



MINISTERUL EDUCAȚIEI ȘI CERCETĂRII  
CONSILIUL NAȚIONAL PENTRU FINANȚAREA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI SUPERIOR

# Remarci legate de sistemul de finanțare a învățământului superior din România (I)

1997

---

Acest document este pentru informare

George Dincă, Profesor  
Președinte al CNFIS

## **Cîteva remarci legate de sistemul de finanțare a învățămîntului superior în România din perspectiva trecerii la finanțarea globală a universităților (I)**

Cînd se vorbește despre finanțarea globală a universităților se spune, îndeobște, cu o formulare simplistă dar care prinde totuși esența fenomenului, că aceasta înseamnă următoarele: „universitățile primesc o sumă globală, după care se descurcă”.

Unele documente conțin precizări și nuanțări ale acestei încercări de a defini conceptul de finanțare globală. Astfel, în studiul „Direcții ale reformei sistemului de învățămînt superior din România” de Lazăr Vlăsceanu, Cătălin Zamfir și Ioan Mihăilescu citim: principiile reformei de finanțare a învățămîntului superior sînt următoarele:

- ***finanțarea învățămîntului superior reprezintă o prioritate națională;***
- ***reconsiderarea surselor de finanțare a învățămîntului superior*** (ideea esențială este că, dacă pînă acum finanțarea învățămîntului superior era suportată aproape integral din fondurile publice, acum sînt necesare schimbări radicale în sensul atragerii la asigurarea finanțării și a celorlalți beneficiari ai învățămîntului superior: indivizii și întreprinderile);
- ***introducerea finanțării mixte:*** o finanțare de bază, pe baza resurselor financiare publice și o finanțare complementară, provenită din resursele proprii ale instituțiilor de învățămînt superior;
- ***schimbarea modalității de finanțare:*** înlocuirea finanțării pe capitole de cheltuieli cu finanțarea globală;

În continuare, iată precizările despre care vorbeam: în locul finanțării pe capitole de cheltuieli, care face ca instituțiile de învățămînt superior să fie risipitoare și neinteresate în utilizarea cît mai eficientă a resurselor, promovînd totodată un sistem centralist-birocratic, va fi introdusă finanțarea globală. Instituțiile de învățămînt superior ar primi, pe baza unor criterii prestabilite referitoare mai ales la performanțele de instruire și cercetare, o sumă globală și ar gospodări sumele primite, utilizîndu-le în direcțiile pe care le consideră prioritare, doar între anumite restricții, cît mai puține cu

putință, referitoare la legislația financiară, la criteriile de eficiență și de răspundere publică față de utilizarea fondurilor alocate.

▪ ***finanțarea diferențiată a instituțiilor;***

Fără ca autorii studiului să fie foarte tranșanți, ei deschid către ceea ce, la limită, va însemna o „clasificare” a universităților cu reflex practic în politica de finanțare. La momentul elaborării studiului ei se limitau la a spune: *finanțarea trebuie să țină seama de câteva criterii suplimentare*, de exemplu: nivelul învățământului (trebuie introdus un coeficient de finanțare pe nivele - colegial, universitar, post universitar).

Instituțiile acreditate care organizează doctorat vor trebui finanțate nu numai pentru această activitate, dar și suplimentar, întrucât cadrele didactice din aceste instituții au un nivel superior și deci și salarizarea va fi superioară. Prin aceasta se introduce, indirect, o finanțare a performanțelor profesionale și de cercetare ridicată.

Instituțiile care îndeplinesc anumite funcții culturale și științifice specifice trebuie să primească o finanțare și pentru realizarea acestor funcții.

▪ ***instituirea autonomiei financiare a institutelor de învățământ superior;***

Creșterea autonomiei instituțiilor de învățământ superior în gestionarea fondurilor publice alocate, în constituirea resurselor proprii de acoperire a cheltuielilor și în folosirea pe destinații de cheltuieli a veniturilor realizate trebuie să devină efectivă. Creșterea responsabilității financiar-contabile a instituțiilor de învățământ superior față de modul de cheltuire a fondurilor publice *urmează să fie stipulată legislativ* și să se concretizeze în noi mecanisme de gestionare instituțională.

În Legea Învățământului, nu există o referire explicită la finanțarea globală. Referiri indirecte pot fi considerate următoarele:

*Art. 169(2):* „Sistemul de finanțare a învățământului asigură descentralizarea gestionării fondurilor și permite implicarea comunităților locale în alocarea de resurse financiare suplimentare pentru învățământ”.

*Art. 92(2):* „Autonomia universitară vizează domeniile conducerii, structurării și funcționării instituției, ale activității didactice și de cercetare științifică, ale administrării și finanțării”.

*Art. 92(4):* „În plan financiar, autonomia universitară se realizează ca drept de gestionare, potrivit legii și răspunderii personale, a fondurilor alocate de la bugetul public național sau provenite din alte surse, inclusiv a veniturilor realizate din taxele în

valută de la studenții și cursanții străini potrivit criteriilor stabilite de comun acord cu Ministerul Învățământului.”

Fără a pretinde că sublinierile referitoare la finanțarea globală, așa cum apar în cele două documente evocate mai înainte, pot constitui o definiție a conceptului, putem accepta următoarele concluzii (de importanță principială dar, mai ales, practică): autonomia universitară în domeniul finanțării este greu (dacă nu imposibil) de conceput în afara finanțării globale.

