



MINISTERUL EDUCAȚIEI, CERCETĂRII ȘI TINERETULUI
CONSILIUL NAȚIONAL PENTRU FINANȚAREA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI SUPERIOR

FINANȚAREA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI SUPERIOR ÎN ROMÂNIA

- Punct de vedere al CNFIS -

iunie 2007

Document informativ, discutat în ședința
CNFIS din 27 iunie 2007

CUPRINS

1. FINANȚAREA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI SUPERIOR ÎN CONTEXT INTERNAȚIONAL ȘI NAȚIONAL ȘI CONCEPTUL DE EFICIENȚĂ ÎN EDUCAȚIE
 - 1.1. Introducere
 - 1.2. Definiții

2. POZIȚIA ROMÂNIEI ÎN STATISTICILE INTERNAȚIONALE CARE URMĂRESC FINANȚAREA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI SUPERIOR
 - 2.1. Introducere: situația numărului de studenți și de instituții de învățământ superior în 1989 în România
 - 2.2. Evoluția sistemului de învățământ superior după 1990
 - 2.3. Evoluția finanțării învățământului superior public în perioada 1990 – 2007
 - 2.4. Indicatorii de referință pe plan internațional
 - 2.5. Poziția României în contextul internațional din punctul de vedere al finanțării învățământului superior

3. PREVEDERI LEGISLATIVE ȘI ALTE REGLEMENTĂRI ACTUALE PRIVIND FINANȚAREA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI SUPERIOR PUBLIC ȘI PRIVAT
 - 3.1. Legislație
 - 3.2. Hotărâri ale guvernului
 - 3.3. Ordine ale Ministrului Educației
 - 3.4. Metodologia CNFIS pentru finanțarea de bază și evoluția acesteia
 - 3.5. Finanțarea formelor de sprijin cu caracter social pentru studenți

4. FINANȚAREA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI SUPERIOR ÎN CADRUL PLANULUI NAȚIONAL DE DEZVOLTARE A ROMÂNIEI (PND) ÎN PERIOADA 2007 – 2013
 - 4.1. Priorități și obligații ale României ca țară membră a Uniunii Europene
 - 4.2. Stadiul elaborării Strategiei de dezvoltare a resurselor umane în România după integrarea în Uniunea Europeană
 - 4.3. Posibilități de corelare a ofertei educaționale prin învățământ superior cu piața muncii
 - 4.4. Rolul și participarea instituțiilor de învățământ superior din România la cercetarea științifică
 - 4.5. Calitatea învățământului superior din România în perspectiva Europeană și efectele sub-finanțării

5. COMENTARIILE PRIVIND „RAPORTUL” MFP PRIVIND EFICIENȚA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI SUPERIOR

6. CONCLUZII

7. BIBLIOGRAFIE SELECTATĂ

1. FINANȚAREA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI SUPERIOR ÎN CONTEXT INTERNAȚIONAL ȘI NAȚIONAL ȘI CONCEPTUL DE EFICIENȚĂ ÎN EDUCAȚIE

1.1 Introducere

Universitățile (denumite în continuare, pentru România, și “instituții de învățământ superior”) au apărut în Europa și sunt astfel considerate o creație Europeană. Succesul în Europa a acestui tip de instituție a făcut ca aceasta să se dezvolte și pe toate celelalte continente populate, în condiții specifice acestora, dar nu fără a beneficia de experiențele Europene, acolo unde au fost considerate utile și, astfel, au fost preluate.

Misiunea învățământului superior (denumit și “educație de nivel terțiar”) este complexă, dar poate fi totuși redusă la trei componente considerate și în prezent tradiționale :

- misiunea cu caracter “vocațional (în sensul de profesional)”, prin care se transmite studenților cunoaștere și se pregătește astfel o forță de muncă înalt calificată într-un domeniu sau specializare;
- misiunea de a „crea cunoaștere”, pentru a o transmite mai departe către studenți sau pentru a fi transferată în tehnologie sau în alte domenii care se pot astfel dezvolta și progresa, cu impact economic deosebit ;
- misiunea „socială” de a transmite absolvenților competente și valori cu un caracter general, larg, care permit dezvoltarea societăților inclusive, cu caracter democratic, bazate pe cunoaștere și pe comunicarea dintre oameni.

În plus, având în vedere evoluțiile demografice și economice în contextul globalizării, care reduce timpul în care competențele “vocaționale” dobândite în formarea inițială la orice nivel, inclusiv universitar (terțiar), își păstrează întreaga valabilitate, misiunea universităților a devenit mai complexă, rolul lor în învățarea pe tot parcursul vieții (“LLL – Life Long Learning”) devenind esențial.

Problema investiției în învățământul superior, privită numai în sensul strict al termenilor preluați din economie și industrie (randament, eficiență economică etc.) este dificil de cuantificat, iar modul în care universitățile sau alte tipuri de instituții de nivel terțiar își îndeplinesc misiunile poate fi apreciat numai la scară istorică, pe un termen suficient de lung.

