pentru fiecare minister de linie pentru capitolele ale clasificării bugetare. Ele servesc ca instrument principal de disciplină bugetară.

direcții să contribuie³⁴. Principalele roluri ale actorilor în procesul de bugetare sunt după cum urmează:

1. Direcțiile de specialitate:
 - a. Pregătesc documente cu caracter legal (norme metodologice, ordonanțe, ordine de ministru) care definesc printre altele și obligațiile financiare ale ministerului.
 - b. Propun creșteri ale cheltuielilor corespunzătoare părții lor din bugetul pentru educație.
 - c. Negociază cu DBF cât să fie tăiat din cererile lor de cheltuieli luându-se în considerare plafoanele hotărâte de MFP.
 - d. Explicații oferite DBF privind detaliile documentului lor de buget.
2. Direcția Buget Finanțe:
 - a. Traduce plafoanele bugetare primite de la MFP în alocări pentru capitolele bugetului pentru educație.
 - b. Negociază cu direcțiile de specialitate propunerile specifice de buget și impune reduceri în propunerea de buget pentru fiecare direcție.
 - c. Pregătește împărțirea detaliată a documentului de buget pe toate categoriile de buget.
 - d. Propune conducerii MEdC documentul final de buget.
3. Conducerea MEdC:
 - a. Supraveghează procesul de bugetare.
 - b. Pledează pentru creșterea alocării pentru educație la Guvern și Parlament.
 - c. Discută cu DBF alocarea pentru diferite capitole și itemi de linie din buget.
 - d. Ia decizia finală cu privire la documentul de buget ce este trimis la MFP.

Un număr de caracteristici ale acestui proces de bugetare reies în mod evident. În primul rând principalele eforturi ale tuturor instituțiilor implicate sunt direcționate de managerierea unor fonduri care nu sunt suficiente. În această situație a sub-finanțării, toate departamentele încearcă să obțină cea mai mare parte din buget pentru programele lor specifice. Discuțiile sunt conduse individual între DBF și direcțiile de specialitate, asigurându-se că, DBF care are o imagine clară a întregului buget, se află, relative, într-o poziție puternică. Bugetele pentru toate departamentele sunt puse laolaltă și prezentate conducerii MEdC spre a fi aprobate.

În revizuirea propunerii de buget, conducerea MEdC ar trebui să fie orientată de prioritățile strategice și de obiectivele specifice de politici publice. Cu toate acestea, așa cum am menționat mai sus, MEdC nu are documente strategice clare exprimate într-un limbaj care să poată fi traduse în priorități bugetare. Mai mult decât atât, documentul de buget este un document foarte complex care nu poate fi revizuit în detaliu de non specialiști. Citând un fost înalt demnitar al MEdC, *Direcția de Buget este o cutie neagră pentru noi*. Părți mari ale bugetului sunt rigide în sensul că sunt determinate de decizii bugetare anterioare, deci nu există loc pentru prea multe schimbări. Și, în final, de moment ce toate direcțiile se plâng pentru că primesc fonduri insuficiente pentru programele lor specifice, re-alocarea rațională între programe este dificil de planificat. De aceea conducerea MEdC va accepta în mare parte propunerea pregătită de BBF, deoarece schimbarea acesteia este o sarcină complicată și plină de provocări.

³⁴ Există și excepții. În martie 2006 MFP a cerut un tip specific de document care să facă legătura cu alocarea bugetară propusă și obiectivele de politici publice ale Ministerelor de linie, și DPSE a fost îndeaproape implicat în proces. Vezi Raportul privind Calitatea Planificării Strategice în MEdC, București 2006, ca o istorie și rezultat al acestui efort.

În același timp, chiar Direcția Buget Finanțe se află într-o poziție relativ slabă raportat la Ministerul Finanțelor Publice, pentru că nu poate fundamenta propuneri pentru creșterea alocării de fonduri nici folosindu-se de obiectivele de politici publice angajate de Minister nici prin rezultate de încredere ale monitorizării execuției bugetare trecute. Deci, Direcția Buget Finanțe se găsește, de asemenea, într-o poziție dificilă deoarece, datorită faptului că în parte MFP conduce procesul, este obligată să impună reduceri bugetare împotriva voinței direcțiilor de specialitate din MEdC. Chiar dacă se obțin creșteri ale plafoanelor bugetare printr-o negociere cu MFP, direcțiile de specialitate tot vor vedea că sectorul educațional nu este suficient de puternic apărut. Cu alte cuvinte, integritatea profesională a Direcției de Buget Finanțe, și anume pregătirea unei propuneri de buget realistă în conformitate cu plafoanele oferite de MFP, pune DBF într-o poziție de conflict cu celelalte direcții din minister.

Deoarece discuțiile legate de buget în cadrul ministerului se concentrează pe alocarea financiară pe termen scurt, prioritățile pe termen lung își pierd importanța. Pentru a include prioritățile strategice, procesul bugetar trebuie să încorporeze două elemente cheie:

1. Divizarea întregului buget pe programe, cu obiective de politici publice specifice pentru fiecare program.
2. Planificarea multi – anuală, astfel ca, anul următor, documentul de buget trimis la MFP să devină parte a unui plan pentru următorii cinci ani.

Chiar dacă aceste două elemente sunt prezente și acum, ele au funcție decorativă, așa cum am discutat în unul dintre rapoartele mele anterioare³⁵. Ambele elemente sunt adăugate la buget, esențial după ce alocarea a fost decisă, deci impactul lor asupra procesului de bugetare este foarte mic. Astfel că legătura dintre prioritățile pe termen lung și documentul de buget pentru MFP este slabă. Vom reveni asupra acestor probleme în secțiunea următoare.

Acele două elemente sunt, de asemenea, necesare conducerii MEdC dacă aceasta dorește să exercite un control din punctual de vedere al politicilor publice asupra procesului de bugetare și să fie implicată mai direct în acest proces. Deciziile principale luate de conducerea MEdC privesc mai degrabă alocarea plafoanelor bugetare totale furnizate de MFP pentru educație pentru un număr limitat de programe, decât o împărțire bugetară detaliată a programelor specifice. Sunt problemele finanțării relative a învățământului superior în comparație cu învățământul preșcolar și pre-universitar, finanțarea relativă pentru cercetare și formare, parte a bugetului MEdC care trebuie să fie cheltuită la nivel central pentru a furniza servicii de calitate pentru tot sectorul, și altele. Dacă se acceptă faptul că conducerea MEdC are nevoie de proceduri pentru a conduce acele discuții și de instrumente pentru a lua și implementa astfel de decizii, atunci este clar că procesul de bugetare în cadrul ministerului trebuie să fie reformat.

