

## NOTE PE MARGINEA ATELIERELOR CBTM ÎN EDUCAȚIE ÎN CADRUL INIȚIATIVEI „ȘCOALA MEA”

Data publicării: Martie 2015

*Una din prioritățile declarate ale Guvernului în Strategia Națională de dezvoltare 2012-2020 este asigurarea unui învățământ de calitate. Reformele demarate (optimizarea școlilor, adoptarea unui nou Cod al Educației, revederea procesului de finanțare în sistemul de învățământ – finanțarea per elev) demonstrează angajamentul autorităților, iar bugetele reflectă suportul financiar pe care aceste măsuri îl vor primi pentru a fi realizate. Procesul bugetar în educație este unul cu atât mai important, cu cât are influență asupra tuturor cetățenilor Republicii Moldova, care la etape diferite fie sunt formați fie beneficiază de rezultatele acestuia în sectoarele economiei. Deci, putem spune, pe bună măsură, că actorii implicați în acest sector sunt toți cetățenii RM, Ministerele relevante, toate autoritățile publice locale de nivelul I și II. Finanțarea educației are loc și ea din contul Bugetului de stat, Bugetelor Unităților Administrativ Teritoriale de nivelul I și II.*

### Transparența și implicarea principalilor stakeholderi la etapa CBTM

Asigurarea transparenței în educație este un proces pe atât de important pe atât de complicat din perspectiva numeroșilor actori implicați dar și diversității surselor de finanțare pentru instituțiile de învățământ.

CBTM este documentul care prezintă prognoza macroeconomică pe termen mediu, la fel ca și cadrul de cheltuieli pentru realizarea politicilor promovate de către Guvern. Principalul scop al acestui document este de a crea un cadru de așteptări realiste pentru toți actorii implicați în procesul bugetar. De asemenea, acesta oferă o fundamentare a deciziilor de politici care urmează a fi luate de către Executiv. Deși la această etapă, bunele practici se axează mai mult pe asigurarea unui proces de informare calitativ, relevant și în timp util, punând accent mai puțin pe componenta de consultare și participare, cele mai bune practici OECD văd implicarea publicului la elaborarea CBTM, ca un instrument de responsabilizare bugetar-fiscală și popularizare al acesteia. Astfel, informarea devine insuficientă fără asigurarea unei platforme de discuții/votare a proiectelor menite să implementeze politicile și strategiile naționale. Principalul document elaborat în cadrul CBTM și pus în discuție, a fost Strategia sectorială de cheltuieli în educație 2015-2017.

Asigurarea transparenței la etapa elaborării bugetelor are două etape distincte<sup>1</sup>. În primă instanță, beneficiarii sunt informați despre cum pot să participe la identificarea priorităților de politici, după care, la elaborarea bugetelor care ar asigura implementarea politicilor și despre limitele de cheltuieli în care aceste bugete trebuie să se includă.

Responsabili de informare sunt la nivel local, direcțiile raionale de învățământ și managerii instituțiilor de învățământ. Beneficiarii sunt în primul rând elevii și asociațiile de părinți, dar și alte grupuri de interes, organizații ale societății civile, antreprenori. La nivel național, responsabili de informare sunt Ministerul Finanțelor în primul rând, ca principal actor în determinarea cadrului de transparență bugetară și Ministerul Educației, ca principalul actor responsabil de elaborarea politicilor la nivel de țară.

Tot la această etapă, este necesar să fie publică informația despre cadrul instituțional în care va avea loc elaborarea bugetelor instituțiilor de învățământ, astfel spus identificarea responsabililor și responsabilităților, sau altfel spus, despre cine și cum este asigurată legătura dintre școli (instituții de învățământ) și anturajul acesteia. Acest lucru este cu atât mai important cu cât oferă posibilitatea de a răspunde clar la întrebarea cine decide modul de alocare a banilor pentru realizarea proiectelor în sistemul de învățământ per general și la nivel de instituție de învățământ, în particular. La etapa

<sup>1</sup> <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/Zamboni.pdf>

de informare este necesar ca beneficiarii să cunoască detalii despre sursele de finanțare și destinația lor în cazul în care acestea diferă. Nu în ultimul rând este important ca la această etapă, beneficiarii să cunoască oportunitățile de implicare pentru toate etapele procesului bugetar.