Pentru România, ca țară membră a Uniunii Europene, investiția în învățământul superior poate fi abordată numai într-un dublu context :

- alinierea la strategiile și politicile UE, pentru îndeplinirea obiectivelor „strategiei Lisabona”¹;
- realitățile, posibilitățile și cerințele naționale de pregătire a forței de muncă înalt calificate, cu competențe multiple (și cu o capacitate ridicată de angajare în profesie, de reconversie profesională într-un timp scurt și de mai multe ori în viață, educată în spiritul valorilor democratice ale societății cunoașterii).

Uniunea Europeană este deosebit de preocupată de modul în care țările membre asigură bună pregătire a forței de muncă, la toate nivelurile. Pentru a asigura orientarea politicilor țărilor membre în educație și formare profesională, *Comisia Europeană* a adoptat recent un număr de documente cu caracter programatic, ce crează cadrul în care fiecare țară membră își va aplica propriile politici educaționale.

În “rezumatul” *Comunicatului Comisiei Europene 779 final din 10 ianuarie 2003, A investi eficient în educație și formare : un imperativ pentru Europa* se fac referiri la :

- *Relevanța și contribuția educației la elementele centrale ale strategiei Lisabona :*
 - o dezvoltarea durabilă, competitivitatea, cercetarea-dezvoltarea-inovarea, crearea de noi locuri de muncă, mai multe și mai bune ;
 - o incluziunea socială și cetățenia activă, politicile regionale ;

¹ European Council, Conclusions of Lisbon Council Summit, March 2000

- noua paradigmă a investiției în educație și pregătire va fi determinată de factori precum noile cerințe ale societății cunoașterii, globalizarea, extinderea Uniunii Europene și tendințele demografice neavorabile.
- *Nivelul total al finanțării* :
 - UE suferă de sub-finanțare în investiția resurselor umane ;
 - pe o perioadă lungă de timp nu s-a putut identifica o tendință de creștere în finanțarea publică, în condițiile în care există un deficit evident în finanțarea privată în domenii cheie pentru economia cunoașterii așa cum sunt învățământul superior, educația adulților și pregătirea profesională continuă ;
 - extinderea UE va agrava probabil aceste deficiențe ;
 - în lumina acestor elemente, *Comunicatul* menționat exprimă îngrijorarea Comisiei Europene asupra viitorului realizării „unei creșteri substanțiale a investiției pe cap de locuitor în resursele umane”, cerute la Lisabona și trage concluzia că vor fi necesare noi investiții în educație și pregătire, incluzând, în funcție de țară, investiții publice orientate și investiții private mai mari care să se adauge celor publice.
 - documentul menționează și necesitatea utilizării mai eficiente a resurselor, începând cu alocarea acestora. De asemenea, prezintă prioritățile în educație și pregătire care rezultă din „Objectives programme” ca și din învățarea pe tot parcursul vieții și din *Strategia Europeană de Utilizare a forței de muncă (European Employment Strategy)*. Sunt identificate un număr de indicii ale ineficienței în cheltuirea fondurilor și motivele acestora, în scopul de a stimula statele membre de a găsi măsuri de reducere a efectelor și de a aprecia costurile etc ;
 - în final, *Comunicatul* subliniază că investiția poate deveni pe deplin eficientă numai dacă este ancorată în contextul European. Un element important este că uneori, reformele necesare în domenii cheie, cum sunt cele curriculare, asigurarea calității și recunoașterea calificărilor, sunt condiții de bază pentru eficiența investiției. Astfel de reforme nu își pot atinge însă pe deplin scopurile dacă sunt privite numai în contextul național și ignoră contextul European, mult mai larg. Investitorii în educație și pregătire – statul, regiunea, întreprinderea sau persoana – care nu sunt conștienți de dimensiunea Europeană a deciziilor lor și vor crea ei înșiși un handicap și vor reduce eficiența investiției lor.
 - în concluzie, *Comunicatul Comisiei Europene* subliniază că atingerea obiectivelor stabilite la Lisabona în domeniul educației și pregătirii sunt esențiale pentru succesul obiectivelor strategice ale procesului. Comisia invită statele membre să asigure nivelul investițiilor publice cerute de Modelul Social European (v. ” Lisbon European Council, Presidency Conclusions”, paragraph 24), să implementeze parteneriate și acțiuni de stimulare a întreprinderilor și persoanelor pentru a investi mai mult și mai susținut, să concentreze finanțarea în domenii în care se așteaptă rezultatele de cea mai bună calitate, să întreprindă reforme curriculare, în domeniul calității și al recunoașterii în vederea maximizării eficienței lor în contextul European.

1.2 Definiții

Pentru a putea propune măsuri concrete de creștere a „eficienței modului de utilizare a resurselor”, este necesar ca, pentru educație, să se definească și să se convină asupra conținutului (rilor) acestui concept a cărui origine este de natură economică. În educație, „eficiența utilizării resurselor” devine o sintagmă cu caracter foarte larg, cu conotații și implicații multiple. Din *Comunicatul Comisiei Europene către Consiliul și Parlamentul European, 208 final din 10 mai 2006, Realizarea agendei de modernizare a universităților : educație, cercetare, inovare*, în capitolul 5, intitulat „Cheltuirea mai eficientă a resurselor”, se pot identifica un număr de precizări ale acestui concept, care sunt în fond definiții ale obiectivelor pe termen lung a ceea ce se numește pe scurt „eficiență”.