În final, observăm că în câteva luni România va intra în Uniunea Europeană și va putea accesa fondurile structurale, fonduri pentru educație, sub Programul Operațional Sectorial pentru Dezvoltarea Resurselor Umane (POS DRU) și sub Programul Operațional Regional POR³⁶, vor avea în 2007 un nivel de aproape 7% din totalul cheltuielilor publice pentru educație în România, și vor atinge 15% în 2013. Aceasta înseamnă că fondurile disponibile vor exceda cu mult bugetul ministerului, și principala problemă va fi cum să fie programată folosirea lor și cum să fie absolvite fonduri la un nivel semnificant.

³⁵ Vezi *Raportul privind Calitatea Procesului Bugetar în MEdC*, 2006 și M. Johnson (2006).

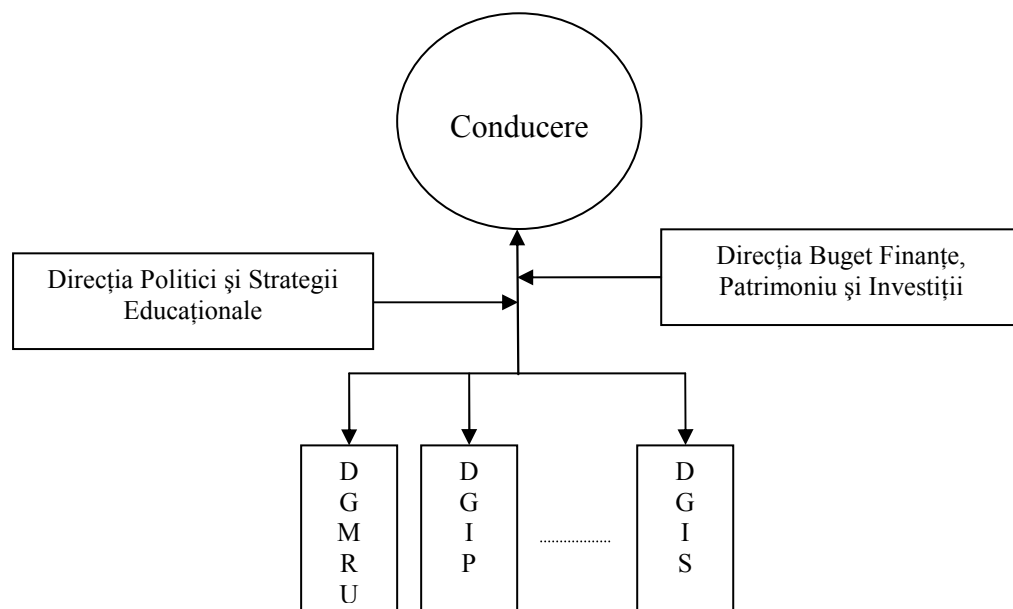
³⁶ Prima arie prioritară a POR, îmbunătățirea infrastructurii publice locale și regionale, include ca activitate separată îmbunătățirea infrastructurii educaționale.

În cadrul actualului proces bugetar din MEdC, nu este ușor să profiți pe deplin de disponibilitatea fondurilor structurale și să direcționeze utilizarea lor în sensul priorităților MEdC. Una dintre condițiile pentru finanțare sub POS DRU și sub POR este co-finanțarea locală, ceea ce înseamnă alocarea de fonduri proprii, în general reprezentând cam 15% din întregul proiect. Deși este posibil ca mulți dintre actorii din sistemul educațional să contribuie la anumite finanțări, inclusiv unele autorități locale (cel puțin în cazul orașelor mari), principala sursă de co-finanțare va trebui să fie bugetul ministerului. Aceasta înseamnă că procesul de bugetare trebuie să fie subordonat politicilor publice strategice ale MEdC și trebuie să includă revizuirea directă și evaluarea relativă a diferitelor sarcini cu care se confruntă ministerul, cum ar fi asigurarea accesului egal la educația obligatorie, creșterea participanților la educația secundară, dezvoltarea învățământului superior, întărirea capacității de cercetare a instituțiilor științifice din România, și altele.

Secțiunea 4: Pregătirea propunerilor de buget bazate pe politici

Precum am discutat în secțiunea anterioară, procesul de bugetare din Minister presupune confruntări și este dificil, bazându-se în principal pe negocierile de la an la an, și nu pe prioritățile strategice aprobate de către conducerea MEdC și acceptate de către toate direcțiile. În cadrul acestor negocieri, problemele legale tind să prevaleze asupra nevoilor evaluate ale sistemului de învățământ.

Înainte de a formula recomandări privitoare la modalitățile de îmbunătățire a procesului de bugetare din MEdC, începem prin prezentarea unui alt grafic, de data aceasta arătând cum poate fi acest proces în condiții mai favorabile.:



În acest grafic, dialogul dintre departamentele de linie și conducerea Ministerului se desfășoară direct, pe baza unor documente strategice comune. Întrebările cheie ale alocării finanțării generale către diferite programe sunt discutate într-un mod deschis înainte de pregătirea propunerii bugetare detaliate. Două direcții contribuie la aceste discuții. DBF aduce un input în ceea ce privește constrângerile bugetare, execuțiile bugetelor din anii precedenți, cât și în ceea ce privește problemele de ordin tehnic care pot apărea în timpul acestor

schimburi. Principala sarcină a DBF este aceea de a furniza consistență bugetului adoptat de MEdC în limita liniilor directe de bugetare și plafoanelor permise de la MPF, și să asigure folosirea eficientă a resurselor. DPSE furnizează feedback în privința implicațiilor bugetare ale diferitelor opțiuni bugetare, și modalitatea în care acestea coincid cu documentele strategice adoptate de către Minister. Principala sarcină a DPSE este aceea de a asigura consistența alocațiilor bugetare cu obiectivele politicilor exprimate în documentele strategice ale MEdC, și de a monitoriza îndeplinirea acestor obiective.

