

Un studiu de tip *resource-tracking* pe un eșantion de 30 de școli din ciclul I-VIII identifică ineficiențe și scurgeri de resurse din sistem, spune SAR

LUMINI ȘI UMBRE ÎN ȘCOLILE ROMÂNEȘTI



Considerat o veșnică prioritate națională, dar puțin cercetat și înțeles, sistemul pre-universitar de educație din România performează slab și irosește resurse. Deși bugetele au crescut constant în ultimii ani, semnele de redresare întârzie. Acest raport dorește să arunce o rază de lumină asupra realității, în urma unei cercetări în cadrul *Transparency and Accountability Project (TAP)*, o inițiativă internațională comună a *Brookings* și *Results for Development Institute* din Washington DC.

Opinia general împărtășită în România la acest moment este că politicile de descentralizare în educație, după câțiva ani de tatonări, au rămas ezitante, slab coordonate și fără mare conținut, bazate doar pe niște programe pilot de întindere limitată demarate în 2002-2003. Prezentul raport vine să nuanțeze și să detalieze succesele și restanțele în această privință.

Pe de altă parte, cum descentralizarea este un proces cu multe componente, trebuie recunoscut și că sectorul educație nu stă cel mai rău la acest capitol: puținul care s-a făcut reprezintă mai mult decât au avut curajul să încerce alte sectoare de politici publice (sănătate, ordine publică, etc). Majoritatea actorilor din sistem contactați de SAR în cadrul acestui studiu¹ – directori de școli, cadre din

¹ Întreprins pe un eșantion de 30 de școli cu clase I-VIII din patru județe: Neamț, Harghita, Dolj și Brăila.

Inspectoratele Județene, experți independenți, reprezentanți ai părinților – sunt conștienți de stadiul reformelor și de faptul că ceea ce fac ei este muncă de pionierat. Ceea ce nu-i împiedică să privească cu ochi critic evoluțiile (sau lipsa acestora) din sistemul de educație pre-universitară.

1. Probleme instituționale

- Există o puternică **fragmentare în finanțarea educației pre-universitare**, cu salariile cadrelor didactice pe de-o parte, și cheltuielile materiale și de investiții pe de alta complet decuplate. Aceste două fluxuri funcționează aproape ca două politici sectoriale diferite. Lucrul este dăunător în două feluri: (i) autoritățile locale au responsabilități doar pe a doua componentă, deci sunt tentate să ignore complet bugetul total al unei școli; ca atare, investiții care ar scădea costurile de întreținere și ar schimba structura cheltuielilor salariale pe termen lung sunt ignorate, ca și posibilitățile de a folosi economii dintr-un capitol pentru suplimentarea celuilalt (de exemplu, pentru bonusuri salariale); (ii) una din componente manifestă discrepanțe accentuate de la un județ la altul / sau de la ș unitate școlară la alta / deci s-ar putea crea un mecanism de echilibrare pentru a reduce aceste discrepanțe.
- La nivel macro, sistemul se confruntă cu un mare paradox: Ministerul Educației, cel care este responsabil în fața publicului pentru politicile în domeniu, are un control slab asupra alocărilor de resurse în sistem, la nivel central și local. Chiar salariile cadrelor didactice, care formează grosul finanțării și sunt alocate rigid de la centru, sunt în mare parte în afara ariei de control a Ministerului. Apare astfel un **vacuum în procesul bugetar**, astfel încât instituția cea mai interesată de politicile școlare nu poate influența bugetele unităților, nici pe componenta salarii (central), și nici în totalitate pe cea de cheltuieli materiale. Ministerul nu știe la modul sistematic ce și cât investesc administrațiile locale în școli; în urma programului național de reabilitare care a funcționat în ultimii ani, nu se știe dacă nu au apărut cumva efecte de substituție (consiliile locale au redus efortul investițional ca urmare a granturilor centrale). Pentru execuția componentei salariale, principalul actor este Ministerul Finanțelor, care nu se consultă cu Educația sau cu administrațiile locale în proces. **Paradoxul** care apare este deci acela că Ministerul Educației, care este în principiu titularul sectorului și responsabil pentru utilizarea eficientă a resurselor, are o influență redusă asupra alocării și utilizării fondurilor sau resursei umane. Orice economie potențială s-ar putea realiza prin realocări inteligente – oricum un proces dificil și sensibil social – ar dispărea în bugetul național general, constituind o pierdere netă pentru sector. Cu alte cuvinte, actualul sistem crează puternice contra-stimulente pentru raționalizare.
- La nivel micro, conducerea școlilor are încă o capacitate de management și negociere redusă în relația cu autoritățile centrale, local și județene. Obişnuința de a genera susținere în comunitate prin programe extra-curriculare este mică, iar canalele de lobby sunt încă insuficient exploatate.
- Curriculumul național este destul de rigid și centralizat, cu puține ajutări permise în funcție de specificul local (nevoi comunitare speciale). Deschiderea în această privință către partenerii sociali (părinți, firme, societate civilă) este mică; dar este la fel de drept că nici propensiunea acestora de a se implica nu este foarte mare.
- Calitatea învățământului suferă, după cum o arată evaluările internaționale precum cele ale OECD. Indicatorii de performanță sunt la niveluri internaționale medii, dar la coada clasamentului în interiorul UE: România s-a plasat pe locul 34 între cele 42 țări incluse în programul PISA (vezi tabelul). O mare parte din elevii români au scoruri bune, dar există o mare polarizare a performanței: la capătul de sus al scalei scorurile sunt foarte bune, la cel de jos sunt catastrofale. Puțini elevi se regăsesc la niveluri de performanță medie, ceea ce concordă cu tradiționala înclinație către elitism a sistemului românesc de educație, care servește prost clientul mediu. Aceleași concluzii se desprind și din analiza altor evaluări comparative, precum

