INSTITUTUL PENTRU DEZVOLTARE ŞI INIŢIATIVE SOCIALE "VIITORUL"

POLICY BRIEF

finanţarea educaţiei preuniversitare:

costurile unei mari iluzii

Studiu efectuat pe un eşantion reprezentativ de şcoli preuniversitare

2008

Acest studiu a apărut în cadrul unei cercetări internaţionale sprijinite de Brookings Institution (Washington, SUA) în luna iulie 2008

POLICY BRIEF

finanțarea educației preuniversitare: costurile unei mari iluzii

2008

CUPRINS

SUMAR EXECUTIV..... 5

CAPITOLUL I.
FINANȚAREA EDUCAȚIEI: ANALIZĂ DE SISTEM..... 7

1. 1. Dezvoltarea capitalului uman după 1991 în Republica Moldova..... 7
1. 2. Cheltuielile pentru educație: ce spune statistica?..... 7
1. 3. Finanțarea educației publice în RM..... 9
1. 4. Bugetarea oficială, cheltuielile reale și funcționarea efectivă a școlilor..... 14
1. 5. Organizarea competențelor: naționale și locale..... 22
1. 6. Salariile de profesori școlari: cele mai mici, cele mai impredictibile, cele mai inexacte?.. 26

CAPITOLUL II.
ANALIZA PROBLEMEI: EVALUAREA SISTEMULUI DE EDUCAȚIE PUBLICĂ ÎN RM..... 30

2. 1. Prioritățile reformării sistemului de educație pre-universitară în RM..... 30
2. 2. Educația pre-școlară: reducerea abandonului școlar..... 32
2. 3. Calitatea serviciilor în educație: infrastructura și personalul școlar..... 36

DESCENTRALIZAREA EDUCAȚIEI PUBLICE PRE-UNIVERSITARE:
CONDIȚIILE UNUI SUCCES AȘTEPTAT..... 42

Principalele concluzii și rezultate ale cercetării..... 42
Recomandări de politici în domeniul educației..... 43

ANEXE..... 45
Annex 1: The structure of the households' consumption, %..... 45
Annex 2: Public expenditure of education..... 46
Annex 3: Pre-school institutions by form of ownership..... 46
Annex 4: Repeaters..... 46
Annex 5: Ratio of Teachers and Children in pre-university institutions, 2008..... 46

SUMAR EXECUTIV

Calitatea înaltă a educației și educația accesibilă pentru toți reprezintă elementele indispensabile ale unei societăți moderne, în care creșterea economică și dezvoltarea capitalului uman reprezintă ingredintele necesare și obligatorii pentru prosperitatea oricărei națiuni. Dezvoltarea capitalului uman presupune, însă, importante investiții în sistemul educației publice și condiții necesare pentru furnizarea unor servicii de calitate. Doar educația de calitate poate asigura și spori potențialul pentru inovație și adaptare a societăților moderne, atingerea de performanțe înalte, capitalizând calitățile specifice economiei moderne, întemeiate pe cunoștințe, informație și competiție.

Aproape nimeni nu mai pune astăzi la îndoială faptul că sistemul robust al educației publice poate avantaja în mod strategic națiunile tinere, urcându-le în cele mai înalte clasamente internaționale: fie că vorbim de performanțe economice, sociale și culturale, fie că ne referim la competența în tehnologii de vârf. Investind în educație, țările pot obține resurse strategice pentru a-și rezolva mari probleme cu care se ciocnesc, folosindu-se de performanțele și produsele lor economice ca de niște pârghii care permit forței de muncă să se exprime.

Persoanele mai bine educate sunt și mai bine remunerate în economiile moderne. Instruirea înaltă și calificarea universitară reprezintă cheia succesului în asigurarea unor venituri mai bune, corelate unor condiții mai bune de viață și educație pentru copii, familie; respective, putem spune fără tăgadă că educația reprezintă probabil cea mai bună formă de investiție posibilă. Economiile moderne depind, astfel, mai puțin de resursele natural și mai mult de capacitățile excelente ale forței de muncă disponibile, mai bine educate și mai bine poziționate. Observațiile noastre modeste asupra elementelor care definesc astăzi economia modernă solicit, însă, pași aproape revoluționari pentru a ajusta actualele sisteme de educație, începând cu sistemul educației obligatorii secundare, urmând programele liceale și universitare, și încheind cu educația permanentă non-formală pentru populația adultă.

Conceptul de "capital social" este instrumental pentru înțelegerea relației dintre competiție, progres și investiții. Orice politică promovată de stat în interesul propriei populații trebuie să pună la temelia acesteia capitalul social. Această relație pozitivă între performanțele educaționale și prosperitatea individului/națiunii furnizează condițiile necesare și suficiente pentru cercetare, inovație și oportunități de politici în educație.

De multe ori, sistemele educației publice nu sunt suficient de performante, sau chiar inerțiale. Adeseori, aceste sisteme trec prin perioade grele de adaptare și evoluție pentru că nu și-au găsit echilibrul între cerere și ofertă, între ceea ce urmează să producă pentru interesele unei societăți în transformare (output) și ceea ce ar trebui să primească, sub formă de input-uri (resurse bugetare, noi programe curriculare, investiții în performanță). Multe din aceste elemente necesare pentru asigurarea unui sistem performant de educație publică se regăsesc în descentralizarea educației publice, politică pe care puține țări ale lumii modern au putut-o evita.

Mai mult. Există o sumedenie de modele, abordări și școli, care-au promovat beneficiile descentralizării cu scopul de a asista autoritățile naționale în implementarea reformei procesului educațional. Oriunde, însă, aceste reforme sunt dureroase și contradictorii, inclusiv datorită unor politici eronate ori prost administrate, lipsei de voință politică și capacități efective pentru implementarea deciziilor strategice, ceea ce diminuează din scopul și credibilitatea acestor procese. Analiza rezultatelor de evaluare a eficienței și transparenței procesului bugetar din Republica Moldova în comparație cu alte țări, elaborate pe baza cerințelor și recomandărilor FMI, OECD, Banca Mondială și Proiectul Bugetar Internațional (IBP) va permite identificarea unor factori, care reduc eficiența procesului bugetar și a cheltuielilor pentru educație, limitând astfel participarea cetățenilor în procesul de planificare și implementare a reformei în educație.

Descentralizarea sistemului de educație public implică un lanț aproape revoluționar de schimbări în ceea ce privește salarizarea, angajarea și stabilirea de funcții pentru personalul pedagogic, având totodată și

misiunea de a consolida relațiile funcționale între principalii săi beneficiari: școli, elevi și părinți, profesori școlari, personalul managerial și autoritățile locale. Reducerea inevitabilă a numărului de copii și de clase conduce la reducerea numărului de profesori școlari și optimizarea resurselor alocate. Este important de a reforma politicile actuale de instruire inițială și de angajare a profesorilor școlari, programele de educație și de monitorizare a calității procesului de studii.

Ipoteza de bază de la care pornește acest studio este că lipsa unor politici clare în ceea ce privește finanțarea de la bugetul public a educației preuniversitare nu încurajează menținerea și dezvoltarea calității procesului educațional; din contra, această stare de lucruri creează un cerc vicios de sub-finanțare, perimarea standardelor de bază în educație și plecarea în masă a profesorilor. Finanțarea neadecvată a școlilor creează și alte probleme. Ea creează un sistem în care indiferent de volumul resurselor transferate din bugetul de stat se păstrează aceleași standard reduse în administrarea acestor finanțări la nivel primar. Menționăm că, actualmente, organizarea curentă de școli în Republica Moldova păstrează infrastructura de școli existent în timpul URSS și, indiferent de schimbările considerabile efectuate în programele de educație, de ajustările de curriculum, sau chiar de schimbările survenite în nivelele de educație (de la cele 10 clase a școlilor medii la educația gimnazială și liceală de 9-12 clase), aceste caracteristici nu influențează decisive calitatea educației publice.

Studiul nostru caută să exploreze transformarea cheltuielilor publice în bunuri publice, utilizând PETS (cercetarea de monitorizare a cheltuielilor publice) ca instrument de identificare a discrepanțelor între scopuri și soluții, contabilizând totodată și alternativele posibile pentru reformarea sistemului. Cunoscut mai ales ca instrument de analiză a bugetelor publice, PETS ajută de regulă la colectarea datelor asupra facilităților existente, a fluxurilor financiare, a rezultatelor obținute, ca și a formatului instituțional de contabilitate. Datele colectate de PETS pot avea numeroase aplicații și utilizări, pornind de la simpla diagnosticare până la desfășurarea unei cercetări empirice asupra raționalității investițiilor publice și evaluării de eficiență a costurilor. În cazul nostru, am utilizat PETS ca metodă de selectare a informației în cadrul interviurilor aprofundate și a unor focus-grupuri, la care au participat respondenți selectați pe criteriul de competență și responsabilități oficiale deținute, cu scopul de a evalua și monitoriza cheltuielile publice, care ajung în școlile din Republica Moldova.

Acest studiu analizează sistemul educației preuniversitare din perspectiva mecanismelor sale finanțare. Analiza a fost efectuată pe baza a 32 de școli, selectate din sudul, central și nordul Republicii Moldova, 12 direcții raionale de învățământ și circa 67 de interviuri aprofundate cu primari, directori de școală și alți oficiali ai școlilor incluse în cadrul acestei cercetări. Trei nivele de școli au fost selectate pentru reprezentativitatea cercetării: școli primare, școli gimnaziale și școli liceale, incluzând de asemenea și o distribuție reprezentativă pe criterii naționale și lingvistice. Pentru fiecare din programele menționate mai sus, educația este extrem de importantă, având un rol fundamental în reducerea incidenței sărăciei asupra populației și creării condițiilor necesare pentru realizarea deplină a potențialului uman în RM. Astfel, în anul 2004, gospodăriile în care cel puțin un membru al familiei avea studii superioare se confrunta cu un risc de sărăcie de 7 ori mai redus decât în cazul gospodăriilor fără persoane cu studii superioare sau orice fel de educație. Totuși, statisticile utilizate în cazul EGPRSP, PND și PAUERM nu vorbesc despre calitatea educației obținute, și nici dacă cheltuielile alocate pentru sistemul educației publice sunt utilizate în mod eficient.

CAPITOLUL I. FINANȚAREA EDUCAȚIEI: ANALIZĂ DE SISTEM

1. 1. Dezvoltarea capitalului uman după 1991 în Republica Moldova

1.1. Republica Moldova a cunoscut poate cea mai dramatică tranziție după 1991, în comparație cu alte republici ex-sovietice. Inegalitățile sociale au crescut rapid odată cu trecerea la economia de piață și constituirea noului stat. Declinul economic și pierderea celei mai industrializate părți ale republicii, după conflictul din 1992, a condus la scăderea rapidă a PIB. Astfel, în 2000, economia RM abia de atingea 40% din PIB al RSSM. Declinul economic și incertitudinea politică au afectat serios stabilitatea familiei, speranța de viață și încrederea în viitor, cunoscând un important regres. Indicele dezvoltării umane (IDU) este estimate astăzi la 0.708, plasând RM pe locul 111, într-un grup de 177 țări ale lumii[1]. În ultimii ani, Guvernul RM a adoptat importante politici pe plan național cu scopul de a ameliora această situație, inițiind și o serie de reforme stucturale și programe de stat[2]. După încheierea SCERS, în anul 2007, Guvernul RM a adoptat un nou document de strategie națională de creștere economică și socială, numit Planul Național de Dezvoltare (PND), implementarea căruia este preconizată pentru anii 2008 – 2011. Planul definește obiectivele-cheie în dezvoltarea țării, identificând măsurile și prioritățile de urmat, laolaltă cu acțiunile care vor fi întreprinse până în 2011.

1.2. Strategia servește astfel ca un instrument de a integra într-un cadru strategic de bază principalele politici și priorități ale statului, alinierea procesului bugetar (MTEF) și cadrul de politici pe termen mediu și lung, orientarea asistenței tehnice și financiare către scopurile planificate ale strategiei. Dacă EGPRSP urmărea să întărească baza unei creșteri economice robuste, sustenabile și inclusive, prin intermediul diminuării incidenței sărăciei în RM, noua viziune strategică a țării consolidează obiectivele separate ale acestei dezvoltări în cadrul unor oportunități de cooperare emergente în dialogul cu UE (ENP) și SUA (Millenium Threshold Program).

1.3. Autorii PND declară deschis că prioritățile în dezvoltare pentru RM țin de ajustarea politicilor naționale la cele existente în spațiul administrative, economic și social European, ghidate fiind de criteriile de la Copenhaga, incorporarea acquis-ului comunitar în legislația națională, asigurarea unei implementări corespunzătoare a legislației europene. Deși putem observa și numeroase rezultate pozitive, constatarea general este că ambele procese (EGPRSP și PAUERM) au produs rezultate mixte, adeseori confuze, fără a se desprinde de un anumit calapod de "implementare declarativă"[3], fără a cristaliza efecte vizibile pe plan individual, în ciuda asistenței pe care partenerii străini au acordat-o RM.

1. 2. Cheltuielile pentru educație: ce spune statistica?

2.1. RM a moștenit de la URSS indicatori relativ înalți de educație a populației[4], însă accentuarea disparităților economice, inegalitățile sociale observate de-a lungul tranziției de la economia planificată centralizat spre un model de economie relativ liberă a redus drastic accesul unor grupuri sociale la serviciile de educație. Respectiv, aceste lipsuri resimțite de gospodării a înrăutățit frecventarea școlilor, dar și situația generală a educației primare (obligatorii) și secundare (post-obligatorii): secundară și vocațională.

2.2. Procesul de închidere a instituțiilor pre-școlare a limitat accesul acestor grupuri vulnerabile la educația timpurie pentru copiii de 1-5 ani. Totuși, RM este în prezent peste nivelul mediu de înmatriculare printre

1 Human Development Report, UNDP web-address: http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_MDA.html
2 SCERS, 2004, Planul național pentru dezvoltare, 2007, www.gov.md, www.scers.md
3 Această concluzie transpare din rapoartele anuale de implementare ale SCERS; evaluarea pentru anii 2005, 2006, şi rapoartele de implementare şi monitorizare ale Planului de acțiuni UE – RM în luna august 2006, noiembrie 2007 şi martie 2008.
4 Rata de alfabetizare a populației era estimată în 1993 la 97%, în creştere până la 99% in 2005, deşi rata funcțională a alfabetizării ar putea fi mai redusă decât rata formal (capacitatea elementară de a scri şi citi). Vezi: UNDP/National Human Development Report, 2006, The quality of economic growth and its impact on human development, pp.72-75.

ţările aflate în tranziţie (50%), un pic mai bine decât în Ucraina, dar mai redus decât în România (72%) şi UE, în ansamblu (70%). Această reducere se datorează unor cauze multiple: unele familii nu-şi pot permite educaţia primară, în alte cazuri, grădiniţele s-au închis; mulţi copii au rămas fără îngrijire parentală şi prefer să abandoneze grădiniţa, în timp ce îşi însoţesc părinţii în străinătate, ori atunci când sunt lăsaţi în grija unor rude sau vecini. Rata de înmatriculare în sistemul educaţiei obligatorie secundare s-a îmbunătăţit în ultimii ani datorită unei frecvenţe mai bune în şcolile rurale, dar este de aşteptat că, în anii următori, înmatricularea să sufere aceleaşi probleme care au fost înregistrate în sistemul educaţiei preşcolare. Interesul public pentru educaţia superioară este în creştere. Astfel, numărul studenţilor a crescut de la 218 la 373 abiturienţi la 10.000 locuitori, în anul 2005. Să nu uităm, însă, că şi în timpul URSS populaţia RM avea unul dintre cei mai reduşi indicatori la numărul de persoane cu studii universitare raportat la populaţia în ansamblu. Trecerea universităţilor la educaţia contra plată a redus, fără îndoială, accesul familiilor sărace la studii universitare şi post-universitare. Deşi nu există discriminare pe temeiuri de gen, putem observa importante disparităţi în funcţie de mediul de reşedinţă (rural – urban).

2.3. Rata netă de înmatriculare la toate nivelele de educaţie a crescut de la 70,3% în 2000 la 71,5% în 2005. În sistemul educaţiei primare, însă, în special în zona rurală, înmatricularea netă s-a diminuat de la 92,5% în 2000 la 86,7% în 2004. Educaţia continuă să primească mai puţină finanţare decât are nevoie, ceea ce stimulează atragerea de finanţări private şi neoficiale. Putem observa că majoritatea copiilor din familii sărace intră în sistemul educaţiei publice mai târziu şi, de regulă, fără a fi frecventat anterior o instituţie pre-şcolară, ceea ce creează dificultăţi suplimentare mai târziu. În absenţa unei supravegheri corespunzătoare din partea părinţilor lor, aceştia înregistrează note mai proaste, şi sunt înclinaţi să înceteze mai devreme educaţia lor, reuşind adeseori să încheie abia ciclul educaţiei primare. Cea mai săracă chintilă din mediul rural alocă doar 0,3% din bugetul familiei pentru necesităţi legate de educaţia copiilor lor, comparativ cu 2,2% alocate de către cea mai bogată chintilă din mediul urban. Veniturile extrem de mici în agricultură descurajează investiţiile în piaţa de comodităţi, reduc productivitatea muncii şi asigură nişte profituri derizorii pentru cei mai mulţi dintre lucrătorii economiei naţionale, angajaţi în acest moment în agricultură.

2.4. Drept urmare, majoritatea dintre aceştia se orientează în acest moment spre noi oportunităţi de angajare, având drept referinţe şi plecarea în străinătate pentru a munci acolo. Mulţi ar putea numi acest cerc vicios în care se găseşte peste jumătate din populaţia totală a RM o "capcană a sărăciei", care reuşeşte să-i prindă, în special, pe locuitorii mediului rural, şi având drept consecinţe directe pauperizarea condiţiilor de viaţă, deteriorarea stării instituţiilor educaţiei publice plasate la nivel local, dar şi căile de acces, bibliotecile, băile publice, alte facilităţi pentru care nu există resurse suficiente pentru menţinere ori renovare. Tot mai multe localităţi nu mai au drumuri asfaltate, ori cele existente sunt subdezvoltate ori compromise, nu există reţele de asigurare a energiei electrice alternative, căi de furnizare a apei potabile, reţele de gaz, etc. Adeseori, emigrarea este soluţia cea mai convenabilă pentru populaţia rurală, dar şi pentru un număr însemnat din populaţia micilor oraşe, devenind astfel un fenomen quazi-generalizat pe plan cultural şi economic, servind astfel ca un răspuns la situaţia deteriorată a economiei locale.

2.5. Deşi putem observa o creştere a cheltuielilor pentru educaţia publică, mai multe rapoarte independente şi guvernamentale arată că volumul resurselor alocate per capita în şcoli este încă destul de redus şi insuficient pentru a influenţa în mod decisiv calitatea educaţiei obligatorii şi post-obligatorii din RM, comparativ cu cheltuielile pentru educaţie existente la mijlocul anilor "90 (10% din PIB în 1995), sau în comparaţie cu indicatorii de monitorizare, care analizează calitatea educaţiei publice în statele vecine[5]. Datorită deficitului bugetar cauzat de creşterea economică nesatisfăcătoare, RM a cunoscut o evoluţie rapidă a serviciilor educaţionale contra-cost. În ultimul deceniu au apărut numeroase instituţii private în sistemul educaţiei naţionale, înfiinţate în temei pe contul remitenţelor în creştere, dar şi a căutării unor servicii educaţionale mai calitative[6]. Statul nu compensează însă efortul acestor instituţii private, care se ocupă cu educaţia unor cote importante de elevi şi studenţi pe bani privaţi.

5 Joint Staff Advisory Note on the Annual Evaluation Report on the Economic Growth and Poverty Reduction Strategy Paper Prepared by the Staffs of the International Development Association (IDA) and the International Monetary Fund (IMF) Approved by Shigeo Katsu (IDA) and Juha Kähkönen and Anthony R. Boote (IMF) April 28, 2006

6 Circa 77% din universităţi solicită achitarea unor plăţi pentru contractele de studii, mărimea lor variind între 3,000 şi 9.000 lei (300 and 900 USD) pe an.

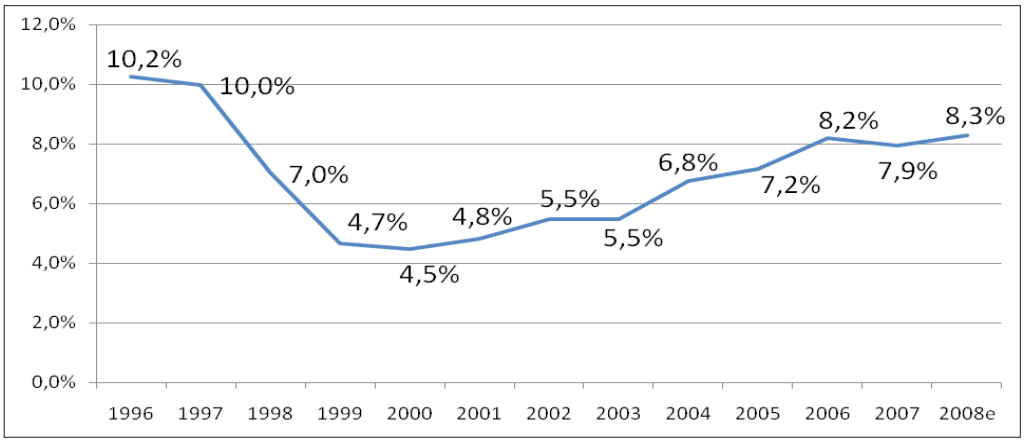
2.5. Dincolo de aspectele legate de impactul vizibil al sărăciei și declinul economic, stabilitatea sistemului educației publice din RM este determinată și de factorul demografic. Tendințele demografice negative afectează grav sistemul de repartizare a transferurilor pentru educație către școlile primare și secundare în RM, dar și modul în care școlile își folosesc capacitățile lor de instruire, modul în care este remunerat și apreciat factorul uman (personalul pedagogic și managerial al școlilor din sistemul public). Declinul demografic contribuie la îmbătrânirea populației. Constatăm că, la nivel național, vârsta medie a populației din RM a crescut de la 33,4 ani în 2000 la 35,6 ani în 2007, repoziționând țara noastră din grupul "națiunilor tinere" în grupul statelor cu "populație adultă". Reducerea bruscă a ratei natalității a condus la o reducere a populației tinere, în termeni absoluți și relativi. În comparație cu anul 2000, în 2007, RM a înregistrat un declin de la 23.8% la 17,2% în numărul de populație de vârstă precoce 0-14 ani, în timp ce segmentul de populație de peste 65 ani a crescut de la 9,4% la 10,3%. Concomitent, este de așteptat ca și numărul de copii de vârstă școlară să se diminueze: de la 9% în cazul copiilor de 3-6 ani, 24% pentru cei de 7-15 ani și 18% pentru cei de 16-18 ani, în timp ce numărul celor de 19-24 ani va crește doar cu 6%.