Din păcate, procesul de informare atât la nivel local cât și la nivel național este unul defectuos, el limitându-se la publicarea principalului document elaborat la această etapă. Percepția generală a autorităților publice implicate în proces, este că transparența bugetară este redundantă și inutilă, de cele mai multe ori nerespectându-se principalele prevederi legale. Nu există o practică de consultare a bugetelor instituțiilor cu principalii beneficiari, prioritățile identificate în Strategie nefiind suficient de argumentate, dar nici discutate cu principalii actori din domeniu, de cele mai multe ori deciziile despre noile politici care urmează a fi implementate fiind luate exclusiv la nivelul autorităților publice centrale.

A doua etapă presupune discutarea informată a proiectelor (vezi etapa precedentă), unde membrii comunității, pot lua decizii informate despre care proiecte sau programe vor fi implementate și prioritizarea acestora. Anume la această etapă, este necesar ca personalul tehnic din cadrul direcțiilor raionale (mai apoi din cadrul ME și MF în cadrul grupurilor de lucru sectoriale din cadrul CBTM), să vină cu explicații clare despre cum este mai bine să fie cheltuiți banii publici. Ei sunt cei care dispun de informațiile relevante despre viabilitatea unui sau altui proiect fie în lansare fie în desfășurare. Principalele probleme la acest capitol țin în special de modul în care sunt identificate prioritățile de politici, repartizarea optimă a resurselor pe diferite sectoare ale educației, legătura dintre reformele promovate și alocările bugetare, dar și dintre performanța sectorului și banii cheltuiți în educație, vezi Figura 1. O limitare la acest capitol o constituie și reprezentativitatea scăzută a actorilor din domeniu în cadrul grupurilor sectoriale de lucru în CBTM, care sunt formate în baza ordinului ministrului educației, neexistând un regulament care ar descrie modul de formare al acestora. Mai mult, nu este asigurată o comunicare foarte bună dintre actorii la nivel local și cei implicați la nivel central, iar conducătorii de instituții /managerii financiari nu sunt suficient de mult implicați în planificarea bugetară, aceasta pe lângă faptul că nici asociațiile de părinți și elevi nu sunt informați despre cum ar putea contribui la o mai bună repartizare a banilor din educație.

**Identificarea și formularea priorităților de politici în strategia de cheltuieli 2015-2017.** Inconsistența politicilor din Strategia de cheltuieli 2015-2017 în cele naționale pune în pericol realizarea acestora. Astfel, doar 1/3 din obiectivele de politici naționale au o reprezentare financiară în Cadru bugetar pe termen mediu, cu toate că planurile de acțiuni la nivel național prevăd demararea unor acțiuni de politici din strategiile naționale, anume în această perioadă. Lipsa unei perspective financiare de realizare a politicilor naționale în documentele de buget riscă să compromită realizarea obiectivelor propuse, sau cel puțin să le amâne. Un pericol îl reprezintă și realizarea unor acțiuni fragmentare, care nu vor contribui la rezolvarea problemelor din domeniu.

**Repartizarea optimă a resurselor pentru toate sectoarele (nivelele) din educație.** Repartizarea optimă și echilibrată a resurselor disponibile pe toate componentele de învățământ este crucială în asigurarea unui sistem calitativ de educație. Învățământul liceal va continua să fie unul din cele mai finanțate nivele ale învățământului, cu o creștere a finanțării, în condițiile în care în ultimii trei ani încadrarea elevilor la acest nivel a scăzut cu 9,4% și este în continuă descreștere. În același timp, numărul instituțiilor de învățământ de nivel liceal a fost cel care a scăzut cel mai mult (23%) în urma optimizării instituționale din sector. Astfel, realitățile sectorului spun că o creștere ale alocațiilor nu numai că este discutabilă, dar opțional ar fi necesară redirecționarea acestor bani pentru dezvoltarea învățământului vocațional, mediu de specialitate și ale altor sectoare. De asemenea, nu sunt clare discrepanțele mari dintre nivelul cheltuielilor pentru educația timpurie (22%) și cel primar (1%). În privința învățământului superior există o impresie eronată privind faptul că este supradimensionat. Numărul actual de studenți la 10000 de persoane este de 270, cu tendință de scădere și este net

inferior mediei pe UE și statele vecine. Strategia nu conține măsuri pentru a redresa această situație și a aduce învățământul superior din Moldova la o dimensiune optimală și a asigura o finanțare pentru un învățământ superior de calitate.<sup>2</sup>