Scoruri comparative PISA (elevi de 15 ani)²

	Scor
Media OECD	500
Cehia	492
Ungaria	480
Polonia	479
Letonia	458
Bulgaria	430
<i>Romania</i>	<i>428</i>

TIMSS (matematică și științe la nivel de clasa a VIII-a) sau PIRLS (citire și înțelegere a textelor la nivel de clasa a IV-a)³. În plus, România nu reușește să țină pasul cu țintele europene pe politici de educație precizate în Agenda Lisabona: sub 10% abandon școlar timpuriu; cel puțin 85% din totalul populației cu nivelul secundar absolvit până la vârsta de 22 de ani; cel puțin 12.5% din populația adultă înscrisă în forme de educație continuă; reducerea cu 20% a elevilor de 15 ani cu dificultăți de citire; 15% absolvenți de universitate în profile de matematică, științe și tehnologii.

- În ce privește mecanismele de finanțare a școlilor, nu există criterii transparente de alocare a resurselor iar autoritățile locale și centrale nu pot fi făcute responsabile pentru deficiențe sau discrepanțe nejustificate. Din cercetarea SAR nu apare nici o corelație între nivelul finanțării și indicatori obiectivi de performanță sau nevoi (izolare geografică, limbi minoritare, comunitate cu probleme sociale și grupuri de risc, etc). Structura istorică moștenită a bugetelor școlare pare să fie în continuare factorul care prevalează în finanțare, ceea ce reduce presiunile în direcția raționalizării.
- Finanțarea per capita de elev, care să lege mai strâns alocarea resurselor de client (nu de inputuri, ca în prezent), este acceptată în general ca principiu, dar nu s-a trecut la rezolvarea problemelor de aplicare practică a sa. Au existat în ultimii patru-cinci ani multe studii și programe de asistență

tehnică destinate producerii unei formule aplicabile de finanțare pe elev, însă nu s-a trecut niciodată dincolo de simularea teoretică a alocărilor pe un număr mic de școli, în vreme ce procesul bugetar real a continuat după regulile vechi.

2. Determinanții nivelului finanțării

Valoarea media anuală a cheltuielilor totale în eșantionul de școli investigate este €390,700, adică €871 pe elev (vezi tabelul de mai jos). Deviația standard a distribuției este destul de mare (€251). Diferențele dintre venituri și cheltuieli sunt mici (rata de absorbție a fondurilor alocate este 98.4%, cu mai puțin de 10% din școli pe deficit). Nivelul finanțării este de 2.5 ori mai mare decât în 2004 în termeni nominali⁴, însă e greu de spus dacă și performanța a urmat același trend – cel mai probabil, nu.