2.6.Există multe alte probleme legate de funcționarea curentă a școlilor: aprovizionarea cu hrană pentru copiii înmatriculați în școli, criteriile adoptate pentru acest gen de politică, care să corespundă ajutorării celor mai vulnerabile grupe sociale, în funcție de nivelul educațional: pre-școlar și vocațional. Rapoartele independente notează că situația alimentației pentru copii nu se bucură în acest moment de o politică comprehensivă la nivel național, și rămâne dependentă de posibilitățile modeste sau de gradul de înțelegere al autorităților locale care, din lipsă de resurse suficiente, nu pot asigura servicii și standarde minime de alimentație în școlile pe care le sprijină pe plan local. Tot atât de stringentă este și problema analizei de impact a sistemului de finanțare existent, evaluarea capacităților de management la nivel școlar, întărirea autonomiei școlare, asigurarea transparenței asupra banilor alocați de stat, crearea unor contabilități eficiente, în sprijinul managementului autonom, dar și coraportul între profesori școlari – elevi, aducându-le mai aproape de standardele europene (OECD).

1. 3. Finanțarea educației publice în RM

3.1. Cheltuielile pentru educație au crescut constant în RM: de la 5,7% în 2001 la 7% în 2007. Aceste cheltuieli pentru educație sunt, în general, compatibile și comparabile cu indicatorul mediu înregistrat în CSI, dar sunt totodată cu 4,3% mai mari decât indicatorul respectiv din Europa de Sud Est și cu 2,6% mai mare decât indicatorul mediu în UE[7].

Grafic 1 Ponderea cheltuielilor pentru educație în PIB



Sursa: Calculele aparțin autorilor, Martie-Mai, 2008

3.2. Din anul 2000 până în prezent, cheltuielile pentru educație au crescut în medie cu circa 28% anual, variind de la aproape 21% în 2003 până la 45% în anul 2004 (min și max). Cea mai înaltă rată de cheltuieli pentru educație față de PIB a fost înregistrată în anul 1996, când a fost înregistrată 10.2%. Pe parcursul anilor 1998 – 2000, cheltuielile pentru educație au scăzut brusc, înregistrând o rată de numai 4,5% în anul 2000.

7 Cadrul de cheltuielipe termen mediu (2008-2009), aprobat prin HG Nr.756, din 02.07.2007

Din anul 2001, cheltuielile pentru educație au pornit să-și recâștige pozițiile, ajungând să înregistreze între anii 2006 – 2008 o rată stabilă de 8%. Statistica bugetară arată că până astăzi RM încă nu a atins nivelul de finanțare pentru educație, înregistrat în anul 1996, deși finanțarea, în valori absolute, au crescut constant.

3.3. Noi responsabilităţi vor fi transferate către şcoli şi autorităţi locale, păstrând totodată importante instrumente de influenţă la nivelul Ministerului de profil (certificarea şi controlul asupra calităţii sistemului de educaţie public la toate nivelele sale). Deşi, educaţia primară şi liceală a avansat spre standarde educaţionale europene, iar RM a aderat la procesul de la Bologna în reformarea educaţiei universitare, aceste schimbări nu au fost reflectate în structura de cheltuieli pentru educaţie, în modul în care alocaţiile bugetului public reuşesc să producă schimbări calitative ale sistemului. În consecinţă, Moldova se confruntă astăzi cu o adevărată provocare epocală, urmând să convertească actuala sa infrastructură de şcoli într-o reţea de tip nou de şcoli primare, gimnaziale şi liceale, admiţând totodată că nu are resurse suficiente pentru această sarcină, şi aparent, nici voinţă politică suficientă pentru a schimba dintr-odată situaţia existentă.

3.4. Rapoartele independente susţin că[8], cheltuielile pentru educaţie se vor diminua până la 6% în anul 2009. Care vor fi consecinţele acestei decizii, şi în ce măsură este finanţarea pentru sistemul educaţiei publice pre-universitare adecvat în RM? Acestea şi alte întrebări legate de utilizarea corespunzătoare a resurselor bugetului de stat au făcut parte din grila de analiză pe care am urmărit-o în acest studiu. Să urmărim cheltuielile pentru educaţie, prezentate în tabelul de mai jos:

Tabel 1 Finanţarea şcolilor în RM, în lei

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Instituţii pre-şcolare	1021	1367	1565	2642	3026	3166
Şcoli primare, gimnazii şi licee	963	1151	1232	1725	1816	1895
Instituţii complementare extra-curriculare	3963	96	100	144	156	161
Orfelinate de tip familial	5441	6707	6707	6847	7249	7326
Gimnazii de tip internat	-	4584	5315	8342	10900	14650
Gimnazii pentru elevi cu necesităţi speciale	-	6515	8313	11389	14182	18171

Sursa: Ministerul Finanţelor din RM

3.5. Finanţarea educaţiei publice a fost o prioritate a guvernelor în ultimul deceniu. Comparativ cu alte domenii şi priorităţi, putem spune că banii alocaţi pentru educaţie public pre-universitară au fost chiar mai mulţi decât în alte ţări, pe analiza bugetului consolidate. Şi cu toate acestea, creşterea constantă a finanţării pentru şcoli nu a produs schimbări semnificative la nivelul infrastructurii acestor şcoli, pe motive pe care le vom analiza mai jos. Datorită acumulărilor neplanificate la bugetul de stat, şi a creşterii PIB, observăm că bugetul pentru educaţie a crescut lent, dar numai cu 4% în termeni reali pe parcursul anilor 2004 – 2008. Problema esenţială nu este însă dacă această finanţare este mare ori mică, ci dacă ea este adecvată ori nu, şi cum putem raţionaliza şi dezvolta sistemul finanţării educaţiei publice în RM?

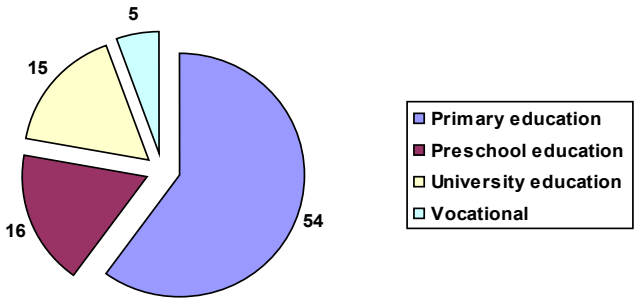
3.6. Deşi am putut nota anumite reforme la nivelul programului curricular şi a organizării şcolilor, optimizarea reţelelor de şcoli şi introducerea unor instrumente mai convingătoare de creştere a eficienţei bugetare nu au fost înregistrate. Deşi, accesul la educaţia publică este garantată cetăţenilor RM prin Constituţie la toate nivelele şi de toate tipurile, numeroase probleme rămân nerezolvate, iar implementarea rămâne vagă ori puternic influenţate de hotărâri luate ad-hoc, fără o pregătire suficientă. Constituţia RM stipulează în art.35 (1-9), că educaţia general obligatorie, educaţia liceală şi secundară este asigurată şi gratuită, în timp ce Legea cu privire la educaţie prevede că, "instituţiile educaţiei vocaţionale secundare publice, educaţia vocaţională post-secundară şi educaţia universitară pot oferi servicii cu plată pentru serviciile lor". Nu este încă suficient de clar ce include statul în categoria pachetului de bază pentru cetăţenii săi, şi ce ar trebui aceştia să aştepte din partea statului, întrucât documentele şi strategiile guvernului vorbesc despre faptul că "educaţia publică are prioritate la finanţare".

8 Improving Public Expenditure Efficiency for Growth and Poverty Reduction, pregătit de Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region

3.7. Volumul cheltuielilor pentru educație în totalul de cheltuieli sociale este de 20%. Circa 54% din aceste resurse sunt folosite pentru a acoperi costurile educației primare obligatorii, 16% - educația pre-școlară, 15% - educația universitară și 5% - educația tehnico-profesională secundară. În ciuda așteptărilor optimiste, rata de elevi – profesori școlari a continuat să scadă în ultimul deceniu. Un studiu al Băncii Mondiale arată că în apr. 2/3 din gimnaziile din RM sunt înmatriculați mai puțin de 200 de elevi, în timp ce 14% dintre aceste gimnazii au mai puțin de 100 elevi înmatriculați. Deși, în mediul urban această situație pare să fie mai bună (ratele fiind de 21% și 7%), și acolo natalitatea este în descreștere, producând efecte demografice ușor prognozabile[9].

3.8. Situația demografică negativă are efecte asupra instituțiilor de educație publică. Astfel, la nivelul educației generale secundare și liceale, 38% din școlile rurale au mai puțin de 400 elevi, 14% - mai puțin de 300, în comparație cu 18% și 19% în mediul urban. Deoarece populația de vârstă școlară continuă să se reducă, experții sugerează măsuri pentru optimizarea actualei rețele de școli, care furnizează servicii de educație generală (de la primară la secundară superioară). Aceste măsuri ar trebui să genereze economii financiare până la 0.5% din PIB, dar aparent nu există voință politică, care să susțină efortul instituțiilor responsabile de acest domeniu.

Grafic 2 Distribuirea finanțelor în sistemul educației publice în RM



Sursa: Ministerul Finanțelor din RM

3.9. Diminuarea numărului de copii și faptul că, într-un număr mare de școli capacitatea proiectată este cu mult mai mare decât capacitatea folosită în prezent, creează costuri nejustificate, care se răsfrâng asupra situației învățătorilor și infrastructurii școlare. Optimizarea rețelei de școli este văzută ca o soluție sigură care ar putea îmbunătăți eficiența resurselor prin redirecționarea costurilor spre alte necesități bugetare. În acest sens, este util de remarcat proiectul de cartografiere a facilităților existente în sistemul educației pre-universitare, proiect implementat de Banca Mondială pe parcursul anului 2007 cu scopul de a asigura o bază solidă la elaborarea unei strategii de optimizare a rețelei existente de școli în RM. Modelele sugerate de către autorii acestui proiect de strategie include utilizarea unor mijloace de transport pentru elevi și învățători spre școli mai mari, plasate la nivel sub-regional, dar și instruirea unor profesori școlari în vederea asimilării unor metode de predare multi-disciplinară.

Tabel 2 Indicatori pe educație selectați, în funcție de nivel, școli generale, 2005

	Școli primare	Gimnazii	Licee	Școli secundare generale	total
Ratio: elevi - învățători	15.3	1.4	3.1	13.0	12.7
Elevi în clasă	22.5	8.5	24.6	22.4	22.2
Elevi în școală	147.3	87.6	641.6	444.8	358.9
Numărul de clase pe nivel de studii	1.6	1.1	2.2	1.8	1.6

9 World Bank, Improving Public Expenditure Efficiencyfor Growth and Poverty Reduction, A Public Expenditure Review for the Republic of Moldova, February 12, 2007, Report No. 37933-MD: http://www-wds.worldbank.org:80/external/default/WDSConten

Sursa: Langton 2006, Appendix 8

3.10. Un impediment serios în calea utilizării eficiente a resurselor bugetare în educația publică ține chiar de metoda de finanțare, existentă în RM, în cea ce privește formula în care această metodă este elaborată și implementată. Majoritatea strategiilor de țară și a rapoartelor expertizate de organizații internaționale susțin că această metodă nu oferă școlilor suficientă flexibilitate și autonomie în ceea ce privește folosirea resurselor bugetate, astfel încât până și rapoartele guvernamentale recunosc că o reformă radicală a procesului de planificare și finanțare a sistemului de educație primară și secundară este imperios necesară[10].

Table 3: Ratio profesori școlari – elevi în RM

	1996/ 1997	1997/ 1998	1998/ 1999	1999/ 2000	2000/ 2001	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007
Şcoli	1530	1536	1549	1558	1566	1577	1580	1576	1570	1551	1539
Elevi, mii	649,5	652,7	650,7	643,1	629,3	618,4	603,4	578,7	546,6	517,0	491,5
Învățători, mii	44,8	45,0	44,8	43,2	42,3	42,5	41,6	42,6	41,0	40,9	40,0
Elevi vs învățători	14,5	14,5	14,5	14,9	14,9	14,6	14,5	13,6	13,3	12,6	12,3
Elevi în şcoală	425	425	420	413	402	392	382	367	348	333	319
Elevi, creşterea anuală, în %	-	0,5	-0,3	-1,2	-2,1	-1,7	-2,4	-4,1	-5,5	-5,4	-4,9
Învățători, creşterea anuală, în %	-	0,4	-0,4	-3,6	-2,1	0,5	-2,1	2,4	-3,8	-0,2	-2,2
Şcoli, creşterea anuală, în %	-	0,4	0,8	0,6	0,5	0,7	0,2	-0,3	-0,4	-1,2	-0,8

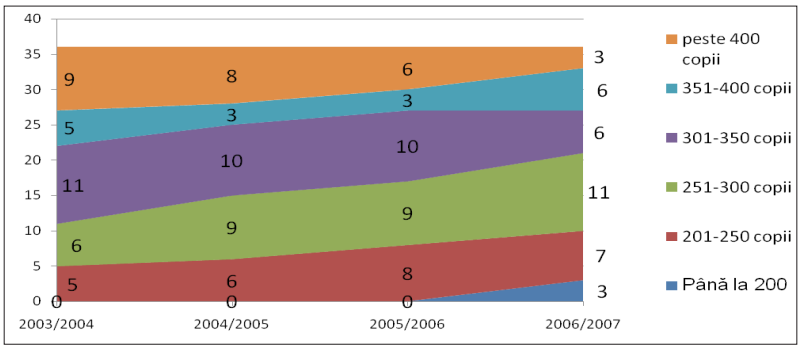
Sursa: Biroul de Statistică

3.11. Școlile din RM trec în prezent printr-o perioadă deosebit de dificilă. Pe de o parte, calcularea alocațiilor bugetare este efectuată în baza unor normative elaborate pe plan național per capita, respectiv – cu cât o anumită școală are mai puțini elevi cu atât posibilitatea de a achita corespunzător salariile profesorilor și de a aloca bani pentru necesitățile de întreținere și dezvoltare este mai mică; iar pe de altă parte, indiferent de mărimea normativelor adoptate pe plan național pentru cheltuielile în școli, până la urmă, școlile vor primi doar o alocație modică, întrucât deciziile finale asupra finanțării anuale va depinde nu de capacitatea administrației școlii respective, ci de autoritățile raionale (direcția finanțe și direcția educația publică) și autoritățile locale (pe contul cărora sunt transferate resursele cu destinația specială pentru funcționarea școlii respective).

3.12. Totuși, dacă numărul de copii/elevi înmatriculați în școli descrește, nu același lucru îl putem spune despre numărul învățătorilor și a personalului tehnic auxiliar. Diminuarea numărului de elevi înmatriculați în școli reduce proporțional finanțarea de la bugetul central. observăm că numărul de învățători rămâne în general neschimbat, astfel încât rata medie între învățător – elev a fost menținută mulți ani la rând la nivelul de 14,5 elevi pentru 1 învățător, calculat pe plan național. Acest indicator s-a îmbunătățit relative pe parcursul anilor 1999-2000, dar a fost ulterior condiționat de reducerea dramatic a cheltuielilor pentru educație și restanțele salariale. În rezultat, aproape 2,500 de învățători (ori apr.5,5% din cei angajați în sistemul educației naționale) au plecat din școli. Deși numărul copiilor s-a redus constant de la 1998, actualul sistem al educației publice continuă să funcționeze din inerție, iar pe infrastructura de școli moștenite din URSS statul continuă să aloce bani pentru construcția de noi școli și alte instituții educaționale.

10 Raportul de implementare al SCERS, Aprilie 2008

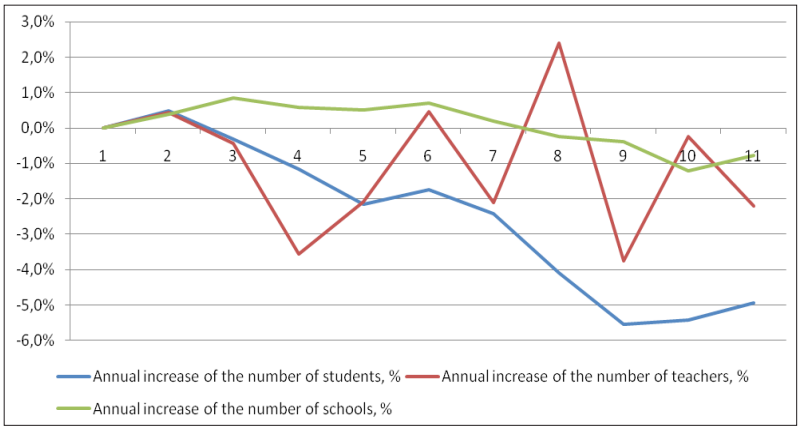
Grafic 3 Școlile din RM, analizate conform indicatorului utilizării eficiente a spațiului proiectat



Sursa: Caculele autorilor, Martie-Mai, 2008

3.13. Creșterea numărului de școli și reducerea numărului de copii a condus la declinul numărului median de copii în școli: de la 425 elevi în 1998 la 319 în 2007. Începând cu anul 1998, în fiecare an, numărul de copii în școli a scăzut cu 3,2% anual. Numărul de copii în școli, în acest an, reprezintă doar 75% din numărul de copii, înmatriculați în anul 1998. În acest fel, cheltuielile pentru întreținere și menținerea instituțiilor educaționale a sporit cu 33%, numai datorită scăderii numărului mediu de copii în școli. Drept confirmare, putem găsi cu multă ușurință astăzi în RM școli care își folosesc mai puțin de 50% din capacitatea lor proiectată. Acest indicator de performanță este în general, desconsiderat în RM, deși el vorbește foarte elocvent despre costurile nejustificate ale sistemului, dar și de economiile care ar putea fi generate.

Grafic 4 Creșterea anuală a numărului de copii, numărului de școli și numărului de profesori



Sursa: Calculele autorilor, Martie-Mai, 2008

3.14. Cercetarea noastră confirmă faptul că nu există o legătură între numărul de studenți și numărul de învățători, deși, putem observa a puternică legătură între numărul de școli și numărul de elevi. Corelația între studenți și învățători este de: 0.2%. Putem observa o anumită corelație pozitivă între numărul de școli și evoluția numărului de copii (corelația este de 0.79). Scăderea numărului de elevi a forțat Guvernul să reducă ori chiar să lichideze anumite școli, dar nu a putut reduce numărul de învățători și, respectivă, există un număr impresionant de școli, în care rata de învățători – studenți rămâne foarte înaltă. Motivul aparent nu este doar legat de nevoia structurală de a acoperi curriculum școlar, dar și inflexibilitatea agendei de reforme, evoluția lentă a implementării noilor programe și metode de bugetare în școlile pre-universitare. Astfel, dacă în anul 2003, cele mai mici școli din RM aveau în mediu un număr de 90 elevi, în anul 2008, cercetarea noastră a descoperit școli cu mai puțin de 70 elevi, câtă vreme numărul de învățători a rămas relativ același (12 învățători în școlile cele mai mici)[11].

3.15. Educația pre-școlară absoarbe circa 16% din bugetul educației publice, ori circa 1,1% din PIB, comparativ cu indicatorul mediu în țările OECD de 0.5%. Rapoartele confirmă faptul că cheltuielile de întreținere a școlilor sunt cu 52% mai ridicate decât cele raportate de școlile generale. Datorită acestui

11 Interviuri realizate pe teren în 2 școli: Fantana Alba și Fuduri (raioanele Edineț și Glodeni), martie 2008

sistem inadecvat de finanțare a educației publice, școlile contează tot mai mult pe sprijinul părinților. Constatăm că, fonduri non-publice considerabile sunt astăzi absorbite de către sistemul școlilor publice sub forma "taxelor neoficiale" pe care le suportă părinții. Părinții cheltuiesc în jur de 1,7 miliarde lei în educație pentru copiii lor anual[12], ceea ce reprezintă cu 117 mln lei mai mult decât toate cheltuielile bugetului de stat (1,57 miliarde lei). Din aceste contribuții, 26 mln lei sunt cheltuite pentru lecții particulare, 146 mln – pentru menținerea școlilor, 25 mln lei – pentru cadouri profesorilor școlari, și apr. 4 mln lei pentru creșterea notelor acordate elevilor. Circa 50% dintre părinți au afirmat că li se cer plăți neoficiale, iar 95% dintre învățători au negat categoric acest lucru.

1. 4. Bugetarea oficială, cheltuielile reale și funcționarea efectivă a școlilor

4.1. Până în anul 1998, educația era finanțată în RM din bugetele locale, deși transferurile erau calculate pe baza cheltuielilor prevăzute de legislație. Cu alte cuvinte, autoritățile locale își primeau banii alocați pentru educație în mod separate pentru fiecare gen de activitate (salarii, întreținere, încălzire, materiale didactice), și aceste resurse atribuite pentru diverse devize de cheltuieli nu puteau fi utilizate pentru alte necesități. Din anul 1999, cu scopul de a crește nivelul de auto-guvernare, finanțarea educației a început să fie efectuată pe baza unui singur normativ: estimări pe cap de copil. Totuși, numeroase autorități locale continuă să înfrunte serioase dificultăți în organizarea procesului de educație în școli, asigurând buna funcționare a școlilor, drept urmare, multe dintre acestea au început să întârzie achitarea salariilor pentru remunerarea lunară a învățătorilor. Cu toate acestea, începând cu anul 2002, salariile învățătorilor au început să crească mai repede decât normativele elaborate de către guvernul central pentru educație. Drept urmare, dacă în anul 2001, salariile reprezentau apr. 50 – 60% din bugetul pentru educație, în prezent, acest indicator reprezintă deja 70 – 90%. Prestigiul redus al învățătorilor școlari în RM se explică astfel, pe de o parte, prin nivelul foarte redus de salarizare și finanțare insuficientă pentru întreținerea instituțiilor de educație publică, în special în orașe și municipalități.

Tabel 3 Cota parte a cheltuielilor pentru educație în PIB, mln MDL

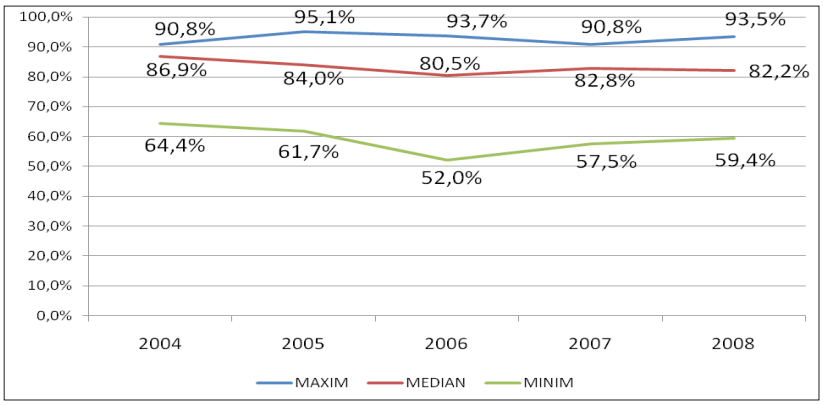
	2004	2005	2006	2007 estimation	2008 estimation
PIB	32032	37652	44069	53354	63200
Bugetul național	11407	14527	17845	22355	23900
Bugetul de stat	5477	8738	10918	13900	15200
Cheltuielile pentru educație	2169	2697	3605	4240	4885
% educației publice în PIB	6,8%	7,2%	8,2%	7,9%	8,3%

Sursa: Biroul de Statistică

4.2. Începând cu anul 2005, salariile învățătorilor au început să fie achitate în mod centralizat de la bugetul național. În acest fel s-a creat o situație paradoxală: bugetele locale erau adoptate împreună cu salariile învățătorilor (50 – 70% din bugetele locale), deși autoritățile locale puteau administra numai 30-50% din veniturile planificate.