Este bine știut că, în sistemul actual de finanțare a universităților, acestea primesc bugetul pe titluri: cheltuieli de personal, cheltuieli materiale și servicii, transferuri, cheltuieli de capital. În conformitate cu legea finanțelor, începând cu trimestrul III al anului, se pot face virări de credite între articolele aceluiași titlu.

Este un cadru mult prea restrictiv, care limitează capacitatea individuală a fiecărei universități de a-și planifica bugetul și de a superviza alocarea resurselor.

Este bine să reamintim că autonomia universitară (cu componenta ei importantă – autonomia financiară), flexibilitatea în plan administrativ și implementarea unei motivații economice mult mai pronunțate reprezintă pârghiile esențiale ale strategiei generale de creștere a eficienței managementului universitar în genere.

Scopul final al exercitării autonomiei financiare este creșterea eficienței și promovarea schimbărilor structurale atât în plan academic cât și administrativ. Sîntem într-un moment în care tendința pe plan internațional, chiar și în țările cele mai dezvoltate, este nu de a spori ci doar de a menține, dacă nu chiar de a diminua fondurile de la bugetul public alocate învățământului superior.

În ceea ce ne privește, o astfel de tendință ar fi în contradicție cu prevederea înscrisă în legea învățământului, conform căreia în România învățământul reprezintă o prioritate națională. E drept, legea prevede un anumit procent din PIB ce trebuie acordat învățământului, dar față de nevoile acestuia, formulate la limita decenței, procentul este departe de a fi satisfăcător. Vom reveni asupra acestui aspect cînd vom analiza, pe scurt, starea actuală a finanțării învățământului superior într-un moment decisiv de trecere la un nou sistem de finanțare.

Aici n-am făcut decît să subliniem o idee: *autonomia universitară*, cu componenta ei esențială – *autonomia financiară* – nu trebuie privită ca scop în sine, ci ca răspuns al universităților în procesul de adaptare la noile condiții de finanțare. Trecerea la finanțarea globală reprezintă, în acest context, o provocare majoră.

Vom încerca să enunțăm și să descriem principalele acțiuni ce trebuie să premeargă trecerea la finanțarea globală.

**A1.** Este necesară o clarificare strategică de esență, la nivel național, vizînd:

- nevoile țării (pe termen mediu și lung) privind forța de muncă superior calificată;
- învățămîntul de scurtă durată versus învățămîntul de lungă durată;
- delimitarea cheltuielilor ce țin de viața studenților de cele ce țin de procesul instructiv propriu-zis;

**A2.** Elaborarea planurilor strategice multianuale la nivel instituțional.

**A3.** Stabilirea criteriilor referitoare la performanțele de instruire și cercetare conform cărora va fi dimensionată suma globală ce va fi acordată de la buget fiecărei universități.

**A4.** Stabilirea „gradelor de libertate” sau, echivalent, „restricțiilor” referitoare la legislația financiară, criteriile de eficiență și de răspundere publică față de utilizarea fondurilor alocate.

Să le luăm pe rînd.

De ce este nevoie să se stabilească necesitățile, la nivel național, privind forța de muncă superior calificată.

Iată de ce: în *suma globală* pe care o *universitate* o va primi de la *bugetul de stat* se vor regăsi următoarele componente: o componentă ce va constitui finanțarea de bază, o componentă acordată în baza satisfacerii criteriilor de performanță (ambele de la bugetul de stat) și o alta provenită din venituri complementare (contracte de cercetare, educație permanentă, surse externe, taxe, etc.).

Componenta ce reprezintă finanțarea de bază se acordă sub formulă după principiul, acceptat în toată lumea, „resursele trebuie să urmeze studenții”, indicatorii de bază fiind numărul studenților echivalenți și costul unitar pe student. În esență, se operează cu două costuri unitare: un cost unitar global (care servește la prospectarea bugetului pe anul financiar viitor) și un cost unitar net (care servește la repartizarea bugetului aprobat pe universități).

Costul unitar global se calculează astfel:

$$C_{ug} = \frac{(CP + CM + CB + CC)}{N_e}$$

unde:

$C_{ug}$  = costul unitar global;

CP = cheltuielile de personal;

CM = cheltuielile materiale;

CB = cheltuielile cu bursele;

CC = cheltuielile de capital;

$N_e$  = numărul studenților echivalenți.

Numărul studenților echivalenți se calculează astfel:

Considerăm profilul ( $P_i$ ) (de exemplu tehnic, umanist, artistic, etc.) și presupunem că, în cadrul profilului ( $P_i$ ), studenții sînt repartizați pe următoarele forme de învățămînt:

$F_1$  - cursuri de zi;

$F_2$  - cursuri serale;

$F_3$  - cursuri la fără frecvență;

$F_4$  - studii aprofundate;

$F_5$  - colegii;

$F_6$  - cursuri post universitare;

$F_7$  - doctorat cu frecvență;

$F_8$  - doctorat fără frecvență;

$F_9$  - cursuri de perfecționare fără frecvență.