Comparații venituri / cheltuieli pe elev (2007), eșantionul de 30 de școli; sume în RON

		Venituri totale / elev	Cheltuieli totale / elev
Media		3184	3135
Std. Dev.		905	903
Min		1932	1932
Max		5222	5222
Quart	25	2433	2425
	50	3088	2860
	75	3581	3568

Asemenea diferențe în nivelul finanțării ar trebui să reprezinte o preocupare pentru managerii naționali ai sistemului, în special dacă ele se repetă de la an la an. În afara situațiilor excepționale a unor investiții majore de capital (centrale sau locale), este posibil să avem aici una din măsurile ineficienței și inechității din sistemul pre-universitar de educație, în special ținând seama de faptul că școlile atrag puțini bani suplimentari prin proiecte independente. Cu alte cuvinte, aici este vorba de fonduri publice distribuite automat în sistem și nu există altă explicație a

² www.pisa.oecd.org

³ State of Education Report, Ministry of Education, Research and Youth. (2005, 2006, 2007)

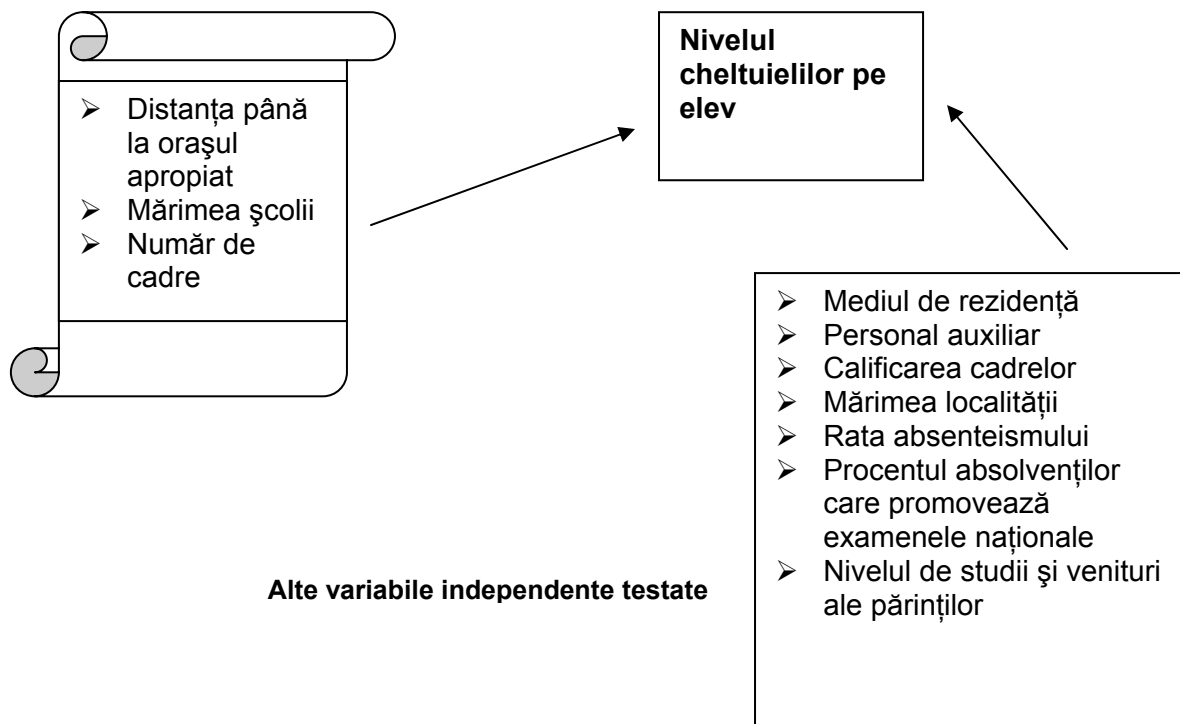
⁴ Dogaru, Ilie (2005) *Average costs in pre-university education*, Ceres Printing House, p. 34.

Sursele de venituri în cele 30 de școli din eșantion (2007)

Salarii: transfer de la centru, %		84.4
Investiții, materiale, întreținere, %	Buget central, %	2.2
	Autoritate locală, %	15.6
	Venituri proprii, %	2.1

SINTEZA VARIABILELOR TESTATE

Variabile independente semnificative



acestor variații decât inerția formidabilă a "costurilor istorice".

Analiza statistică întreprinsă pe eșantionul de 30 de școli confirmă că, într-adevăr, așa ceva tinde să se întâmple. Sinteză rezultatelor din schema de mai sus arată că **singurele influențe semnificative asupra nivelului finanțării** le au:

- Apropierea de un municipiu, în sensul că distanța mai mare de un asemenea centru este asociată cu o finanțare mai scăzută per capita – adică exact invers decât ar fi cerut în teorie criteriul izolării.
- Acest efect nedorit este parțial compensat de faptul că în școlile mai mici (cu mai

puțini elevi) cheltuielile de investiții per capita sunt mai mari, dar acesta este probabil un simplu artifact statistic, și nu e limpede dacă toate aceste investiții sunt până la urmă justificate și sustenabile.

- În fine, numărul de cadre didactice și personal auxiliar existent reprezintă factorul determinant al nivelului finanțării, după cum toate semnele o preziceau, aceasta fiind principala componentă a costurilor istorice.