12 Plățile informale în sistemul educației pre-universitare și accesul egal la educație, sondaj implementat de CBS Axa și IPP în 2007, Infotag, Info-prim Neo.

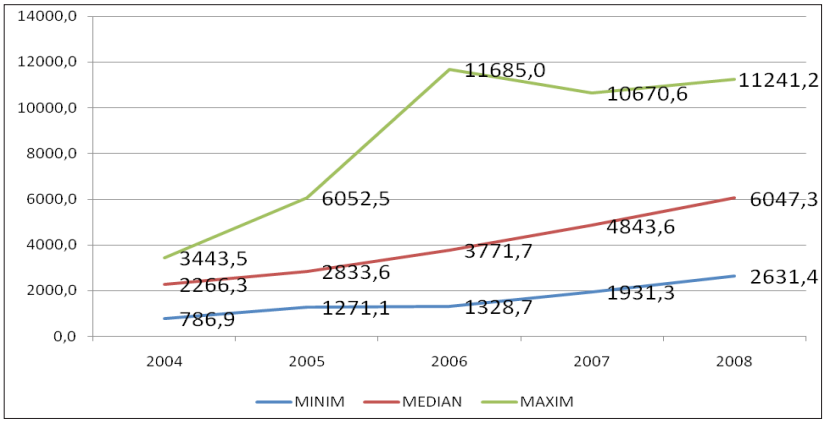
Grafic 5 Volumul salariilor în totalul cheltuielilor pentru educație



Sursa: Calculele autorilor, Martie-Mai, 2008

4.3. Costurile destinate achitării salariilor, impozitele și plățile adiționale reprezintă circa 60% până la 80% din totalul bugetului pentru educație, aprobat de Parlament. Atunci când primăriile sunt prea mici, având bugete foarte limitate, primarii decid să re-aloce fonduri suplimentare pentru susținerea bugetelor școlare, altminteri, resursele transferate de la bugetul public vor fi insuficiente pentru menținerea acestor școli. Primarii nu ar fi interesați nici în desființarea ori mutarea acestor școli spre alte localii pentru că asemenea decizii ar putea afecta mărimea bugetului pe care aceștia îl administrează, dar și statutul localității în ochii propriilor cetățeni. Soluția aleasă este să prelungească agonia acestor școli, încasând tot mai multe finanțări pentru rezultate tot mai mici. De regulă, autoritățile locale pot contribui cu bugetele lor la menținerea și întreținerea unor component din aceste școli (sistemele lor de încălzire, iluminare, reparații, dar și al celor legate de achiziționarea unor material didactice, legate de baza tehnico-materială a procesului de educație).

Grafic 6 Cheltuielile estimate pentru educație la numărul de elevi



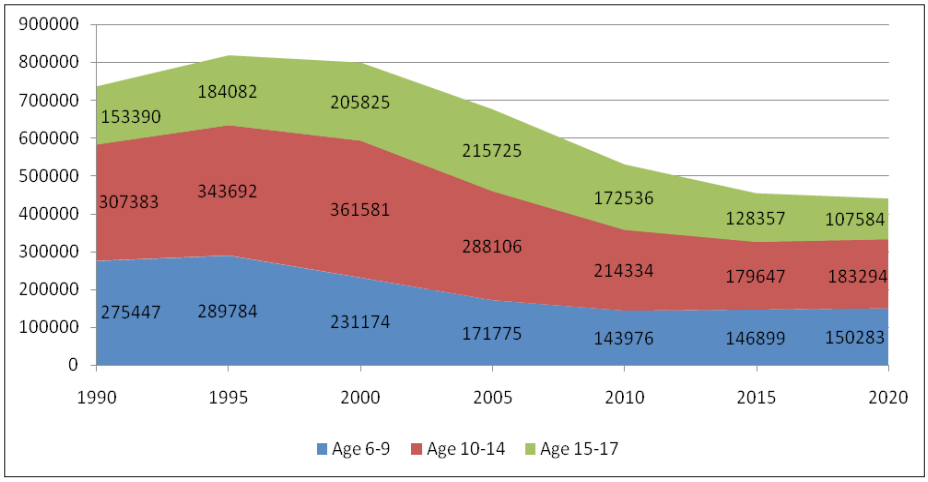
Sursa: Calculele autorilor, Martie-Mai, 2008

4.4. Cheltuielile mediane pe cap de copil au crescut constant în ultimii ani, ridicându-se de la 2,266 lei în 2004 la 6.047 lei în 2008. Această dinamică a cheltuielilor pe cap de copil arată o creștere în termeni absoluți de circa 270% în doar 4 ani. Putem estima că această creștere a fost provocată de: (a) creșterea exponențială a veniturilor bugetare – 20 – 30% creștere anuală și aproape 50% în anul 2005, ceea ce a permis statului să redirecționeze resurse suplimentare spre domeniul de educație, în particular în ceea ce

privește creșterea salariilor; (b) creșterea volumului destinat cheltuielilor în educația public în volumul total al bugetului de stat și a PIB, ceea ce a contribuit cu apr.83% la creșterea cheltuielilor estimate pe cap de elev în ultimii 5 ai; © declinul considerabil al numărului de elevi în școli, ceea ce a condus la circa 17% creștere a cheltuielilor pe cap de elev.

4.5. În acest fel, cheltuielile pentru educație transferate de la bugetul public național au crescut în ultimii 5 ani de 2,25 ori, în timp ce restul cheltuielilor estimate pe elev a fost influențată de reducerea numărului de copii în școli. Numărul copiilor înmatriculați în școli a suferit o scădere anuală de circa 3-5%. Doar în ultimii 5 ani acest indicator s-a redus cu circa 20%. Astfel, pe baza schimbărilor demografice a populației, putem prezice cu suficientă precizie metodologică impactul pe care această tendință o va avea asupra școlilor pre-universitare în următorii 15-20 ani. Statisticile arată că după o lungă perioadă de declin demografic, natalitatea începe să se stabilizeze începând cu anul 2004. Estimăm că stabilizarea ratei de natalitate a fost legată de o oarecare îmbunătățire a situației generale, care va dura aproximativ 6-7 ani până în anul 2015. Aceste fapte statistice ne permit să conturăm următorul tablou demografic. Estimăm că numărul de copii de vârstă școlară va descrește constant până în anul 2015, atingând un număr de circa 455.000 elevi înmatriculați în școlile din sistemul educației preuniversitare, acest număr reprezentând apr. 55% din numărul elevilor înmatriculați în anul 1995.

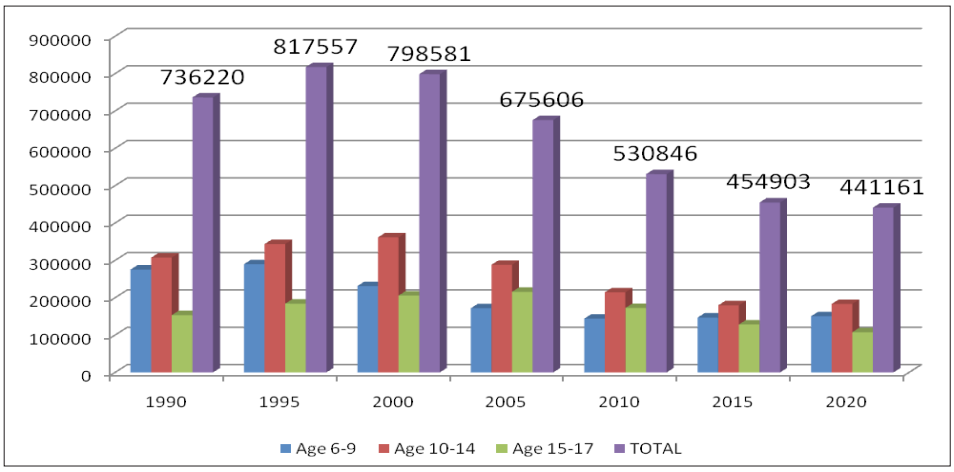
Grafic 7 Modelarea tendințelor demografice ale populației conform grupelor de vârstă



Source: Biroul național de statistică, 2008, și estimările autorilor

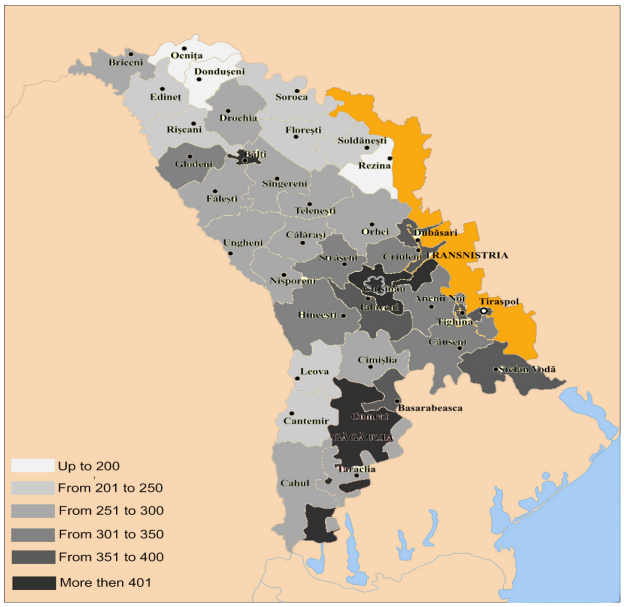
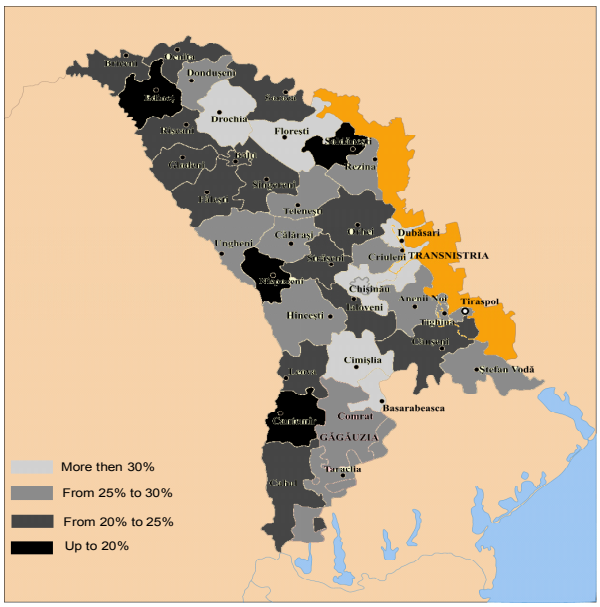
4.6. După anul 2015, numărul copiilor de vârstă școlară se va stabiliza pentru cel puțin 10 ani. Concluzia noastră este că, în prezent, RM, se găsește la o răscruce de drumuri. Actualul sistem de educație încă nu este ajustat la tendințele demografice, care au avut loc în ultimul deceniu, iar costurile de administrare al acestui sistem de educație public sunt mult prea mari și nefocalizate. De regulă, aceste costuri nejustificate absorb o cantitate mult prea mare de resurse, care nu se jusitifică prin calitatea serviciilor furnizate la nivel local. Costurile suplimentare pe care statul le direcționează în prezent către sistemul educației publice vor crește mai departe, fără a influența pozitiv situația generală a beneficiarilor, contribuind însă la colapsarea sistemului existent, care are nevoie de o reformă corespunzătoare. Resursele alocate pentru funcționarea acestui sistem nu ajută la crearea unor schimbări sistematice în interiorul lui. Reformele lansate inițial în cadrul sistemului de educație publică din RM: de la educația sovietică din timpul URSS la un sistem pluralist de educație modernă, nu au fost corelate cu schimbările necesare pentru menținerea și dezvoltarea infrastructurii de școli. Este ignorat în continuare factorul demografic și declinul de natalitate, care vulnerabilizează școlile mici în Republica Moldova.

Grafic 8 Pronostic asupra numărului de elevi până în anul 2020



Sursa: Biroul Național de Statistică, 2008 și estimările autorilor

4.7. Pe baza estimărilor prealabile cu privire la influența factorilor demografici asupra numărului de elevi în școlile RM, ar trebui să observăm existența unor discrepanțe tot mai mari, pe plan regional. Astfel, dacă numărul de copii de vârstă școlară va scădea în următorii 5 ani cu circa 25-30%, atunci putem estima că aceste schimbări neplăcute vor afecta într-o manieră inegală localitățile din RM. Presupunem că cele mai afectate regiuni ale RM de schimbările intervenite în structura populației vor fi următoarele raioane: Cimișlia, Dubăsari, Chișinău, în care numărul de copii va scădea cu circa 30% (40% în cazul Cimișliei). Totodată, cele mai puțin afectate de căderea natalității raioane (mai puțin de 20%) vor fi raioanele: Șoldănești, Cantemir, Edineț și Nisporeni, în care rata natalității va spori.

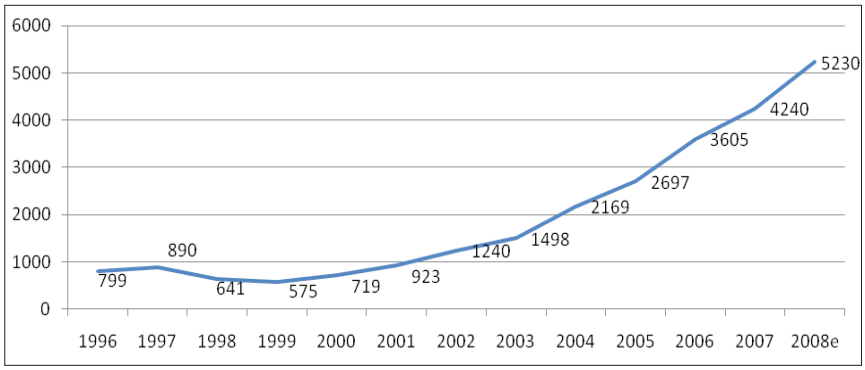
Map No.1: Regional discrepancies in child attendance per school: mapping school attendance in 2008	**Map No.2: Expecting population changes at the level of rayons (2008 – 2013)**
	

Sursa: Estimările autorilor

4.8. Cheltuielile pentru educație au crescut constant de la 1995 până la finele anului 1998. Punctul de oprire pentru această dinamică favorabilă bugetului pentru educație a coincis, însă, cu șocul crizei financiare rusești din 1998, care a afectat direct economia RM, având un impact radical asupra PIB, respectiv și asupra alocației pentru educația publică. Efectele acestui șoc s-au ameliorat abia către finele anului 2001, atunci când alocațiile pentru educație au egalat indicele înregistrat în anul 1997. Trebuie să menționăm în acest context că, din păcate, criza financiară rusă din 1998 și inițierea reformei sistemului

de finanțare a educație au coincis în timp, ceea ce explică până la un moment arhisensibilitatea față de problema finanțării școlilor și rolul exagerat al Ministerului Finanțelor în domeniul reformei educației pre-universitare .

Grafic 9 Dinamica cheltuielilor pentru educație în ultimul deceniu în RM

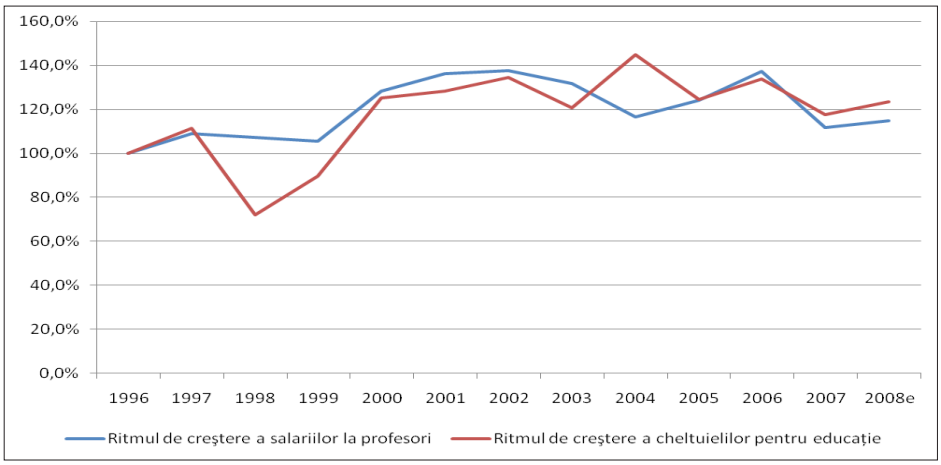


Sursa: Calculele autorilor, Martie-Mai, 2008

4.9. Până în 1998, finanțarea sistemului de educație public pre-universitară era organizată pe baza articolelor de cheltuieli. Autoritățile locale primeau resurse pentru salarii, reparații, menținere curentă a școlilor, neavând dreptul de a redirecționa resursele alocate de stat spre alte devize de cheltuieli. În anul 1998, sistemul de finanțare a educației a fost schimbat, oferind mai multă autonomie școlilor pe plan local, și astfel, orice autoritate locală a început să primească o anumită sumă calculată pentru cheltuielile pe educație în funcție de numărul de copii/elevi, fiind libere să decidă totuși asupra modalităților celor mai eficiente de utilizare rațională a banilor alocați. Adeseori, însă, autoritățile locale puteau lua decizii prin care redirecționau transferurile primite de la bugetul public național de la salarii spre costurile de întreținere. Totuși, noua reformă preconizată pe domeniul reformării educației publice s-a oprit odată cu criza din 1998. Drept urmare, bugetele pentru educație au fost reduce drastic, în timp ce numeroase autorități locale au nimerit în situația în care transferurile primite de la bugetul de stat nu mai erau suficiente pentru a acoperi achitarea salariilor pentru învățători. În aceiași perioadă de timp, arieratele salariale au început să crească galopant. În anul 1998, d.e. aceste restanțe înregistrau la nivel de țară suma cumulată a salariilor pentru 3-5 luni; în timp ce anumite autorități locale înregistrau și 10 luni de neplată a salariilor. Situația generală pe țară a început să se amelioreze abia în anul 2001, când plata salariilor a fost luată la control mai riguros la nivel central. Totuși, subfinanțarea cheltuielilor pentru educație a continuat, respectiv, problema subfinanțării a intrat în funcționarea sistemică a educației publice în RM.

4.10. Situația în care autoritățile locale puteau lua decizii de realocare a banilor din transferurile bugetului central pentru alte necesități decât cele prioritare (salariile, d.e.) a stat la baza unei decizii a Guvernului RM, în anul 2004, care a decis ca salariile învățătorilor să fie plătite direct de către administrațiile raionale de nivelul II. Comparând plățile pentru salarii și costurile de întreținere, putem observa că din 1997 până în 2000, costurile pentru menținerea școlilor au fost practice total neglijate, înregistrând un deficit constant, cu salarii stabilizate pentru o perioadă de timp, dar fără schimbări pozitive la rubrica cheltuielilor pentru întreținere și dezvoltare. În realitate, criza salarială din perioada anilor 1998 – 2000 a fost provocată de faptul că anumite guverne au încercat să ridice în mod unilateral salariile învățătorilor, lăsând în mod voluntar decizia la discreția subiectivă a autorităților locale, care au decis în schimb să echilibreze această schimbare de politică în salarii cu opțiunea de a direcționa aceste resurse spre necesitățile de consum curent, în special pentru încălzire, iluminare, electricitate, și alte costuri de întreținere a instituțiilor educaționale. Din anul 2004, an în care plata salariilor devine o competență a nivelului II de APL, putem observa o creștere bruscă a finanțării educației, depășind creșterea salariului mediu.

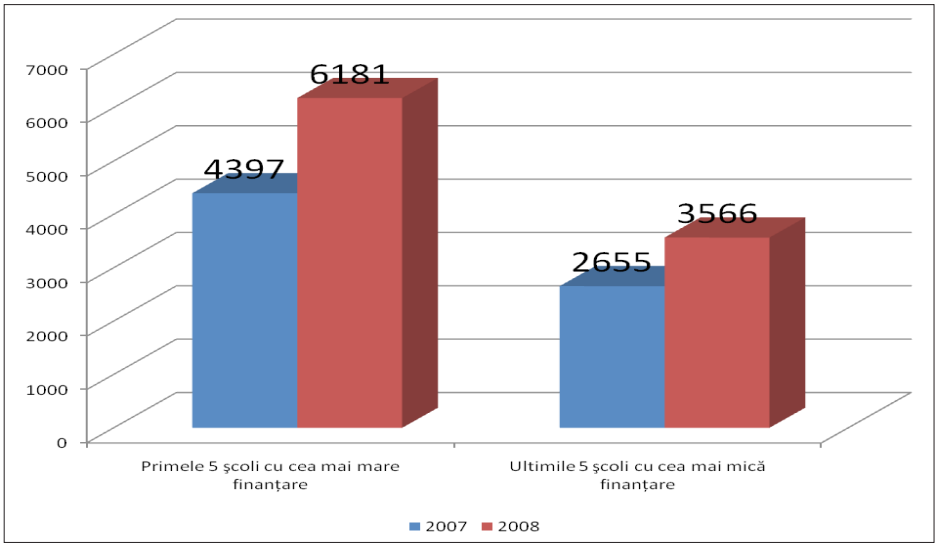
Grafic 10 Ritmul de creștere a alocațiilor pentru educație și a salariilor la profesori



Sursa: Calculele autorilor, Martie-Mai, 2008

4.11. Datele acumulate în cadrul studiului efectuat ne permite să afirmăm că majorarea alocațiilor pentru educație este absorbită, în ultimii ani, în special de școlile cele mai mici și mai ineficiente. În acest sens, putem folosi exemplul raionului Orhei, în care menținerea unor școli, în care numărul de elevi este mult mai mic decât media pe plan național (320), cu o rată de ocupare a spațiului edilitar sub 50%, consumă cea mai mare parte din resursele pentru educația obligatorie. Astfel, dacă în anul 2007 întreținerea unui elev în cea mai școala care absorbea cele mai mari alocații pe număr de elevi din raion era egal cu 87% mai mare decât în școlile cu cele mai mici alocații pe numărul de elevi, atunci în 2008, această școală solicita deja 118% în plus față de școlile mai mari. În acest fel, putem observa că cu cât este mai mică școala cu atât solicită mai multe finanțări.

Grafic 11 Evoluția cheltuielilor per elev în dependență de sumele alocate (raionul Orhei)



Sursa: Calculele autorilor, Martie-Mai, 2008

4.12. Datele conținute în diagrama de mai sus au fost estimate pe baza primelor 5 școli și ultimelor 5 școli (după volumul finanțărilor alocate de către direcția raională educație publică autorităților locale pentru finanțarea școlilor). Observăm în acest sens că unicul indicator care corelează cu această creștere a finanțării pe cap de elev este legat de cheltuielile salariale ale învățătorilor.

