

PARTICULARITĂȚILE FINANȚĂRII ÎNVĂȚĂMÂNTULUI PUBLIC ÎN REPUBLICA MOLDOVA

*Tatiana MANOLE¹, dr. hab., prof. univ., UTM
Iulita BÎRCĂ², cercetător științific,
Institutul Național de Cercetări Economice,
Republica Moldova*

În această lucrare este cercetat mecanismul de finanțare a învățământului public în bază de cost standard per elev/student. Deși contingentul de elevi/studenți este în scădere, alocațiile bugetare pentru învățământ cresc. Totodată, menționăm că Guvernul Republicii Moldova face o trecere revoluționară privind finanțarea învățământului superior în funcție de complexitatea programelor de studii, îndepărtându-se, considerăm noi, de la principiul „egalitarismului” sovietic.

Cuvinte-cheie: *cost standard, student echivalent unitar, coeficienți de ajustare, domenii științifice, cheltuieli bugetare, fond de bază, finanțare de performanță.*

This article investigates the mechanism of public education financing based on standard cost per pupil/student. Although the number of pupil /student is declining, the budgetary allocations for education are increasing. We mention that the Government of the Republic of Moldova is making a revolutionary transition, regarding the financing of higher education, depending on the complexity of the study programs, moving away from the principle of Soviet „egalitarianism”.

Keywords: *standard cost, unit equivalent student, adjustment coefficients, scientific fields, public expenditure, basic fund, performance financing.*

JEL Classification: H52, H75, I21, I28.

Introducere

Politica în domeniul educației în Republica Moldova este orientată spre asigurarea calității studiilor, iar sistemul de educație al Republicii Moldova, în conformitate cu Strategia Educației 2020, este accesibil tuturor cetățenilor, oferă educație de calitate, relevantă pentru societate și economie, în condiții de eficiență economică.

Educația reprezintă o prioritate națională și factorul primordial al dezvoltării durabile a unei societăți bazate pe cunoaștere. Prin politica sa în domeniul educației, statul asigură dreptul fundamental la educație, indispensabil pentru exercitarea celorlalte drepturi ale omului; implementarea mecanismului de bază de formare și dezvoltare a capitalului uman [1].

În societatea modernă, politicile educaționale au drept scop să asigure excelența, sub toate aspectele ei, la toate treptele și nivelurile sistemului de educație, prin promovarea mecanismelor de asigurare a calității programelor de studii și a instituțiilor în care acestea sunt oferite. Mecanismele de asigurare a calității au menirea de a oferi beneficiarilor și publicului larg încrederea în faptul că societatea beneficiază de servicii educaționale de calitate, care aduc progres economic și social pentru toți cetățenii plătitori de taxe.

Pentru atingerea obiectivelor trasate în Strategia Educației 2020 un rol incontestabil are **finanțarea sistemului de educație și eficientizarea banului public alocat pentru educație**. În acest scop, sistemul de învățământ preuniversitar, primar și preșcolar în Republica Moldova trece printr-o reformă radicală, care prevede și **o nouă metodologie de finanțare**. Implementarea noii metodologii se axează pe un set de acțiuni, ca:

- Dezvoltarea și implementarea mecanismelor de finanțare a învățământului preșcolar, primar și general în conformitate cu prioritățile educaționale; cu rezultatele obținute; cu numărul de elevi; bazate pe analizele de tip cost-performanță; bazate pe programe; bazate pe unitate de copil/elev;

- Promovarea autonomiei financiare a instituțiilor educaționale concomitent cu sporirea responsabilității acestora în contextul descentralizării;

- Implementarea politicilor de diversificare a surselor de finanțare și stimularea generării fondurilor extrabugetare în sprijinul învățământului;

¹ © Tatiana MANOLE, tatmanole@yahoo.com

² © Iulita BÎRCĂ, bircaulita@mail.ru

• Fundamentarea și elaborarea mecanismelor și normativelor privind finanțarea complementară a sistemului de învățământ pe baza performanței instituționale [2].

În Strategia Educației 2020 o atenție deosebită se atrage elaborării bugetului pe bază de program și performanță. Finanțarea bugetară a oricărei activități are ca fundament elaborarea programelor și subprogramelor bazate pe performanță, pe indicatorii de performanță, unul din care este obținerea rezultatelor planificate în urma cheltuirii eficiente a banului public.