Numărul mediu al studenților (fizici) din profilul  $P_i$ , forma de învățămînt  $F_k$  este

$$N_{ik} = \frac{N_{ik}^1 \cdot 7 + N_{ik}^2 \cdot 3}{10}$$

unde:

$N_{ik}^1$  este numărul studenților echivalenți în semestrul II al anului academic în curs, în profilul  $P_i$ , forma de învățămînt  $F_k$

$N_{ik}^2$  este numărul studenților înrolați în semestrul I al anului academic viitor, în profilul  $P_i$ , forma de învățămînt  $F_k$  (de notat că anul academic acoperă perioada de la 1 Octombrie al unui an calendaristic la 15 Iulie al anului calendaristic viitor, în timp ce anul financiar coincide cu anul calendaristic). Numărul studenților echivalenți în profilul  $P_i$  va fi:

$$N_{ie} = \sum_{k=1}^8 N_{ik} p_k$$

ponderea  $p_k$  fiind atribuită formei  $F_k$  după cum urmează:

$$p_1 = 1;$$

$$p_2 = 0.71;$$

$$p_3 = 0.15;$$

$$p_4 = 2;$$

$$p_5 = 1;$$

$$p_6 = 0.15;$$

$$p_7 = 3;$$

$$p_8 = 0.15;$$

$$p_9 = 0.15$$

iar numărul studenților echivalenți pe țară este

$$N_e = \sum_{P_i} N_{ie} .$$

În proiectarea bugetului se operează cu costul unitar global: costul unitar global multiplicat cu numărul studenților echivalenți oferă bugetul estimat al învățămîntului superior.

CNFIS a elaborat un studiu care oferă atât dinamica costurilor unitare cît și estimările pentru anii 1996 și 1997. Este important să distingem în costul unitar global între costul unitar global de instruire  $C_{ugi}$  și costul unitar global de întreținere  $C_{ugi}$ .

Într-adevăr, în programul de reformă a învățămîntului superior se precizează că, în viitor, taxele de studii pot să devină una din sursele proprii de acoperire a cheltuielilor instituțiilor. Ele pot fi introduse și sporite gradual, în final urmînd să asigure acoperirea costurilor medii în proporție de 20%-30%.

Documentul citat nu precizează la ce costuri medii face referință: la costul unitar global sau la costul unitar net. Admițînd că s-a optat pentru unul dintre acestea, la care parte a costului ne vom referi în continuare: la costul instruirii sau la costul întreținerii? Separarea este oricum importantă. Cunoscînd costurile de întreținere și raportînd aceste costuri la cît plătesc studenții pentru masă și casă, va apărea mai clar care este contribuția statului în subvenționare.

Dacă taxele ce vor fi impuse se vor raporta la costul unitar net de instruire, atunci cuantumul lor va putea fi justificat cu următoarele argumente: costul unitar net

este mai mic decât cel global; se ia în considerare doar costul unitar net de instruire; taxa percepută reprezintă atît la sută din acest cost.

Costul unitar net este indicatorul cu care se operează în repartizarea fondurilor pe universităţi, odată bugetul aprobat. El se calculează astfel:

$$C_{un} = \frac{(CP + CM + CB) - R_k}{N_e}$$

unde:

$R_k$  înseamnă cheltuielile pentru reparaţii capitale iar semnificaţia celorlalte notaţii a fost dată mai înainte.

Practic, se procedează astfel: să notăm, pentru simplificare,

$$S = (CP + CM + CB) - R_k,$$

ceea ce dă  $C_{un} = \frac{S}{N_e}$ .

Dacă acest **cost unitar net mediu** este luat ca unitate, atunci **coeficienţii de ajustare** corespunzători **profilelor din învăţămîntul superior** sînt:

|               |       |
|---------------|-------|
| Socio - uman: | 0,849 |
| Tehnic:       | 1,083 |
| Economic:     | 0,679 |
| Medical:      | 1,399 |
| Agronomic:    | 1,383 |
| Muzică-Arte:  | 1,785 |
| Teatru-film:  | 4,399 |
| Sport:        | 0,878 |

Să notăm  $C_i$  coeficientul de ajustare corespunzător profilului  $i$ . Atunci costul unitar mediu pe profil va fi  $C_{un}C_i = \frac{S}{N_e} C_i$ , iar fondurile corespunzătoare profilului  $i$  vor

fi  $\left(\frac{S}{N_e} C_i\right) N_{ie}$ , unde,  $N_{ie}$  reprezintă numărul studenţilor echivalenţi corespunzător profilului  $i$ .

Din aceste simple raţionamente se vede imediat că rezultatele aplicării formulei depind de: numărul studenţilor echivalenţi, coeficienţii de ajustare pe profile, profilul în care este încadrată universitatea. Rafinarea formulei înseamnă estimarea cît mai exactă a



acestor parametri. Primul pas care poate fi făcut imediat este luarea în considerare a profilului complex al majorității universităților din România. Este foarte greu să spui astăzi că o universitate este „pur” umanistă sau „pur” tehnică (excepție fac universitățile de medicină care au un profil clar determinat). Să ilustrăm pe un exemplu simplu. Să presupunem că o universitate are 10.000 de studenți echivalenți în profil tehnic și 5000 de studenți echivalenți în profil socio-uman. Dacă această universitate va fi încadrată în profilul tehnic, ea va primi, pentru cheltuieli curente suma:

$$S_1 = \left( \frac{S}{N_e} C_T \right) 15000$$

unde, reamintim, S este suma globală pe învățământul superior pentru cheltuieli curente,  $N_e$  = numărul de studenți echivalenți pe țară,  $C_T$  este coeficientul de ajustare corespunzător profilului tehnic.

Dacă se ține seama de structura reală a universității, suma pe care va primi-o va fi

$$S_2 = \left( \frac{S}{N_e} C_T \right) \cdot 10000 + \left( \frac{S}{N_e} C_U \right) \cdot 5000 .$$

În prima situație, universitatea este suprafinanțată cu suma

$$S_1 - S_2 = \frac{S}{N_e} (C_T - C_U) \cdot 5000 .$$

Cum, pe 1997 costul unitar net mediu pe țară a fost de ~4000000, asta înseamnă, concret  $S_1 - S_2 = 4000000 \cdot (1.083 - 0.840) \cdot 5000$ .