Din *Comunicatul Comisiei Europene* se remarcă însă faptul că, deși în titlu se referă la „universități”, în conținut sunt prezente foarte multe situații și elemente care se referă și la alte nivele de educație. Acest punct de vedere este, pe de o parte, o recunoaștere a necesității de a privi

sistemul educațional ca un continuu cu multicomponente dar, pe de altă parte, crează dificultăți în a distinge în mod clar elementele care se referă strict la învățământul superior. Totuși, din *Comunicat* se pot trage concluzii referitoare la învățământul superior atât din problemele menționate în legătură cu învățământul liceal (denumit și „de nivel secundar superior” - upper secondary education) cât și cu învățarea pe tot parcursul vieții. Acest mod de abordare este concordant cu politica Europeană de a se adopta, în fiecare țară, *Cadrul național al calificărilor*, compatibil, în învățământul superior, cu *Cadrul European al calificărilor (European Overarching Framework of Qualifications)* elaborat² în concordanță cu structurarea pe cicluri a învățământului superior („procesul Bologna”).

Sunt considerate „eficiente”, fără a se da definiții în sens clasic, următoarele categorii de investiții :

- în pregătirea și păstrarea în sistem a profesorilor („teaching staff”) ; pentru învățământul superior, este necesar ca acesta să rămână un domeniu atractiv pentru tinerii cercetători și personalul ajuns la maturitate („young researchers and mature talent”), în special prin crearea de legături interuniversitare și mobilități între universități, laboratoare de cercetare și industrie ;
- în noile competențe (deprinderi, abilități cu caracter practic – „basic skills”) de bază : capacitatea de a utiliza metode de calcul („digital literacy”), a învăța cum să înveți, competențe de natură socială, abilități antreprenoriale, învățarea limbilor; se remarcă potențialul tehnologiei informației și a comunicațiilor (ICT), al metodelor de e-learning etc.
- în asigurarea accesului tuturor cetățenilor la învățarea pe tot parcursul vieții;
- în tehnologia informației și comunicațiilor (ICT) ;
- în acțiuni care să conducă la incluziunea socială și cetățenia activă ;
- în orientarea și consilierea educațională și profesională, pentru evitarea alegerilor educaționale greșite sau nepotrivite persoanei precum și pentru a oferi o perspectivă a oportunităților de angajare pe piața muncii ; se remarcă faptul că aceste servicii, trebuie dezvoltate și întărite și pentru a crește numărul tinerilor, în special femei, care să aleagă studiul și apoi cariere în matematici, știința și tehnologie.

Documentele Comisiei Europene sunt concepute în primul rând ca documente cu conținut economic, deși ele fac referiri și la dimensiunea socială a investiției în învățământul superior. Totuși, cu toate că definirea conceptului de „eficiență educațională” este foarte puțin precisă, în documentele internaționale și naționale se face referire și se solicită „managementul eficient al resurselor” destinate educației.

Deși conceptul de „eficiență educațională” nu este definit, în *Comunicatul Comisiei Europene, 779 final din 10 ianuarie 2003 A investi eficient în educație și formare : un imperativ pentru Europa* se scot în evidență câteva elemente (nota : puține care să se refere direct la învățământul superior !) care contribuie în sens pozitiv la realizarea acestui deziderat :

- legătura între descentralizare și obținerea unor rezultate școlare bune (exemple din preuniversitar – TIMSS/PISA) ;
- eficiența descentralizării necesită însă noi investiții în pregătirea administratorilor locali și autorităților locale, implementarea unui sistem de calitate care să asigure crearea unei culturi a calității în instituțiile școlare și la nivel local ;
- crearea unui cadru transparent al calificărilor corespunzător necesităților naționale dar în același timp compatibil cu cele similare la nivel European.

Având în vedere elementele de mai sus, se pot trage câteva concluzii, pentru a avea o perspectivă realistă asupra noțiunii de „eficiență a investiției în educație”, cu accent pe învățământul superior.

Eficiența se poate defini și aprecia numai ca rezultat observabil pe termen lung al dezvoltării economice și sociale, în raport cu obiectivele asumate de societate, prin clasa politică care o

² ENIC-NARIC, Mogens Berg , **Towards an overarching framework of qualifications for the European Higher Education Area**, 8 June 2004

conduce ; – definițiile pe termen scurt nu sunt posibile, reale și nici nu se cunosc exemple de astfel de abordări. De aceea, lucrările care caută aceste definiții pe termen scurt se referă în special la „ineficiență”, pentru a ajunge la eficiență prin antiteză.