Principalele calități exprimate în graficul de mai sus și pe care conducerea MEdC ar trebui să le aștepte de la procedurile sale bugetare sunt după cum urmează:

1. *Construirea unui consens.* Este foarte important ca procesul de bugetare să fie bazat pe o ierarhie acceptată mutual de obiective de politici și să fie acceptată de către toate departamentele de linie. Orice schimbare de politici trebuie să fie introdusă gradual, având o perioadă clar definită de tranziție. Înainte ca o politică să fie schimbată sau abandonată, impactul acesteia trebuie monitorizat.
2. *Predictibilitatea.* Împreună cu atingerea consensului apare și predictibilitatea, datorită faptului că prioritățile împărtășite și obiectivele acceptate mutual nu se vor schimba drastic de la an la an. Alocarea bugetară nu ar trebui să constituie o surpriză pentru actorii implicați. Cu toate acestea, predictibilitatea cere o planificare multi-anuală, astfel încât fiecare politică nouă introdusă astăzi să poată beneficia de o finanțare adecvată în anii următori.
3. *Transparența.* Prioritățile bugetare ar trebui să urmeze politicile prioritare, exprimate în diferite documente, aprobate oficial și făcute publice. MEdC ar trebui să afirme în mod public care sunt obiectivele pe care urmărește să le atingă și ar trebui să permită actorilor implicați în sistem să-l verifice dacă acționează conform acestor obiective de politici.
4. *Monitorizarea.* Fiecare politică pe care MEdC o urmărește trebuie monitorizată îndeaproape. Este necesar de știut dacă obiectivele sunt realizate (eficacitate), dacă au fost deja realizate (finalizare) și dacă procesul prin care aceste obiective sunt atinse este unul rațional și risipitor (eficiență). Pe baza rezultatelor monitorizării, MEdC trebuie să ia decizii, variind de la decizia privind continuarea neschimbată a politicii (dacă se dovedește a fi eficientă și eficace, deși nefinalizată) până la decizia privind abandonarea ei (în anumite situații).

În timp ce există o serie de proceduri posibile pentru a dirija un asemenea proces de bugetare în interiorul MEdC, ne vom concentra în cele ce urmează asupra *bugetării pe programe*, o abordare recomandată puternic de către Martin Johnson în rapoartele sale pentru MFP³⁷.

Pentru a introduce aceste proceduri, următorii pași trebuie urmăriți:

1. *Identificarea programelor bugetare.* Nu ar trebui să fie prea puține programe mari, deoarece MEdC nu ar reuși să definească în mod clar finalitățile specifice fiecărui program. Nu ar trebui să fie nici prea multe programe mici, deoarece administrarea, bugetarea și monitorizarea a prea multe programe va consuma foarte multă energie. Totalitatea programelor trebuie să acopere bugetul ministerului, inclusiv propriile sale operațiuni, agențiile și instituțiile din subordinea sa.

³⁷ Martin Johnson este un coleg consultant sub același grant olandez, care acordă asistență MPF. Secțiunea de față are în vedere lucrarea acestuia, *Îmbunătățirea procesului de bugetare: al treilea raport*, București, iulie 2006.

Problematika identificării programelor bugetare³⁸ (sau *programe de politici*) este una foarte delicată. Programele trebuie să corespundă misiunii asumate de către MEdC și într-o anumită măsură și structurii organizaționale a acestuia. Astfel, un anumit departament va avea responsabilitatea administrării, a stabilirii obiectivelor, a pregătirii, executării și raportării bugetelor, precum și monitorizarea fiecărui program bugetar. Acest lucru poate conduce la faptul că fiecare departament va încerca să obțină repartizarea unui program bugetar. În același timp, nu ar fi o idee bună nici aceea de a avea anumite departamente care să conducă mai mult decât un program bugetar. De aceea ne putem aștepta presiuni pentru restructurarea însăși a ministerului. Toate programele bugetare identificate și aprobate ar trebui să fie trecute într-un document emis de guvern.

2. Definiția *finalității politicilor*, a *obiectivelor politicilor* și a *standardelor politicilor* programelor pentru fiecare program. Este important să definim foarte clar ceea ce programul dorește să realizeze și în ce fel. Aceasta ar trebui să includă și procedurile și instrumentele de monitorizare.

Cel puțin pentru început, aceasta va fi o chestiune controversată, din vreme ce definirea *finalității politicilor*³⁹, *obiectivelor politicilor*⁴⁰ și a *standardelor politicilor*⁴¹ va fi foarte diferită de abordarea juridică de definire a funcțiilor ministerului. Din moment ce toate aceste documente vor defini în același fel obiectivele de realizat ale departamentelor de linie, aprobarea lor va necesita discuții interne intensive. Mai mult, finalitatea politicilor de program trebuie să fie subordonată documentelor ce cuprind strategia pe termen lung a ministerului și să acopere comprehensiv toate ariile de competență ale ministerului.

3. Definierea priorităților relative. În timp ce presupunem că toate acțiunile asumate de MEdC sunt importante și relevante, este foarte folositoare informația privind importanța relativă și urgența unor obiective specifice.

Din nou, acesta este un alt pas controversat, deoarece fiecare departament de linie va lupta pentru a se acorda prioritate propriului program bugetar. Pentru a se angaja într-o discuție informată și utilă, conducerea MEdC trebuie să specifice clar care vor fi rezultatele desemnării diferitelor priorități către programele de bugetare. Poate MEdC ar trebui să prioritizeze nu programe complete, ci finalitățile lor specifice sau obiectivele lor. Întrebările bune de pus sunt: ce ar trebui să facă ministerul dacă i se alocă o creștere a finanțării și este pus în situația de a împărți această nouă alocare între programele bugetare? Unde va fi progresul către obiective clare ale politicilor cel mai clar și cu cele mai multe beneficii?

4. Definiția sistemului de plafonare al bugetului intern. Aceste plafoane ar trebui definite pentru fiecare program bugetar în parte, în cooperare cu MFP: Nivelul de detaliere al

³⁸ Un program bugetar este reprezentat de o serie de activități care pot fi administrate împreună și ale căror rezultate contribuie în mod direct (sau indirect, ca input-uri pentru alte activități) la atingerea obiectivelor politicilor și la finalitatea acestora.

³⁹ Finalitatea politicilor este reprezentată de rezultatele măsurabile care se doresc a fi atinse sub acest program, pe termen lung.

⁴⁰ Acestea sunt rezultatele specifice ce se doresc a fi atinse în cadrul acestui program, măsurate precis în termeni de timp, număr și cost, realizate într-un interval scurt de timp (următorul an bugetar).