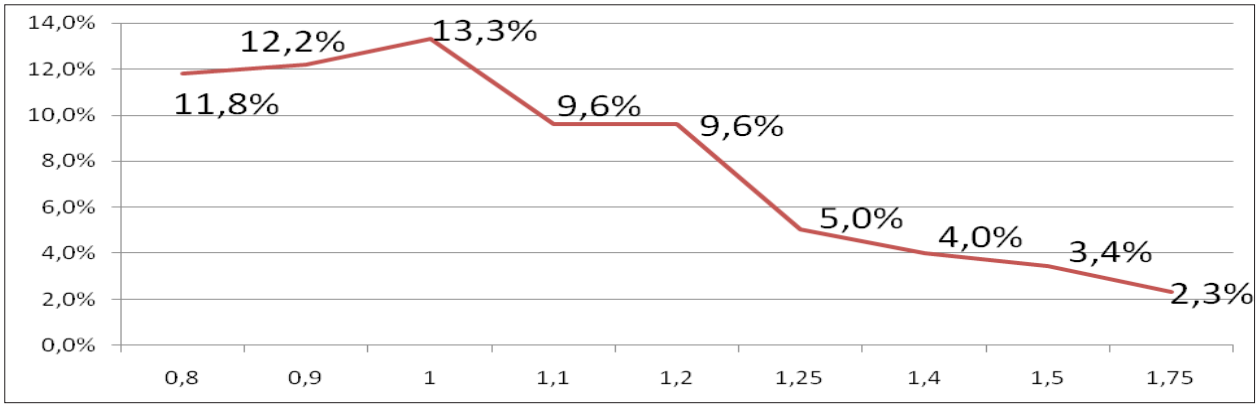
Tabel 4 Dependența finanțărilor pe numărul de copii de caracteristicile locale ale școlii

Indicatorul	Corelația
Populația localității	0,23
Numărul de copii în şcoală	0,24
Numărul de elevi la un locuitor	0,33
Ponderea salariilor în cheltuielile totale	0,55
Cheltuielile salariale per elev	0,96
Cheltuielile cu agentul termic per elev	0,40

Sursa: Calculile autorilor, Martie-Mai, 2008

4.13. O altă observație ține de faptul că cu cât sporesc cheltuielile publice pentru un elev cu atât scad cheltuielile de întreținere și dotare tehnică a școlii respective. Motivul de bază pentru acest efect invers ține de faptul că, direcțiile raionale sunt obligate să aloce tot mai multe resurse pentru cheltuielile minime obligatorii (salarii, termoficare și alimentația copiilor), compensând această creștere de alocații prin reducerea altor devize de cheltuieli (întreținerea curentă, dotarea cu materiale didactice). În rezultat, calitatea procesului educațional scade dramatic odată cu creșterea cheltuielilor pe elev, iar programele școlare sunt implementate incomplet.

Grafic 12 Ponderea cheltuielilor pentur dotarea tehnico materială și didactică a școlilor



Sursa: Calculele autorilor, Martie-Mai, 2008

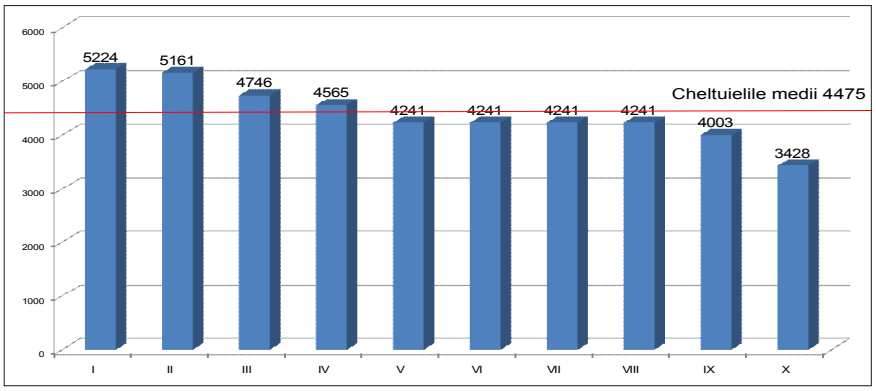
4.14. Observăm că creșterea cheltuielilor pentru un copil este direct proporțională cu incapacitatea instituției educaționale de a dispune de resurse financiare pentru achiziții de materiale didactice și întreținerea curentă a școlii. Achitarea salariilor pentru profesori este considerată sarcina de bază a școlii, în detrimentul alocării de resurse pentru necesitățile de menținere a calității programului educațional. Școlile mici devin astfel mai ineficiente față de școlile mari, care reușesc cu bani mai puțin alocați pe cap de elev să realizeze mai multe rezultate. Școlile ineficiente absorb din ce în ce mai mulți bani. Astfel școlilor cu cele mai mari cheltuieli per copil în 2007 li s-a majorată finanțarea cu 40% în 2008, iar în școlile cu cele mai mici cheltuieli în 2007 li s-a majorată finanțarea cu doar 34%. În anul 2008 finanțarea per elev a crescut de la 23% la 63% (cu o diferență de peste 2,7 ori) iar creșterea medie a fost de 37%. Am încercat să analizăm matricea de coeficienți de ajustare folosită la nivel raional pentru realizarea obiectivului de a menține funcționarea unor școli foarte mici. Metodologic, responsabilii raionali de transferurile operate pentru educația preuniversitară iau în calcul: cheltuielile minime necesare pentru menținerea unei instituții școlare și echitatea repartizării resurselor alocate de la bugetul public. Prin urmare, procesul bugetar va urma câteva etape:

- Pentru fiecare școală aparte, direcția raională stabilește cheltuielile minime obligatorii:

a. Salariu la profesor conform statelor de personal
b. Alimentarea copiilor – minimul necesar
c. Resurse termoenergetice – minimul acceptabil

Ulterior, pentru fiecare școală aparte este repartizată o alocație unică per elev pentru diverse devize de cheltuieli, care formează astfel bugetul școlii. În baza acestui buget prealabil, responsabilii raionali stabilesc normativul de cheltuieli obținut per copil în baza cheltuielilor minime obligatorii, iar în dependență de normativul real obținut și normativul mediu indicativ oferit de Ministerul Finanțelor, direcția raională elaborează coeficienți de ajustare a normativelor „k", care pot varia de la 0,8 la 1,75. Coeficientul de ajustare trebuie să fie astfel stabilit încât suma finală obținută să nu fie mai mică de minimul obligatoriu și să nu depășească cu mult bugetul orientativ obținut la pasul 3. În sfârșit, responsabilii raionali multiplică normativul mediu pe numărul de elevi la coeficientul de ajustare și numărul de copii înregistrați în localitatea respectivă. Rezultatul obținut reprezintă varianta finală a bugetului alocat pentru o școală.

Grafic 13 Cheltuielile per elev pe decile de populație



Sursa: Calculele autorilor, Martie-Mai, 2008

4.15. Putem observa că cheltuielile mediane ce sunt la nivel de 4241 lei, ceea ce corespunde cu coeficientul 1.00 elaborat de către direcția raională Orhei. În schimb cheltuielile medii reprezintă 4475 lei pentru un elev. Cu alte cuvinte, putem observa că în baza acestor calculate efectuate de către direcția raională de învățământ coeficientul 1 este stabilit în baza cheltuielilor minime, iar suma totală este de 61,3 mln lei, din totalul de 64,7 mln lei (94%). Astfel, pentru a permite menținerea școlilor mici și ineficiente este redus din start nivelul mediu de cheltuieli cu 5%, pentru a permite ulterior (prin ajustări) reorientarea fluxurilor financiare către școlile ineficiente. Finanțarea celei mai scumpe decile de copii costă cu 23% mai scump decât mediana pe raion, iar întreținerea celor mai eficiente școli este de asemenea cu 23% mai ieftin decât mediana. Practica actuală face ca școlile în care învață jumătate de copii să fie subfinanțate cu 5% și 30% mai puțin, pentru a întreține școlile unde învață 20% de copii.

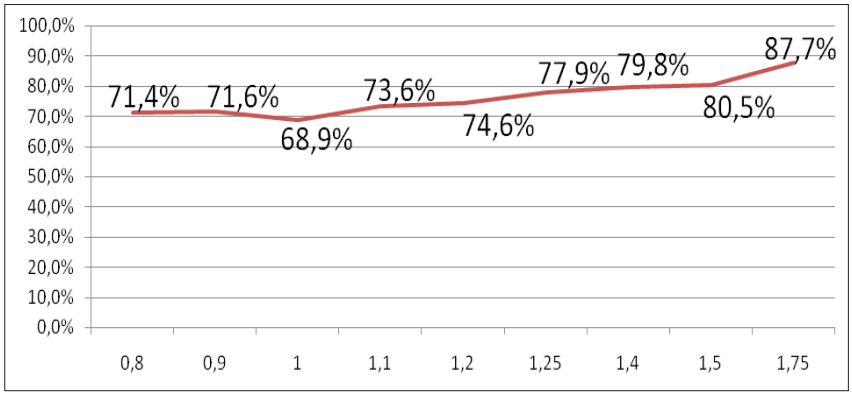
Tabel 5 Coeficienții operați pentru echilibrarea alocațiilor pentru școlile mici și mari

Coeficientul	Majorările operate
0,8	36,60%
0,9	23%
1	24%-36,6%
1,1	36,5%-50%
1,2	36,6%-64%
1,25	31%-43%
1,4-1,75	36%-60%

Sursa: Calculele autorilor, Martie-Mai, 2008

4.16. Din tabelul de mai sus se vede foarte clar că școlile eficiente sunt penalizate în favoarea școlilor ineficiente. Și asta pentru că cu cât coeficientul de ajustare este mai mare, cu atât cheltuielile alocate pentru educația unui copil cresc mai repede, indiferent de rezultatele procesului de educație publică.

Grafic 14 Ponderea cheltuielilor salariale în dependență de coeficientul de ajustare



Sursa: Calculele autorilor, Martie-Mai, 2008

4.17. La coeficientul 1,oo observăm că cheltuielile salariale constituie 68,9%. Deci, școlile cărora li se atribuie un coeficient mai mic sunt subfinanțate, deoarece ele alocă mai mulți bani pentru salarizare și respectiv reducerea de la 10% la 20% a finanțării față de coeficientul mediu se face în contul întreținerii și dotării școlii.

4.18. O altă concluzie este că odată cu creșterea coeficientului de finanțare crește și ponderea cheltuielilor pentru salarizare. Altfel spus, coeficientul este destinat acoperirii minimului de cheltuieli legat cu remunerarea muncii. Cu cât sunt mai mari costurile pentru un copil cu atât scade ponderea cheltuielilor pentru întreținere și dotarea școlii. Concluzia este că, toți banii merg exclusiv spre plata salariilor și încălzirea școlii. Iar procesul de studii nu este asigurat cu minimul necesar. Sistemul dat duce la degradarea progresivă a procesului de studii în școlile cu finanțare sporită și nu permite dezvoltarea școlilor cu finanțare redusă.

1. 5. Organizarea competențelor: naționale și locale

5.1. Ministerul educației reprezintă principalul organism responsabil de implementarea politici de stat în educație în RM,[13] dar totuși, el nu are suficiente competențe pentru a revedea ori modifica bugetul alocat de stat pentru programele sale naționale, chiar dacă aceasta ar fi de real folos pentru mandatul pe care-l îndeplinește în acest moment. Ministerul Finanțelor are responsabilitatea de a aloca resursele pentru menținerea școlilor și transferurile efectuate la nivel local, în timp ce Ministerul Educației este recipientul și furnizorul de informații în acest scop. Cele mai multe dintre școli reprezintă o competență a autorităților locale, cu excepția școlilor vocaționale-secundare, a colegiilor și universităților, finanțate de către guvernul central. Legislația nu prevede delimitarea exactă a competențelor pe fiecare nivel administrativ separate, repspectiv – nu stabilește finanțarea garantată de lege. Deși întreținerea instituțiilor educației primare și secundare este recunoscută prin lege ca o competență a autorităților de nivelul I, comunele și orașele îndeplinesc, de regulă, doar anumite funcții delegate de stat în acest domeniu.

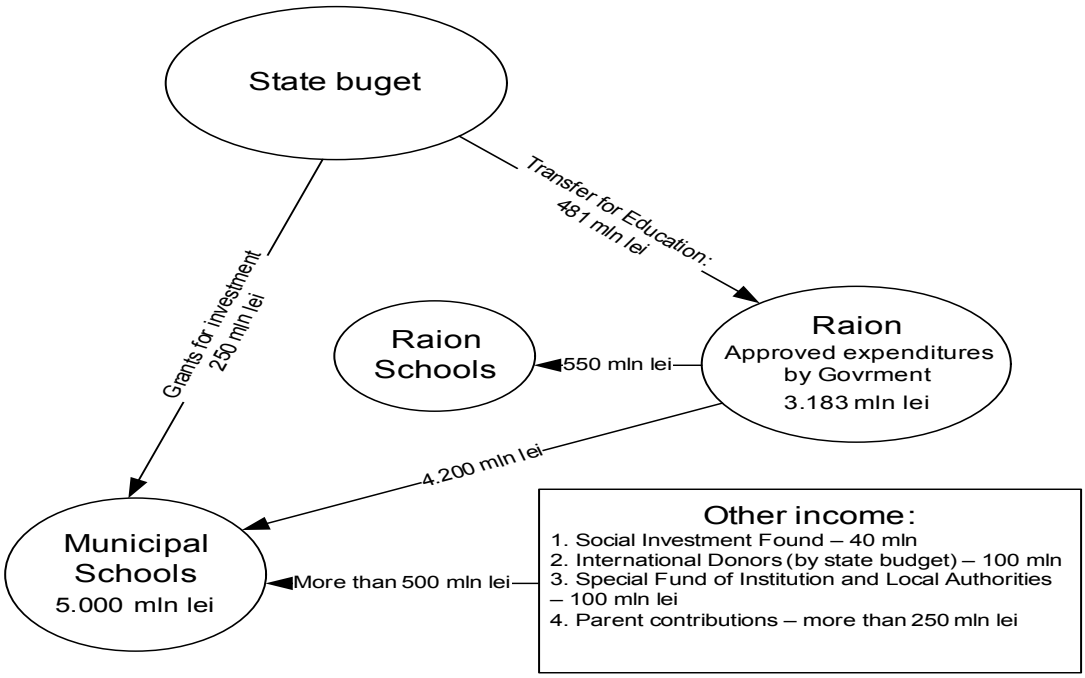
5.2. Cea mai mare parte a finanțelor publice pentru școli este primită sub formă de transferuri special de la bugetul central. Mărimea acestor transferuri depinde de numărul studenților și are loc lunar prin intermediul trezoreriilor, ca organism desconcentrate ale Ministerului Finanțelor. Toate serviciile oferite de către autoritățile locale, indiferent de natura lor (locale ori delegate de la centru) sunt supravegheate și reglementate prin normativele de cheltuieli, elaborate de către Ministerul de Finanțe care, servește astfel la crearea bugetelor locale. Școlile sunt finanțate pe baza normativelor calculate pe numărul de elevi, care includ cheltuielile pentru organizarea procesului de educație în școli (menținerea școlilor, salariile

13 Law on education, art.41 – Ministry of Education and Sciences, No.547, adopted 21.07.95

învățătorilor, costurile de întreținere, dericare, administrare), dar nu și asemenea costuri, cum sunt: alimentarea copiilor, organizarea examenelor, asigurarea cu manuale școlare. Costurile normative de cheltuieli sunt stabilite în ciuda faptului că serviciile de educație public sunt, în realitate, servicii publice delegate, evident, o competență a autorităților locale respective. Menționăm că aceste normative sunt mai mari pentru instituțiile pre-școlare și pentru școlile – internat, inclusiv pentru copii cu dizabilități fizice ori cu necesități specifice.

5.3. În anul 2005, doar 59% din necesitățile bugetelor școlare era acoperite din transferurile operate de la bugetul de stat. Deficitul existent este de regulă acoperit din contribuțiile părinților, a autorităților locale, a business-ului și, ocazional, cu sprijinul unor donator străini. Resursele sunt orientate spre școli prin intermediul administrației raionale. Consiliile raionale decide asupra sumelor finale care vor fi aprobate pentru diversele școli locale. Formarea bugetelor locale are loc prin intermediul unor negocieri strânse între primari și direcții raionale (finanțe și buget, educație), fiecare dintre aceștia încercând să promoveze ori să aloce cât mai mult ori cât mai puțin din veniturile transferate de stat, pe baza unei structuri de cheltuieli pentru educație, stabilită prin intermediul normativelor Ministerului de Finanțe. Se presupune că, în aceste condiții, primăriile pot să-și maximizeze potențialul de atragere a resurselor central pe necesitățile locale prin negocieri directe, dar fără nici un fel de reguli.

Grafic 15 Fluxul finanțelor transferate de la bugetul de stat spre școli



Source: authors's complete reference

5.4. Conform practicii curente, fiecare raion va primi o sumă de bani echivalentă numărului de copii înmatriculați, multiplicat la normativele financiare elaborate la nivel național. Totuși, aceste transferuri de bani spre școli va arăta discrepanțe semnificative: transferurile pe cap de elev pot varia de la 2,5 mii la 11 mii lei. Direcțiile rationale i-au în considerație un set larg de coeficienți înainte de a determina suma finală pe care o vor transfera ulterior autorităților locale cu destinația specială – finanțarea școlilor. Această stare de fapt demonstrează un larg spectru de competențe pe care actualele raioane le exercită la distribuirea fondurilor centralizate.

5.5. Între autoritățile locale și raioane au loc negocieri. Negocierile se desfășoară de regulă în spatele ușilor închise, urmând un format destul de netransparent și subiectiv. O parte din primarii pot obține mai multe transferuri pe cap de elev decât alții, fără ca cineva să reușească a contesta făcându-i-se dreptate deciziile adoptate. Datorită normativelor elaborate pentru costurile în educație, în anul 2006, unii dintre primari au primit de la raion câte 1.700 lei pentru un copil, în timp ce alții au primit peste 3000 lei. Aceste fluxuri inegale de resurse nu contribuie deloc la stabilitatea și predictibilitatea funcționării școlilor din RM. Cu atât mai mult, ele nu contribuie la creșterea capacității autorităților locale de a-și ajusta structurile lor teritoriale la structura de cheltuieli reale, astfel încât până și existența unor școli existente numai pe hârtie poate servi la obținerea de finanțare în educație.

Tabel 6 Delimitarea competențelor pe nivele administrative

	National government	*Intermediary level of government*	*Local governments*	*Other institutions*
Service organization	✓ national policy and supervision, setting new schools, supervising management of district education departments	✓ district coordination, overseeing the staffing policy, and technical situation of schools, staffing	May suggest at the demand of their collectivities creation of new education institutions	**No**
Performance, content	methodology elaboration, education programs, and training for teachers,	methodology elaboration, education programs, and training for teachers,	No	**No**
Staffing	Appointment of directors of lyceums,	Appointment of directors of schools	No. May be consulted.	**School-board Directors may recruit teachers, executive or auxiliary staff**
Infrastructure	National-subordinated infrastructure development and repairs (special schools for persons with physical or mental disabilities), etc. Plan and implement capital investment repairs	District-subordinated nfrastructure development and repairs,	Local subordinated infrastructure development and repairs. Education schools (buildings) are owned by local communities, and this imply spending for operational repairs (not capital)	**School boards manage their properties,**
Funding	✓Salaries and benefits to the educational staff	✓Set up margins of the transfers to local authorities and distribute subsidies (central funding) to local authorities, which they pay salaries to the educational institutions	✓Local governments pay salaries and manage the operational accounts of the schools. Pay for school-meals of pupils and students.	**collect money from the parental council, etc**
Supervision	**✓Supervise the implementation of the national education programs and policies, staffing.**	**Supervise methodological and staffing management of the educational institutions, management of school boards, school coverage.**	**No**	**Parental Boards/Councils are organized to assist the family involvement (i.e. collection of additional funds)**

Source: IDIS Vitorul, 2007

5.6. Putem presupune că această situație se datorează unei multitudini de factori. În primul rând, mecanismul de transfer al alocațiilor pentru educație nu se regăsește nici într-un act normativ. În al doilea rând, deciziile luate de către direcțiile executive ale raioanelor favorizează, intenționat sau nu, anumite localități, orașe sau sate, care împărtășesc aceleași alegeri politice cu conducerea raionului. În al treilea rând, criteriile folosite pentru creșterea ori descreșterea alocațiilor pentru educație nu sunt reglementate de nici un act normativ, chemat să asigure transparența și egalitatea localităților. În cele mai multe din cazuri, administrația raioanelor încearcă să ia în considerație spațiul general utilizat de către școlile locale (raportat la capacitatea proiectată), tipul de sisteme de încălzire (cărbune, lemne, gaz ori electricitate), sau numărul mediu de copii în clase. Școlile pot primi finanțare privilegiată în funcție de relațiile personale stabilite între managementul școlilor respective și conducerea raionului.

5.7. Din păcate, autoritățile locale sunt și ele tot atât de vulnerabile contra unor decizii ale raioanelor ca și școlile primare ori secundare. Datorită imperfecțiunii legislației cu privire la finanțele locale, autoritățile locale sunt supuse unui deficit constant de resurse bugetare. Numeroase competențe transmise de legislație

rămân "literă moartă" pentru că primăriile nu au bani pentru a-și exercita atribuțiile, în timp ce pentru alte competențe transferate, acestea trebuie să aloce propriile resurse, ca să nu fie mustrate de către autoritățile central. Una din cele mai importante surse pentru completarea bugetelor locale ține de finanțarea de stat pentru educație. Transferurile operate de la bugetul de stat pentru educație creează impresia falsă că autoritățile locale au niște bugete de administrat, chiar dacă aceste bugete sunt formate în cea mai mare lor parte din bani care nu aparțin autorităților locale, și pe care primarii trebuie să le transfere fără nici un fel de discuții pentru nevoile salariale și de întreținere ale școlilor aflate pe teritoriul acestor localități. Totuși, există numeroase cazuri în care primarii mai încearcă să modifice anumite destinații ale cheltuielilor pentru educație, în același stil în care și autoritățile raionale caută să modifice alocațiile de la bugetul de stat pentru educație, estimate conform unor normative generale pe plan național, în RM.

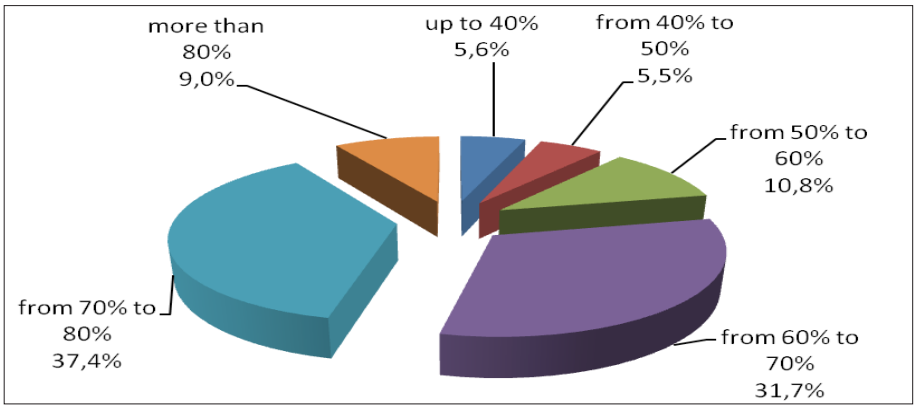
Tabel 7 Cheltuielile pentru alimentarea copiilor din bugetul public național, mln LEI

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total	35,1	69,2	73,8	78,6	62,9	53,3	55,3	62,2	78,0	91,3	116,1	131,5	188,3	
Pre-school		31,7	31,3	34,1	30,2	27,5	28,8	30,2	33,3	41,7	60,9	83,8	112,2	
Primary and secondary compulsory	17,5	24,6	30,9	42,9	32,0	25,1	24,8	29,6	42,0	46,2	49,3	40,2	65,7	

Source: National Public Budget, Children of Moldova, Statistica Moldovei edited by UNICEF in 2008

5.8. Finanțarea educației include: (a) cheltuielile curente pentru educație, și (b) investițiile capitale. Greutatea cu care autoritățile locale reușesc să colecteze bani pe plan local le face pe acestea să depindă puternic de transferurile de la bugetul de stat. Bugetele locale în RM sunt, de facto, bugete "pentru educație". Contabilitatea primăriilor îndeplinește în același timp și contabilitatea pentru școlile din localitate. Nivelul aprobat de cheltuieli pentru educație reprezintă în RM circa 70% din volumul tuturor bugetelor locale ale țării. Fiecare a 10 localitate (sat, comună) cheltuiesc circa 80% din bugetul său numai pentru necesitățile educației primare și secundare (salarii și întreținerea școlii). În plus, autoritățile locale trebuie să plătească pentru menținerea infrastructurii educaționale, întreținerea corespunzătoare a școlii și buna lor funcționare. În cele mai multe din cazuri, aceste finanțări suplimentare sunt departe de a fi suficiente, lucru pentru care și părinții sunt rugați insistent să contribuie, adăugând astfel fonduri suplimentare la resursele pe care autoritățile locale le pot orienta către școli.