Ideea este, după cum se vede, simplă: în cazul universităților complexe să se renunțe la „încadrarea” lor într-un anumit profil și să se aloce suma ținându-se cont de profilele ce se găsesc înăuntru. De exemplu, o universitate care are  $N_a^e$  studenți echivalenți în agronomie,  $N_t^e$  studenți echivalenți în domeniul tehnic și  $N_u^e$  studenți echivalenți în domeniul socio-uman, va primi pentru cheltuielile curente suma

$$\left( \frac{S}{N_e} C_a \right) N_a^e + \left( \frac{S}{N_e} C_t \right) N_t^e + \left( \frac{S}{N_e} C_u \right) N_u^e .$$

O rafinare în plus a formulei poate fi obținută drept rezultat al următoarei analize.

Numărul studenților echivalenți pe profil, de exemplu  $P_i$  este, așa cum am văzut

$$N_i^e = \sum_k N_{ik} P_k$$

unde  $N_{ik}$  este numărul studenților fizici în profilul  $P_i$  forma de învățământ  $F_k$  iar  $p_k$  spune de câte ori este mai „scump” un student de la forma de învățământ  $F_k$  în raport cu forma

$F_1$  (cursuri de zi). De exemplu, dacă ne raportăm la forma  $F_4$  (studii aprofundate), atunci  $p_4=2$ . Acest raport a fost considerat același, indiferent de profil. Este însă foarte posibil ca în domeniul tehnic studentul de la studii aprofundate să fie de 2.5 ori mai scump decât cel de la cursurile de zi obișnuite iar în domeniul economic - doar de 1.5 ori. Această rafinare poate și trebuie să fie, de asemenea, luată în considerare. Mai mult, în cadrul aceluiași profil, este evident că raportul poate fi diferit în funcție de subprofile (de exemplu, electric, mecanic, chimic, etc., dacă ne referim la profilul tehnic).

Această nouă rafinare va necesita un volum mult mai mare de date pe care universitățile trebuie să fie capabile să le furnizeze. Evident, acuratețea datelor va influența rezultatul final. Universitățile vor fi primele interesate, prin urmare, în furnizarea unor date acurate și comprehensive.

În sfârșit, a treia sursă de rafinare a formulei, poate cea mai consistentă, o reprezintă estimarea cât mai exactă a numărului de studenți echivalenți.

După cum am văzut, în stabilirea numărului studenților echivalenți roluri importante joacă numărul mediu fizic al studenților, profilul și forma de învățământ (prin coeficienții de ajustare). De unde concluzia că cifra de înrolare în anul I, joacă, la rîndu-i, un rol decisiv.

Acum, fie că această cifră va fi stabilită la nivel central, fie că, renunțându-se la examenul de admitere se va asigura accesul liber la învățământul superior (fie că, de ce nu, pentru o vreme se va adopta un sistem combinat), este important să se știe dacă o universitate formează specialiști într-un domeniu important pentru dezvoltarea economică, socială și culturală a țării, actuală și de perspectivă.

Acest criteriu va deveni esențial în aprecierea planurilor strategice de dezvoltare multianuală pe care universitățile le vor prezenta și care vor face obiectul unui contract cu ministerul (asupra acestei idei vom reveni).

În țările avansate (Franța, de exemplu) activitatea de formare a specialiștilor (inițială și permanentă) se desfășoară într-un cadru planificat, avînd în vedere nevoile actuale ale țării. În acest sens, pe lângă ministerul educației naționale ființează o comisie interministerială de orientare și prospectare a necesarului forței de muncă superior calificate care oferă toate informațiile asupra evoluției cercetării și necesarului forței de muncă superior calificate în diverse sectoare de activitate. Această comisie dispune de informațiile furnizate de organismele publice competente, de organizațiile profesionale și de comisia națională a planificării.

În fiecare an comisia înaintea Parlamentului la deschiderea celei de-a doua sesiuni ordinară un raport public asupra orientărilor și evoluției nomenclatorului de specializări, pe care Parlamentul le discută și le aprobă. Mi se pare imperios necesar ca o astfel de modalitate de abordare a necesităților forței de muncă superior calificate să se întâmple și la noi. În lipsa unei atare abordări, toată lumea știe ce s-a întâmplat în ultimii ani: am asistat la o explozie a numărului de studenți, atât în învățământul superior de stat, cât și în cel particular. O explozie care, practic, n-a fost deloc guvernată, care a condus la sporirea exagerată a numărului de studenți în anumite profile fără o corespondență, ce poate fi susținută cu argumente solide, în planul nevoilor reale (actuale și de perspectivă) ale societății.

Consecințele în planul finanțării sînt ușor de imaginat. O universitate cu un număr foarte mare de studenți „înghite” o parte importantă a finanțării „de bază”. În condițiile în care principala sursă de finanțare este bugetul statului iar fondurile destinate învățământului superior sunt limitate, asta se întâmplă în detrimentul universităților cu un număr echilibrat de studenți și prin diminuarea drastică a fondurilor destinate altor componente esențiale ale activității universitare, cum ar fi cercetarea științifică.

Să analizăm acum lucrurile din perspectiva finanțării globale, gîndită în cadrul autonomiei financiare, care la rîndu-i reprezintă o componentă esențială a autonomiei universitare în genere. Să presupunem, într-o primă etapă, că universitatea fixează cifra de școlarizare pentru anul I profilul P (situația corespunzătoare renunțării la examenul de admitere va fi analizată separat).