**Nivelul „corect” de cheltuieli în educație.** Nivelul de cheltuieli pentru educație de 7% din PIB este unul mare sau mic? Care este criteriul după care putem judeca sau stabili acest nivel? Este o chestiune fundamentală la care se necesită un răspuns. Compararea cu cheltuielile din anii precedenți este utilă pentru a vedea dinamica, însă aceasta nu este suficient pentru a înțelege cât de aproape suntem de situația la care dorim să ajungem. Astfel, pentru a avea o planificare efectivă în sector, avem nevoie de programe detaliate de dezvoltare pentru diferite componente și elemente din educație. În acest caz Strategia Sectorială de Cheltuieli în Educație ar fi posibil de elaborat în totalitate în baza acestor programe.

**Este învățământul vocațional o prioritate?** Deși recunoscut drept prioritate în strategiile naționale, învățământul vocațional nu are o acoperire financiară care ar permite dezvoltarea acestui sector. Astfel peste 95% din acțiunile finanțate în documentele de buget actuale nu sunt decât menite să conserve situația actuală, și doar de la 2% la 5% din totalul finanțărilor pentru 2015-2017 sunt bani pentru realizarea noilor politici. În condițiile angajamentelor de reformare a sectorului, confirmate odată cu semnarea Acordului de Asociere de către Guvernul Republicii Moldova, dar și ale angajamentelor financiare asumate de către Comisia Europeană în valoare de 25 de milioane de euro, lipsa unei viziuni clare de dezvoltare a învățământului vocațional riscă ca implementarea măsurilor de politici să fie una grăbită, sau nefondată sau insuficient de argumentată și consultată cu actorii din domeniu.

**Salarizarea cadrelor didactice.** Deși problema salarizării cadrelor didactice a fost abordată practic în toate documentele de politici naționale elaborate încă de la începutul anilor 2000, mai recent în Strategia de dezvoltare a educației pentru anii 2014-2020 „Educația-2020” această problemă nu este suficient de bine descrisă nici în această Strategie de cheltuieli (2015-2017). Problema salarizării este cu atât mai stringentă cu cât 37.2% din salariații din domeniu au un salariu mai mic decât salariu minim pe economie, față de 15% din angajații din sectorul real, majoritatea practicând activități care au nevoie de un nivel de calificare scăzut, pe când cadrele didactice antrenate în sistemul de învățământ au un nivel de calificare înalt, iar pentru formarea inițială ale acestora a fost nevoie de investiții considerabile. La fel nu este clară viziunea asupra formării continue ale cadrelor didactice, această măsură de politici nefiind practic acoperită financiar, ceea ce pune în pericol asigurarea capacităților sistemului cu profesioniști de calitate, dar și limitează cadrul de motivații pentru păstrarea acestora în sistem.

Această problemă poate fi rezolvată doar cu implicarea tuturor actorilor din domeniu, dar și condiționată de existența unei viziuni clare despre cum vedem asigurarea sistemului cu resurse umane de calitate. La fel de importantă este și realizarea limitelor de cheltuieli pentru realizarea acestei politici, pentru a crea așteptări realiste pentru cadrele didactice care sunt deja în domeniu, sau viitorii profesioniști.

**Reprezentanța în grupul sectorial de lucru.** Majoritatea problemelor de planificare a cheltuielilor în documentele bugetare țin de slaba reprezentare ale actorilor implicați în domeniu în grupul sectorial de lucru. Astfel, în componența acestuia intră doar reprezentanți ai sectoarelor la nivel central. Nu avem reprezentanți ai instituțiilor pentru diferite nivele ale învățământului, ale asociațiilor de părinți, elevi și studenți, dar nici ale antreprenorilor, sau ale instituțiilor publice care beneficiază de produsele sectorului de învățământ. În acest caz, o limitare o constituie lipsa unui regulament care ar

---

<sup>2</sup> Rezumat al Mesei Rotunde: Strategia Sectorială de Cheltuieli în Educație 2015-2017

descrie modul în care este constituit grupul de lucru, care în prezent este format în baza ordinului ministrului, iar modul de alegere a participanților nu este unul foarte transparent.

