

ASPECTS REGARDING THE FINANCING METHODS OF EDUCATION

Sorin PUREC

“Constantin Brâncuși” University of Târgu-Jiu

ABSTRACT:

ANY DISCUSSION OF HIGHER EDUCATION FUNDING LEADS TO MANY ARGUMENTS AND COUNTER-ARGUMENTS. THAT IS WHY WE WILL LIMIT OURSELVES TO DESCRIBING THE CURRENT SYSTEM OF HIGHER EDUCATION FINANCING AND PRESENTING THE ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF OTHER APPLICABLE FORMS OF FINANCING, WITHOUT HIDING OUR OPTION AGAINST ANY FORM OF FINANCING HIGHER EDUCATION.

KEYWORDS: HIGHER EDUCATION, FINANCING, BUDGET

Pentru a realiza o analiză privind orice sistem de finanțare a educației trebuie să răspundem la patru întrebări:

1. Cine finanțează?
 - Statul
 - Autoritățile locale
 - Întreprinderile/firmele interesate
 - Elevii/studentii.

În România toate cele patru variante sunt corecte. Principalul finanțator al învățământului public este statul al cărui buget anual presupune alocarea unui procent din PIB, perpetuu discutabil, educației. Acest procent (4%, 6%, uneori chiar 3%) este dependent de baza de raportare, adică de PIB și poate însemna foarte puțin, în valoare absolută, dacă PIB-ul este mic. Așadar, finanțarea este limitată de această cotă alocată prin buget, iar învățământul trebuie să se descurce cum poate. Autoritățile locale participă, după puteri la finanțarea învățământului preuniversitar asigurând o parte a logisticii plăților salariilor și întreținerea imobilelor care se află în proprietatea lor, dar nu au niciun cuvânt de spus cu privire la calitatea procesului didactic, dialogul școală – comunitate locală fiind unul simulat, inexistent în realitate. Firmele, în schimb pot fi interesate de forță de muncă bine calificată în domeniul lor de activitate, însă sunt prea puține care sunt dispuse la finanțarea constantă și de lungă durată a unor programe de studii liceale, profesionale sau universitare din motiv că nu au garanții oferite de stat sau de școală că se vor bucura de serviciile celor finanțați. Elevii și, mai ales, studenții participă activ la finanțarea propriei educații fie prin plata unor taxe impuse de furnizorul de educație, fie prin asigurarea costurilor care presupun logistica didactică (cărți, abonamente, echipamente etc.).

2. Ce este finanțat?
 - Salariile cadrelor didactice

- Întreținerea bazei materiale
- Finanțarea procesului didactic raportat la numărul de elevi/studenti
- Burse, cămine, cantine.

Toate elementele enumerate sunt finanțate fie prin sistemul finanțare per capita, fie prin alocări suplimentare cu destinație specială pentru diverse cheltuieli. Dacă ne referim la învățământul universitar constatăm că se finanțează doar studenții bugetați, cheltuielile generate de studenții plătitori de taxe trebuind să fie acoperite din taxele acestora, întotdeauna mai mici decât finanțarea de bază. Finanțarea asigurată de stat numită finanțare de bază a fost întotdeauna insuficientă și a condus la limitarea cheltuielilor cu educația și cu dezvoltarea bazei materiale, adică limitarea investițiilor în calitate și perpetuarea unui învățământ tradițional, scolastic care se centrează pe activitatea cadrului didactic în fața studenților.

3. Cât durează finanțarea?

- învățământul obligatoriu
- un anumit număr de ani (10, 12, 16), elevul/studentul având libertatea să aleagă ce își finanțează din propria rută școlară
- întreaga perioadă de școlaritate (de la învățământul preșcolar la studiile postdoctorale).

Statul nu este consecvent nici în privința duratei finanțării, obligația constituțională fiind garantarea educației obligatorii. Totuși, chiar și după finalizarea educației obligatorii, statul rămâne principalul finanțator al furnizorilor publici de educație, incluzând și studiile superioare, doctorale și postdoctorale, singura limitare fiind dată de interdicția de a nu finanța decât un singur ciclu de studii. Furnizorii de educație privați, în ciuda numeroaselor încercări sunt nefinanțați din surse publice, cu toate că furnizează un serviciu de interes public. De asemenea, instituțiile de învățământ pot presta activități de învățământ cu taxă, gestionându-și bugetele, dar statul exercită doar rolul de control, nu și de sprijinitor al acestora.