Grafic 16 Ponderea cheltuielilor educaționale în bugetele locale



Sursa: Calculele aparțin autorilor, Martie-Mai, 2008

5.9. Dacă administrația raioanelor poate redistribui alocațiile pentru educație de la bugetul central atât de ușor, reiese că nici primarii și nici directorii de școală nu sunt responsabili de propriile bugete. Suma finală pe care un director de școală o va cheltui pe salarii este determinată de numărul de ore predate în școală, care este la rândul său determinată de numărul de ore de clasă, indiferent de numărul de elevi în clasă. Datorită existenței unui vast număr de școli cu clase foarte mici, grila salarială, calculată pe numărul de clase, depășește suma calculată în transferul de la bugetul de stat pentru educație (calculată pe numărul de elevi). Astfel, în foarte multe școli, orientarea prioritară a alocațiilor / transferurilor primite pentru cheltuielile salariale lasă aproape nici un fel de resurse pentru mobilier, material didactice ori reparații.

5.10. Planificarea bugetului ține exclusiv de capacitatea de negociere între raioane, Ministerul de finanțe și primari. Primăriile vor dori să arate mai puține venituri planificate pentru anul viitor, în timp ce raioanele vor dori să negocieze aprobarea unor venituri mai mici în raport cu Ministerul Finanțelor, pentru că de acest lucru depinde quantumul transferurilor operate anuale de la bugetul de stat. Bugetele locale vor fi aprobate pe baza cheltuielilor normative, pe de o parte, și a veniturior aprobate prin transferuri, pe de altă parte. Dacă veniturile colectate pe plan local sunt mai mici, atunci diferența este acoperită prin intermediul transferurilor de la bugetul central. Astfel, fiecare primar încearcă să planifice mai puține venituri în anul viitor pentru a obține mai multe transferuri de la bugetul public. Dacă veniturile efective sunt mult mai importante decât cele planificate din timp, atunci diferența de resurse va rămâne în bugetele locale, însă dacă aceste venituri vor fi mai puține, atunci nici o altă autoritate nu va acoperi diferența de finanțare. De regulă, autoritățile locale își planifică ceea ce vor transfera pentru cheltuielile legate de educație (inclusiv salariale), dar în realitate, acestea nu pot gestiona în mod autonom și eficient banii pe care îi primesc pentru educație, care sunt de fapt depozitați pe un cont special al școlii, deschise la trezoreriile de nivel raional. Drept urmare, circa 70% din bugetele locale sunt orientate spre cheltuielile legate de educația primară și secundară, din care circa 80% sunt achitate sub formă de salarii pentru învățători. Și, deoarece bugetele locale sunt aprobate de către consiliul local, acesta nu poate fi amendat ori schimbat, datorită faptului că finanțarea pentru educație (salariile) este reglementată prin instrucțiuni elaborate, încă în 2004, de către Ministerul Finanțelor, iar primăriile nu pot decide autonom. Drept urmare, autoritățile locale pot administra cel mult 40% din bugetele pe care le aprobă în mod autonom.

5.11. Bugetele școlilor în RM sunt direct administrate de către autoritățile locale. Aceste autorități (primarii) informează directorii de școală asupra schimbărilor din legislație, dar aceiași informație este reprodusă și de către direcțiile raionale de finanțe și bugete sau direcțiile raionale de educație. Uneori, directorii de școală încearcă să solicite modificări ale bugetelor în curs, de regulă datorită costurilor prea mari pentru încălzire, ori electricitate. Nu întotdeauna aceste modificări sunt acceptate de către autorități, drept care, anumite școli își pot închide porțile pentru anumite perioade de timp, lucru care nemulțumește Ministerul educației, care intervine atunci prin presiuni asupra factorilor de decizie.

1. 6. Salariile de profesori: cele mai mici, cele mai impredictibile, cele mai inexacte?

6.1. Salariile pentru învățători sunt statistic vorbind printre cele mai reduse în RM. Salariile reprezintă între 30-60% din volumul alocațiilor pentru educație, pe plan național. Totodată, aceste alocații pentru educație reprezintă în majoritatea cazurilor cea mai mare parte a bugetelor locale. Deoarece bugetele locale sunt elaborate pe baza normativelor de costuri estimate per capita, școlile mai mari, în care sunt înmatriculați mai mulți elevi pot obține mai multe resurse de la bugetul publice central și resurse suplimentare pentru administrarea școlilor lor, încurajându-și totodată și proprii angajați, întrucât și nivelul salarial depinde de numărul de clase existente în aceste școli. Salariile sunt calculate în funcție de mai multe criterii, inclusiv cele legate de experiența pedagogică.

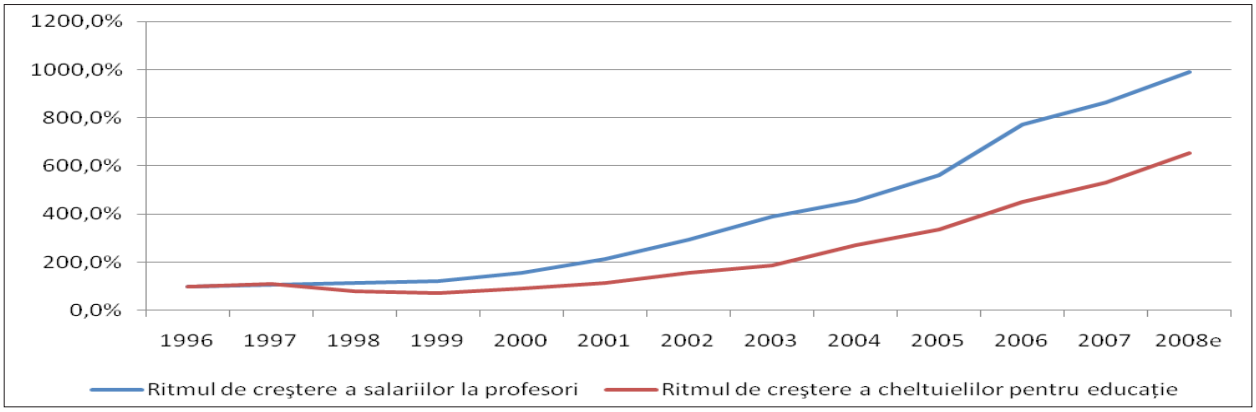
Tabel 8 Salariile achitate profesorilor școlari în RM

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008e
Salary of teachers	156,7	170,9	183,0	193	247,7	336,9	463,3	610,2	710,7	881,8	1209,3	1351,0	1550,0
Statistical average salary	187,1	219,8	250,4	304,6	407,9	543,7	691,5	890,8	1103,1	1318,7	1697,1	2065,0	2600,0
Inflation rate	124,0	112,0	108,0	139,3	131,2	109,6	105,2	111,6	112,4	111,9	112,7	113,7	113,0
Minimum consumption basket	-	-	-	-	-	468,7	538,4	628,1	679,9	766,1	935,1	1099,4	1320,0
Average/Professors	83,8%	77,8%	73,1%	63,4%	60,7%	62,0%	67,0%	68,5%	64,4%	66,9%	71,3%	65,4%	59,6%

Sursa: Biroul de statistică, 2008

6.2. În anul 2005, parlamentul RM a adoptat o nouă legislație care stipulează modul de calculare a salariilor pentru categoriile bugetare, stabilind astfel o creștere semnificativă a salariilor pentru învățătorii școlari. Din anul 2006, creșterea finanțării educației a fost determinată în temei de necesitatea de a implementa legea salarială, însă dificultățile apărute în anul 2007 au făcut Guvernul RM să se adreseze către Parlament cu solicitarea de a suspenda implementarea legii cu privire la salarii în sfera bugetară. În concluzie, putem afirma că finanțarea educației este strict corelată cu dinamica salariilor pentru profesori, și nu este deloc corelată cu politica statului în educația pre-universitară.

Grafic 17 Creșterea salariilor și creșterea cheltuielilor generale pentru educație în RM



Sursa: Calculele aparțin autorilor, Martie-Mai, 2008

6.3. Creșterea salarială înregistrată pe parcursul ultimului deceniu a cunoscut rate mai înalte decât creșterea generală a finanțării pentru sistemul educației publice. Aceasta a condus la creșterea cotei salariale în volumul general al cheltuielilor pentru educație, în detrimentul investițiilor pentru întreținere și dezvoltare a programului de studii. Dinamica salarială accelerată față de restul cheltuielilor mai puțin finanțate a compromis echilibrul finanțării pentru infrastructură, susținut cu efortul autorităților locale. Luând în considerație dificultățile proprii ale acestor autorități în a-și susține și dezvolta propria autonomie financiară, putem ușor să ne dăm seama de complexitatea exercitării competenței de întreținere, reparații și menținere a edificiilor educației publice, pe plan local, în condiții bune ori satisfăcătoare de funcționare.

6.4. Analizând situația economică a profesorilor școlari pe o perioadă mai îndelungată de timp, observăm că raportul statistic între nivelul salariului alocat pentru categoriile de angajați în educație public este unul dintre cele mai mici, depășit fiind doar de salariile în agricultură. Astfel dacă veniturile lunare ale angajaților în sistemul bancar înregistra cifra de 549,1% în 1999 față de salariul pe economie, salariul mediu al învățătorilor reprezenta tot în 1999 doar 63,4% din salariul mediu pe economie, în anul 2006, acesta se ridica la 71,3%. Valoarea nominal a salariului pentru învățătorii școlari se cifra, în 1999, la 193 lei, în comparație cu 1672,5 în sfera bancară, 438,8 în administrația public și 518,6 lei în industrie. În anul 2006, angajații sistemului de educație publică primeau un salariu nominal de 1333,5 lei, în timp ce angajații din sfera financiar-bancară se ridicau la deja 3,866,3 lei, iar administrația public la 2,164,3 lei.

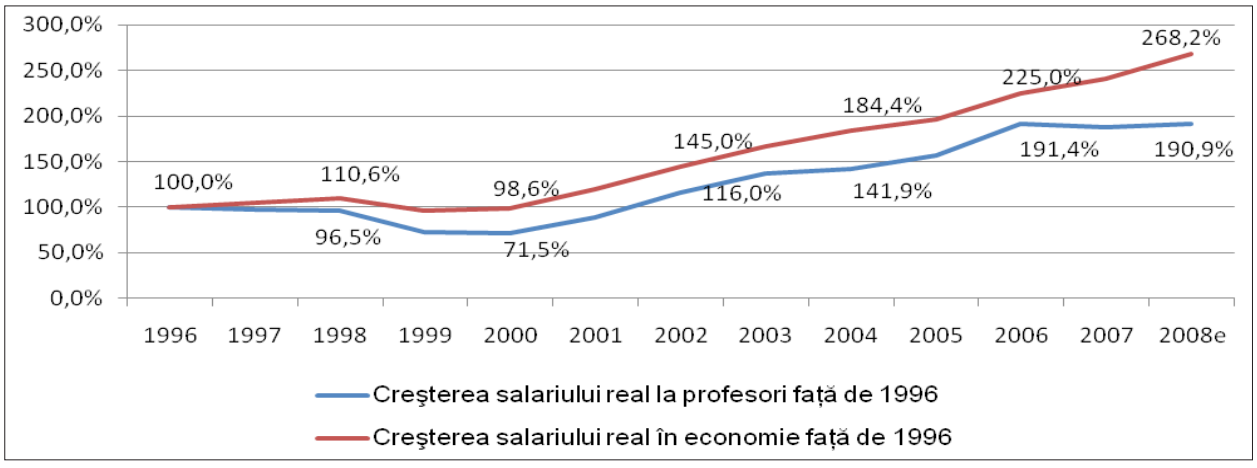
Tabel 9 Tabelul 1.Salariul mediu lunar al unui angajat, lei

Genurile de activitate	martie 2008	Martie 2008 față de martie 2007, %
Total	**2371,2**	**127,0**
Agricultura, economia vânatului şi silvicultura	1230,0	129,9
Pescuitul, piscicultura	1343,8	118,2
Industrie:	2836,4	118,7
Industria extractivă	*3425,1*	*127,4*
Industria prelucrătoare	*2580,6*	*116,5*
Ind. alimentară	*2558,0*	*116,8*
Ind. băuturilor	*2180,9*	*119,1*
Energie electrică şi termică, gaze şi apă	*4040,9*	*126,3*
Construcții	3303,0	119,8
Comerț cu ridicata şi cu amănuntul	2301,0	126,8
Hoteluri şi restaurante	2080,5	122,5
Transporturi şi comunicații	3488,9	117,1
Activități financiare	5061,6	132,3
Tranzacții imobiliare	3023,2	129,4
Administrație publică	2591,5	115,7
Învățământ	1632,1	136,2
Sănătate şi asistență socială	2101,0	154,5
Alte activități de servicii colective, sociale, personale	1920,0	131,7
Activități recreative, culturale şi sportive	1669,4	141,3

Sursa: Calculele aparțin autorilor, Martie-Mai, 2008

6.5. Aceste decalaje clare plasează învățătorii printre cele mai dezavantajate categorii profesionale, reprezentând în sine "un grup social vulnerabil", comparativ cu alte categorii bugetare. Observăm din dinamică, însă, că cea mai gravă situație a profesorilor din școli a avut loc în perioada anilor 1996 – 2000. Statistica oficială arată o perioadă de relativă îmbunătățire după 2000, cu o creștere relativă şi un declin consecutive de până la 60-70% din salariul mediu pe economie. Ceea ce se observă clar din tabelul prezentat mai jos ține de polarizarea clară a situației social-economice a învățătorilor în școli, în comparație cu alte categorii ale bugetului public.

Grafic 18 Salariul mediu al învățătorilor comparativ cu salariul mediu pe economie față de 1996

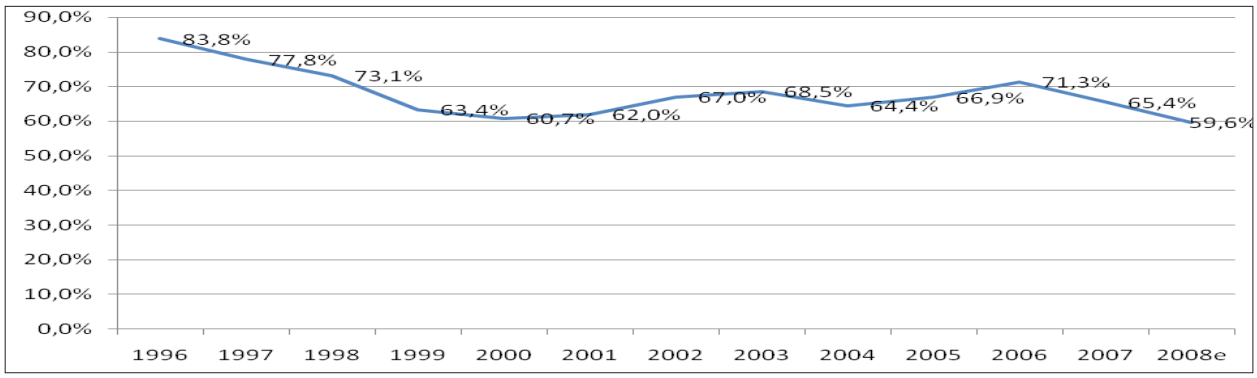


Sursa: Calculele aparțin autorilor, Martie-Mai, 2008

6.5. Putem uşor observa că decalajul între salariul real al angajaților din sistemul educației publice a început din anul 2006 să se lărgească din nou. Putem presupune că, în anul 2009, acest decalaj va atinge din nou recordul stabilit în anul 2000. Explicația acestei stări de lucru este că resursele bugetare alocate anual

domeniului educației publice pre-universitare nu sunt suficiente, iar folosirea acestor resurse este risipitoare. Împins de propriile limitări bugetare, Guvernul RM trebuie să investească cea mai mare parte a bugetului public pentru salarii, care rămân în continuare puternic plafonate în comparație cu salariul nominal pe economie, nehotărându-se asupra unor decizii ferme de raționalizare și eficientizare a sistemului actual de educație publică în RM. Logica acestui comportament sugerează că Guvernul folosește resursele modeste ale bugetului public pentru a menține o sferă bugetară cu prea mulți angajați rău-plătiți, în loc de a se concentra pe ridicarea calității serviciilor educaționale oferite populației și raționalizare a sistemului. Doar 2 ținte de politică financiară pot fi urmărite la analiza statisticilor financiare: creșterea anuală cu 29% a alocațiilor pentru educație, și achitarea privilegiată a salariilor, în raport cu alte devize de costuri pentru educație. Paradoxul actualei situații este că, în anul 2006, Guvernul RM a putut face față decalajelor tot mai mari între salariul pe economie și salariul angajaților din sistemul educației publice datorită unor venituri suplimentare colectate la bugetul de stat, dar acest lucru devine tot mai greu de realizat în anul 2007. Veniturile suplimentare așteptate în anul 2007, dar și în anul 2008, nu au putut fi colectate în aceeași mărime ca și în 2006, parțial datorită inițiativelor de liberalizare a economiei, parțial datorită "înghețării" creșterii economice. Este limpede, mai ales pentru Ministerul Finanțelor, că costurile de întreținere pentru instituțiile educației pre-universitare nu mai pot fi reduse, sub nici o formă.

Grafic 19 Salariul învățătorilor comparativ cu salariul mediu pe economie în RM



Sursa: Calculele aparțin autorilor, Martie-Mai, 2008

6.6. Analiza bugetelor școlare ne aduce la concluzia că cheltuielile pentru personalul non-pedagogic reprezintă o cotă de cheltuieli disproporționat de mare în costurile totale pentru salarii. Deși nu există rețete magice, indicatorul statistic folosit de OECD în mediu pe statele UE reprezintă circa 27% costuri legate de salarizarea personalului non-pedagogic, în timp ce în RM aceste costuri se ridică la 37%. Directorii de școală explică această diferență prin volumul de lucru suplimentar pe care-l are de făcut personalul adițional, datorită stării mai proaste a edificiilor școlilor respective, deteriorării facilităților legate de instituțiile sanitare și de dereticare. Directorii de școală afirmă că se simt obligați să aloce mai mult personal etnic pentru a ține în ordine clasele de școală. Datele arată că cheltuielile pentru încălzire sunt exagerat de înalte datorită proastei prelucrări a încăperilor, stării nesatisfăcătoare a geamurilor, pierderilor de energie generate de existența unor sisteme depășite de încălzire. Un alt factor al costurilor exagerate pentru întreținere este legat de spațiul foarte mare nefolosit, dar și managementul inadecvat al sistemelor de iluminare și încălzire. Datele colectate de IDIS arată că proporția spațiului utilizat în școlile primare și secundare a scăzut, în ultimii ani, de la 85% la 79%, și urmează să se reducă la mai puțin de 50%, în anul 2010.

6.7. Profesorii școlari primesc suplimentar la salariile oferite lunar și diverse bonusuri salariale, plăți adiționale pentru numărul de elevi în clase, circa 30%, plăți pentru dirigenție, pentru funcții administrative, pentru grade științifice ori didactice. În unele școli, salariile formează circa 80% din cheltuielile pentru educație transferate de la bugetul de stat. De regulă, atunci când școlile resimt un deficit de finanțare pentru încălzire, atunci administrația acestor școli apelează la autoritățile locale pentru ajutor, solicitând rectificarea bugetului.

CAPITOLUL II.
ANALIZA PROBLEMEI: EVALUAREA SISTEMULUI DE EDUCAȚIE PUBLICĂ ÎN RM

2. 1. Prioritățile reformării sistemului de educație pre-universitară în RM.

2.1.1. De la URSS, RM a moștenit un indicator relativ înalt de alfabetizare totală a populației, însă inegalitățile sociale apărute de-a lungul tranziției sale au redus accesul la serviciile de educație. Aceste schimbări au înrăutățit frecvența școlară și înmatricularea la toate nivelele de educație publică: primară și secundară. Tranziția politică și economică (de la statul polițienesc spre statul democrației participative, și de la economia hipercentralizată spre economia funcțională de piață) a ridicat și problema unor schimbări structurale în sistemul educației publice, asigurate și garantate de stat.[14] Constatăm că structura sistemului educației publice a cunoscut deja numeroase schimbări. Sistemul s-a modernizat prin separarea educației gimnaziale și liceale de școlile primare, apariția școlilor vocaționale polivalente, cu mai multe nivele și grade de educație, obligatorii și non-obligatorii. În contextul reformei educației generale secundare, sistemul educației publice a înregistrat numeroase progrese[15]. Cu toate acestea, inegalitățile legate de accesul la studii și educația obligatorie nu au fost diminuate, ci din contra chiar agravându-se. Lipsa de resurse adecvate pentru achiziționarea de materiale didactice și echipament în școli, salariile derizorii pentru profesorii școlari, ca și sistemul de transferuri existent în RM au deteriorate simțitor situația educației publice obligatorii.

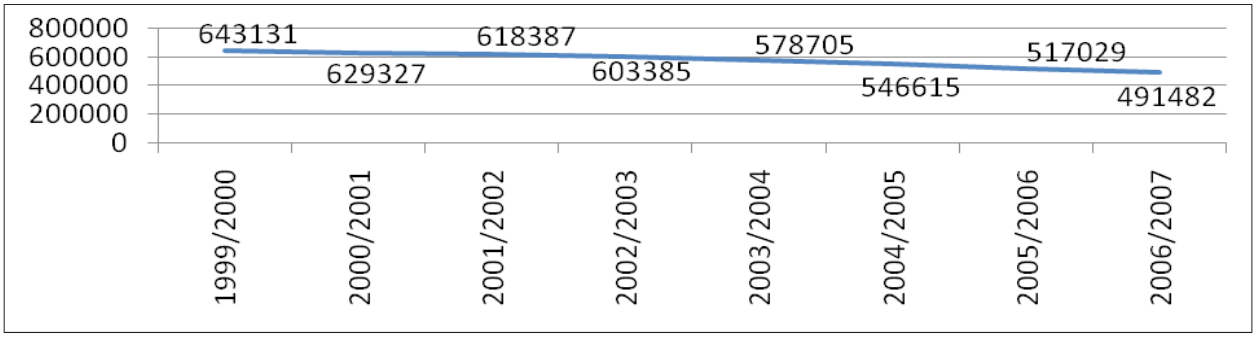
2.1.2. În prezent, marea majoritate a școlilor din RM primește mult mai puține resurse decât ar avea nevoie pentru necesități salariale și de întreținere (încălzire, servicii, alimentația pentru copii, instruire). Salariile mici au un impact negativ asupra rezultatelor educației, la toate nivelele. Deoarece, resursele sunt alocate școlilor pe baza unor normative specifice, capacitatea autorităților locale și a managerilor școlari (directorii) de a oferi servicii calitative beneficiarilor acestui sistem e destul de modestă. Această stare de lucruri contrastează vizibil cu obiectivul pe care Guvernul RM și l-a propus pentru anii 2005 – 2007 în contextual general al reformelor din RM. În mod specific, ar trebui să menționăm că aceste reforme urmau să asigure durabilitatea instituțiilor școlare prin îmbunătățirea mecanismelor de finanțare a serviciilor de educație obligatori și post-obligatorie, prin dezvoltarea rețelei de instituții educaționale în mediul rural, dar și prin modernizarea educației sociale pentru copiii cu necesități educaționale specifice, categoriilor dezavantajate; prin folosirea eficientă a resurselor umane și managementul performant, care să motiveze performanțele atinse de către personalul profesoral al acestor școli, și crearea unui mediu atractiv pentru recrutarea de nou personal.