**Dezvoltarea Bazei tehnico-materiale.** În Strategie este menționată pe dreptate subdezvoltarea bazei tehnico-materiale. Totodată, sumele alocate dezvoltării bazei tehnico-materiale nu întotdeauna își găsesc o argumentare riguroasă. La baza alocării mijloacelor financiare pentru acest obiectiv nu întotdeauna există o strategie de atingere a acestuia. Mai mult ca atât, în unele cazuri, ca răspuns la obiective majore se vine cu acțiuni fragmentare, ce se referă la instituții concrete, cu impact izolat, care în final nu este clar cum o să rezolve problema de fond.

### **Limitarea accesului la învățământul liceal și gimnazial**

În general, politica de optimizare a numărului de licee aduce roade pozitive. Bugetarea per elev favorizează calitatea în educație, inclusiv prin selecția naturală a cadrelor didactice. Instituțiile mai mari vor avea mai multe resurse din care ar trebui să poată să invite la lucru cele mai bune cadre didactice. Însă, la moment acest lucru nu se întâmplă, atractivitatea posturilor scade din cauză că cadrele didactice sunt suprasolicitate, îndeplinind o mulțime de funcții pentru care nu sunt plătiți.

Optimizarea școlilor pune problema unei mai bune planificări bugetare pentru asigurarea accesului la serviciile educaționale de calitate. Problemele de planificare ale bugetelor instituțiilor se traduce în linii mari în probleme ce țin de transportul elevilor, securitatea acestora și asigurarea alimentării acestora.

Organizarea transportului la școlile de circumscripție în modul actual nu asigură accesul elevilor la activitățile extrașcolare. Astfel, se încalcă principiul accesului echitabil. Altă problemă care nu este luată în calcul la formarea bugetului este securitatea elevilor în școală, în afara școlii, pe perioada transportului. Cine este responsabil de această funcție și care sunt resursele alocate pentru îndeplinirea acesteia? Nu sunt prevăzuți gardieni sau alte forme de protecție. De asemenea, este necesar de menționat că nu se poate, ca astfel de funcții să fie asigurate de cadrele didactice, fără ai recompensa în modul corespunzător.