Ineficiența pare mai ușor de „definit”, atât pe termen lung cât și pe termen scurt. Astfel, se introduc parametrii cuantificabili: drop-out rates, raportări la procentul de șomeri din rândul absolvenților, teste care arată nivele de competență insuficiente (ex PISA) comparând țări în care nivelul de investiții este apropiat, perioada de studii foarte lungi pentru obținerea unei diplome – cauze multiple, pornind de la inexistența unei limite rezonabile ale finanțării publice și mergând până la nerecunoașterea perioadelor anterioare de studiu, a cunoștințelor obținute pe cale non-formală sau informală, menținerea unor categorii în afara accesului la educație etc., lipsa flexibilității programelor de pregătire care conduce la inaptabilitatea absolvenților la schimbare – reorientare profesională, lipsa calității programelor educaționale.

Totuși, și aceste „definiții” se bazează de fapt pe un set de observații, fiind mai mult caracterizări care să permită tragerea unor concluzii cu caracter practic, operațional și chiar cu caracter politic, pentru a susține anumite orientări în domeniul finanțării – din păcate de cele mai multe ori pe termen scurt .

Toate aceste concepte se referă însă destul de puțin la rolul învățământului superior de a contribui la o Europă a cunoașterii, la crearea unor societăți în care să fie promovate și aplicate valorile și cultura democrației, ale dialogului intercultural, fără de care nu este posibilă o dezvoltare durabilă. Din acest punct de vedere sunt relevante documentele Consiliului Europei, a căror analiză depășește cadrul prezentului document, dar care constituie repere importante pentru toate țările membre.

Precizări importante privind evoluțiile în învățământul superior din țările Uniunii Europene sunt cuprinse și în *Comunicatul Comisiei Europene 58 final din 5 februarie 2003 Rolul universităților în Europa cunoașterii*. (ref).

Comunicatul, pe lângă elementele de strategie, deschide multe domenii de dezbateră, pentru probleme importante, care să permită o mai rapidă angajare către îndeplinirea obiectivelor „strategiei Lisabona”. Unele dintre acestea se referă la finanțarea învățământului superior.

2. POZIȚIA ROMÂNIEI ÎN STATISTICILE INTERNAȚIONALE CARE URMĂRESC FINANȚAREA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI SUPERIOR

2.1 Introducere: situația numărului de studenți și de instituții de învățământ superior în 1989 în România

Între 1948 și 1989 sistemul de învățământ superior din România era complet sub controlul statului. În sistem, numărul de instituții de învățământ superior era limitat, fiecare universitate și facultate având un număr de studenți stabilit exclusiv centralizat. Deși după 1960 au fost abandonate majoritatea criteriilor de admitere cu caracter politic, în perioadele următoare, în special după 1972, s-a înregistrat o creștere continuă și artificială a numărului de studenți înscriși la cursurile serale, în detrimentul numărului de locuri destinate cursurilor de zi. Numărul de universități cu o structură universitară mai complexă (inginerie, studii economice, agronomie, medicină etc) era redus. Mai mult, se putea observa o continuă scădere a numărului de studenți de la domeniile științe și științe umaniste, în comparație cu o anumită creștere a numărului de studenți înscriși la unele specializări din domeniul tehnic. Aceasta a creat pe termen lung o stare de nemulțumire în rândul absolvenților de liceu care își doreau să poată deveni studenți în aceste domenii.

În anul 1989, în sistemul de învățământ superior existau **46 de universități publice**, dintre care un număr mare de institute tehnologice de profil (minier, petrolier, mecanic), în care erau înscriși un număr de **164 507 studenți**.

2.2 Evoluția sistemului de învățământ superior după 1990

Anii 1990-1992 au reprezentat o perioadă de schimbări radicale la nivelul sistemului, în primul rând din încercarea de a satisface cerințele (interne) privind educația. O reformă cuprinzătoare a fost inițiată în anii 1993-1994 când au fost adoptate o serie de decizii majore și au fost inițiate o serie de negocieri cu finanțatori externi pentru susținerea educației în România. Reforma a reprezentat un element esențial pentru sistemul de învățământ superior românesc pentru a face față cerințelor determinate de procesul de tranziție către o economie de piață și o societate democratică³.

Începând cu anul 1990, învățământul superior românesc a cunoscut o importantă „explozie cantitativă”, efect favorizat și de absența unui cadru legislativ adecvat. Astfel, a crescut numărul de instituții de învățământ superior, atât private cât și publice, care oferă studii universitare, a crescut semnificativ numărul de studenți și, în consecință, numărul de posturi didactice, în paralel cu creșterea numărului de programe de studii, prin decizii insuficient justificate, și excesiv diferențiate pe domenii și specializări, cu numeroase teme noi de studiu. Apariția total necontrolată a unui număr semnificativ de universități particulare, a avut ca efect creșterea numărului de studenți din sistem și o scădere semnificativă a proporției cadrelor didactice competente raportată la numărul de studenți.

În perioada 1990-1996, numărul de universități publice din sistem crește la **48**, crescând de asemenea și numărul de studenți înscriși în sistemul public de învățământ, de la **192 810**, în anul 1990, la aproximativ **250 836**, în anul 1996.