4. Cine este finanțat?

- Elevul/studentul
- Școala
- Programul de studii sau ruta școlară.

„Mecanismul actual de finanțare a învățământului superior românesc a fost introdus în 1999. Cu câteva mici modificări (legate în principal de introducerea unor noi criterii de repartizare a fondurilor pentru „finanțarea de bază” – așa-numitele criterii calitative), el a rămas neschimbat.”¹

Analiza sistemului actual de finanțare a învățământului superior

Urmând analiza dlui. Adrian Miroiu, expunem principalele „virtuți” ale mecanismului de finanțare a învățământului superior:

1. Transparența. Finanțarea este asigurată de stat pe baza unor formule cunoscute dinainte: o anumită sumă este alocată fiecărui student echivalent².

2. Asigură autonomie financiară universităților, acestea devenind ordonatori terțiari de credite care pot să utilizeze fondurile în urma unor decizii interne, excepție făcând fondurile cu destinație specială (investiții, burse, cămine etc.). Totuși, autonomia universitară este limitată atâta vreme cât ele depind de un

¹ Adrian Miroiu (coord.), *Finanțarea învățământului superior românesc. Evaluare și propunere de politici*, p.2 (<https://adrianmiroiu.files.wordpress.com/2008/03/miroiufinantare1.pdf>);

² Studentul echivalent este studentul bugetat cu indice 1. De exemplu, un student bugetat la o specializare inginerescă are indice 1,75, adică este finanțat cu 175% raportat la suma cu care este finanțat un student la științe economice, ca exemplu.

finanțator care poate decide anual cu privire la sumele alocate și poate avantaja/dezavantaja universitățile prin aceste alocări.

3. Nu impune universităților structura instituțională sau de personal.

4. Stimulează cheltuirea eficientă a fondurilor. Acesta nu este propriu-zis un avantaj, universitățile fiind nevoite să-și gestioneze cât se poate de eficient a unor sume cvasi-insuficiente.

Critica actualului sistem de finanțare are în vedere argumente care reies chiar din „virtuțile” acestuia.

Între universitățile publice există și mari deosebiri din perspectiva moștenirii pe care au primit-o. Astfel, universitățile care au moștenit din perioada comunistă sau chiar dinainte de aceasta bunuri imobiliare sunt net avantajate în comparație cu cele apărute după 1990 cu toate că cele din urmă sunt adevărații eroi universitari reușind să supraviețuiască presiunilor „marilor” universități și fiind mult mai slab finanțate decât primele, printr-un număr de locuri bugetate foarte mic. „Marile” universități au reușit să excludă de la masa negocierilor pe cele mici formând „consorții”, de fapt adevărate carteluri care impun regulile care le convin pentru ceilalți jucători, sabotându-i consecvent. Visul lor oligarhic este să excludă în totalitatea universitățile mai noi, și așa concurenți defavorizați, iar fondurile guvernamentale să le împartă la „cei puțini”, fără să fie interesate că uciderea concurenței înseamnă că vor limita accesul la educația superioară a candidaților proveniți din medii defavorizate, că vor ruina întinse regiuni ale țării dependente economic de universități și nici că dacă vor avea mai mulți studenți vor fi, corespunzător, mai multe cadre didactice, spații etc. adică cheltuieli. O „mare” universitate deposedată de tot ce a primit dinainte de 1990 rămâne doar fum.

Ideea de finanțare, adică de alocare a unor fonduri destinate exclusiv universităților publice face din ministerul educației o teribilă și înspăimântătoare autoritate care poate decide existența universităților, mai ales că nu există criterii reale după care se împart banii. Experiența universitară arată că numărul locurilor bugetate acordate universităților s-a schimbat foarte puțin de-a lungul anilor respectându-se în alocarea locurilor bugetate doar numărul dat în anii anteriori. Totuși, asupra universităților planează continuu pericolul că dacă se vor manifesta cu adevărat autonom, vor pierde din locurile bugetate.