Care va fi influența cifrei de școlarizare în suma globală pe care universitățile o vor primi? Destul de simplist, dar sugestiv, totuși, ea va fi determinată astfel: în cifra de școlarizare vom distinge două componente: una, reprezentată de numărul studenților ce vor fi suportați integral de la buget; alta, finanțată (eventual) din resurse ale universității.

Vom da principiile de dimensionare a fiecăreia dintre acestea.

Să discutăm, concret, despre dimensionarea cifrei reprezentînd studenții ce vor fi susținuți integral de la buget în anul financiar 1 Ianuarie 1998-31 Decembrie 1998 (între care se vor regăsi studenții ce vor intra în anul I la 1 Octombrie 1998).

**Date necesare:**

- bugetul învățământului;

- numărul studenților pe profile și forme de învățământ din anii I-IV (respectiv I-V, respectiv I-VI, în funcție de durata studiilor), master și doctorat;
- numărul locurilor la studii aprofundate (master) și doctorat pentru anul academic 1998-1999;
- costul unitar global pentru anul financiar 1998;
- oferta de locuri de muncă pentru anii 2002 (respectiv 2003, 2004) corespunzătoare diverselor specializări.

**Procedura:**

Calculez  $N_e^1 = \frac{\text{Buget}}{C_{ug}}$ , adică numărul mediu de studenți echivalenți ce pot fi susținuți

integral de la buget în anul financiar 1998;

Transform în număr de studenți echivalenți /an numărul studenților fizici furnizați la punctele b) și c) și obțin  $N_e^2$ ;

Calculez  $N_e = N_e^1 - N_e^2$  și obțin numărul de studenți echivalenți /an ce poate fi reprezentat de studenții anului I.

Presupun că oferta de locuri de muncă pe specializări este  $S_1, \dots, S_n$ . Obțin numărul de studenți echivalenți /an reprezentat de studenții anului I, corespunzător fiecărei specializări după o regulă de proporționalitate:

$$\frac{N_i^e}{S_i} = \frac{N_e}{S}, \text{ cu } S = \sum_{i=1}^n S_i$$

adică

$$N_i^e = \frac{S_i}{S} N_e.$$

Așadar, în specialitatea  $S_i$  pot fi suportați integral de la buget  $N_i^e$  studenți echivalenți /an induși de studenții anului I ce vor fi înrolați la 1 Octombrie 1998.

Acum,  $N_i^e$  trebuie împărțit pe universități. Criteriile vor fi următoarele:

- solicitările universităților;
- concordanța acestor solicitări cu planurile strategice de dezvoltare;
- proporția în care absolvenții universității respective au fost absorbiți de piața muncii în ultimii ani.

Atragem atenția asupra importanței ultimului criteriu: universitățile nu vor fi interesate în creșterea exagerată a cifrei de școlarizare pentru că această creștere va

micșora proporția dintre numărul absolvenților și cei absorbiți de piața muncii și va diminua, în consecință, cifra pentru anul viitor.

În sfârșit, să presupunem că o anumite universitate  $U$  știe că poate școlariza în anul  $I$ , în specializarea  $S_i$ , un număr de studenți care să însemne  $N_{iU}^e$  studenți echivalenți medii /an pe țară. Ea va împărți acest număr pe profile după formula:

$$N_{iU}^e = \sum N_{ik} p_k$$

fixînd, după propriile estimări, numărul de studenți fizici  $N_{ik}$  în profilul  $i$  forma de învățămînt  $k$ . Aici universitatea își va face propria politică putînd să fixeze un număr mai mic de studenți la zi și mai mare la seral sau fără frecvență, etc.

Să încheiem cu două remarci:

**R1. Algoritm** are ca punct de plecare calculul numărului de studenți echivalenți pe țară după formula  $N_e = \frac{\text{Buget}}{C_{ug}}$ .

Este un moment în care o opțiune de politică a învățămîntului poate interveni. Costul unitar global are o dimensiune istorică și una normativă. Dimensiunea istorică înseamnă cum a evoluat el în ultimii ani, o extrapolare de la un an la cel viitor constituind o estimare orientativă. Dimensiunea normativă poate să însemne lucrul următor: finanțarea din ultimii ani a învățămîntului superior s-a făcut în condiții de criză. Dotările cu aparatură de laborator esențială în domeniul tehnic de exemplu au fost neesențiale. Un studiu privind evoluția costului unitar global se găsește în G. Dincă și Radu Damian: „Financing of Higher Education in Romania”. Concluzia acestui studiu este scăderea dramatică a costului unitar global în ultimii ani.

Printre cauzele care au condus la scăderea costului unitar, menționăm:

- inflația, care a dus la o creștere mai rapidă a prețurilor și salariilor decât cea a creditelor și subvențiilor acordate de la bugetul de stat pentru acoperirea cheltuielilor;
- scăderea relativă a veniturilor proprii;
- dezvoltarea rețelei de învățămînt superior și creșterea numărului de studenți nu au mai fost însoțite de o creștere corespunzătoare a resurselor de finanțare;
- modificările aduse sistemului de normare a personalului didactic (micșorarea normelor didactice) și a întregului personal din învățămîntul superior precum și

cele produse în stabilirea formațiunilor de studii (micșorarea numărului de studenți pe serii, grupe, subgrupe) au mărit necesarul de cheltuieli, dar nu au fost însoțite de creșteri corespunzătoare ale resurselor bugetare și proprii pentru acoperirea integrală a acestor cheltuieli;

- deteriorarea situației economice a României a condus la incapacitatea cronică a bugetului de stat de a satisface cererile de fonduri necesare acoperirii decente a nevoilor învățământului superior de stat.