Mai mult, această tendință crescătoare este ilustrată și de o serie de rapoarte⁴ de la nivel internațional privind învățământul superior, unde în România este observată o creștere a numărului total de studenți din învățământul public și privat la 100 000 de locuitori de la **831**, în anul 1990, la **1 819**, în anul 1996.

Din datele statistice de la nivel național⁵ și internațional⁶, în perioada 1998-2006, s-a observat că populația României urmează o tendință descrescătoare (de la **21 988 810**, în 1998, la **21 610 213**, în anul 2006). Cu toate acestea, pe baza aceluiași date statistice, se poate observa faptul că numărul de studenți din sistemul de învățământ public superior românesc (bugetat și cu taxă) urmează o tendință crescătoare (de la **249 875**, în anul 1998, la **628 878**, în anul 2006). Menționăm de asemenea faptul că, începând cu anul universitar 2001/2002, aceste cifre includ atât studenții bugetați cât și studenții înscriși în regim cu taxă de la nivelul universităților publice românești, la toate formele de învățământ stabilite prin lege.

La nivel European, au avut loc o serie de evenimente și evoluții foarte importante, la care România a devenit participant și partener.

Astfel, în anul 1997, la conferința internațională a miniștrilor educației, desfășurată la Lisabona, și la care au participat reprezentanții a 33 de țări europene, printre care și România, s-a semnat tratatul pentru recunoașterea internațională a specializărilor/calificărilor din învățământul superior. Tratatul a fost ratificat și a intrat în vigoare în România la 1 martie 1999.

În anul 1998, la Sorbona (Paris), miniștrii educației din Franța, Germania, Italia și Marea Britanie semnează o declarație prin care se „angajează” în procesul de „armonizare a arhitecturii sistemului de învățământ superior din Europa”.

Ca urmare a Declarației de la Sorbona, în 1999, la Bologna, în cadrul unei conferințe internaționale a miniștrilor, se semnează o nouă *Declarație*, mult mai extinsă, în care se pun bazele creării Spațiului European al Învățământului Superior, prin armonizarea arhitecturii sistemelor de învățământ superior de la nivelul țărilor europene atât la nivel de standard academic cât și la nivel de asigurare a standardelor calității (“procesul Bologna”).

Încă din anul 1989, printr-un program Erasmus, au fost introduse, la nivel internațional, creditele transferabile și Sistemul European de Credite Transferabile (ECTS). Acest sistem centrat pe

³ Ioan Mihăilescu – The system of Higher Education in Romania (1996)

⁴ UNESCO – World Education Report 2000

⁵ Consiliul Național pentru Finanțarea Învățământului Superior (CNFIS), Institutul Național de Statistică (INS) și Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului (MECT).

⁶ EUROSTAT, UNESCO

student avea în vedere facilitarea mobilității și a recunoașterii academice, prin recunoașterea studiilor în afara țării (de origine) și permițând astfel o mai mare mobilitate a studenților în Europa. Sistemul este caracterizat prin faptul că pentru fiecare program de studiu se alocă un număr de credite având la bază timpul de studiu alocat acestuia și rezultatele și competențele obținute la finalul programului respectiv. Astfel, numeroase programe de studiu devin mai accesibile pentru toți studenții Europei, iar universitățile sunt ajutate să-și reorganizeze și să-și revizuiască programele de studiu astfel încât acestea să devină cât mai atractive pentru studenți.

Deși inițial ECTS a fost dezvoltat ca un sistem de credite transferabile, în ultima perioadă acesta a fost transformat într-un sistem cumulativ care să fie implementat la nivel instituțional, regional, național și european, fiind unul din obiectivele principale ale Declarației de la Bologna din iunie 1999.

În acord cu situația existentă pe plan internațional, începând cu anul universitar 1996/1997, o parte din universitățile românești adoptă ca formă de evaluare a studenților, sistemul de credite transferabile (ECTS).

2.3 Evoluția finanțării învățământului superior public în perioada 1990-2007

Articolul 2 din Legea Învățământului 84/1995 prevede faptul că „În România, educația este o prioritate națională”. Mai mult, învățământul public superior românesc este gratuit, pe parcursul duratei legale a studiilor. Această durată este stabilită prin decizia Guvernului României, la recomandarea Ministerului Educației, bazată pe propunerile universităților publice și a consiliilor academice naționale.

Până în anul 1990, principala sursă de finanțare a învățământului public superior românesc a fost reprezentată de alocația bugetară destinată acestui capitol. Datorită modificărilor apărute la nivelul sistemului de învățământ superior, în perioada 1990-1996, au apărut modificări și la nivelul principiilor de finanțare ale învățământului public superior românesc⁷ (asemănătoare schimbărilor de la nivelul țărilor OECD): un sistem de alocare a fondurilor complex, creșterea autonomiei financiare a universităților; diversificarea surselor de finanțare; împărțirea costurilor pentru educație prin introducerea taxelor de școlarizare; o mai clară separare între fondurile pentru educație și cele pentru cercetare. Chiar și în aceste condiții, în urma observațiilor obținute la nivelul MEC, pe baza datelor și a analizelor de după anul 1990, alocațiile bugetare continuă să reprezinte principala sursă de finanțare pentru învățământul public superior românesc.