Sistemul de finanțare proclamă lozinca: banii urmează studentul. De fapt, banii sunt transmiși managementului universitar, studentul neavând nicio posibilitate de a se folosi de ei în mod concret. Ne-am aștepta ca banii alocați per student echivalent să fie adevărate granturi/burse de studii pentru studenți, nu bani pentru plata salariilor și utilităților. Granturile/bursele studenților nu sunt recunoscute ca atare și de aceea nici nu pot fi folosite ca sume care urmează studentul, existând, parcă pentru a masca această falsă finanțare per capita și sume speciale denumite burse de școlarizare și care sunt doar premieri ale studenților merituoși care sunt și studenți finanțați de stat în majoritatea covârșitoare a cazurilor. Cu alte cuvinte, statul finanțează studenții merituoși prin burse de școlarizare cu sume cu care aceștia și-ar putea achita taxele de școlarizare și, suplimentar, acordă universităților un sprijin substanțial numit finanțare de bază. În aceste condiții, ne întrebăm cum pot supraviețui universitățile private care nu beneficiază de niciuna din aceste subvenții. Răspunsul e simplu: coborând până la derizoriu calitatea actului educațional prin mimarea ideii de universitate.

Mai mult decât orice, sistemul actual de finanțare este inechitabil. S-a constatat că locurile bugetate sunt ocupate de candidați care provin din medii favorizate: mediul urban și familii cu venituri peste medie, în defavoarea candidaților săraci, din medii defavorizate. Încercarea de a aloca locuri speciale pentru candidații rromi sau cei din mediul rural este un surogat care nu rezolvă această problemă. Este firesc, totuși, ca studenții cu note mai mari să

ocupe locurile fără taxă, dar sistemul nu distinge nici în cazul celorlalte stipendii (pentru cazare, masă, tabere etc.) care se alocă fără a ține cont prea mult de situația materială a studenților. Mai mult, învățământul la distanță, gândit chiar pentru candidații care nu au posibilitatea să urmeze o facultate cu frecvență este în întregime cu taxă, studenții neavând acces la nicio formă de sprijin suplimentar. Suplimentar, acești studenți sunt „obligați” să aibă acces la platforme educaționale de învățământ la distanță, în fond să-și procure din bani proprii logistica informatică obligatorie pentru acest acces.

Ideea de finanțare presupune și împiedicarea formării unei piețe a învățământului superior pe care să primeze calitatea actului educațional, între universitățile publice existând doar mici diferențieri calitative tocmai din motiv că se bazează pe finanțarea de la stat care le asigură aproape 80% din fondurile de care au nevoie. Mai mult, universitățile publice se pot manifesta ca actori și pe piața învățământului plătit, având posibilitatea să înmatriculeze și studenți cu taxă și coborând foarte jos quantumul taxelor în comparație cu finanțarea de la stat, rotunjindu-și astfel veniturile. De aceea învățământul superior privat este pus în fața unei duble provocări: să atragă studenți cu taxe mai mici decât universitățile publice și să afișeze un standard de calitate cât mai aproape de cel al universităților cu care concurează nelocal, plătind foarte prost cadrele didactice angajate. Din acest motiv, învățământul superior privat din România nu a reușit și nici nu va reuși să se apropie de ceea ce reprezintă învățământul superior privat din marea Britanie, SUA etc. Universitățile private au ridicat această problemă, inclusiv constituționalitatea legii educației, cu privire la prevederile care „reglementează gratuitatea învățământului superior de stat și funcționarea învățământului cu taxă la același tip de învățământ. Adică mixtura învățământ gratuit – învățământ cu taxă la nivelul instituțiilor de învățământ superior de stat... în condițiile funcționării învățământului cu taxă în instituțiile de stat – ar ridica fie ingerințe ale statului în sfera privată, fie dublul statut (de altfel contra firii) al universităților de stat: de stat și particular”¹

Care sunt alternativele?

Mediile politice au dezbătut cu ocazia campaniilor electorale cu miză și „reformarea” actualului sistem de finanțare a învățământului superior, cel puțin la patru ani, redevenind conștienți de acest blocaj uluitor al calității în educație, finanțat din greu de către stat. S-au propus diverse soluții, cu tot cu punctele lor slabe, dar soluțiile au fost uitate sau învinse de actualul sistem de finanțare care asigură, cel puțin, un mediu cald și mediocrul universităților publice.