⁴¹ Parametrii cantitativi și calitativi, asociați cu finalitățile politicilor, care dau programului tocmai dimensiunea sa de politică.

acestor plafoane trebuie luat în discuție și hotărât, dat minimul ar trebui să fie reprezentat de plafonul total al programului, plafonul pentru salarii și plafonul pentru investiții. Dacă se propun mai multe plafoane detaliate, va exista un control mai mare din partea fiecărui departament de linie asupra procesului de bugetare.

Sistemul de plafoane pentru programele bugetare identificate va deveni punctul central al procesului de bugetare după această procedură. Într-adevăr, într-o manieră similară alocării plafoanelor bugetare către ministerele de resort, conducerea MEdC va trebui să aloce plafoanele primite de minister către toate programele bugetare. Aici, politicile urmărite de fiecare departament, cu obiectivele lor diferite, se vor confrunta cu puternicele constrângeri bugetare. Tocmai prin controlarea plafoanelor programelor bugetare, conducerea MEdC va controla alocările majore ale fondurilor învățământului și va fi capabilă să le conecteze cu prioritățile politicilor sale.

Desigur, pentru fiecare dintre acești pași preliminari, MEdC va trebui să primească asistență tehnică din partea MFP. O serie de probleme, cum ar fi sistemul intern de plafoane, nu pot fi rezolvate fără aprobarea MPF, în timp ce altele vor trebui armonizate de către MPF astfel încât toate ministerele de resort să folosească aceeași abordare generală. De exemplu, ar fi folositor dacă programele bugetare ar fi definite folosind același nivel de detalii de către toate ministerele.

Odată ce pregătirile au fost duse la bun sfârșit, MEdC își va putea defini procedurile de bugetare. Cu siguranță, acest lucru se va face, în strânsă colaborare cu MFP, deoarece MEdC trebuie să respecte regulile procedurilor bugetare impuse de MFP, ca și calendarul de definitivare a bugetului. Procedura care urmează se bazează pe calendarul proiectului de buget, propus de Martin Johnson în raportul⁴² lui, și va trebui să fie revăzut și amendat în conformitate cu comentariile și opiniile tuturor departamentelor MEdC, în special al DBF ca și cu deciziile finale ale MFP.

1. Martie: MEdC primește de la MFP proiectul de buget cuprinzând plafoanele bugetare pentru următorul an bugetar și solicită schema bugetară cu lista programelor cu scopurile și obiectivele lor de politici și cu plafoane bugetare pentru fiecare program⁴³, dar fără informații bugetare detaliate.

Acest pas preliminar al procedurii bugetare este extrem de folositor pentru MEdC, pentru că îi oferă posibilitatea să revizuiască ceea ce poate fi realizat în mod realist în limita plafoanelor propuse, și să susțină la nivelul Guvernului faptul că prioritatea pentru învățământ, exprimată în multe dintre documentele strategice ale Guvernului, nu este implementată în practică. De aceea propunerea bugetară preliminară (inclusiv limitele programelor bugetare și documentele de politici aferente) trebuie să fie de asemenea foarte bine pregătite.

2. Aprilie, mai : MEdC poartă discuții interne asupra structurii bugetare interne, adică alocarea plafoanelor pentru toate programele bugetare. Până la sfârșitul

⁴² Vezi M. Johnson, *Improvement of the Budget Process: Third Report, 2006*.

⁴³ Este crucial ca până la acest moment structura programelor bugetare să fie deja hotărâtă, împreună cu toate informațiile planificării strategice pentru toate programele bugetare. De aceea discuțiile următoare se vor concentra asupra priorităților și asupra alocării fondurilor.

lunii mai MEdC trimite proiectul de plafoane ale programelor bugetare către MFP și Guvern, împreună cu documente de politici, care definesc obiectivele care pot fi realizate și în ce măsură, în limitele acelor constrângeri bugetare.

Acesta este o etapă esențială deoarece alocarea plafoanelor va reprezenta exact legătura dintre prioritățile relative ale programelor, date de obiectivele politicilor, și alocările bugetare. Pentru fiecare tip de plafon (total, salarii, investiții, etc.) suma plafoanelor tuturor programelor trebuie bineînțeles să coincidă cu plafoanele corespunzătoare alocate de MFP către MEdC. Mai mult, acest lucru ar trebui să fie făcut într-un cadrul multi-anual. Acest pas poate și trebuie să fie cooperativ, toate departamentele discutând prioritățile relative ale programelor lor. Conducerea MEdC ar trebui să ceară departamentelor de linie să elaboreze documente concise și ferme care să susțină cererile lor bugetare. Aceste documente nu numai că vor determina alocarea plafoanelor în interiorul ministerului, dar vor fi de asemenea folosite în discuțiile viitoare cu Guvernul. DBF va juca un rol cheie în aceste discuții interne, bazându-se pe cunoștințele lor asupra execuției bugetului curent și a celor din anii precedenți. DPSE va juca de asemenea un rol important, prin interpretarea implicațiilor diferitelor alocări posibile ale plafoanelor.

3. Iunie : Guvernul analizează plafoanele programelor bugetare ale tuturor programelor definite prin legea bugetului, de la toate ministerele. Plafoanele finale vor fi propuse și aprobate pe baza următoarelor discuții.

Dacă discuțiile asupra politicilor interne din MEdC sunt profesioniste și folosesc argumente bune împreună cu date provenite din monitorizări convingătoare, propunerea bugetară va fi solidă. În consecință, conducerii MEdC îi va fi mai ușor să solicite, la nivelul Guvernului, o alocare bugetară mai mare pentru învățământ.

4. Iulie, septembrie : MFP trimite circulare bugetare tuturor ministerelor de resort, inclusiv plafoanele corectate. Bazându-se pe acestea, MEdC decide care vor fi plafoanele finale pentru fiecare program bugetar, și pregătește propunerea bugetară detaliată.

Odată ce chestiunea plafoanelor de program este hotărâtă, ar trebui să se decidă asupra structurii specifice a propunerii bugetare, bazată pe planificarea detaliată a activităților care vor fi desfășurate și a produselor acestora. În cadrul acestor discuții rolul esențial va aparține DBF, care va ajuta departamentele de linie să pregătească propuneri bugetare realiste și consistente. Conducerea MEdC va trebui să monitorizeze acest proces, nu și să intervină în mod direct.

Exact ca și în cazul pașilor preliminari prezentați mai sus, sprijinul și asistența din partea MFP sunt cruciale. În mod concret, MFP ar trebui să furnizeze training tehnic departamentelor din minister, cel puțin pentru DBF și DPSE.