1. Finanțarea învățământului din alocațiile bugetului de stat

Sursa prioritară de finanțare a sistemului de învățământ public o constituie:

✓ Transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat la bugetele locale, pentru instituțiile de educație antepreșcolară și preșcolară, de învățământ primar, gimnazial, liceal și extrașcolar;

✓ Alocațiile de la bugetul de stat, pentru instituțiile de învățământ profesional tehnic, superior și alte instituții de învățământ subordonate Ministerului Educației (MECC);

✓ Alte alocații de la stat și de la unitățile administrativ-teritoriale, destinate educației [1].

Cu privire la învățământul superior, statul garantează finanțarea studiilor superioare pe toată durata acestora în conformitate cu planul de admitere (comanda de stat), aprobat anual de Guvern. Deși numărul de elevi/studenti în Republica Moldova este în scădere, statul alocă mijloace bugetare în sumă crescătoare.

Mai jos prezentăm cheltuielile efective anuale din bugetul de stat pentru finanțarea învățământului (vezi tabelul 1).

Tabelul 1. Cheltuieli efective anuale pentru finanțarea învățământului, corespunzător treptelor de studii din buget (fără investiții capitale), mii lei, pe perioada anilor 2012-2018

Învățământ	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Cheltuieli efective anuale	Cheltuieli efective anuale	Cheltuieli efective anuale	Cheltuieli efective anuale	Cheltuieli efective anuale	Cheltuieli efective anuale	Cheltuieli efective anuale
Învățământ secundar	478 448,3	487 957,2	499 973,8	469 326,5	141 434,2	134 334,0	142 035,5
Învățământ superior*	504 230,4	534 816,6	595 956,2	629 604,4	704 634,2	746 136,4	830 450,7
Învățământ postuniversitar (doctorat, rezidențial, al.)	53 550,0	56 514,3	55 488,7	55 572,9	67 351,8	72 683,1	78 317,9
Învățământ mediu de specialitate	269 486,8	282 201,1	307 127,6	320 296,8	Profesional tehnic 730 140,3	Profesional tehnic 770 162,8	Profesional tehnic 853 760,7

Sursa: Elaborat de autori în baza informației de la Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, Direcția Învățământ.

Informația prezentată în tabelul 1 confirmă că cheltuielile efective totale din bugetul de stat pe trepte de studii sunt în creștere. Excepție face învățământul secundar, deoarece contingentul de elevi a scăzut, dar alocările pentru un elev sunt în creștere.

Cheltuielile efective anuale din bugetul de stat pentru învățământul superior au crescut de la 504 230 mii lei, în anul 2012, până la suma de 746 136,4 mii lei, în anul 2017, sau cu 241 906,4 mii lei în sumă absolută, relativ au crescut cu circa 148% (48%).

O creștere substanțială a cheltuielilor anuale pentru finanțarea învățământului superior a avut loc și în anul 2018, constituind suma de 830 450,7 mii lei, cu o creștere de 84 314,3 mii lei sau cu 111,23% (11,23%) puncte procentuale față de anul 2017. La fel au crescut și cheltuielile pentru învățământul postuniversitar: de la 53 550,0 mii lei, în anul 2012, până la suma de 72 683,1 mii lei, în anul 2017, sau creșterea a constituit 19 166,1 mii lei în sumă absolută, relativ a crescut cu circa 136% (36%).

De asemenea, au crescut și cheltuielile efective din bugetul de stat în această perioadă analizată și pentru învățământul mediu de specialitate. Astfel, în anul bugetar 2012, cheltuielile efective au constituit 269 486,8 mii lei, iar în anul bugetar 2017 au alcătuit suma de 770 162,8 mii lei, creșterea constituind 500 676 mii lei în sumă absolută, iar procentual cheltuielile au crescut cu circa 286% (aproximativ de 3 ori).

2. Metodologia de finanțare a învățământului superior

Strategia de finanțare a învățământului superior reprezintă, în condițiile autonomiei universitare, unul

dintre principalele instrumente de implementare a politicilor guvernamentale privind educația națională. *Atât fondurile alocate de la bugetul de stat, cât și cele extrabugetare sau din alte surse sunt, conform legii, venituri proprii ale universităților.*

Menționăm, că până în anul 2019, învățământul superior public în Republica Moldova, indiferent de complexitatea specialităților de pregătire a studenților, era bazat pe principiul „egalitarismului”. Abia în anul 2019, Guvernul Republicii Moldova împreună cu Ministerul Educației, Culturii și Cercetării au pus problema reformării sistemului de finanțare a instituțiilor superioare de învățământ public.