1. Finanțarea programelor de studii sau a rutei de școlarizare

Această alternativă poate fi o soluție mai bună decât actualul sistem de finanțare, presupunând că universitățile primesc o sumă pentru a întreține un program de studii frecventat de un număr de studenți, sumă care nu se poate schimba în anii următori chiar dacă numărul studenților a scăzut. Avantajul sistemului este că va crește calitatea actului educațional prin creșterea exigenței, fără a exista temerea că scăderea efectivelor prin repetenție/exmatriculare ar putea afecta financiar instituția. Totuși, acest sistem rămâne o variantă a actualului sistem de finanțare, neexcluzând perpetuarea învățământului public cu taxă, intervenția statului, alocarea discreționară a sumelor spre „marile” universități și păstrând statutul de „cenușărese” pentru universităților private.

¹ Adrian Gorun, Horațiu Tiberiu Gorun, Compendiu: sociologia istoriei legislației învățământului românesc (de la 1864 până azi), Craiova: Universitaria, 2019, p.996-997.

2. Finanțarea prin sistemul de vouchere

„Sistemul de vouchere în educație a fost gândit de economistul Milton Friedman, fost laureat al Premiului Nobel pentru Economie. Voucherele școlare reprezintă subvenții pentru școlarizare acordate părinților/copiilor. Un voucher este echivalentul unei sume de bani (să zicem, în România, ar fi echivalentul costului standard per elev). Pe baza voucherului, părinții aleg școala la care își trimit copilul – poate fi o școală publică sau o școală privată:

- la școala publică voucherul suportă integral costurile unui an școlar;
- la școală privată voucherul poate să nu suporte integral costurile unui an școlar: dacă părinții aleg o școală privată și taxa de la școala privată respectivă depășește contravaloarea voucherului, părinții vor achita diferența (exemplu: dacă valoarea voucherului este de 4.500 lei/an, iar taxa de la școala privată dorită este de 6.000 de lei/an, părinții vor mai achita 1.500 lei/an).”¹

Acesta este cu adevărat sistemul în care banii urmează elevul/studentul fiind implementat în multe țări cu învățământ de o calitate recunoscută: Belgia, Franța, Germania, Israel, Norvegia, Spania, SUA (ca politică statală), dar și în state fost comuniste precum Polonia, sau Slovacia.

Acest sistem are avantajul că elimină diferențele dintre învățământul public și privat punându-l într-o reală concurență în care învinge calitatea.

Frica de acest sistem de finanțare depășește argumentul logic și constituțional de a-ți alege cel mai potrivit furnizor de educație pentru nevoile și exigențele tale contrapunând argumentul că școlile din zonele defavorizate vor dispărea, elevii/studentii migrând spre școlile recunoscute prin performanță. Argumentul pare plauzibil, dar experiența socială a arătat altceva: doar un număr nesemnificativ de furnizori de educație au dispărut, preferându-se creșterea calității pentru a păstra elevii/studentii.

Critici ale sistemului cu vouchere:

a. școlile/universitățile mici vor fi defavorizate existând tendința de a fi preferate cele recunoscute. Intrarea pe piață a unui nou furnizor de educație este dificilă și se face doar prin publicitate, produsul educațional comportându-se ca orice marfă căreia îi cresc vânzările dacă este promovată.

b. Zonele defavorizate sau mai puțin populate nu vor putea avea școală/universitate pe considerente economice, rezultând că elevii/studentii nu au acces egal la educație, putând fi considerați chiar discriminați.

c. Pot apărea speculatori ai sistemului de vouchere, furnizori care se promovează excepțional dar oferă educație de slabă calitate. Aceștia pot scoate de pe piață furnizori de educație serioși, vor ieși și ei de pe piață după câteva promoții, însă pot apărea alții la fel de ofertanți introducând grave perturbații în sistemul educațional la orice nivel. Dacă în învățământul preuniversitar părinții înțeleg importanța educației pentru copii lor și vor căuta mereu o școală mai bună, în învățământul superior se va căuta mereu o școală mai ușoară, mai distractivă cu o viață socială mai tumultuoasă etc. în detrimentul calității.

d. Tinerii îndreptățiți să urmeze un program de învățământ superior vor primi vouchere, și ei vor decide la ce universitate vor merge. Banii urmează studentul. Problema este că e dificil să se determine cine sunt tinerii îndreptățiți să obțină un astfel de voucher. Pentru accesul la studii universitare din primul ciclu, bacalaureatul nu este în momentul de