Așa cum reiese și din discuția de mai sus, introducerea bugetării pe programe va oferi conducerii MEdC un instrument important pentru a conecta prioritățile de politici cu alocarea bugetară, prin intermediul folosirii negociate a plafoanelor programelor interne bugetare. Este de asemenea, important ca MEdC să încerce să ia parte la orice schemă pilot de bugetare pe

programe, propusă de MFP⁴⁴. Elementul cheie al acestei abordări este desigur identificare programelor bugetare. Definiția programelor bugetare va influența puternic modalitatea în care discuțiile despre politici sunt purtate în interiorul MEdC. De asemenea, va putea să aibă un impact asupra structurii instituționale a ministerului. De aceea încheiem secțiunea de față cu o scurtă discuție asupra modalității în care pot fi definite aceste programe bugetare ale MEdC.

Punctul de plecare pentru discuția noastră este identificare politicilor majore, incluse în *Informații privind planificarea strategică*, document solicitat de MFP în martie 2006. Folosim varianta finală a documentului, cea din 22 iunie 2006⁴⁵. Documentul cuprinde o listă de 7 politici:

1. Asigurarea accesului egal la educație pe toată durata vieții.
2. Asigurarea calității educației.
3. Autonomia școlară în vederea folosirii eficiente a resurselor la nivelul școlii.
4. Asigurarea excelenței în cercetare.
5. Cercetarea și inovarea ca sursă pentru competitivitate economică crescută.
6. Dezvoltarea internațională a educației și cercetării.
7. Capacitatea MEdC de a elabora și implementa politici publice și resurse.

Este evident că această listă nu poate fi folosită ca o listă de programe bugetare. Primele două politici sunt atât de vag formulate, încât cuprind întregul sistem de învățământ, de la nivelul preșcolar până la universități și peste. Ultimele două politici par a fi foarte îndeaproape conectate de două departamente specifice ale ministerului. Cu toate acestea formularea acestor politici le face potrivite pentru a fi folosite ca scopuri ale politicilor programelor bugetare.

O listă mult mai simplă, cu numai 4 politici majore, a fost propusă în raportul autorului *Despre calitatea planificării strategice în MEdC*:

1. Învățământ preuniversitar.
2. Învățământ superior.
3. Cercetare.
4. Administrarea MEdC.

Abordarea poate fi foarte simplă pentru niște programe bugetare, deoarece scopurile politicilor și obiectivele învățământului primar și secundar și în special ale învățământului vocațional sunt foarte distincte.

Ca o primă propunere de document ce va fi folosit în discuții viitoare, vă sugerăm o listă de 5 programe bugetare MEdC, împreună cu obiectivele lor asociate. Obiectivele politicilor se bazează pe lista politicilor majore din *Informații privind planificarea strategică*, versiunea din 22 iunie 2006 (pentru a evita controversa le-am păstrat pe toate în această propunere).

	Program bugetar	Scopurile politicilor
1	Învățământ primar	Acces egal și complet la învățământul obligatoriu Educație de calitate pentru toți Autonomia școlară din perspectiva utilizării eficiente a resurselor la nivelul școlii
2	Învățământ secundar	Acces crescut la învățământ secundar de calitate care permite

⁴⁴ Se sugerează ca pilotarea bugetării pe programe să înceapă chiar din 2007 în câteva ministere selectate. Vezi M. Johnson (2006).

⁴⁵ Modalitatea în care acest document a fost pregătit, inclusiv comentarii asupra unei versiuni complete inițiale, fac subiectul raportului aceluiași autor, *Calitatea procesului de bugetare în MEdC, 2006*.

		accesul la educația superioară
		Învățământ vocațional relevant pentru nevoile elevilor și pentru cerințele pieței
		Educație permanentă pentru toți
3	Învățământ superior	Extinderea educației terțiare de calitate potrivită nevoilor unei societăți a cunoașterii
		Participarea învățământului superior la inițiativele europene.
4	Cercetare	Excelență în cercetare
		Creșterea competitivității economice datorită cercetării și inovării
		Participarea la spațiul comun european de cercetare
5	Administrarea MEdC	Managementul de calitate al serviciilor către toate instituțiilor de învățământ din România
		Folosirea eficientă și efectivă a resurselor publice din educație
		Capacitatea de a elabora și implementa politici publice

Pentru fiecare dintre aceste scopuri, trebuie definite și specificate obiectivele de politici măsurabile, pe fiecare an bugetar. Cu toate acestea ar fi prematur să se propună aceasta acum. Înainte ca discuția mult mai detaliată să poată avea loc, departamentele MEdC trebuie să poarte discuții serioase cu privire la structura programelor bugetare. Tabelul de mai sus nu poate fi tratat decât ca o invitație pentru asemenea discuție.

Concluzii și Recomandări

Ministerul Educației și Cercetării din România se găsește într-o poziție foarte dificilă. Pe de o parte este clar că pe parcursul celor 15 ani MEdC nu a fost capabil să apere în mod adecvat sectorul educațional împotriva restricțiilor și reducerilor financiare. Nici faptul că Parlamentul a adoptat o lege care prevedea ca educația să primească cel puțin 6% din PIB nu a stopat sub-finanțarea. În absența unei finanțări adecvate, și confruntându-se cu situații de deteriorare a școlilor, MEdC s-a concentrat pe elaborarea de lege și nu pe prioritățile de politici publice. Cu toate acestea, normele și metodologiile sunt mai degrabă instrumente slabe de conducere a unui sistem complex cum este cel al educației. Normele stabilite la nivel central se pot potrivi în anumite situații, dar pot fi complet nerealiste și chiar contra-productive în altele. Cu atât mai mult cu cât nu se verifică dacă aceste norme sunt aplicate în toate școlile și localitățile, și asigurarea concordanței este costisitoare administrativ și dificilă politic.

Pe de altă parte, ca și alte ministere din țări aflate în tranziție, MEdC operează întotdeauna în condiții de stres și prezent de timp, permanent trebuind să controleze și să facă față noilor probleme care apar în sector. Luxul planificării viitoarei dezvoltări a educației, de a stabili priorități pe termen lung și de revizuire a progreselor făcute în atingerea obiectivelor este rareori parte a activității zilnice. Așa cum ministrul Mihail Hărdău a spus, *Nu avem timp să gândim*. De aceea nu este surprinzător că planificarea strategică și prioritățile de politici publice au un rol nesemnificativ în procesul bugetar al MEdC.