Experiența internațională a demonstrat faptul că finanțarea sistemului de învățământ public superior, pentru a putea răspunde cerințelor prezente, este de natură mixtă:

- o finanțare de bază, din alocații bugetare, care să asigure accesul liber la educație, calitatea și consistența procesului de învățământ;
- o finanțare suplimentară, obținută de către instituție prin eforturi și resurse proprii, altele decât Bugetul de Stat.

Mai mult, o etapă importantă în procesul de reformă a reprezentat-o înlocuirea finanțării capitolului bugetare cu finanțarea globală a universității pe bază de contract instituțional cu MEC. Această schimbare a reprezentat o modalitate de a obține performanțe mai bune în educație și cercetare printr-un mai bun management al resurselor financiare. Astfel, nivelul finanțării unei universități publice va fi determinat și de performanță și de criterii de eficiență.

Astfel, începând cu anul 1999, modalitatea de finanțare învățământului superior se modifică, trecându-se la o metodologie de repartizare a alocațiilor bugetare pe bază de formulă (*componenta cantitativă*) și având la bază principiul fundamental „resursele urmează studenții”. Din anul 2002, metodologia de repartizare pe universități a alocațiilor bugetare destinate finanțării de bază este completată și de o componentă calitativă, permanent actualizată în următoarea perioadă 2003-2007.

⁷ Gh. Dincă, Radu Damian – Financing on Higher Education in Romania (1997)

Evoluția finanțării de bază în perioada 1998-2007

| | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|-----------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Finanțare de bază (repartizată conform formulei) | mil. Lei | 137 | 173 | 269 | 376 | 467 | 617 | 833 | 952 | 1 159 | 1 537 |
| | mil. EURO | 137 | 106 | 135 | 145 | 149 | 164 | 205 | 263 | 327 | 439 |
| TOTAL finanțare de bază | mil. Lei | 137 | 174 | 270 | 380 | 477 | 633 | 847 | 1 041 | 1 175 | 1 560 |
| | mil. EURO | 137 | 107 | 135 | 146 | 153 | 169 | 209 | 287 | 332 | 446 |
| Produsul Intern Brut (PIB) | mil. Lei | 37 380 | 54 573 | 80 377 | 116 769 | 151 475 | 197 565 | 246 469 | 288 048 | 342 418 | 401 287 |
| | mil. EURO | 37 436 | 33 388 | 40 346 | 44 904 | 48 442 | 52 613 | 60 842 | 79 551 | 97 118 | 99 993 |
| Pondere FB (repartizată pe formulă) în PIB | | 0,37% | 0,32% | 0,34% | 0,32% | 0,31% | 0,31% | 0,34% | 0,33% | 0,34% | 0,38% |
| Pondere Total FB în PIB | | 0,37% | 0,32% | 0,34% | 0,33% | 0,32% | 0,32% | 0,34% | 0,36% | 0,34% | 0,39% |
| Cursul EURO (valoarea medie anuală) | | 0,999 | 1,630 | 1,996 | 2,603 | 3,126 | 3,756 | 4,053 | 3,623 | 3,540 | 3,500 |

Pentru anii 2006 și 2007, din analiza datelor avute la dispoziție rezultă:

- ponderea fondurilor alocate pentru educație din total PIB: 4,79% (2006), 4,96% (2007),
- ponderea fondurilor alocate pentru învățământ superior din total PIB: 0,67% (2006), 0,68% (2007)
- ponderea fondurilor alocate pentru finanțare de bază din total PIB 0,34% (2006), 0,39% (2007)

2.4 Indicatori de referință pe plan internațional

Pe plan internațional există o serie de indicatori cu ajutorul cărora se poate obține o imagine globală a sistemelor educaționale de la nivel european. Acești indicatori urmăresc atât evoluțiile demografice, ale populației școlare cât și evoluții ale fondurilor alocate pentru educație, în general, dar și, separat, pentru învățământ superior.

La nivel internațional (EUROSTAT, OECD), datele statistice disponibile sunt cele din perioada 1998-2004 pentru populație, respectiv participanți la procesul educațional, și din perioada 1998-2003, pentru datele de natură financiară.

Evoluții studenți/populație școlară

Pondere populației școlare (la toate formele de pregătire) în total populație (OECD-Indicatorii A1 și C1)

O analiză la nivel global a datelor statistice disponibile reflectă faptul că ponderea populației școlare în total populație variază nesemnificativ, în perioada (1998 – 2004) putând considera această evoluție ca fiind constantă (valorile variază între 22,70% și 22,83%, valoarea medie pentru EU27, și între 22,85% și 23%, valoarea medie pentru EU25). Cea mai mare pondere a acestui indicator se observă în cazul Islandei (peste 31% din populație participă la o formă de pregătire educațională, de-a lungul întregii perioade 1998-2004, procentele variind de la 31,32%, în 1999, la 33,40%, în 2003).