Este la fel de interesant și grăitor că **alți factori nu exercită o influență semnificativă** asupra nivelului finanțării, deși ar fi fost de așteptat – sau de dorit – să o facă. Între aceștia se numără nivelul de

calificare a cadrelor didactice existente în școală; tipul de comunitate (urban / rural) sau prezența unor grupuri de risc în aria de recrutare a școlii; rata absentismului sau performanța școlii măsurată prin procentul de absolvenți care promovează examenele naționale. Aceste concluzii, împreună cu cele anterioare, nu fac decât să susțină ideea decuplării mecanismelor de finanțare de cele instituționale care determină performanța sistemului.

3. Scurgeri din sistem

Interviurile cu actorii din sistem arată că în general distribuția resurselor se face fără criterii clare – necum să mai fie legată de performanță – în special atunci când e vorba de fonduri pentru investiții. Relațiile informale și lobby-ul personal de la nivelul școlii în sus, suprapus sau nu peste conexiunile politice, par să fie motorul care ține sistemul în picioare.

Cu toate acestea, judecând prin comparație cu alte segmente ale sectorului public în România, educația pare mai puțin afectată de sifonări deliberate de fonduri sau corupție pe scară largă cu implicații financiare. De aceea nu s-a putut aplica direct nici metodologia proiectului TAP ca atare, acesta fiind conceput pe câteva exemple din țările slab dezvoltate în care sistemul de educație pierde fonduri la propriu prin transferurile de la bugetul central către școli.

S-ar putea ca una din cauzele pentru care în România acest sector este relativ mai "curat" să fie lipsa (până de curând) a marilor investiții, astfel încât grosul bugetului constă în salarii transparente și rigide, în care se poate interveni destul de puțin. După cum arată un studiu mai vechi:

"Sectoarele sociale sunt probabil mai puțin afectate de clientelism politic în alocarea fondurilor decât proiectele de infrastructură sau transferurile de uz general pentru autorități locale. În cazul nostru, e posibil ca directorii de școli să nu constituie (încă) actori atât de importanți pe plan local încât să reprezinte o miză pentru partide; sau pur și simplu posibilitatea de a extrage rente e mai mare în proiectele de infrastructură decât în sectoarele sociale *labor-intensive* (Hirschman, 1967), ceea

ce duce la distorsiuni bugetare de supra-investire în primele și sub-investire în ultimele. Nu este deci de mirare că regăsim mai mult clientelism politic în primul caz și mai puțin în al doilea."⁵

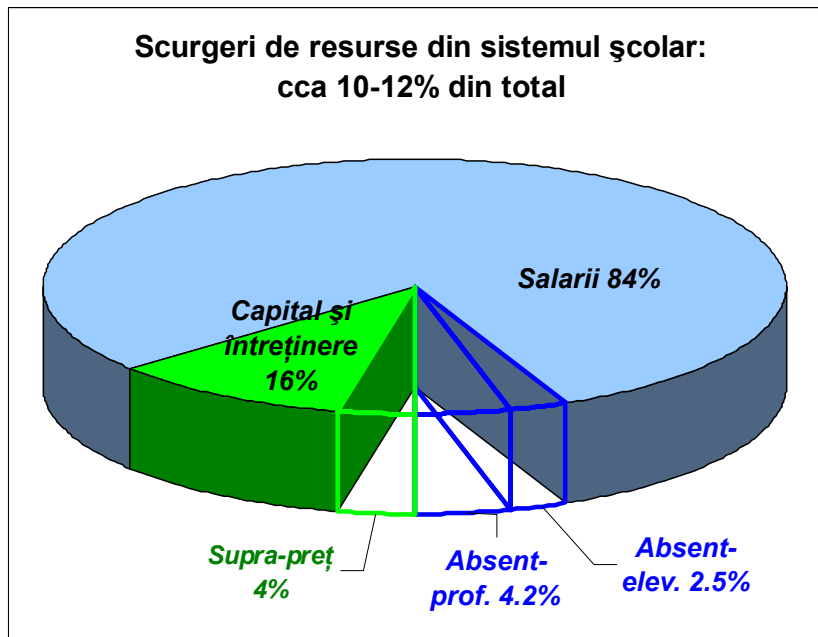
În concluzie, "scurgerile" directe din sistem, documentate în alte părți de lume⁶, nu reprezintă o așa mare problemă în România, deși situația trebuie urmărită cu atenție pe măsură ce cheltuielile de capital cresc: în eșantionul nostru ale reprezintă aproape 16% (vezi tabelul din pagina anterioară). Din acești 16%, mai mult de jumătate sunt fonduri care trebuie cheltuite prin proceduri de achiziție publică: **adică 10% din bugetul școlilor**, la o estimare sumară, echivalentul a aproape €100 anual pe elev. Chiar dacă sumele nu sunt mari, nu trebuie uitat că acestea sunt medii, iar mare parte din ele se pot concentra în anumite unități școlare într-un an.