Finanțarea acestor instituții se va face în funcție de programele de studii, adică de complexitatea acestor programe. La baza acestei reforme se propune a fi luată în considerare, la finanțarea acestor instituții, **3 componente de bază**, făcându-se, astfel, o distincție între nivelele de finanțare [5].

1. **Finanțarea de bază (FB)** pentru predare și învățare, care depinde de numărul de studenți finanțați din bugetul de stat. Finanțarea de bază **include**:

a) *cheltuieli pentru salarizarea personalului științifico-didactic, științific, didactic și didactic auxiliar, a personalului de cercetare implicat în desfășurarea programelor de studii;*

b) *contribuțiile pentru asigurări sociale și medicale obligatorii;*

c) *cheltuieli de achiziționare a mărfurilor, serviciilor și lucrărilor necesare pentru asigurarea desfășurării procesului educațional/de cercetare științifică, după caz;*

d) *procurări de mijloace fixe în scopuri educaționale și de cercetări științifice universitare.*

2. **Finanțarea de performanță (FP)** pentru dezvoltarea și stimularea excelenței în instituțiile de învățământ superior publice. Finanțarea de performanță presupune formarea bugetului respectiv, care se bazează pe un set de indicatori de performanță, ce se vor referi la **patru direcții distincte**:

a) *procesul de predare-învățare;*

b) *cercetare științifică;*

c) *internaționalizare;*

d) *orientare socială.*

Atribuirea fondurilor pentru finanțarea de performanță se realizează pe baza criteriilor și a indicatorilor aprobați anual de MECC.

3. **Fondul de rezervă (FR)**, care reprezintă suma alocată pentru finanțarea situațiilor speciale, care nu pot fi integrate în formula de finanțare. Acest fond rămâne la dispoziția Ministerului Educației, Culturii și Cercetării și ministerelor de resort.

Alocațiile pentru finanțarea de bază și finanțarea de performanță vor fi considerate venituri proprii și vor fi utilizate de instituții în condițiile autonomiei universitare în scopul realizării obiectivelor educaționale și de cercetări științifice universitare (Articolul 5 „Metodologie”).

Sumele stabilite pentru *finanțarea de bază și cea de performanță*, precum și numărul de *studenți echivalenți* pe cicluri de studii, finanțați de la bugetul de stat, se stipulează în contractul instituțional al instituțiilor publice de învățământ superior. Contractele instituționale pentru alocarea de fonduri bugetare sunt supuse controlului periodic efectuat de MECC și ministerele de resort.

Distribuția fondurilor pentru finanțarea de bază și cea de performanță a universităților din bugetul național pentru anul 2019 este prezentată în Anexa 1, care face parte integrantă din prezenta metodologie.

Noua metodologie de finanțare a învățământului superior public prevede că alocațiile bugetare se vor face în funcție de complexitatea programelor de studii, cărora le corespunde un **coeficient de ajustare**. Din punctul nostru de vedere, acest coeficient de ajustare va exprima „*costul standard per student echivalent unitar*”.

3. Experiința României privind finanțarea instituțiilor superioare de stat din bugetul public național

Pentru Republica Moldova, România, ca stat membru al Uniunii Europene, este un exemplu de urmat, de la care putem prelua practica finanțării învățământului superior de stat pe baza coeficienților de ajustare la complexitatea programelor de studii.

Cercetătorii din România propun **o nouă metodologie de finanțare** a învățământului superior pentru anul 2019. Esența acestei metodologii constă în alocarea fondurilor bugetare pentru **finanțarea de bază și finanțarea suplimentară** a instituțiilor de învățământ superior de stat din România pentru anul 2019. Se mai prevede finanțarea din **fondul de dezvoltare instituțională** pentru performanță.

Alocațiile din bugetul de stat în România se face după următoarele componente [6]:

- **finanțarea de bază** acoperă principalele cheltuieli aferente procesului didactic și se alocă prin

granturi de studii (cifra de școlaritate), urmărind prioritar domeniile de studiu care asigură dezvoltarea sustenabilă și competitivă a societății;

- **finanțarea suplimentară** se acordă pentru a stimula excelența instituțiilor și programelor de studii, atât din cadrul universităților de stat, cât și al celor particulare;
- **fondul de dezvoltare instituțională** se adresează celor mai performante instituții de învățământ superior din fiecare categorie și se alocă după criterii competitive bazate pe standarde internaționale.