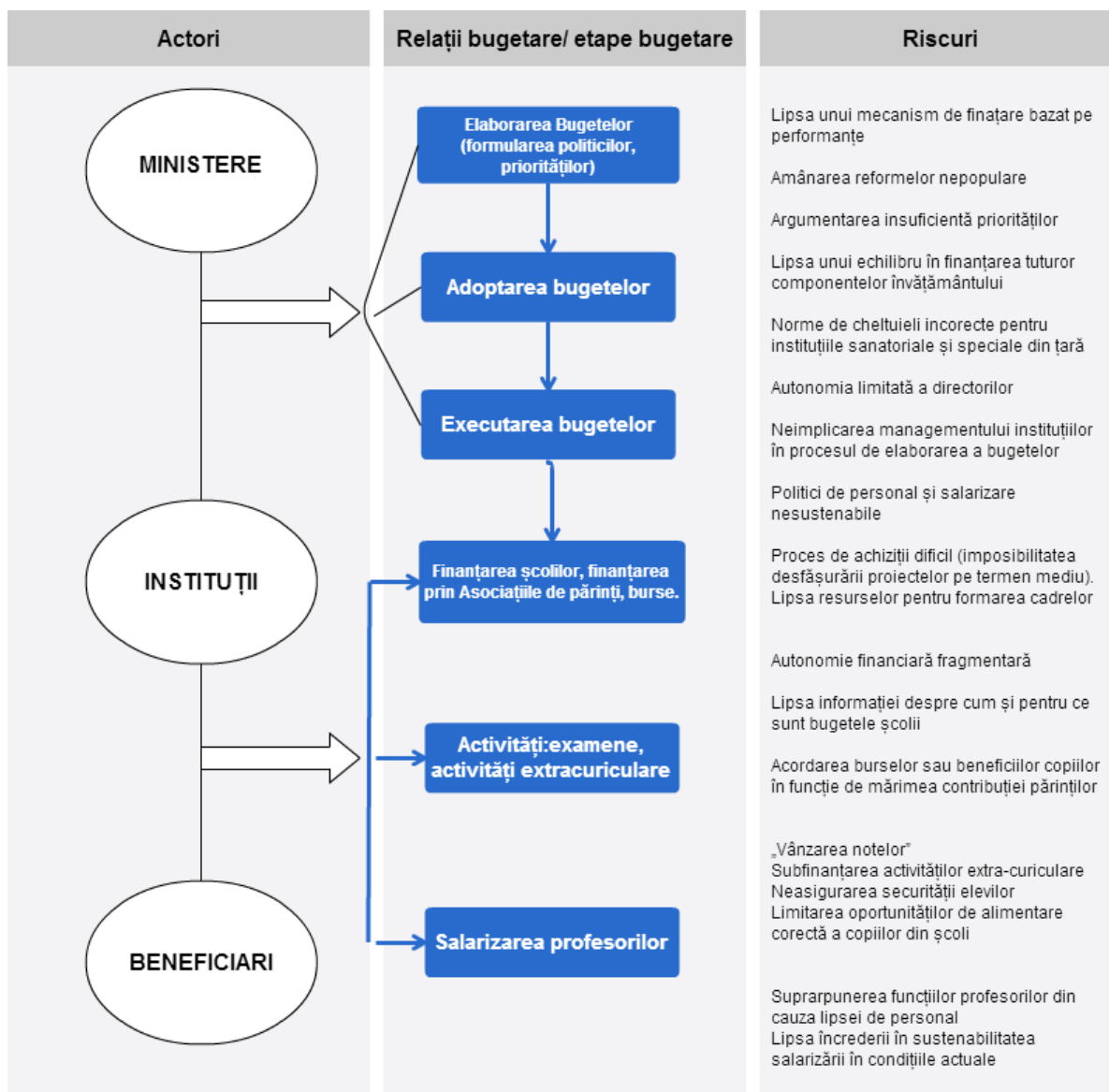
Lipsa alimentării copiilor la nivelele de gimnaziu și liceu este o problemă importantă. Copii, petrecându-și majoritatea timpului la școală nu se alimentează în modul corespunzător, lucru ce contribuie la un nivel înalt de îmbolnăvire. Și mai acut această problemă este pentru copii care nu sunt din localitățile de unde este școala. Astfel este necesară revizuirea conceptului existent, pentru asigurarea alimentației tuturor copiilor, iar în cazul în care se va decide cofinanțarea alimentării cu părinții, este necesar să fie asigurate și drepturile copiilor din familiile social vulnerabile.<sup>2</sup>

### **Concluzii**

Deși asigurarea transparenței bugetare în educație este un proces complex în contextul actorilor implicați, a beneficiarilor dar și a diversității surselor de finanțare, pe parcursul ultimilor ani a fost înregistrată o evoluție în direcția creșterii implicării cetățenilor. Cu referire la etapa de planificare a bugetelor, acest lucru este asigurat la nivel național de participarea grupurilor de interes în cadrul grupurilor de lucru sectoriale CBTM, iar la nivel local, prin asociațiile de părinți și parteneri regionali în educație.

Cu toate acestea, nu sunt asigurate componentele de informare și participare a beneficiarilor la această etapă, acest fapt contribuind la faptul că principalul document elaborat (Strategia sectorială de cheltuieli în educație), nu argumentează modul în care au fost luate deciziile de alocare a banilor pentru realizarea priorităților de politici, nu este orientat spre satisfacerea necesităților beneficiarului și nu oferă o viziune clară despre cum urmează a fi

Figura 1. Procesul bugetar în educație și riscurile neasigurării transparenței în cadrul acestuia



Sursa: Rezumat al Mesei Rotunde: Strategia Sectorială de Cheltuieli în Educație 2015-2017.