Cu toate acestea ministerul ar trebui să lupte pentru recrearea legăturii dintre alocarea bugetară și prioritățile de politici publice. Și unul dintre motivele pentru care trebuie să facă acest lucru îl reprezintă oportunitatea viitoare de finanțare a proiectelor inovative și pentru îmbunătățirea calității și relevanței învățământului românesc folosind fondurile structurale. MEdC a creat o unitate puternică care se ocupă de planificarea programării acelor fonduri, OI

POS DRU, și a pregătit documente bune care ar trebui să facă absorția acelor fonduri mai ușoară. Oricum, OI POS DRU funcționează izolat de direcțiile cheie din MEdC, și impactul său instituțional în cadrul ministerului este încă unul slab⁴⁶. Chiar mai important, folosirea viitoare a fondurilor structurale nu este reflectată în procesul de bugetare, și cerința de co-finanțare de la nivel local ar putea limita capacitatea de absorție pentru învățământul românesc.

Prezentul raport analizează în câteva detalii două arii specifice ale legăturii elaborării de politici publice și bugetare: alocarea de fonduri învățământului pre-universitar și stabilirea bugetului anual al MEdC. Discuția noastră despre finanțarea sistemului educațional descentralizat (parțial) din secțiunea 1 poate fi rezumată prin următoarele concluzii:

1. MEdC exercită un management și un control slab asupra alocării, cursului și utilizării fondurilor pentru învățământul pre-universitar, incluzând atât fondurile pentru întreținere cât și pentru salarii (). Ca rezultat, abilitatea sa de monitorizare și îmbunătățire a eficacității și eficienței utilizării resurselor în sector este foarte slabă.
2. Poziția relativă slabă a MEdC față de alte țări din regiune, a contribuit la sub-finanțarea învățământului românesc. Sectorul educațional se adaptează la constrângerile financiare, dar cu toate acestea efectele negative ale sub-finanțării se manifestă pe termen lung.
3. Finanțarea educației în România este fragmentată, cu diferiți agenți responsabili pentru diferite părți ale bugetului școlii. Acest lucru reduce abilitatea sectorului de folosi pe deplin resursele disponibile, prin prevenirea unor posibile schimburi (cum ar fi transportul elevilor versus întreținerea școlilor mici).

Recomandările următoare pot fi propuse, pe baza discuțiilor noastre din secțiunea 2:

5. MEdC trebuie să finalizeze descentralizarea educației prin distribuirea responsabilităților și retrăgându-se din managementul direct al școlilor prin oficiile sale delegate în județe.
6. MEdC trebuie să contribuie la revizuirea legilor de finanțare locală, pentru a crea un grant educațional bine definit, cuprinzând și salariile și administrarea școlilor.
7. MEdC trebuie să se asigure că are acces la date complete și fiabile provenind de la toate școlile primare și secundare.
8. MEdC trebuie să întreprindă activități preparatorii pentru a crea capacități de a analiza cheltuielile educației, de a propune și revizui scenariile de finanțare, de a propune și discuta formule posibile de alocare, și să le simuleze efectele asupra școlilor și administrațiilor locale.

Cât despre procesul de bugetare din cadrul ministerului, discutat în cadrul secțiunii 3, concluziile următoare se impun:

4. Conducerea MEdC nu are suficient control asupra alocării bugetare generale și nu are informații suficiente pentru a putea susține la nivelul Guvernului creșterea alocării bugetare pentru propriul sector.
5. Procesul bugetar în MEdC se desfășoară sub o puternică presiune a sub-finanțării și al termenelor scurte, și nu este dirijat de prioritățile politicilor.
6. MEdC se bazează din ce în ce mai mult pe norme cu statut de lege ca instrumente de alocare și ca argument pentru alocarea financiară.

Recomandările expuse în secțiunea 4 se concentrează asupra următoarelor subiecte:

⁴⁶ În interviurile cu un număr de directori din MEdC, când au fost întrebați de viziunea lor despre planificarea strategică, niciunul nu a menționat fondurile structurale UE sau OI POS DRU.

4. MEdC trebuie să facă presiuni pentru introducerea bugetării pe programe în România, și să fie inclus în orice schemă pilot analizată de MFP.
5. Ca pregătire pentru bugetarea pe programe, MEdC trebuie să înceapă discuțiile interne în vederea identificării programelor bugetare.
6. MEdC trebuie să folosească acest efort ca un prilej de a revizui și posibil, a amenda structura sa organizațională.

Adoptarea primului set de recomandări va conferi MEdC un control asupra celor mai importante și mari părți ale cheltuielilor educaționale din România, fără a viola autonomia școlilor și a consiliilor locale. Adoptarea celui de al doilea set de recomandări va permite conducerii MEdC să exercite un control direct și clar asupra alocării fondurilor în cadrul bugetului ministerului. Împreună, cele două seturi de recomandări vor întări mult poziția managerială și strategică a ministerului în general și cea a conducerii MEdC în particular.

Referințe

- [1] S. Berryman, A. Gove, D. Sapatoru, A. Tirca, *Evaluation of the World Bank Assistance to Basic Education. Case Study for Romania.*, World Bank 2006
- [2] CNFIPS, *Substantiation of Financing Requirements and Allocation Formula of Funds for Pre-University Education (Draft)*, Bucharest 2005
- [3] Government of Romania, *Government Program 2005 – 2008*, Bucharest 2005
- [4] Government of Romania, *Education Decentralization Strategy*, Bucharest 2005
- [5] Government of Romania, *National Strategic Reference Framework 2007 – 2012*, Bucharest 2006
- [6] G. Halasz, *Romania Education Study: Report on Education Finance and Management*, World Bank, Bucharest 2002
- [7] J. Herczyński, *Getting Ready for Take-Off? Current Issues of Education Decentralization in Romania*, 2005
- [8] J. Herczyński, *Report on the Quality of the Budget Process in the Ministry of Education and Research, Including Proposed Financing System Changes and their Impact and Identifying Specific Areas for Improvement*, 2005
- [9] J. Herczyński, *Report on the Quality of Strategic Planning in the Romanian Ministry of Education and Research*, 2006
- [10] M. Johnson, *Improvement of the Budget Process: Third Report*, Bucharest 2006
- [11] Ministry of Education and Research, *MER Strategy for Years 2007 – 2008*, MER web site www.edu.ro
- [12] R. Levacic, P. Downes, *Formula Funding of Schools, Decentralization and Corruption*, IIEP Paris 2004
- [13] S. Popa, C. Acedo, *Redefining Professionalism: Romanian Secondary Education Teachers and the Private Tutoring System*, International Journal of Educational Development 26, 2006
- [14] K. Ross, R. Levacic, *Needs based Resource Allocation via Formula Funding of Schools*, IIEP Paris 1999
- [15] World Bank, *Education Policy Note. Romania* 2002