Acum, costul unitar global este un indicator care spune ceva despre calitatea învățământului. Costurile exagerat de mari trebuie examinate cu atenție dar, în egală măsură, trebuie să ne „mefiem” de costurile exagerat de mici. E greu de imaginat un învățământ de calitate realizat cu costuri foarte mici (nu e nevoie să demonstrez, o înțelege toată lumea). Așa fiind, costul unitar global prospectat, și purtând istoria pe care am descris-o, poate fi mărit printr-o decizie de politică a învățământului. Mărirea lui va determina însă numărul de studenți echivalenți și, consecință a algoritmului descris mai înainte, cifra de înrolare în anul I.

Ne aflăm acum la un moment foarte important al acestui demers ce se dorește, cât de cât, logic.

Să presupunem că o universitate, în virtutea autonomiei de care dispune, propune o cifră de înrolare în anul I mult mai mare decât cea rezultată din descrierea de mai sus, mai mult, renunță complet la examenul de admitere. Ea va fi liberă să facă acest lucru. Cu două condiții:

- să nu uite că banii de la buget corespunzători finanțării de bază, ce se vor regăsi în suma globală, vor fi calculați conform algoritmului descris mai înainte;
- că există un cost unitar pe student (corespunzător fiecărui profil) care trebuie respectat dacă vrem să asigurăm o pregătire decentă. În această întreprindere universitatea va fi liberă să utilizeze fonduri dincolo de formula ce guvernează dimensionarea finanțării de bază pentru învățământ: de exemplu, fondurile obținute de la buget în baza satisfacerii criteriilor de performanță, a celor de reprezentă venituri complementare etc., toate acestea într-un cadru legislativ care să permită aceste mișcări de fonduri.

**R2. În formulele de calcul ale costurilor unitare** intră cheltuielile de personal. Așa cum s-au întâmplat lucrurile pînă acum cheltuielile de personal erau gîndite astfel încît să acopere posturile existente în statele de funcții. În conformitate cu statutul cadrelor

didactice, statele de funcții vor fi aprobate la nivelul universităților. Pe de altă parte, este limpede că la nivel de principiu, calculul numărului de posturi și al fondului de salarii trebuie să se facă luîndu-se în considerare:

- numărul anual de ore /student, diferențiat pe cicluri de studii și specializări;
- numărul de studenți;
- numărul anual de ore /post didactic.

Acum, numărul de studenți pe care statul poate să-i susțină se determină prin algoritmul de mai înainte. Numărul anual de ore /post didactic rezultă odată cu fixarea normelor didactice. Rămîne variabil numărul anual de ore /student. Aici sînt două posibilități: fie acest număr este fixat de minister și atunci rezultă numărul de posturi pe care statul îl poate susține, fie, păstrînd propria decizie, se lasă universităților libertatea să-l fixeze. Problema apare în momentul în care numărul anual de ore /student este mai mare decît cel estimat de minister. Asta duce la o sporire a posturilor. Problema are o singură soluție: statul asigură cheltuielile de personal conform propriilor estimări, iar universitățile trebuie să fie capabile să asigure diferența.

Rămînînd la “acțiunea A1” vom exprima un punct de vedere cu privire la o axă esențială a politicii învățămîntului superior: durata studiilor, rolul colegiilor în actualul context. Conform legii învățămîntului, art. 67 (1), “Durata studiilor la cursurile de zi în învățămîntul superior este, în funcție de profil, de 4-6 ani și se stabilește prin hotărîre de guvern”. Credem că ideea strategică pentru viitor trebuie să fie următoarea: reducerea duratei învățămîntului de lungă durată la 4 ani și dezvoltarea într-o măsură mult mai mare decît pînă acum a învățămîntului post universitar (studii aprofundate, doctorat, studii academice post universitare, studii de specializare și cursuri de perfecționare).

Evident, vor exista excepții notabile: de exemplu, este greu de imaginat reducerea duratei studiilor la medicină, la unele profile ingineresti, la arhitectură probabil. Să nuanțăm: am vorbit despre creșterea numărului de studenți vizibilă în ultimii ani. În același timp, chiar dacă această afirmație comportă o doză de risc, la unele facultăți se constată o ușoară scădere a nivelului cultural-științific al candidaților (cazul facultăților de științe, al celor din domeniul tehnic, etc.). După absolvirea celui de-al treilea an (în genere), cunoștințele predate devin foarte sofisticate și, în consecință, destul de greu accesibile. O bună parte din masa studenților este “pierdută” în raport cu aceste dificultăți. Este păgubos și pentru ei și pentru statul ce suportă o bună parte din costuri, ca acești studenți să fie purtați încă doi ani, pînă la absolvire, în condițiile în

care interesul lor (impus de accesibilitatea redusă) față de cunoștințele predate scade vizibil.

Este mult mai natural ca, pe durata a patru ani, ei să primească acele cunoștințe rezonabile și într-un sistem coerent care le va servi în meseria pe care vor practica-o după absolvire, iar celor mai buni să li se ofere posibilitatea continuării pregătirii, la un nivel superior, prin ciclul de studii aprofundate și doctorat.

Lucrurile pot fi încă adâncite: cursurile propedeutice generale sînt indispenabile într-o universitate, dar performanța științifică se dă, de obicei, la cursuri speciale. Pregătirea generală foarte bună a cît mai multor studenți este un indicator important al valorii unei universități, dar un indicator încă mai important este crearea de creatori sau măcar de spirite disponibile la nou ori preocupate să înnoiască cunoașterea. Aceste obiective pot fi atinse prin cursuri opționale, magister și doctorat.