2.1.3. Situația actuală arată însă că problemele vechi rămân pe agenda restanțelor. Accesul copiilor din familii sărace la serviciile de educație public este în continuare limitat. Datele obținute din sondajul bugetului familial[16] demonstrează că rata netă de înmatriculare în sistemul educației pre-școlare pentru copiii din cea mai săracă prima chintilă era de 36% în 2004 față de 80% pentru copii din ultima chintilă a populației asigurate material. Rata netă de acoperire pentru toate nivelele de educație rămâne și astăzi redusă în comparație cu standardele țărilor cu un indice înalt al dezvoltării umane. Indicele educației în RM s-a redus de la 0.564 în 1993 la 0,503 în 1999, dar a reușit să crească rapid până la 0.892 pe parcursul anilor 2007-2008. Începând cu anul 2003, ratele de înmatriculare pentru sistemele educaționale primare și secundare au crescut în permanent. Ca să asigure accesul universal la educația primară obligatorie, Guvernul RM a intenționat să asigure o rată generală de înmatriculare mai mare în sistemul educației primare: de la 94,1% în 2002 până la 95% în 2010 și 98%, în 2015[17]. Totodată, rata netă de înmatriculare a educației

14 Este de remarcat că noua lege a educației a fost adoptată în 1995, un an după adoptarea Constituției RM (iulie 1994).
15 Elaborarea și implementarea unor noi programe de educație de formare, pe baza valorilor naționale și universal, dezvoltarea unor manual modern pentru școlile primare și gimnaziale, implementarea programului de împrumutare a manualelor școlare, implicarea profesorilor școlari în asimilarea noului conținut și metodologii de predare în școală
16 UNDP, National Human Development Report, 2006, The quality of economic growth and its impact on human development, p.72-78
17 Legea nr.295-XVI din 21.12.2007 pentru aprobarea Strategiei Naționale de Dezvoltare pe anii 2008-2011, anexa nr.2 „Obiectivele de Dezvoltare

de bază era de 94% în 2004, iar rata general de înmatriculare pentru educația secundară superioară era de 45%, or abia jumătate din indicatorul cunoscut de țările UE și Europa Centrală. Procesul de închidere a instituțiilor pre-școlare a redus accesul la educație pentru copiii de vârsta 1-5 ani. Astăzi, RM rămâne sub nivelul mediu de înmatriculare al țărilor în tranziție (50%), mai bine ca Ucraina, dar mai rău decât România și UE (72% și 70%).

Grafic 20 Dinamica numărului de elevi în școlile din RM



Sursa: Calculele aparțin autorilor, Martie-Mai, 2008

2.1.4.Cel mai important document de politici al Guvernului pentru educație e Programul de Stat pentru Dezvoltarea Educației[18], care asigură implementarea Legii cu privire la educație și alte legi adoptate în acest domeniu. Educația public este reglementată de Legea cu privire la educație. O altă lege relevant în acest domeniu este și EGPRSP[19], care stabilea cei 3 piloni de reducere a sărăciei în RM: creștere economic inclusivă și durabilă, care asigură populației accesul spre angajări productive, politici în favoarea dezvoltării umane, asigurând accesul superior la serviciile de bază, în special în ceea ce privește serviciile medicale și primare de educație, și politicile de protecție socială, asistând pe cei care au mai mare nevoie. Observăm că, educația, alături de creșterea economic și protecția social a celor mai vulnerabili, e considerată ca fiind un pilon de bază al creșterii durabile a țării, în ansamblu. Alături de EGPRSP, și alte documente strategice, RM a convenit cu partenerii săi pentru dezvoltare și asupra unor indicatori sociali. Astfel, Moldova intenționează să atingă, pe planul MDG (Scopurile milenare pentru dezvoltare), pe durata anilor 2010 – 2015: (a) Creșterea ratei de înmatriculare în sistemul educației generale secundare de la 94,1% în 2002 la 95% în 2010 și 98% în 2015; (b) Menținerea rate de alfabetizare pentru populația de vârstă 15-24 ani la nivelul de 99,5%; (c) Creșterea ratei de înmatriculare în programul educației preșcolare pentru copii de 3-6 ani de la 41,3% în 2002 la 75% în 2010 și 78% în 2014, iar pentru copii de 6-7 ani de la 66,5% în 2002 la 95% în 2010 și 98% în 2015; (d) Reducerea cu mai puțin de 5% a discrepanțelor între mediul rural și urban, între incidența sărăciei asupra grupurilor dezavantajate și cu venituri mijlocii[20].

2. 2. Educația pre-școlară: reducerea abandonului școlar

2.2.2 .Studiile arată că apr.47% din copii nu sunt pregătiți de școală în RM[21], datorită faptului că nu au fost anterior încadrați în sistemul educației pre-școlare. Fiecare al 4 copil de 3-4 ani nu poate numi o culoare, fiecare al 10 copii de 6-7 ani nu poate numi o figură geometrică. Există importante diferențe între mediul rural și urban, între gospodării cu venituri mari și mici, ceea ce face ca și copiii din mediul rural să se numere printre cei mai dezavantajați. Din cauza sărăciei, peste 44% din familiile cu copii sub vârsta de 7 ani nu au cărți în casele lor. În mediul rural, acest indicator este de 56%, comparativ cu 33% în mediul urban.

ale Mileniului: țintele și indicatorii revizuiți".

18 Legea No 337-XIII/1994

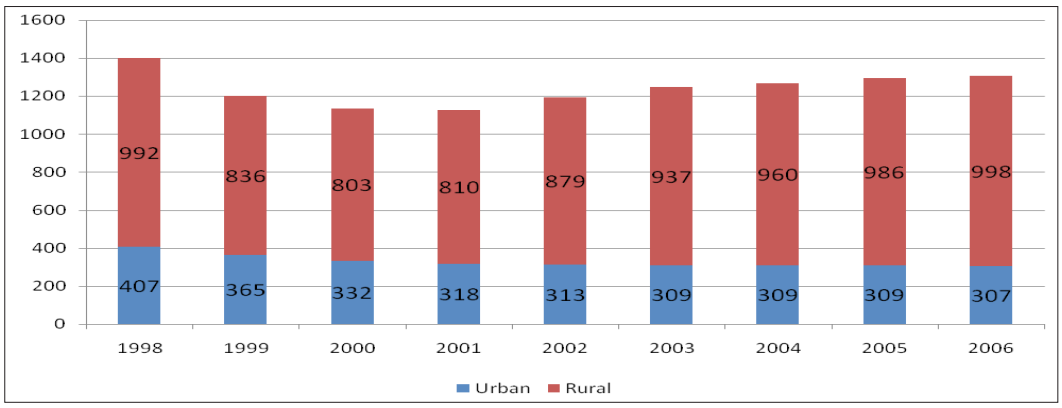
19 SCERS a fost adoptat în anul 2004 de către Guvernul RM, oferind un cadru de politici general, urmând obiectivul de "a îmbunătăți standardele de viață și protecția social a celor mai sărace pături sociale, crearea de noi locuri de muncă, în special pentru cei săraci, asigurarea acesului la servicii medicale de calitate și dezvoltarea capitalului uman calitativ prin intermediul dezvoltării științifice și educaționale".

20 Împreună cu alte 191 de țări ale lumii, RM a semnat Millenium Development Goals (MDG) care stabilește un set de obiective de atins până în anul 2015. Aceste scopuri milenare sunt urmărite de către Guvernul RM pe planul unei agende pe termen mediu și lung, și a unei Strategii naționale pentru dezvoltare (NDS). Scopurile milenare stabilite până în anul 2015 au fost agreate cu organizațiile naționale și internaționale printr-un process consultativ: www.undp.md

21 UNICEF, Early Childhood Care and Development in Moldova, Chisinau, 2004

În prezent există în sistem național format din circa 1,300 instituții pre-școlare (grădinițe). Procesul de închidere și lichidare a grădinițelor din RM de la mijlocul anilor 90 a provocat scăderea drastică a numărului de copii înscriși pentru educația pre-școlară. Între 1994 și 2000, numărul instituțiilor preșcolare s-a redus cu 36%, iar rata de participare a copiilor în cadrul unor programe de dezvoltare timpurie a copiilor s-a diminuat cu 57%, în timp ce personalul angajat în cadrul acestor instituții s-a redus cu aproape 70%.

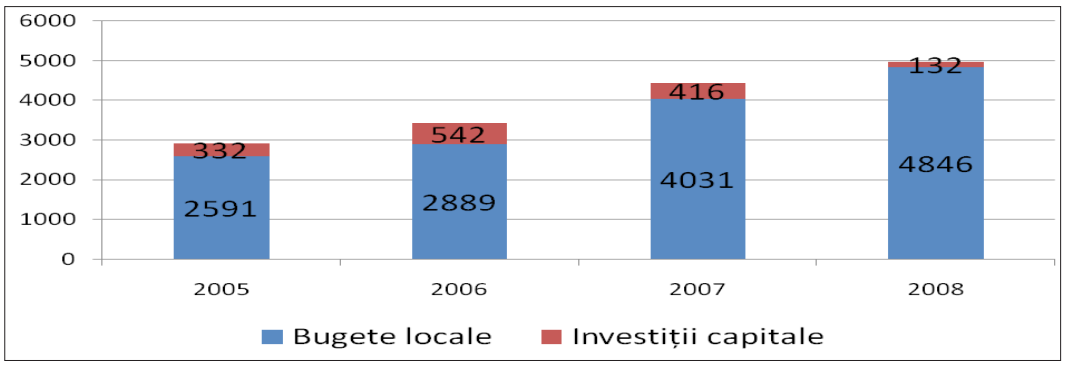
Grafic 21 Instituțiile pre-școlare, pe medii rezidențiale



Source: Children of Moldova, Chisinau 2008, edited by UNICEF and Statistica Moldovei

2.2.3. Rata de înmatriculare netă în cadrul instituțiilor preșcolare s-a îmbunătățit între timp; de la 38,5% în 2000 la 68,6% în 2005, iar încadrarea copiilor la grădinițe în mediul rural a crescut de două ori, cel puțin[22]. Tendința pozitivă se explică într-o anumită măsură și de faptul creșterii veniturilor în ultimii ani, urmată de creșterea încasărilor bugetare, alocate astfel spre reparații capitale pentru grădinițe și alte genuri de instituții pre-școlare existente. În anul 2008, Parlamentul a decis să aloce circa 132 mln lei, în calitate de investiții capitale autorităților locale de nivelul I și II. Din anul 2005, cheltuielile pentru investiții capitale pentru aceste nivele sunt incluse în bugetul de stat. Decalajul existent între finanțarea operată în 2007 și 2008 (416 mln lei și 132 mln lei) poate fi explicată prin faptul că cea mai mare parte a investițiilor capital este alocată prin intermediul modificărilor la legea bugetului de stat, care se fac de obicei la mijlocul anului în curs. În acest fel, atunci când bugetul de stat colectează mai mult decât se planifică o parte din aceste resurse sunt transferate, la mijlocul anului, pentru scopuri de reparații capitale și investiții în infrastructura locală. Menționăm că pe parcursul anilor 2003 – 2007, acumulările neplanificate la bugetul de stat au reprezentat circa 500 – 900 mln lei anual.

Grafic 22 Rata estimată între bugetele locale și investițiile capitale pentru școli

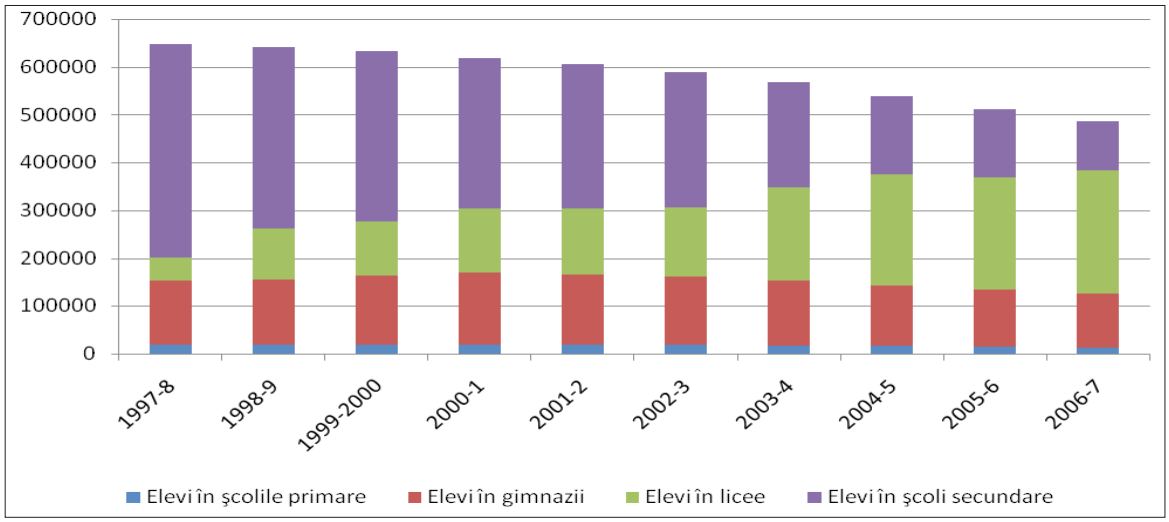


Bugetele anuale adoptate de către parlamentul Republicii Moldova (2005-2008)

22 UNICEF – IRC, 2005

2.2.4. În anul 2008, statisticile arată o creștere relativă a numărului de copii înmatriculați în mediul urban și rural în cadrul instituțiilor pre-școlare, care urmează în linii mari o anumită îmbunătățire a indicatorului de natalitate. Observăm că rata natalității este mai mare în mediul rural decât în cel urban. Totuși, inegalitățile sociale continuă să se adâncească, iar disparitățile mediilor de reședință urban – rural se extind și spre alte instituții. Circa 60% din copiii ce provin din familii cu venituri înalte au acces la serviciile programului de educație pre-școlară, în timp ce rata de acces al copiilor ce provin din familii nevoiașe spre aceleași servicii este de numai 7%.

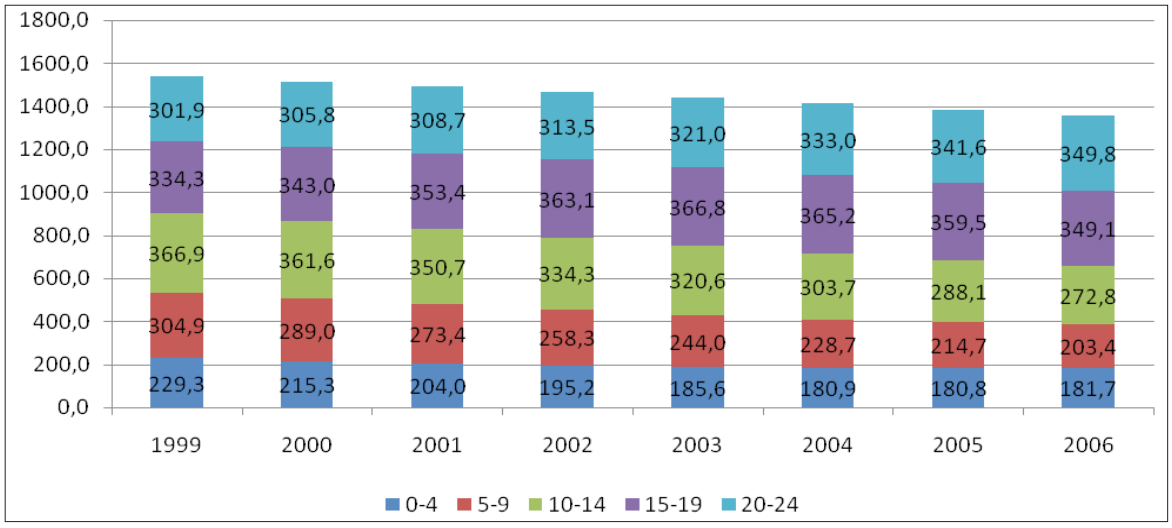
Grafic 23 Înmatricularea elevilor în instituțiile preșcolare



Source: Children of Moldova, Chisinau 2008, edited by UNICEF and Statistica Moldovei

2.2.5. Notăm că, în ultimii ani s-au făcut numeroase eforturi de a reforma structura, programele și materiile folosite pentru educația pre-școlară, implementarea unor tehnologii moderne de educație a copiilor, care pune pe primul loc dezvoltarea personalității, constituirea unor centre pentru copii din familiile vulnerabile în zonele în care nu există grădinițe, creșterea finanțării încrucișate pentru a facilita acoperirea totală a nevoilor de educație a copiilor din familii de risc. Cu toate acestea, asigurarea cu personal pentru facilitățile folosite în sistemul educației pre-școlare este o mare problemă, în special pentru instituțiile din mediul rural. Tinerii educatori sunt descurajați de condițiile proaste de muncă și de salariile derizorii; din acest motiv, numeroase instituții funcționează sub orice standarde de performanță, ori pur și simplu, fiind pe punctual de a-și înceta existența.

Grafic 24 Grupuri de copii, pe categorii de vârstă, mii

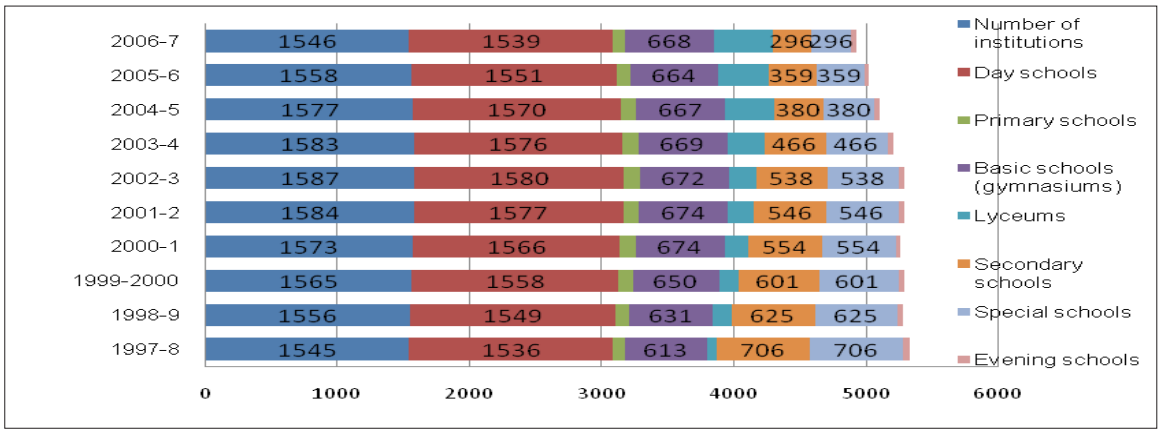


Source: Children of Moldova, Chisinau 2008, edited by UNICEF and Statistica Moldovei

2.2.6. Rata de şcolarizare în sistemul educaţiei obligatorii s-a îmbunătăţit relativ în ultimii 8 ani. Pe parcursul anilor 2000 – 2001, circa 7.000 copii nu erau înmatriculaţi, sporind cu circa 28% faţă de anul anterior, în timp ce în 2001-2002, 3,980 copii rămâneau în afara instituţiilor şcolare, reducându-se astfel abandonul şcolar. Cele mai înalte rate de abandon şcolar se înregistrează în mediul rural, în care familiile sărace nu îşi pot permite să acopere cheltuielile legate de îmbrăcăminte, hrană, rechizite şcolare şi manual. Veniturile insuficiente la nivelul familiilor afectează încadrarea copiilor mai ales în sistemul educaţiei post-obligatorii: secundar-vocaţionale şi superioare. Potrivit datelor Ministerului Educaţiei, anual, după încheierea educaţiei obligatorii, apr.12.000 – 16.000 elevi părăsesc sistemul educaţional, fără a mai obţine o calificare profesională corespunzătoare în şcolile de meserii[23].

2.2.7. Rata netă de acoperire a educaţiei primare s-a redus între timp de la 93.5% în 2000 la 87,2% în 2005, această tendinţă inversă fiind explicată în temei de căderea indicatorului natalităţii în mediul rural. Acest declin oglindeşte o serie de cauze sistemice: sărăcia familiilor, care nu-şi pot permite să le asigure copiilor strictul necesar pentru şcoală, frecvenţa slabă a copiilor rămaşi fără supravegherea părinţilor lor naturali, dar şi scoaterea din sistemul educaţiei publice al acelor copii, care trebuie să-şi urmeze părinţii plecaţi în străinătate la muncă. În sfârşit, există şi o bună parte din şcoli care au încetat să mai funcţioneze, ori şi-au stopat provizoriu activitatea, datorită unor probleme mai dificile legate de asigurarea cu resurse în diferite perioade ale anului, ori reducerea numărului de copii în anumite şcoli izolate, care a determinat stoparea procesului de studii, cu totul.

Grafic 25 Instituţii şi elevi înmatriculaţi în sistemul educaţiei publice primare şi generale

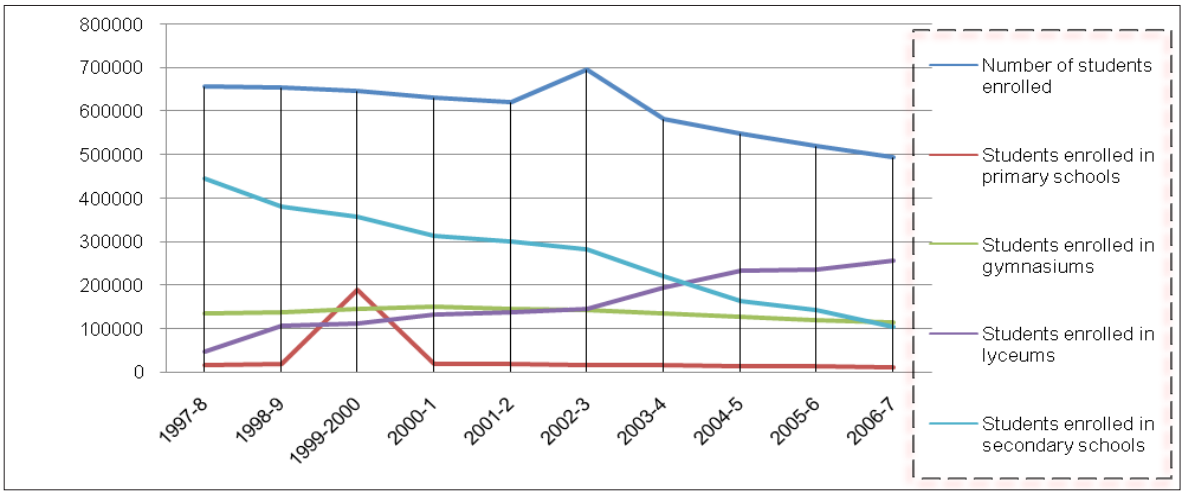


Source: Children of Moldova, Chisinau 2008, edited by UNICEF and Statistica Moldovei

2.2.8. Sărăcia face populaţia să-şi direcţioneze puţinele lor venituri pentru acoperirea necesităţilor lor materiale de bază, şi să reducă ori chiar să excludă cumpărarea de facilităţi/servicii de educaţie adecvată pentru copiii lor. Datorită veniturilor joase, populaţia rurală are acces mai redus la serviciile de educaţie public decât populaţia urbană şi investeşte mul mai puţină speranţă în beneficiile educaţiei pentru copii lor.