[16] World Bank, *Public Expenditure and Institutional Review*, 2006

Listă cu acronime folosite în raport:

CNFIPS	National Council for Financing of Pre-University State Education (Consiliul National pentru Finantarea Invatamentului Pre-Universitar de Stat)
CNFIS	National Council for Financing of Higher Education (Consiliul National pentru Finantarea Invatamantului Superior)
DEPS	Department of Education Strategy and policy (Direcția Politici și Strategii Educaționale, in MER)
DFB	Department of Finance and Budgeting (Direcția Buget Finanțe, Patrimoniu și Investiții, in MER)
MAI	Ministry of Administration and Interior
MER	Ministry of Education and Research
MPF	Ministry of Public Finance
OI POS DRU	Intermediary Body for SOP HRD (Organism Intermediar Program Operational Sectorial pentru Dezvoltarea Resurselor Umane)
SOP HRD	Sectoral Operational Program Human Resources Development
ROP	Regional Operational Program

Anexa A: Exemplu unei formule de alocare

În această anexă este prezentat un exemplu simplu de formulă de alocare, împreună cu un mecanism de praguri. Discutăm despre o formulă de sus în jos de alocare a fondurilor către autoritățile locale (vezi secțiunea 2). Scopul este de a discuta structura formulei și semnificația coeficienților acesteia, nu alegerea coeficienților care să fie folosiți sau valorile lor numerice.

Presupunem că N_i, R_i, S_i reprezintă numărul elevilor de școală primară, de școală primară din mediul rural și, respectiv, de școală secundară, în municipalitatea i , și că

$N = \sum_i N_i, R = \sum_i R_i, S = \sum_i S_i$ sunt numărul total de elevi din învățământul primar, rural și învățământ școlar în România (însumați pentru toate autoritățile locale). Pentru orașe avem $R_i = 0$. Pentru multe autorități locale din mediul rural, am putea avea $S_i = 0$ dacă nu există școli secundare, și $N_i = R_i$ dacă toate școlile sunt școli rurale.

Presupunem că E este suma totală a fondurilor pentru educație, care trebuie alocați autorităților locale. Rolul formulei de alocare este de a aloca E tuturor municipalităților i .

Aceasta înseamnă că formula trebuie să calculeze alocarea pentru educație E_i pentru fiecare municipalitate i , satisfăcând $E = \sum_i E_i$ (însemnând că toate fondurile trebuie să fie alocate).

Presupunem că elevul de școală primară din rural este un elev standard, și evaluează nevoile relative ale celorlalți elevi în comparație cu școlile primare din mediul urban.

Un coeficient pentru școlile primare din mediul rural va fi numit c_R . Coeficientul c_R reflectă în esență, faptul că mărimea clasei în școlile primare din rural sunt în medie mai mici decât în școlile primare din urban, conducând la costuri per elev mai mari. Un coeficient pentru școlile secundare va fi numit c_S și reflectă relativa creștere a timpului de predare în școlile secundare și calificările înalte ale profesorilor, din nou, implicând costuri mai mari per elev. De reținut faptul că acești coeficienți sunt aceeași pentru întreaga țară, aceasta exprimă o judecată normativă.

Nevoile relative de predare în municipalitatea i va fi exprimată numeric de numărul de elevi ponderați W_i , și anume prin

$$W_i = N_i + c_R \times R_i + c_S \times S_i,$$

cu numărul total al elevilor ponderați în toată țara egal cu

$$W = \sum_i W_i = \sum_i (N_i + c_R \times R_i + c_S \times S_i) = N + c_R \times R + c_S \times S.$$

Dacă vrem ca alocarea pentru fiecare autoritate locală E_i să fie proporțională cu numărul corespunzător de elevi ponderați, trebuie să definim standardul de alocare A care să fie egal cu $A = E/W$ (alocarea pentru educație integrală împărțită la numărul total de elevi ponderați), și poate defini E_i să fie

$$E_i = A \times W_i = A \times (N_i + c_R \times R_i + c_S \times S_i).$$

Aceasta garantează că $E = \sum_i E_i$, cu alte cuvinte suma alocărilor pentru toate municipalitățile este egală cu fondurile totale planificate pentru educație.

Pornind de la această formulă, putem discuta semnificația coeficienților. Ce se întâmplă când coeficientul pentru școala din mediul rural c_R este crescut? Acest lucru conduce la un număr mai mare al elevilor ponderați în municipalitățile din mediul rural, deci standardul de alocare A devine mai mic. Deci, creșterea lui c_R cauzează un schimb de fonduri de la orașe la municipalitățile din mediul rural. Într-un mod similar, creșterea lui c_S va cauza un schimb de fonduri de la municipalitățile care nu au școli secundare la acele municipalități unde sunt localizate școlile secundare (în principal orașe).

Adăugarea factorilor adiționali la formulă fără a schimba structura acesteia este un lucru ușor. Vom folosi exemplul discutat în secțiunea 2. Odată ce MEdC identifică un grup de elevi care să primească tratament financiar preferențial, cum ar fi elevii cu nevoi speciale, trebuie să colecteze pentru fiecare municipalitate i numărul verificat de elevi cu nevoi speciale, să îi spunem SN_i , și să îi determine ponderea (coeficientul) corespunzătoare c_{SN} . Mai mult, este necesar să introducă un element adițional în definirea numărului de elevi ponderați în municipalitatea i , prin stabilirea

$$W_i = N_i + c_R \times R_i + c_S \times S_i + c_{SN} \times SN_i.$$

În acest mod formula poate fi extinsă păstrând structura acesteia neatinsă.