¹ Alex Vesa, Sistem de vouchere pentru învățământul din România, 19 febr. 2018, în platforma civică Contributors la <http://www.contributors.ro/editorial/sistem-de-vouchere-pentru-inva%e8%9bamanul-din-romania/>

față un criteriu larg acceptat, fiindcă – deși este organizat la nivel național – el nu e receptat ca indicând aceleași rezultate obținute oriunde în țară. Dacă va exista însă un sistem adecvat de asigurare a calității în învățământul superior, o politică ce ar putea fi recomandată ar fi aceea de a trece la un sistem de vouchere pentru ciclul de masterat (și pentru cel de doctorat): studenții vor putea alege la ce universități să își facă masteratul (sau doctoratul). Oricum însă, acest sistem nu va putea fi însă funcțional mai devreme de patru-cinci ani. Întrebarea care rămâne: câte persoane și pe ce criterii pot beneficia de vouchere pentru a urma învățământ neobligatoriu.

3. Finanțarea prin credite

Într-o lucrare publicată în anul 1993 de către sociologul american Daniel Bell, acesta avansează o soluție pentru rezolvarea tuturor problemelor referitoare la finanțarea educației¹: „Presupun că în următorii 10-20 de ani, vom accepta ideea drepturilor sociale. Cetățenii vor crede că guvernul este o bancă, iar ei vor considera că posedă anumite drepturi de a retrage fonduri de la acea bancă. Și educația va avea o astfel de calitate. Vom avea o politică națională prin care cetățenii să aibă dreptul la un anumit număr de ani de educație - 12, 14, 16 ani de educație - care să fie utilizați atunci când aceștia doresc. Acestea sunt drepturile de retragere. Înseamnă deci că cetățenii vor putea merge la școală nu doar atunci când școala le impune, ci atunci când o vor. Cu un drept de retragere, un cetățean poate avea în contul său de la bancă 16 ani de educație. El poate să meargă la școală 16 ani consecutiv sau să o frecventeze o dată la 10 ani, să facă o pauză de câțiva ani și să frecventeze școala timp de doi sau trei ani etc. Mi se pare că acest mod de gândire este, în mod esențial, unul nou, care decurge din noul ethos social și din noțiunea de societate publică” (Bell, 1993).

Sistemul acesta presupune și posibilitatea recuperării costurilor educației. Recuperarea se face fie prin impozitarea viitorului salariu al celui educat, fie prin obligarea celui educat ca o perioadă să muncească în economia națională, regională sau locală.

În concluzie, singurul sistem cu adevărat echitabil de finanțare a învățământului superior este nefinanțarea acestuia. După 30 de ani de învățământ superior într-un regim democratic egalitatea și echitatea pe piața educațională se poate obține doar dacă furnizorii de educație învață să se descurce singuri, diferențele dintre ei realizându-se doar pe criteriul calității. Statul poate stimula studenții performanți prin burse de studiu, obținute la nivel național, care acoperă cheltuielile cu educația și/sau prin credite de școlaritate cu dobânzi preferențiale sau fără dobânzi.

BIBLIOGRAFIE

1. Ilie, Gabriela, *Finanțarea învățământului superior din Europa în contextul crizei economice*, Revista de sociologie, Academia Română, ISSN: 1224-9262, nr. 5-6/2013, p.479 (<https://www.revistadesociologie.ro/pdf-uri/nr.5-6-2013/10-GIlie.pdf>);
2. Gorun, Adrian; Gorun, Horațiu Tiberiu, *Compendiu: sociologia istoriei legislației învățământului românesc (de la 1864 până azi)*, Craiova: Universitaria, 2019;
3. Miroiu, Adrian (coord.), *Finanțarea învățământului superior românesc. Evaluare și propunere de politici*, p.2 (<https://adrianmiroiu.files.wordpress.com/2008/03/miroiufinantare1.pdf>);

¹ Gabriela Ilie, *Finanțarea învățământului superior din Europa în contextul crizei economice*, Revista de sociologie, Academia Română, ISSN: 1224-9262, nr. 5-6/2013, p.479 (<https://www.revistadesociologie.ro/pdf-uri/nr.5-6-2013/10-GIlie.pdf>)

4. Vesa, Alex, *Sistem de vouchere pentru învățământul din România*, 19 febr. 2018, în platforma civică Contributors la <http://www.contributors.ro/editorial/sistem-de-vouchere-pentru-inva%c8%9bamantul-din-romania/>.