În ceea ce privește doctoratul, chiar dacă atrage costuri suplimentare, va trebui dezvoltată, cu precădere, forma de doctorat cu frecvență. O chestiune importantă o reprezintă pregătirea practică a studenților. Dacă în trecut această idee a fost compromisă prin modul aberant în care a fost materializată, acesta nu este un motiv pentru ca ea să nu fie reconsiderată, mai ales în perspectiva unor noi planuri de învățămînt. Nu este nevoie să aducem prea multe argumente. Unul mi se pare, însă, esențial: importanța ce se acordă pregătirii practice a viitorilor ingineri, de exemplu, în țările dezvoltate. Această pregătire este suportată aproape integral de întreprinderile în care se efectuează practica. Există chiar o „zicală”: dacă nu găsești întreprinderi care să suporte practica studenților nu vei găsi întreprinderi care să-ți angajeze absolvenții.

În ceea ce privește distincția ce trebuie făcută între costurile pentru instruire și cele pentru întreținerea studenților: Această distincție este absolut necesară în momentul în care s-ar lua o decizie radicală: tot ceea ce ține de viața studenților (burse, cămine, cantine, activități culturale) intră în responsabilitatea unui organism special la nivel național cu filiale în teritoriu. Acest organism ar putea fi creat după modelul celui existent în Franța (CNOUS). A se vedea în acest sens rapoartele Nica Panaite: „Organizarea și finanțarea învățămîntului superior din Franța. Posibile direcții ale reformei în România” și George Dincă: „Sistemul de finanțare a învățămîntului superior în Franța”.

Chiar dacă o astfel de decizie nu va fi luată, ținerea unei evidențe separate a celor două tipuri de cheltuieli la nivelul fiecărei universități este utilă: ea va ajuta la



menținerea unui echilibru între cheltuielile de întreținere și cele de instruire. Este o realitate că în ultima perioadă, o parte tot mai însemnată a cheltuielilor materiale merge în zona întreținerii. Aceasta în detrimentul instruirii care este totuși vocația esențială a finanțării unei universități.

**A<sub>2</sub>. Elaborarea planurilor strategice multianuale la nivel instituțional** și semnarea unui contract între universități și forul tutelar care se angajează, dacă bugetul de stat permite, cu o participare financiară. De ce este bine să procedăm astfel: mai întâi, stabilirea unui astfel de contract înseamnă, de o manieră generală, preferința pentru o viziune globală față de o abordare sectorială.

Altfel spus, coerența globală primează asupra juxtapunerii. Pentru organul tutelar, contractarea trebuie să favorizeze elaborarea unui program local explicit care integrează ansamblul activităților. Etapele ce se cer parcurse pentru a se ajunge aici sînt următoarele: o fază pregătitoare, relativ lungă, care constă în realizarea unei analize a ceea ce există și a evoluțiilor previzibile cu scopul de a defini orientările majore ale universității pentru viitor. Acest proiect, validat de forul tutelar, servește ca bază pentru negocierea resurselor financiare și umane. Un contract bun este unul care se sprijină pe un proiect care este mai mult decît o sumă de proiecte corespunzătoare componentelor universității: el trebuie să conțină opțiuni strategice, să degajeze priorități.

Apoi, stabilirea unui astfel de contract conduce la întărirea responsabilității unității. În particular se întărește prestigiul președintelui universității care negociază contractul cu ministerul.

Contractul instituțional conduce la modificarea procesului de alocare a resurselor, în special, la trecerea de la o gestiune bugetală anuală la proiecții multianuale (ceea ce înseamnă o „mică revoluție” pentru contabilitatea publică);

În ceea ce privește alocarea și gestionarea mijloacelor (materiale și umane) contractul instituțional se traduce printr-o schimbare de logică, ce conferă nivelului local un rol mai activ și creează un spațiu de negociere (limitat, dar real) în cadrul căruia specificitățile locale sunt luate în serios la nivel central.

Pe de altă parte, centrul (Ministerul) are o mai bună cunoaștere a nevoilor locale, căci este în posesia unor informații mai fine. În sfîrșit, contractul instituțional înseamnă să suporti un plus de transparență și să permiți un plus de încredere.

Într-adevăr, pentru a promova un contract, unitățile au interesul să facă mai bine cunoscută situația locală, să valorifice propriile specificități, într-un cuvînt este mai util

pentru ele să joace jocul transparenței. Dar, dacă unitățile trebuie să facă lumină asupra situației lor, centrul trebuie să accepte să privească mai de aproape și cu un ochi mai atent această situație.

Pe această bază se pot clădi relații de mare încredere între „centru” și „periferie”. Diversele faze ale negocierii obiectivelor și mijloacelor permit fiecăruia dintre actori (centru și universitate) să-și înțeleagă propriile constrângeri, chiar să le anticipateze astfel încât să formuleze, pe de-o parte nevoi reale, pe de alta exigențe rezonabile. Această cunoaștere a constrângerilor reciproce permite să se iasă din acel „dialog al surzilor” ce caracterizează, în mod tradițional, raporturile dintre centru și periferie în sectorul public.

Promovarea contractului instituțional va impune centrului mai multe transformări modificând, într-o manieră deloc neglijabilă, însăși natura muncii acestuia. Funcții noi vor deveni necesare, precum: promovarea ideii de contract instituțional, mediatizare, diseminare, coordonare - toate cu scopul de a governa și adapta noile procese, de a integra diversele elemente ce compun contractul, de a institui noi relații cu serviciile exterioare și de a le susține în munca lor de reflecție și prospectare.