Pentru a face față șocului de ajustare, introducem mecanismul de prag. Un prag este un mecanism care limitează devierea noii alocări de la cheltuielile istorice pentru educație, limitează șocul de ajustare. Un exemplu de mecanism de prag simplu este cerința ca alocarea finală pentru o municipalitate i , numită F_i , să nu poată diferi prea mult de alocarea istorică H_i , care este alocarea pentru anul trecut. Aceasta înseamnă că alocarea pentru municipalitatea i nu va fi în mod necesar valoarea E_i , calculată de formula pură. Presupunem că pragul de jos este egal cu 95% și pragul de sus cu 112%. Aceasta înseamnă că orice autoritate locală nu poate pierde mai mult de 5% în comparație cu anul anterior, și nu poate câștiga mai mult de 12% (în exemplul nostru, ignorăm inflația). Din nou, pragul de sus și de jos trebuie să fie același pentru întreaga țară, pentru a asigura același tratament pentru toate municipalitățile.

Formula pentru praguri ia următoarea formă:

$$F_i = \begin{cases} 0,95 \times H_i & \text{if } E_i < 0,95 \times H_i \\ E_i & \text{if } 0,95 \times H_i < E_i < 1,12 \times H_i \\ 1,12 \times H_i & \text{if } E_i > 1,12 \times H_i \end{cases}$$

dacă formula fără praguri furnizează o valoare E_i care este mai mult decât 95% și mai puțin decât 112% din alocarea istorică H_i , atunci pragurile nu intervin și alocarea finală este $F_i = E_i$. Dacă E_i este sub 95% of H_i , autoritățile locale vor obține mai mult decât E_i , ceea ce înseamnă $0,95 \times H_i$. În mod similar alocarea finală nu va fi niciodată mai mult decât $1,12 \times H_i$.

Pragurile de sus și de jos trebuie atent alese împreună, astfel ca cerința $E = \sum_i F_i$ să fie satisfăcută. Pentru că protecția față de șocul de ajustare este scopul principal al pragurilor, ministerul trebuie mai întâi să decidă, printr-un proces atent de negociere, care să fie pragul de

jos. După aceea, MEdC poate stabili și pragul de sus la un nivel apropiat, pentru a satisface condiția ca $E = \sum_i F_i$.

Anexa B: Misiuni și Produse pentru MEdC

Lista vizitelor la București

O vizită informală a fost organizată înaintea semnării contractului la sfârșitul lunii mai 2005. Pe durata vizitei am făcut o prezentare *Grupului de lucru* pe descentralizare și am elaborat unele comentarii privind problema resurselor umane în educație.

1. 5 – 17 septembrie 2005 (două săptămâni),
2. 24 octombrie – 11 noiembrie 2005 (trei săptămâni),
3. 12-25 februarie 2006 (două săptămâni),
4. 19 martie – 1 aprilie 2006 (două săptămâni),
5. 29 mai – 10 iunie 2006 (două săptămâni),
6. 6 – 25 august 2006 (trei săptămâni).

Lista rapoartelor elaborate pentru MEdC

1. Raport privind Calitatea procesului Bugetar în Ministerul Educației și Cercetării, inclusiv Schimbări ale Sistemului Financiar Propuse și Impactul Acestora și Identificarea Ariilor Specifice pentru Îmbunătățire, 23 decembrie 2005;
2. Raport privind Calitatea Planificării Strategice în Ministerul educației și Cercetării din România, 11 iunie 2006;
3. Politici Educaționale și Alocarea Bugetară: Utilizarea Eficientă a Resurselor Limitate în Sistemul Educațional Românesc, 21 octombrie 2006.

Lista notelor elaborate pentru MEdC

1. Comments on Human Resources in Education, 30 mai 2005,
2. Comments and Proposals Regarding the Draft Strategy for Pre-University Education Decentralization, 13 septembrie 2005,
3. Initial Comments on Draft Law on Local Public Finance, 13 septembrie 2005,
4. Proposals for the Draft Law on Local Public Finance, 19 septembrie 2005,
5. Comments on *Substantiation on Financing Requirements and Allocation Formula Of Funds for Pre-University Education (Draft)*, 4 noiembrie 2005,
6. Note on Possible Pilot of School Finances in 2006, 6 noiembrie 2005,
7. Note on Evaluation of the 2005 Decentralization Pilot, 6 noiembrie 2005,
8. Note on the Tasks of the Direction for Education Policy and Strategy, 7 noiembrie 2005,
9. Note on the National Education Database delivered by SIVECO, 9 noiembrie 2005,
10. Comments on: *Emergency Decree on School Financing, Changing the Law of Education 84/1995 and the Emergency Decree on Local Public Finance 45/2003 (Draft), Justification Report for the Emergency Decree (Draft), and Methodological Norms for the Establishment and Management of Schools Selected from Pilot Counties (Draft)*, 4 ianuarie 2006,
11. Note on Financing of Pilot Schools, 23 februarie 2006,
12. Example of a Simple Allocation Formula, 21 martie 2006,
13. Excel skills needed for work on allocation formula, 5 aprilie 2006,

14. Draft Guidelines for Entering the Data into the Document *Informatii privind Planificarea Strategica*, 6 iunie 2006,
15. Preparation for Effective Decentralization of Education: Needs Assessment of MER, 8 iunie 2006,
16. Comments and Proposals Regarding Draft Ordonanta de Urgenta, 11 iunie 2006,
17. Strategic Planning in the Ministry of Education and Research: Review of the Draft Document *Informatii privind Planificarea Strategica*, 14 iunie 2006,
18. Pilot Formula: Current situation, Next Steps, 18 iunie 2006,
19. Note on Draft *Hotarare de Guvern* on 2007 Pilot, 19 august 2006,
20. The Pilot Formula and Beyond: Next Steps, 18 septembrie 2006

Lista prezentărilor Power Point susținute în cadrul MEdC

1. Provocări ale Descentralizării Învățământului, 23 mai 2005,
2. Finanțarea bazată pe formulă a școlilor, 9 noiembrie 2005,
3. Politici pentru profesori și salarizarea profesorilor, 10 noiembrie 2005,
4. Bazele legale ale finanțării învățământului în România, 11 noiembrie 2005,
5. Calitatea procesului de bugetare la nivelul MEdC, 13 februarie 2006,
6. Formula de alocare privită ca instrument strategic al Ministerului, 21 martie 2006,
7. Planificarea Strategică: Răspuns pentru MPF, 6 iunie 2006,
8. Baza de Date Națională pentru Educație: Testare și Implementare, 21 august 2006,
9. Pregătirea pentru descentralizare eficientă: Probleme legate de finanțare, 22 august 2006,
10. Pregătirea pentru descentralizare: Strategia de Comunicare, 23 august 2006,