În cadrul metodologiei de finanțare este utilizată noțiune de „**studenți echivalenți unitari**”. Numărul de studenți echivalenți unitari se determină prin ponderarea numărului fizic de studenți ai acestora cu coeficienții de echivalare și de cost.

La determinarea numărului de *studenți echivalenți unitari* se ține cont de complexitatea studiilor de la universitatea concretă și de ciclul de studii. Astfel, se determină numărul de **studenți echivalenți unitari** din fiecare universitate și fiecare ciclu de studii (licență și master).

Mai jos prezentăm principalele formule de calcul al costului pentru studii superioare raportare la un student anual.

Procedura are două etape:

1. Pasul întâi

- a) În prima etapă se determină, pentru fiecare universitate U și ciclu de studii r (licență și master),

numărul $SE_{r,rs}^U$ de studenți echivalenți din ramura de știință rs :

$$SE_{r,rs}^{(U)} = \sum_{fr=1}^{Fr} e_{fr} \times S_{fr,rs}^{(U)}$$

unde:

$SE_{r,rs}^U$ este numărul de studenți fizici din ramura de știință rs , la forma de învățământ fr , asociată ciclului de studii r înscriși în universitate U , raportat la o dată de referință stabilită (1 octombrie 2018 pentru repartizarea preliminară și 1 ianuarie 2019 pentru repartizarea finală).

e_{fr} – numărul total al formelor de învățământ finanțate de la bugetul de stat asociate ciclului de studii r în universitățile din România.

2. Pasul al doilea

- b) În a doua etapă se determină pentru fiecare universitate U și fiecare ciclu de studii r numărul

$SEU_r^{(U)}$ de studenți echivalenți unitari:

$$SEU_r^{(U)} = \sum_{rs=1}^{Nrs} c_{rs} \times SE_{r,rs}^{(U)}$$

unde:

c_{rs} este coeficientul de cost corespunzător ramurii de știință rs .

Nrs – numărul total al ramurilor de știință finanțate.

Așadar, practica României este preluată de Ministerul Educației, Culturii și Cercetării al Republicii Moldova

Concluzie

Noua formulă de finanțare a învățământului superior care are la bază „costul standard per student echivalent unitar” este de pionierat pentru Republica Moldova și va fi implementată începând cu anul de studii 2019-2020. Considerăm, că Guvernul Republicii Moldova a făcut un pas progresiv privind finanțarea învățământului superior conform coeficienților de ajustare în funcție de complexitatea programelor de studii, astfel, trecând de la principiul sovietic al „egalitarismului” la o nouă metodă de finanțare, care ia în considerare complexitatea programelor de studii.

Bibliografie

1. Codul Educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17 iulie 2014 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 319-324 din 24 octombrie 2014).
2. Strategia de dezvoltare a educației pentru anii 2014-2020 "Educația 2020" (Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.345-351 din 14 noiembrie 2014).
3. Clasificația bugetară. Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 208 din 24 decembrie 2015 "Privind Clasificația bugetară" se operează următoarele modificări și completări...(MO al RM Nr. 59-65 din 22 februarie 2019; MO al RM Nr. 119-131 din 5 aprilie 2019; MO al RM Nr. 132-138 din 12 aprilie 2019.)
4. Manole Tatiana. Metodologia finanțării învățământului public: teorie și practică. Universitatea Tehnică a Moldovei . – Ch.: "TEHNICA-INFO" SRL, 2010 (Tipografia PIM , (Iași). * 336 p. ISBN 978-9975-63-309-3.
5. "O nouă formulă de finanțare a învățământului " , pusă în discuție în cadrul ședinței grupului de lucru al Secretariatului Consiliului Economic pe lângă Prim-ministru și prevede posibilitatea finanțării universităților în funcție de programe de studii. <https://www.google.com/O+nouă+formulă+de+finanțare+a+învățământului++public+din+Pep...>
6. Metodologia de alocare a fondurilor bugetare pentru finanțarea de bază și finanțarea suplimentară, a instituțiilor de învățământ superior de stat din România, pentru anul 2019. (Propunere). [www.cnfis.ro/wp-content/uploads/ Propuneri CNFIS ~Metodologia~](http://www.cnfis.ro/wp-content/uploads/Propuneri_CNFIS~Metodologia~)