23 Education for all Strategy, approved by the Government of Moldova, April 4th, 2003

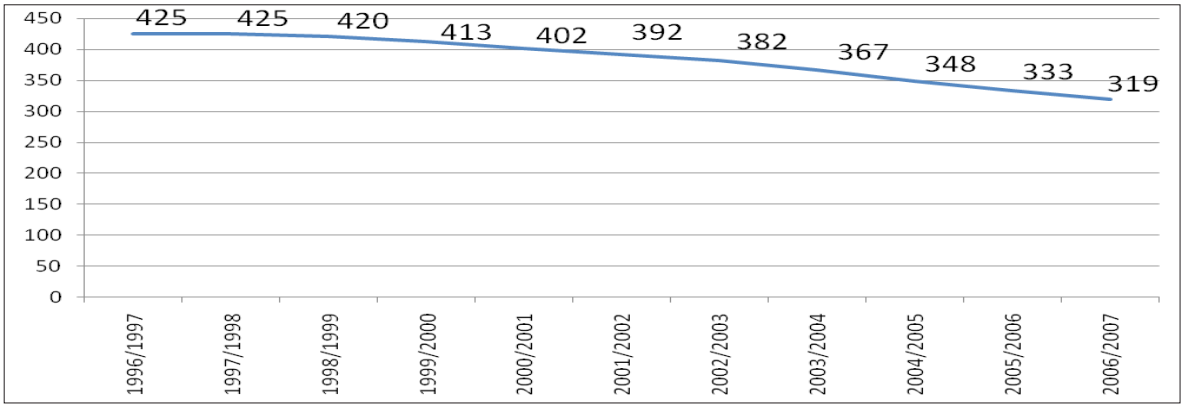
Grafic 26 Ratele de înmatriculare în școlile din RM



Source: Children of Moldova, Chisinau 2008, edited by UNICEF and Statistica Moldovei

2.2.9. Chiar și cea mai bogată chintilă a populației din mediul rural are un acces mai redus la educația pre-școlară decât cea mai bogată chintilă din mediul urban (32% față de 38%). Declinul demografic înregistrat în ultimul deceniu a influențat decisiv numărul de copii de vârstă școlară. Astfel, numărul mediu de elevi în clase s-a redus la 20, în comparație cu anul 2004-2005, atunci când acest număr era de 22 (în zona urbană – 23, și 19 în mediu pe zona rurală). Statisticile prezintă un număr tot mai mare de clase în care învață numai 8 – 15 elevi, ceea ce conduce la scăderea numărului de elevi raportat la numărul de învățători: de la 15 elevi la un învățător în 2001-2002 la 12 elevi la un învățător în 2006-2007.

Grafic 27 Numărul mediu de copii în școli

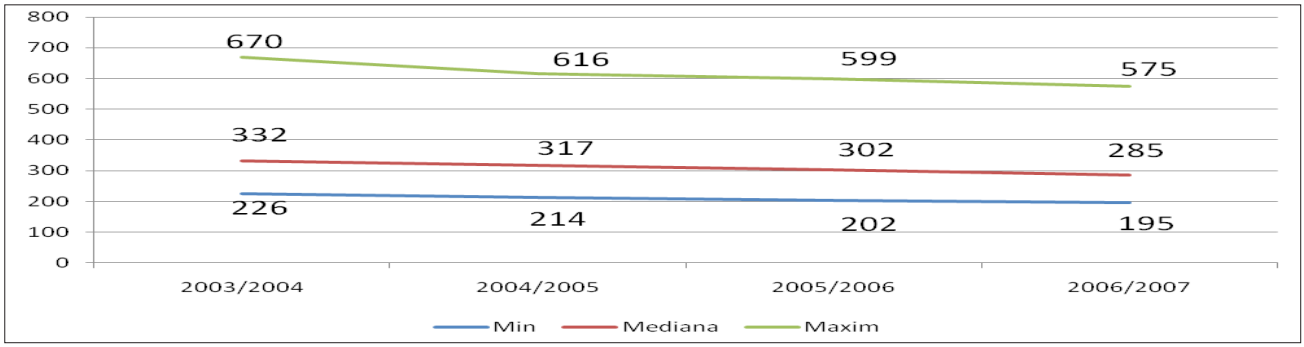


Sursa: Calculele aparțin autorilor, Martie-Mai, 2008

2.2.10. Studiile arată că decalajele tot mai mari între numărul de elevi înmatriculați și numărul de profesori școlari crează o povară în plus de ordin financiar și managerial pentru aceste școli, având drept rezultat, utilizarea ineficientă a resurselor umane / financiare pe plan local și național. Astfel, dacă indicatorul de utilizate a instituțiilor pre-universitare este de 67.3% (estimat pe baza numărului statistic școli existente – 1,534), atunci în multe dintre aceste școli, indicatorul este cu mult sub 60%, și chiar de 45%. Menționăm că, acest indicator ajută la estimarea spațiului neutilizat, laolaltă cu facilitățile existente pentru susținerea procesului de studii. Menționăm totuși că, având susținerea Băncii Mondiale, în 2007, Ministerul Educației a încheiat elaborarea unei analize preliminare și a unui proiect de strategie îndreptată spre dezvoltarea

rețelei de instituții secundar-generale în anii 2008 – 2015. Strategia stipulează mai multe obiective printre care și crearea școlilor districtuale și asigurarea unor servicii de transport aferente între localități pentru facilitarea accesului la școlile mai depărtate de localitățile reședință.

Grafic 28 Numărul de copii în școli: max, median, min



Sursa: Calculele aparțin autorilor, Martie-Mai, 2008

2. 3. *Calitatea serviciilor în educație: infrastructura și personalul școlar*

2.3.1. Confruntându-se cu problemele menționate mai sus, Ministerul educației a inițiat numeroase acțiuni orientate spre încurajarea înmatriculării persoanelor din familii vulnerabile. A fost instituit sistemul de închiriere a manualelor școlare pentru nivelul gimnazial și liceal, acoperind aproape integral grupul copiilor din familii vulnerabile. Cu sprijinul autorităților locale, dar și a Fundației Medicale din Moldova, Parteneriatul Internațional pentru Dezvoltare Umană, pe parcursul anilor 1998 – 2006, Ministerul a reușit să asigure aproape 98,8% din numărul tuturor copiilor din clasele primare și circa 33% din familiile socialmente vulnerabile (V – XII) cu mese gratuite. Pentru circa 29,000 de copii din familii vulnerabile, Ministrul a asigurat rechizite școlare, îmbrăcăminte, încălțăminte și sprijin financiar.

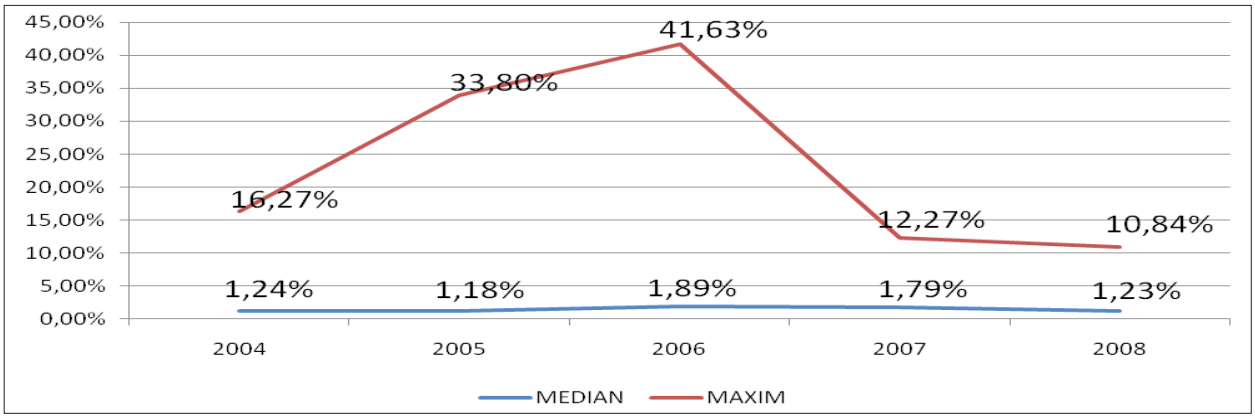
2.3.2. Cu toate acestea, constatăm că numeroase probleme țin în continuare de asigurarea cu cadre pedagogice, în special în mediul rural. Salariile inadecvate și condițiile necorespunzătoare de muncă determină tinerii absolvenți ai universităților pedagogice să accepte orice altă muncă în locul unei angajări în școală, ori să plece din școală în căutarea unor salarii mai bune în străinătate. Rata de învățători ajunși la vârsta de pensionare a atins circa 1/5, în 2007, și este de așteptat ca numărul pedagogilor pensionați să atingă circa 50% în următorii 2 ani. În această privință, însă, Ministerul Educației nu a găsit soluții eficiente pentru a orienta tinerii învățători spre școlile din mediul rural al RM, deși a făcut câteva încercări în acest sens. Drept exemplu servește și politica de facilități acordată tinerilor absolvenți la absolvire.[24] Cei care doresc să se angajeze într-o școală rurală pot primi de la 30.000 la 50.000 lei (US$ 3000 – 5000) din partea statului, ca o singură plată de angajare, virată în 3 tranșe succesive, după angajarea lor. Aparent, însă, numărul celor care au beneficiat de aceste facilități este în continuă descreștere, iar motivația celor care absolvesc de a-și întemeia o familie în mediul rural – tot mai mică. Totodată, circa 2000 de învățători părăsesc anual școlile din RM, în temei datorită salariilor derizorii, a condițiilor de muncă proaste, dar și a lipsei de speranță că statutul social al învățătorului va deveni din nou prestigios și respectat. Cei rămași în școli sunt forțați de aceste împrejurări să solicite de la administrație cât mai multe ore de curs, ori să acopere subiecte pe care nu sunt specializați, în detrimentul calității educației.

2.3.3. În aceste condiții, plecarea din sistemul educației publice a devenit un fenomen aproape acceptat și de administrație și de cadrele pedagogice. Cei mai mulți dintre directorii de școală sunt convinși că nu pot întreprinde nimic ca să-și stabilizeze colectivele pedagogice. Studiile pe teren arată că numeroase discipline nu sunt predate în școli din cauza lipsei învățătorilor (științe sociale, muzică, limbi străine). În

24 Precum: (a) cazare gratuită, oferită de autoritățile locale pentru întreaga perioadă de activitate în localitatea respectivă și, în cazul în care condițiile de cazare nu sunt satisfăcătoare, costul apartamentelor/caselor închiriate sunt acoperite de autoritățile locale; (b) compensarea lunară a cheltuielilor pentru 30 kw electricitate și asigurarea gratuită cu lemn /cărbune în sezonul rece. Date oferite de Ministerul Educației și Tineretului, Raport final pe implementarea EGPRSP 2007.

alte şcoli, aceste discipline sunt predate simultan de către învăţători fără suficientă pregătire metodologică şi de specialitate. Şi, pentru că acest fenomen este mult mai specific mediului rural decât cel urban, polarizarea urban – rurală continuă cu ritmuri sporite, creând o mare discrepanţă între cerere şi ofertă, între posibilităţile financiare şi cerinţele moderne pentru educaţie. Lipsa de finanţare adecvată reprezintă cauza principală a deteriorării instituţiilor şcolare, a sistemelor electrice şi de încălzire, care sunt supuse adeseori unor deconectări neplanificate. Lipsa condiţiilor sanitare reprezintă deja o regulă şi nu o excepţie în numeroase raioane ale RM. Degradarea infrastructurii fizice şi sociale, sărăcia cronică a localităţilor şi lipsa speranţei de viaţă, reprezintă două linii de auto-evaluare puternic conectate la nivelul subiect de percepţie a bunăstării populaţiei.

Grafic 29 Finanţarea pentru reparaţii, comparată cu finanţarea primită de la Guvernul central



Sursa: Calculele aparţin autorilor, Martie-Mai, 2008

2.3.4. De regulă, majoritatea autorităţilor locale nu dispun de propriile resurse pentru a asigura necesităţile şcolilor lor, ori chiar pentru a contribui la cumpărarea unor mobiliere noi în clasele de curs. Din acest motiv, şcolile sunt puternic dependente de mijloacele alocate de guvernul central, de donaţiile private şi de diverse ocazii nespecificate. Anual, guvernul central alocă finanţări pentru circa 40-50 de şcoli pe întregul teritoriu al RM. Analizând bugetele alocate pentru funcţionarea şcolilor observăm că planificarea mai mult de 5% pentru reparaţii în majoritatea covârşitoare de cazuri reprezintă mai degrabă un caz excepţional decât o regulă, fiind strict determinate de obţinerea unei finanţări separate şi speciale pentru reparaţii (curente sau capital) de la bugetul de stat.

2.4. Modelarea unui nou sistem de administrare a finanţării instituţiilor educaţiei pre-universitare în moldova

2.4.1. Context: Pe baza datelor colectate în cadrul acestei cercetări, putem trage concluzia că, în prezent, actualul sistem de finanţare a educaţiei publice în şcoli se confruntă cu numeroase probleme de ordin sistemic. Includerea tuturor cheltuielilor într-un singur normativ de cheltuieli pe numărul de copii a avut, la timpul său, un rol pozitiv, dar funcţia acestei politici s-a redus considerabil, astfel încât în present, menţinerea sa compromite reformele structurale ale educaţiei publice în Republica Moldova. Astăzi, normativele pe copii conduce la pulverizarea costurilor de întreţinere în totalul costurilor pentru salarii. La nivel rational, autorităţile locale au încercat în van să amelioreze dezechilibrele existente între comunităţile mari şi cele mici printr-un sistem de ajustări selective, numite coeficienţi de ajustare, elaborate pe baza unor metodologii locale ad hoc, care doar au accentuat discrepanţele sistemului existent de finanţare a educaţiei publice în şcoli. Drept urmare, coeficienţii folosiţi în nivelarea discrepanţelor dintre şcoli pot rezolva astăzi doar o parte din problemele curente legate de plata salariilor şi altor beneficii salariale, fără a contribui la ameliorarea discrepanţelor mari existente în şcoli în ceea ce priveşte menţinerea şi dezvoltarea facilităţilor în procesul de studii, costurile operaţionale

și metodologice. Includerea transferurilor pentru educație în structura bugetelor locale creează, la rândul său, probleme foarte mari și rezistență la nivelul autorităților locale, care nu sunt interesate să schimbe acest sistem, parțial datorită bazei reduse de colectare a impozitelor locale. Totodată, sistemul investițiilor capitale este, în acest moment, eronat conceput, pentru că pornește de la solicitările locale, și nu de la o viziune strategică, care ar garanta integrarea eforturilor financiare într-un rezultat global concludent. Schimbarea sistemului de finanțare a școlilor cere și schimbarea modului de a planifica și implementa sistemul de repartizare a finanțărilor din bugetul public pentru reparația și construcția de școli. Actualul sistem de finanțare a educației în școli și-a demonstrate totala inadvertență vis-à-vis de obiectivele strategiei de dezvoltare a educației în RM, și alte documente de politici în domeniu. Trezește multe critici și actualul sistem de distribuire a investițiilor capitale pe școlile din RM, stabilite în temei pe baza criteriilor politice, pur accidentale, care nu corespund abordării strategice urmate de Ministerul Educației. În sfârșit, finanțările instabile și nesustenabile orientate spre instituțiile educației pre-universitare au făcut ca infrastructura școlilor să se degradeze, ceea ce crește sistematic valul de frustrări sociale, și costuri economice, care împiedică furnizarea unor servicii de educație publică calitative în RM. Această schimbare de sistem va transforma educația publică într-un sistem de competențe partajate, în care, fiecare autoritate public va realiza funcții maximal ajustate propriului mandate și evitând posibile conflicte de interese.

4.2. Ce trebuie de schimbat? Pe baza datelor colectate asupra sistemului de finanțare a educației în RM, considerăm necesar de a puncta următoarele priorități strategice:

1.1.1. Efectuarea unei delimitări complete între finanțarea pentru investiții capital și costurile operaționale. Investițiile capital trebuie să reprezinte nu mai puțin de 20% din totalul cheltuielilor pentru educație pre-universitară transferate de la bugetul public consolidat. Investițiile capital trebuie să fie transferate către nivelul sub-național al autorităților publice locale prin intermediul unui Fond pentru Dezvoltare a Educației, înființat de către Ministerul Educației al RM, în conformitate cu Strategia Națională a educației publice. Nici o finanțare nu mai trebuie de făcut către școli, care nu urmăresc obiectivele Strategiei. Nici un alt minister, sau alte agenții executive, trebuie să aibă vre-o competență de a direcționa finanțări către școlile care nu sunt incluse în Strategia de dezvoltare a educației. Estimăm că, în următorii ani, finanțările pentru investiții capitale trebuie să atingă cifra de 1 mlrd lei anual , care ar trebui să fie gestionat prin intermediul Fondului pentru Dezvoltare a Educației, urmărind obiectivele strategice de modernizare și accelerare a proceselor de eficientizare și de creștere a calității educației publice în școli. Totodată, Fondul pentru Dezvoltare a Educației nu ar trebui să fie utilizat doar ca resursă pentru construcția ori reparația școlilor, ci ca instrument de politici orientat spre impulsionarea și susținerea schimbărilor în cadrul sistemului, care să producă rezultate.

1.1.2. Optimizarea costurilor operaționale. Pentru a îmbunătăți folosirea eficientă a resurselor destinate administrării procesului educațional și funcționării școlilor, noi propunem delimitarea costurilor de întreținere și de operaționalizare a programului de studii. Astfel, costurile salariale trebuie să fie achitate direct către școli de la direcțiile raionale de învățământ, iar costurile de întreținere trebuie să fie transferate direct pe contul autorităților locale. Acest model conduce la simplificarea formulei de calculare a transferurilor, curmând actualele practice de ajustare a deficiențelor sistemului propriu-zis prin așa-zișii "coeficienți de ajustare". Ca urmare, autoritățile locale își vor păstra competența de întreținere a școlilor, primind în schimb resurse necesare în acest scop direct de la autoritățile rationale, pe baza unor metodologii bine elaborate și transparente. În acest fel, autoritățile locale nu vor mai fi tentate să re-direcționeze plățile salariale pentru achitarea costurilor de încălzire a școlii, sau de derulare a oricăror alte tipuri de reparații și renovări. Sistemul va permite, în acest fel, verificarea riguroasă a cheltuielilor publice, asigurându-se condițiile necesare pentru desfășurarea unor verificări de audit, pe marginea transferurilor pentru întreținerea școlilor. Guvernul central, prin intermediul Ministerului Educației, va menține controlul asupra calității programelor de studii, a standardelor de educație pre-universitară, va supraveghea procesul de recrutare și instruire continuă a profesorilor din școli, având însă mai puține motive de alertă în ceea ce privește achitarea costurilor salariale.

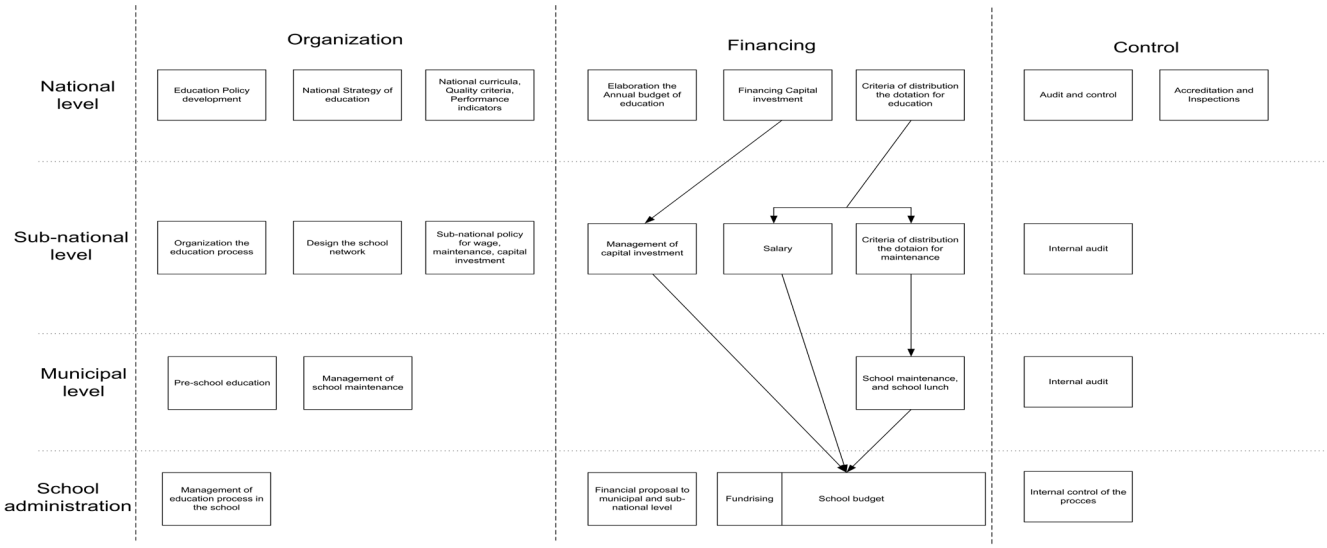
1.1.3. Descentralizarea educației pre-universitare pe plan sub-național. Actualul sistem de educație publică pre-universitară este prea centralizat și prea dependent de guvernul central. Ca urmare, folosirea eficientă a resurselor bugetului public, planificarea adecvată a resurselor umane și material se găsește constant sub presiunea factorilor locali. Ministerul Educației și-a concentrate în mâinile sale prea multe instrumente administrative și managerial, care începe să erodeze calitatea programelor naționale de educație, creând constrângeri enorme în procesul de luare a deciziilor. În plus, pe acest domeniu de interes vital pentru societate, persist o serie de tensiuni mari între diferite nivele de administrație publică, și chiar conflicte de interese, blocaje instituționale. De exemplu, cei care organizează funcționarea sistemului evaluează și dau note și asupra calității serviciilor furnizate. Drept urmare, evaluarea obiectivă a sistemului educației publice este împiedicată nu atât de resursele modeste allcate, cât mai ales datorită rezistenței sistemului la schimbare și blocajelor instituționale. Noi propunem ca Ministerul Educației să-și rețină doar competența de elaborare a politicilor în educația publică, dezvoltarea curriculum-ului școlar, ridicarea calității personalului pedagogic, dezvoltării și monitorizării procesului educațional. Această abordare solicit Ministerului, însă, să delegheze competența de organizare și de management a școlilor autorităților sub-naționale (raionale). Ministerul Educației va interveni doar prin intermediul inspectoratelor sale educaționale, a auditului de management și de evaluare a calității serviciilor prestate, supraveghind standardele generale în funcționarea școlilor din RM. Fiecare școală din RM va trebui să treacă o procedură special de acreditare, care să ateste calitatea serviciilor sale furnizate, care va permite Ministerului Educației să intervină în calitatea sa de "controlor de calitate și standarde", în loc de a substitui autoritățile locale și managerii școlari în îndeplinirea obligațiilor sale directe.