Eșantionul nostru este prea mic pentru a include un număr semnificativ de proiecte de investiții. Dar experiența unor intervenții similare derulate pe mai mulți ani – de către Fondul Român de Dezvoltare Socială (FRDS), care finanțează proiecte mici în comunități sărace și relativ izolate – stă mărturie pentru dificultățile întâlnite: contractorii nu sunt atrași de asemenea proiecte mici; costurile cresc rapid și sunt greu de documentat; iar beneficiarii neexperimentați administrează greu relația cu contractorii. Per total, s-a observat că prețurile unitare sunt cu atât mai mari cu cât investiția e mai mică și izolată, iar supra-încărcarea facturii, discounturile la calitate și întârzierile în execuție adaugă 30-40% la costurile unitare normale pe piață. Pe eșantionul nostru, aceste pierderi implicite ar însemna **0.4*10% = 4% din veniturile totale ale școlii**.

Celălalt canal principal al "scurgerilor de resurse" îl constituie absentismul, atât în rândul elevilor cât și al cadrelor didactice. Aceasta pentru că timpul respectiv este plătit cu resurse publice, dar dintr-un motiv sau altul el rămâne nefolosit. Estimările noastre

⁵ "Money for Our People? Fiscal Decentralization and Corruption in Romania" *Public Administration and Development*, no. 25, no. 3, pg. 251-267, 2005.

⁶ Reinikka, Ritva & Svensson, Jakob, 2001. "Explaining leakage of public funds," Policy Research Working Paper Series 2709, The World Bank.



pentru rata absenteismului în rândul elevilor arată că aceasta este de aproximativ 2.5-3% din timpul total zi*elev. În rândul cadrelor didactice absenteismul este mai greu și mai delicat de măsurat, însă un studiu la nivel național pe bugete de timp⁷ ne permite să-l estimăm la 3.7-5% din timpul total la clasă finanțat prin salarii. În total, **absenteismul reprezintă deci o pierdere de 6.5-8% din veniturile totale ale școlii.**

Efectul combinat al scurgerii implicite de resurse publice prin cele două canale descrise este prezentat în graficul alăturat: el se ridică la 10-12% din totalul resurselor disponibile la nivelul școlii, după o estimare foarte aproximativă, dar singura posibilă pe datele actuale.

În final, trebuie spus că "scurgerea implicită" de departe cea mai importantă o reprezintă totuși politicile alocative distorsionate din sistemul de educație, prin care banii nu se pierd, dar se cheltuie pe alături de obiectivele majore de politică asumată: ele sunt opace, independente de ținte de echitate sau performanță și incapabile să răspundă la realități sociale schimbătoare. Una peste alta, sistemul rămâne relativ elitist, servind prost clienții de la baza piramidei.

Aceasta nu este deloc o noutate adusă de tranziție, ci o realitate moștenită de la regimul comunist, în special în țări din fosta URSS sau

⁷ Jigau, M (coord) *Students' time budget. An in-depth survey* (2008) Institute of Education Sciences, Bucharest.

Balcani. Scriind despre Iugoslavia, care la momentul acela era totuși unul din statele socialiste liberale și deschise, Vukotic-Cotic observa în 1988:

"Transferurile sociale sunt orientate către populația urbană, și cu cât cineva merge în zona rurală mai departe de oraș, cu atât mai ne semnificative devin acestea... Distribuția transferurilor publice către grupurile sociale este mai inegală decât distribuția inițială a veniturilor."⁸

Eliminarea acestor distorsiuni din politicile sociale este o sarcină care rămâne încă pe agenda de lucru în aceste state.

Societatea Academică din România (SAR)
Eminescu 61, București 2
tel/fax (4021) 211 1477
office@sar.org.ro
www.sar.org.ro

⁸ *Social Transfers and Income Inequality in the Ante-Bellum Yugoslavia, 1988* (Research Paper Series; "Social Expenditures and Their Distributional Impact in Eastern Europe"); World Bank. Quoted in *Governance and Democracy in Bosnia-Herzegovina: Post-Industrial Society and the Authoritarian Temptation*. European Stability Initiative (ESI), www.esiweb.org, pp. 25.