Centrul va trebui, deci, să-și adapteze personalul și structurile. Stilul de lucru între direcții va suferi modificări. O colaborare mai strânsă între acestea se va impune, astfel încât centrul să poată juca, într-adevăr, un rol integrator în raport cu unitățile.

În sfârșit, ministerul se va confrunta cu o dificultate majoră: aceea de a garanta menținerea procesului.

Politica contractului instituțional este un exercițiu dificil pentru centru căci presupune competențe noi, un nou mod de organizare și funcționare și trebuie să beneficieze de o anumită continuitate.

Este natural ca, spre sfârșitul acestei părți, să ne întrebăm: politica de contractualizare s-a dovedit benefică, sau nu, acolo unde a fost aplicată? Analiza situației din Franța oferă multe argumente pentru ca răspunsul să fie da!

Întărirea rolului președenției în universitate, mai buna cunoaștere a instituției, depistarea dezechilibrelor, stabilirea direcțiilor prioritare de dezvoltare pentru următorii patru ani sînt cîteva astfel de argumente.

Pe de altă parte, rolul centrului a crescut. Într-adevăr, politicile contractuale au fost inițiate de centru și ele au întărit capacitatea de pilotaj a acestuia: cînd se stabilește un contract cu periferia nu se urmărește în nici un fel dezangajarea centrului, ci mai

degrabă o mai bună stăpînire a situației, o mai bună „guvernare” a acesteia. Centrul continuă să intervină, dar altfel, cu alte mijloace decît cele tradiționale. Dacă Statul a renunțat în parte să fie demiurgul progresist al societății franceze, imaginea statului care modernizează este departe de a fi moartă în administrația centrală. Într-adevăr, centrul a fost promotorul noii politici, el a gîndit-o și a pus-o în practică. În primele etape, el a stabilit diagnosticul situației. Altfel spus, centrul a impus propria-i analiză asupra situației existente și a difuzat-o pentru a justifica orientările alese și de a propune un remediu. El a stabilit, deci, o legătură cauzală între problemă și soluție: contractualizarea. E de subliniat aici o idee importantă, cu impact asupra situației existente la noi: resursele acordate prin contract sînt atît un mijloc de a finanța acțiuni strategice interesante cît și de a atribui finanțare și posturi suplimentare instituțiilor subîncadrate care n-ar putea niciodată să refacă rămînerea lor în urmă prin alocarea exclusivă sub criterii (formulă). A se vedea, în acest sens, ceea ce se întîmplă cu universitățile „mici” de la noi care, primind finanțarea de bază „sub formulă”, se plîng în permanență că sînt subfinanțate.

**Contractualizarea** se înscrie deci într-o logică politică și nu într-una economică sau de piață. Prin politica de contractualizare, centralismul, așa cum apare el, vine, totuși, împotriva practicilor tradiționale de centralizare care consistă în a căuta armonizarea la nivel național prin reglementări care sînt aceleași pentru toți și care se aplică la toți după aceleași criterii, deși se știe că acest tratament egalitarist nu corespunde realității.

Contractualizarea zdruncină acest mod de acțiune pentru că ține seama, în mai mare măsură, de diversitate.

Totuși, existența principiilor naționale nu se pune în discuție. De exemplu, universitățile nu pot promova o politică de selecție la intrare (accesul liber este un principiu fundamental al învățămîntului superior francez), nici să modifice taxele de înscriere iar diplomele rămîn, în majoritate, naționale. În același timp însă, unele cursuri propuse își pot găsi și justificări locale (situația economică a unei anumite regiuni, de exemplu).

Gestionarea personalului rămîne supusă reglementărilor naționale și, chiar dacă se negociază, centrul este cel care-și dă acordul de atribuire a cutărui post în cutare disciplină și la cutare grad didactic. Îngrădirile ce apasă asupra universităților de la periferie nu sînt deci atinse, chiar dacă se admite că răspunsul la aceste îngrădiri nu

trebuie să fie, în mod necesar, același peste tot. Centrul rămâne garantul echității, principiilor naționale și al resurselor generale.

Contractualizarea întărește un joc bilateral între centru și o periferie care dispune de o autonomie sub control.

În concluzie, răspunsul la întrebarea dacă politica de contractualizare s-a dovedit benefică sau nu pentru învățământul superior francez este contrastant: există argumente pentru „da”, există argumente pentru „nu”. Este ca în povestea cu paharul care poate fi văzut „jumătate plin” sau „jumătate gol”.

Sigur e însă că paharul nu e gol!

#### *Ce se poate imagina pentru viitor?*

Mai întâi trebuie clar întrezărită evoluția dualismului centralizare-autonomie. Toată filosofia contractului instituțional pare să ducă la următoarele concluzii: Centrul trebuie să definească orientările, marile axe, regulile naționale care să constituie cadrul de acțiune în limitele căruia periferia va putea compune realități mai diverse decât înainte. Punerea în practică a acestei idei este, însă, dificilă, și asta din mai multe rațiuni:

- centrul însuși trebuie să fie suficient de „unanim” pentru a fi capabil să definească un cadru general coerent. Acordul asupra unui cadru comun e dificil în condițiile în care centrul este marcat de tensiuni interne;
- relativă stabilitate a orientărilor generale, permițând periferiei să declanșeze strategii ferme este necesară; ceea ce nu este ușor într-un sector sensibil cum este învățământul superior;
- în sfârșit, orientările generale pot intra în contradicție cu politicile adoptate de unități în virtutea autonomiei.