1.2. Elementul central al acestui Model al descentralizării educației publice ține de scopul și efectele delimitării stricte a competențelor între cele 3 nivele de autoritate publică:

- **Administrația centrală (Ministerul Educației RM)**
- **Autoritățile raionale (Direcția raională de învățământ)**
- **Autoritățile locale (primăriile orașelor și comunelor)**

1.3. Modelul descentralizării educației publice nu este total necunoscut decidenților (policy makers) din Republica Moldova, însă elementele sale distincte pot crea o legătură conceptuală cu alte reforme importante, care se produc în acest moment în RM. Descentralizarea sistemului de educație public poate impulsiona schimbări esențiale în organizarea curentă a sistemului de școli, reducând totodată din blocajele existente, datorate sistemului arhi-centralizat, piramidal, de structură a autorității publice. Acest model va aduce mai multă claritate și mai multe resurse spre nivelul de autoritate cel mai apropiat de școlile locale. În acest fel, statul (administrația central) va fi responsabilă de elaborare de programe și politici în domeniul educației publice, criterii de evaluare a rezultatelor și serviciilor educaționale prestate clienților, supraveghind calitatea acestor servicii. Autoritățile raionale (sub-naționale) vor fi responsabile de organizarea educației în școlile din teritoriilor lor corespunzătoare, în timp ce comunele și municipalitățile vor avea competența de a asigura condițiile adecvate de funcționare a școlilor.

Diagrama 35: Modelul de organizare a competențelor și responsabilităților pentru educația pre-universitară



1.4. Care sunt inovațiile noului model? Modelul propus își propune să raționalizeze fluxurile de resurse și să organizeze competențele clar delimitate între diferite nivele de guvernare a interesului public. Ca urmare a implementării acestui model, anticipăm crearea unor soluții viabile în descentralizarea educației publice prin intermediul pilonilor săi de bază :

- viziunea pe plan național –
- resursele bugetului public –
- organizarea procesului educațional pe plan raional –
- întreținerea și funcționarea școlilor pe plan local.

Considerăm că doar un sistem puternic descentralizat al educației publice pre-universitare ar putea ajuta la echilibrarea discrepanțelor existente în acest moment, oferind actorilor săi posibilitatea de a juca un rol mai important în ceea ce privește crearea, supravegherea și dezvoltarea calității serviciilor educaționale.

Tabelul 12 – Organizarea competențelor între nivele diferite de autoritate publică

Nivelul administrativ	Competența organizatorică	Competența financiară	Supraveghere Monitorizare
Nivelul național	Politici educaționale Strategia națională de educație public Criterii de calitate Curriculum național	Elaborarea bugetului național pentru educație, a criteriilor de finanțare a educație şi de asimilare a subsidiilor pentru educație Finanțarea investițiilor capital în conformitate cu strategia de dezvoltare şi bugetul public consolidate	Audit şi control Acreditare şi inspeție
Nivelul sub-național	Organizarea procesului educațional în regiune Crearea rețelei de şcoli (competența de a deschide ori de a închide şcoli) Numirea şi demiterea managerilor (directorilor) şcolari Administrarea investițiilor capital Politica de salarizare în conformitate cu criteriile minime elaborate pe plan național POlitica de întreținere a şcolilor	Investiții capitale Achitarea salariilor Subsidierea autorităților locale pentru întreținerea şcolilor	Internal audit
Nivelul local	Educația pre-şcolară Managementul condițiilor de funcționare a şcolilor locale	Educația pre-şcolară Întreținerea şi menținerea şcolilor	Internal audit
Nivelul managementului şcolar	Administrarea generală a procesului de educație în şcoală	Transmiterea propunerilor financiare către autoritățile locale la elaborarea procesului bugetar Fundraising	Asociații parentale, controlul intern asupra cheltuielilor De întreținere şi administrare a şcolilor

1.5. Analiza de impact asupra modelului propuse de descentralizare a educației. Beneficiile posibile ale noului model vor putea include următoarele elemente:

a. Acest model de descentralizare poate raționaliza în mod categoric fluxurile de investiții capital și de finanțare a educației pre-universitare în RM;

b. Autoritățile raionale vor primi stimulente puternice în direcția folosirii raționale și eficiente a resurselor financiare orientate spre menținerea și dezvoltarea infrastructurii școlilor;

c. Indicatorii de evaluare a performanței în managementul școlilor vor ajuta la creșterea calității serviciilor furnizate, imediat ce numirea managerilor școlari va deveni o competența a autorităților sub-naționale, care vor deveni astfel mult mai interesate să-și sporească eficiența resurselor alocate pentru programul de educație și de menținere a școlilor;

d. Estimăm că, modelul descentralizării în educație va spori calitatea procesului educațional ca urmare a delimitării de competență între nivelele distinct de autoritate în acest domeniu: Ministerul Educației – organ al administrației centrale de specialitate, Autoritățile raionale – în competența cărora va trece organizarea și finanțarea procesului educațional și autoritățile locale – competența cărora se va referi în mod exclusive la menținerea, întreținerea și dezvoltarea infrastructurii școlare.

DESCENTRALIZAREA EDUCAȚIEI PUBLICE PRE-UNIVERSITARE: CONDIȚIILE UNUI SUCCES AȘTEPTAT

Principalele concluzii și rezultate ale cercetării

1. Finanțarea educației în RM nu este implementată ca o politică de stat îndreptată spre îmbunătățirea serviciilor de educație public pentru toți cetățenii țării, ci mai degrabă pentru a menține sub control pasiv cea mai largă categorie de angajați bugetari ai țării. Totuși, acești angajați primesc în continuare cele mai mici salarii pe țară sub nivelul salariului mediu pe economie. Cheltuielile pentru educație nu are nici o corelație cu numărul de elevi în clase, ci doar cu legea privitoare la salariile pentru sectorul bugetar. O soluție în acest sens poate fi găsită numai după amendarea și revizuirea abordării oficiale asupra serviciilor de educație furnizate de stat (pachetul și standardele minime garantate);

2. Începând cu anul 2003/2004, investițiile capitale ale instituțiilor pre-universitare de educație publică sunt distribuite sub formă de transferuri speciale acordate selectiv de stat, și nu ca o componentă a bugetelor operaționale ale școlilor existente. Nu există în acest moment nici o procedură clară de reglementare a transferurilor operate de la bugetul de stat pentru investiții capital pe școli, și singurul criteriu care este respectat în prezent este legat de afilierea primarilor din aceste localități la un partid de guvernământ.

3. Investită cu competența de a re-distribui finanțarea pentru educație, administrația raională ia decizii contestabile de fiecare dată când autorizează transferurile pentru educație de la bugetul public spre bugetele locale. Școlilor li se repartizează sume estimate în funcție de anumiți coeficienți, care nu sunt prevăzuți de legislație, astfel încât ispita de a discrimina pe unii în favoarea altora este prea mare, producând discrepanțe intra-regionale și frustrări locale. Studiul demonstrează existența unor alocații / transferuri destul de inegale, estimate pe numărul de elevi, fără a exista aparent nici o justificare în acest sens.

4. Creșterea anuală a cheltuielilor pentru educație în RM, ca parte din PIB și din veniturile bugetului public, nu este transformată automat într-un stimulent eficient de îmbunătățire a situației școlilor pre-universitare și primare. Sistemul actual de educație public nu devine astfel mai stabil sau mai atractiv pentru profesorii școlari ori elevi. Drept urmare, învățătorii și personalul non-didactic devin an de an mai săraci și mai puțin interesați în rezultatul muncii lor finale. În lipsa unei strategii efective de descentralizare a sistemului educației publice, școlile vor rămâne subdezvoltate, slab finanțate și axate pe alte obiective (de supraviețuire) în loc de a crește calitatea educației primare și secundare.

5. Școlile sunt extrem de vulnerabile la influența politică și capacitatea administrativă a unor entități extra-școlare (autoritățile locale și raionale gestionează în mod independent de managementul școlilor toate transferurile operate pentru educație de la bugetul public), ceea ce reduce responsabilitatea pentru rezultatul final, și utilizarea eficientă a resurselor. Pe de altă parte, cei mai mulți dintre actualii directori ai școlilor primare, gimnaziale și liceale, nu au calificarea potrivită pentru a se ocupa de managementul instituțiilor lor. În calitate de manageri școlari, aceștia sunt fie profesori, investiți provizoriu și pentru alte responsabilități administrative, fie se ocupă doar de cerșitul de resurse suplimentare de la autoritățile care patronează aceste instituții. Asociațiile de părinți, business, autorități ierarhice.

6. Potrivit estimărilor noastre, până în 2015, numărul de copii de vârstă școlară vor reprezenta doar 55% din numărul de copii înmatriculați în anii 1995-2000, ceea ce va agrava puternic situația

finanțării școlilor pre-universitare din RM, dacă se va păstra actualul sistem de finanțare și bugetare a școlilor. Școlile sunt administrate prost, folosind în mod necorespunzător spațiul pe care-l dețin. Se păstrează o rată exagerat de mică, care nu se justifică, de elevi față de profesorii școlari. Această stare de lucruri trebuie considerată pentru a identifica căi de reformare a sistemului educației publice.

7. Finanțarea instituțiilor educației publice obligatorii este adeseori incompletă. Autoritățile centrale au decis în câteva rânduri să aloce din bugetul public național bani doar pentru primele 10 luni de activitate a școlilor din sistem, sperând că, pentru ultimele 2 luni ale anului, vor putea reorienta colectările suplimentare la bugetul public consolidate, prin rectificări suplimentare la legea bugetului de la mijlocul anului. Această practică trebuie să înceteze, pentru că estimările noastre arată că aceste colectări vor fi tot mai mici în următorii ani. Și alte practici dubioase trebuie anulate, cum este creșterea salariilor la profesorii școlari, fără a se indica sursa/autoritatea, care trebuie să crească aceste salarii. Aceste practici neloiale în raport cu autoritățile locale compromit autoritățile statului și destabilizează funcționarea sistemului de educație publică.

8. Sistemul educației publice obligatorii nu reprezintă în acest moment un domeniu atractiv pentru tinerii absolvenți de universități. Ca și alte sectoare bugetare, sistemul educației publice nu este focalizat pe rezultate, ori pe cerere, ci pe ofertă. Învățătorii nu sunt selectați după fișe de post, ci fișele de post sunt scrise pentru ca să reflecte ulterior abilitățile și calificările disponibile. Aceasta afectează în mod direct calitatea procesului educației naționale. Același lucru se referă și la calificarea managementului școlar: lipsa autonomiei și auto-guvernării școlare face personalul administrative iresponsabil față de obiectivele de eficientizare și creștere a calității serviciilor furnizate. Școlile nu tratează elevii în calitate de clienți și beneficiari finali ai procesului de educație, ci doar în calitate de „supliment la salariu".

9. Micile școli rurale și urbane devin tot mai puțin atractive pentru copii. Atunci când aceste școli nu pot obține finanțări nici măcar pentru strictul necesar de achitare a salariilor, profesorii școlari sunt greu de menținut, iar calitatea educației se erodează cu fiecare an. În aceste condiții, școlile servesc mai degrabă ca "plătitori de salarii" pentru învățătorii acestora, decât în calitate de ofertanți de servicii educaționale pentru localitățile lor. Din acest motiv, colectivul pedagogic al școlilor mici nu este motivat să performeze, și nu poate atrage noi resurse umane în dezvoltarea programelor de educație școlară. Calitatea serviciilor este slabă, ceea ce face ca părinții să încline a-și orienta copiii spre alte școli. Întrucât este dificil de atras tineri absolvenți în școlile mici, adeseori directorii de școală încearcă să compenseze salariile pe care le pot achita acestora pe contul unor cursuri/discipline care nu se predau, ceea ce afectează stabilitatea și consistența programelor educaționale, și procesul educațional în ansamblu. Soluțiile formulate anterior de a re-califica anumiți profesori școlari pe cursuri multidisciplinare nu au dat până în prezent rezultate satisfăcătoare.

10. Școlile sunt afectate negative de distribuția inegală a transferurilor către autoritățile locale, astfel încât municipalitățile cu mai multe venituri primesc transferuri suplimentare la bugetele lor, utilizându-le cu toată discreția, în timp ce comunele mai sărace primesc mai puțin decât au planificat, datorită priorităților concurente aflate pe agenda autorităților locale. Procesul bugetar este destul de netransparent între diferite niveluri de autoritate public în RM, ceea ce creează oportunități largi de alocare ineficientă a resurselor, conduce la scăderea calității administrării publice, și alimentează lezarea drepturilor și cetățenilor RM.

11. Actualmente, observăm o tendință în creștere de relocare a elevilor din instituțiile gimnaziale și secundare, după clasele primare, direct spre licee.

Recomandări de politici în domeniul educației

1. Educația publică în RM are nevoie de un pachet urgent și comprehensiv de inițiative pentru descentralizare și eficientizare. Aceasta ar trebui să genereze descentralizarea competenței de

a achita salariile de către administrația raională, menținerea școlilor – competența corpului de management al școlilor și asociațiile parentale. Acest model de descentralizare ar trebui să ofere suficiente instrumente pentru a raționaliza utilizarea judicioasă a resurselor bugetare, asigurând instituțiile educației preuniversitare cu suficientă autonomie școlară, în timp ce autoritățile locale ar trebui să-și păstreze calitatea de "supraveghetori" și autorități competente, cu care se poate crea parteneriate pentru obiective punctuale. În acest fel, școlile ar putea judeca un rol mai important în menținerea și dezvoltarea serviciilor de calitate, scăpând de sub tutela autorităților locale și trecând la o fază superior nouă de gestionare a programelor de studii.

2. Descentralizarea implică un transfer considerabil de resurse și autoritate spre școli, acestea având nevoie de creșterea competenței manageriale, crearea unor mecanisme de administrare eficientă a resurselor, planificare și monitorizare a rezultatelor, crearea de condiții adecvate pentru buna funcționare a școlilor, marcând astfel o diferență radicală de la actualul sistem hipercentralizat spre un model de educație publică mai flexibilă, întemeiată pe autonomia școlară și competențe coordonate. Investițiile capitale în școlile din RM trebuie să fie implementate prin intermediul unui program național, bazat pe priorități și politici pe termen lung, proceduri transparente și credibile, care să asigure acordarea de finanțări echitabile, juste și eficiente.

3. Finanțarea bugetară a unor studenți la universitățile pedagogice din RM ar trebui să fie efectuată prin intermediul raioanelor, și nu direct către universități, menținând astfel la nivel local instrumentul de atragere a absolvenților în sistemul școlilor publice, raioanele fiind autoritățile cele mai apropiate de necesitățile de cadre pedagogice ale școlilor pre-universitare. În prezent, universitățile sunt total deconectate de la necesitățile primare ale procesului educației publice obligatorii. Această schimbare ar putea crește cu mult transparența alocațiilor de la buget, readucând absolvenții de la universități în școlile care au aceste necesități, motivând autoritățile locale să trateze mai responsabil cheltuielile pentru educație aflate la dispoziția lor.

4. Ministerul Educației ar trebui să descentralizeze competența de creare ori de închidere a școlilor către autoritățile raionale (sub-naționale), concentrându-se asupra creării și menținerii de standarde în educație, supraveghere asupra implementării programelor naționale, conținutului curricular, și evaluarea rezultatelor specifice a politicilor implementate. Instrumentul de acreditare a școlilor trebuie să devină o resursă puternică de schimbare și modernizare a sistemului educației publică spre obiectivele stabilite strategic pe plan național. Ministerul Educației trebuie să încetățenească elaborarea unor Evaluări anuale și bi-anuale asupra implementării reformelor anunțate, ajustând gradual politicile necesare.

5. Implementarea modelului de descentralizare a educației pre-universitare va cere din partea statului o finanțare sporită pe termen scurt – primii 2-3 ani, și pe termen mediu – 3-5 ani. Estimăm că cheltuielile pentru educație ar trebui să crească de la 7-8% din PIB în prezent până la 10% în perioada de lansare a modelului descentralizării educației, urmând să descrească ulterior, pe termen mediu, până la 7%.

6. Conceptul reformei în educația publică trebuie să sprijine ideea unor servicii educaționale calitative pe plan național, și nu să justifice menținerea unor școli mici, în care rata de elevi la un profesor școlar este mult mai mică decât oriunde în Europa, aproape egal cu numărul elevilor pe care îi instruiesc, și fără nici o șansă ca în următorii ani să schimbe acest decalaj demografic. Este nevoie de un efort serios pentru a monitoriza și cartografia necesitățile educaționale locale, luând în considerație tendințele demografice, modelele de repoziționare ale instituțiilor educaționale la nivel teritorial, asigurând transportul public pentru elevi și profesori, separarea școlilor în funcție de nivelul de educație public.

7. Salariile trebuie să fie mărite pentru profesorii școlari cel puțin la nivelul salariului mediu pe economie. Luând în considerație disparitățile existente pe plan regional, noi propunem ca nivelul salarial să fie decis pe plan local (raional), care ar putea avea mai multe motive să decidă asupra priorităților de salarizare, nivelul de efort pedagogic în acest sens, în corespundere cu necesitățile locale.

ANEXE

Annex 1: The structure of the households' consumption, %

	2003			2004			2005		
	Total	Urban	Rural	Total	Urban	Rural	Total	Urban	Rural
Food and non alchoolic beverages	56,6	48,5	62,8	56,4	48,0	63,8	54,2	46,9	61,3
Alchoolic beverages, tobacco	3,4	2,4	4,2	3,1	2,3	3,8	2,7	1,7	3,6
Cloths and footwear	8,4	9,6	7,6	8,1	9,2	7,1	7,9	9,6	6,2
Housing and comodities	12,0	14,7	9,9	12,2	14,1	10,5	14,5	15,2	13,8
Housing utilities	3,3	3,3	3,4	3,2	3,8	2,7	2,7	2,8	2,7
Health	4,4	4,5	4,3	3,9	4,3	3,4	3,6	3,7	3,6
Transportation	3,2	4,2	2,4	3,4	4,7	2,4	3,8	5,2	2,4
Communications services	2,1	2,9	1,5	2,9	3,4	2,4	3,4	3,9	3,0
Entertainment	2,2	3,3	1,3	2,5	3,8	1,4	2,3	3,0	1,5
Education	1,1	1,5	0,9	1,0	1,2	0,8	0,9	1,6	0,2
hotel, restaurant, canteen	0,7	1,5	0,1	0,6	1,3	0,1	1,1	2,2	0,1
Others	2,6	3,6	1,6	2,7	3,9	1,6	2,9	4,2	1,6

Source – www.statistica.md

Annex 2: Public expenditure of education

	Moldova				**Europe & Central Asia**		**Low income**	
	1980	**1990**	**2000**	**2004**	**1980**	**2004**	**1980**	**2004**
Public expenditure on education (% of GNI)	..	*5*	4	*5*	..	*4*	..	**..**
Expenditure per student (% of GNI per capita)								
Primary	..	..	13	*17*	..	*12*	..	**..**
Secondary	..	..	21	*26*	..	*16*	..	**..**
Female teachers (% of total)								
Primary	..	*97*	97	98	..	*92*	..	***46***
Secondary	..	..	..	..	..	..	..	**..**
PARTICIPATION IN EDUCATION								
Female pupils (% of total)								
Primary	..	..	49	49	..	*48*	..	***46***
Secondary	..	..	50	50	..	*48*	..	***44***
Gross enrollment rate (% of age group)								
Primary								
Male	..	*93*	86	85	..	*103*	..	***105***
Female	..	*93*	85	85	..	*101*	..	***94***
Secondary								
Male	..	*77*	71	72	..	*95*	..	***50***
Female	..	*83*	72	75	..	*90*	..	***41***
Tertiary								
Male	..	..	24	27	..	*43*	..	***11***
Female	..	..	32	37	..	*52*	..	***7***
Net enrollment rate (% of age group)								
Primary								
Male	..	*89*	80	78	..	..	..	***82***
Female	..	*89*	78	77	..	..	..	***75***
Secondary								
Male	..	..	67	67	..	..	..	**..**
Female	..	..	70	70	..	..	..	**..**

Number of unenrolled children (thousands)								
Primary								
Male	..	..	26.474	22.822	..	*1439*	..	**..**
Female	..	..	26.975	22.109	..	*1669*	..	**..**
EDUCATIONAL OUTCOME								
Progression to grade 5 (% of cohort)								
Male	..	..	..	..	..	..	..	**..**
Female	..	..	..	..	..	..	..	**..**
Primary completion rates								
Male	..	..	*94*	91	..	95	..	**78**
Female	..	..	*95*	92	..	94	..	**70**
Expected years of schooling								
Male	..	..	..	..	..	..	..	**..**
Female	..	..	..	..	..	..	..	**..**
Youth literacy rate (% of people aged 15-24)								
Male	..	99.8	..	99.5	..	99.3	..	**81.3**
Female	**..**	**99.8**	**..**	**99.5**	**..**	**98.4**	**..**	**66.5**

Note: Data in italics refer to the most recent data available within the two years of the year indicated

Annex 3: Pre-school institutions by form of ownership

	1998	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Preschool institutions	1399	1201	1135	1128	1192	1246	1269	1295	1305
Public	1161	1090	1094	1110	1177	1234	1261	1292	1304
Non-public	238	111	41	18	15	12	8	3	1
Children, thousand	126,0	101,0	93,7	96,5	104,0	106,5	109,7	113,1	116,2
In public institutions	111,6	94,2	90,9	95,5	103,2	105,8	109,1	113,0	116,2
In non-public institutions	14,4	6,8	2,8	1,0	0,8	0,8	0,5	0,1	0,06
Places, thousand	166,6	152,4	143,7	145,6	150,2	154,0	156,1	159,1	159,6
In public institutions	150,0	143,5	139,4	144,0	148,7	152,8	155,2	158,9	159,5
In non-public institutions	16,6	8,9	4.3	1,6	1,5	1,2	0,9	0,2	0,1

Annex 4: Repeaters

	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Total	7499	5386	7294	7668	5685	2386	2043	1007	649	475	
Grades 1-4	3255	2402	2618	2749	2027	907	775	491	306	240	
Grades 5-9	4130	2945	4645	4864	3627	1446	1253	498	341	235	
Grades 10-11/12	114	39	31	55	31	33	15	18	2	-	

Source: Children of Moldova, UNICEF Collection of statistical data on children

Annex 5: Ratio of Teachers and Children in pre-university institutions, 2008

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
Teachers, total	42271	42537	41631	42605	41005	40877	39173
Unders 3 years	3339	3321	3632	3794	3442	3468	3214
3-8 years	4109	4009	3633	3867	3687	3762	3734
8-13 years	5587	5477	5029	4481	3968	3707	3476
13-18 years	7235	7222	6684	6271	5809	5236	4811
Over 18 years	22001	22508	22653	24192	24099	24704	23938
Retirement age	2871	2792	2807	3361	3874	4576	5263



INSTITUTUL PENTRU DEZVOLTARE ŞI INIȚIATIVE SOCIALE “VIITORUL”