De asemenea, se poate observa faptul că, în cazul majorității țărilor, ponderea populației școlare are o evoluție aproape constantă, existând însă și câteva excepții, respectiv țări cu o evoluție crescătoare și țări cu o evoluție descrescătoare a acestei ponderi. Dintre țările cu o evoluție crescătoare, se disting două categorii: țări cu creșteri semnificative, de peste 2%, cum sunt Marea Britanie – **4,47%** (de la 24,63%, în 1998, la 29,10% în 2004), Lituania – **3,51%** (de la 22,58%, în 1998, la 26,09% în 2004) și Danemarca – **2,55%** (de la 22,97%, în 1998, la 25,52% în 2004), și țări cu creșteri de aproximativ 1-2%, cum ar fi Letonia, Ungaria și Finlanda. În cazul țărilor cu evoluții descrescătoare se observă prezența în "listă" a unor țări cum ar fi Irlanda – **-1,45%** (de la 27,16%, în 1998, la 25,71% în 2004) și Franța – **-1%** (de la 24,18%, în 1998, la 23,18% în 2004), dar ale căror scăderi nu depășesc însă două procente.

Ponderea numărului de studenți în total populație

La nivel global, se observă că ponderea numărului de studenți în total populație are o evoluție crescătoare pentru perioada 1998 – 2004 (valorile variază între 3,24% și 3,73%, pentru valoarea medie EU27, și între 3,30% și 3,77%, pentru valoarea medie EU25). O analiză generală a datelor disponibile relevă faptul că această pondere are, în general, o evoluție crescătoare, la nivelul majorității țărilor, valorile variind între 0,43% (1998, Luxemburg) și 5,75% (2004, Finlanda). Țări care prezintă creșteri semnificative în acest caz, sunt: Letonia – **2,6%** (de la 2,90% la 5,50%), Lituania – **2,59%** (de la 2,71% la 5,30%), Suedia – **1,62%** (de la 3,17% la 4,79%), Finlanda – **0,89%** (de la 4,86% la 5,75%), și Danemarca – **0,56%** (de la 3,46% la 4,02%).

Ponderea numărului de studenți în total populație școlară (OECD-Indicator C2)

La nivel global, se observă că ponderea numărului de studenți în total populație școlară are o evoluție crescătoare pentru perioada 1998 – 2004 (valorile variază între 14,22% și 16,39%, pentru valoarea medie EU27, și între 14,43% și 16,45%, pentru valoarea medie EU25). Creșteri semnificative ale acestei ponderi se observă pentru Grecia, cu o creștere de aproape 10% (de la 18,29% la 28,12%); Letonia și Lituania, cu creșteri de aproape 9% (de la 13,23% la 22,69%, în cazul Letoniei, respectiv de la 11,98% la 20,32% pentru Lituania). Mai mult, se poate observa faptul că Finlanda are cea mai mare pondere de studenți în total populație școlară, valorile situându-se în intervalul 20,50% și 22,29%. Cea mai scăzută valoare pentru această pondere este în Luxemburg, aceste valori situându-se în intervalul 2,53% și 3,51% (2003), pentru anul 2004 neexistând date disponibile.

Fonduri alocate educației***Ponderea cheltuielilor publice pentru educație în PIB (OECD-Indicator B4)***

Ponderea cheltuielilor totale pentru educație în PIB la nivelul EU27 era de 4,97% (2001) și, respectiv de 5,17% (2003). O analiză primară a datelor statistice relevă faptul că această pondere are o tendință crescătoare generală. Mai mult, cea mai mare pondere în PIB a cheltuielilor publice pentru educație o are Danemarca (8,3% în 1998 și 8,33% în 2003), urmată de Suedia (7,69% în 1998 și 7,47% în 2003), Norvegia (7,6% în 1998 și 7,62% în 2003) și Finlanda (6,26% în 1998 și 6,41% în 2003).

Din punct de vedere financiar, alocația medie la nivel european era de aproximativ 3 348,67 EURO PPS⁸ (1998, estimare pe baza datelor disponibile) și de aproximativ 4 601 EURO PPS (2003). Mai mult, se poate observa că primele locuri sunt ocupate de țările scandinave: Danemarca (7 991,91 EURO PPS în 1998 și 8 889,44 EURO PPS), Norvegia (7 991,91 EURO PPS în 1998 și 8 889,44 EURO PPS), Suedia (5 998,42 EURO PPS în 1998 și 6 887,76 EURO PPS) și Finlanda (5 325,45 EURO PPS în 1998 și 5 945,01 EURO PPS), în acest „clasament” intercalându-se și Austria (6 166,72 EURO PPS în 1998 și 7 267,39 EURO PPS).

Ponderea cheltuielilor publice pentru învățământul superior în PIB (OECD-Indicatori B1 și B2)

Pe baza datelor statistice disponibile, se poate observa că media ponderii acestor cheltuieli la nivel EU27 crește de la 1,05% (2001) la 1,14% (2003). Țările europene cu medii semnificativ ridicate pentru acest indicator sunt Danemarca (2,71% în 2001 și 2,5% în 2003), Suedia (2,03% în 2001 și 2,16% în 2003) și Finlanda (1,99% în 2001 și 2,05% în 2003), în această ordine.

Țări europene cu o pondere scăzută a acestor cheltuieli în PIB, dar care au o tendință crescătoare a acestei ponderi, sunt Republica Cehă (0,79% în 2001 și 0,94% în 2003) și Slovacia (0,82% în 2001 și 0,85% în 2003). Pe de altă parte, unele țări cum ar fi Italia (0,80% în 2001 și 0,78% în 2003) și Letonia (0,89% în 2001 și 0,74% în 2003) au atât o pondere scăzută a acestui tip de cheltuieli în PIB, cât și o tendință descrescătoare a valorilor acesteia.

Din punct de vedere al cheltuielilor publice pentru învățământ superior, datele statistice arată că cele mai mari cheltuieli publice sunt în Germania (18 971,3 mil EURO PPS în 1999 și

⁸ EURO PPS – Echivalare la nivel de PPS (Power Purchase Standard) a valorilor calculate în EURO (= echivalarea puterii de cumpărare a EURO la nivel european)

24 086,3 mil. EURO PPS în 2003), Franța (13 167,5 mil EURO PPS în 1999 și 17 286,4 mil. EURO PPS în 2003) și Marea Britanie (10 874,9 mil EURO PPS în 1999 și 15 330,0 mil. EURO PPS în 2003), acestea fiind și țările cu cele mai mari valori ale PIB din Europa.

Pe de altă parte, din punct de vedere al alocației pe student, primul loc este ocupat de Danemarca (15 624,05 EURO în 1999 și 17 337,64 EURO în 2003), urmată de Norvegia (12 105,16 EURO în 1999 și 16 117,14 EURO în 2003) și Suedia (11 685,23 EURO în 1999 și 11 699,31 EURO în 2003)

2.5 Poziția României în contextul internațional din punctul de vedere al finanțării învățământului superior

Evoluții studenți/populație școlară

Ponderea populației școlare (la toate formele de pregătire) în total populație

Analiza datelor statistice din perioada 1998-2004, la nivel național relevă faptul că ponderea populației școlare în total populație are o evoluție descrescătoare, scăzând de la 21,12%, în 1998, la 20,90% în 2004. Estimând, pe baza datelor disponibile, o medie la nivel european EU 27 se obțin valori cuprinse între 22,70% (1998) și 22,83% (2004). Se poate observa că, pentru România, valorile corespunzătoare ale ponderii sunt sub media de la nivel european.

Ponderea numărului de studenți în total populație

În cazul numărului de studenți, se poate observa la nivel național o creștere a ponderii acestora în total populație de la 1,64%, cât era în 1998, la aproape 3,16% în 2004. Dacă în 1999, această pondere era sub valoarea medie EU25 (1,86% față de 3,30%), în 2004 această diferență s-a redus semnificativ (3,16% față de 3,77%). Mai mult, pentru această pondere, valorile estimate de la nivel european (EU 27) sunt mai mari decât valorile înregistrate la nivel național (valorile mediilor europene estimate pentru EU 27 variază între 3,24%, în 1998, și 3,73% în 2004).

Ponderea numărului de studenți în total populație școlară

Analiza datelor statistice la nivel național din perioada 1998-2004, relevă faptul că ponderea numărului de studenți în total populație școlară are o evoluție crescătoare, de la 7,77%, în 1998, la 15,11% în 2004. Cu toate acestea, aceste valori de la nivel național se situează sub media estimată la nivel european EU 27 (14,22% pentru anul 1998 și 16,39% pentru anul 2004).

Fonduri alocate educației

Ponderea cheltuielilor publice pentru educație în PIB

În cazul României, ponderea cheltuielilor pentru educație în total PIB variază între 3,36% (1999) și 3,44% (2003), valori sub media europeană EU25 (4,77%, în 1999, și 5,2%, în 2003). Dacă la nivel european, se observă o creștere a acestor ponderi, evoluția acestora la nivelul României este oscilantă: scade de la 3,36% (1999) la 2,88% (2000), crește până la 3,52% (2002), urmată fiind de o nouă scădere până la 3,44% (2004).

Din punct de vedere financiar, România are o alocație estimată pe elev/student de aproximativ 998,42 EURO PPS (1998) comparativ cu 3 348,67 EURO PPS, media estimată la nivel european, și de 1072,53 EURO PPS (2003), față de 4 601 EURO PPS, media estimată la nivel european (pe baza datelor statistice disponibile).

Ponderea cheltuielilor pentru învățământul superior în PIB

În perioada 1999-2003, ponderea cheltuielilor publice pentru învățământ superior în total PIB a avut o evoluție oscilantă, cu valori cuprinse între 0,5% și 0,68%, observându-se inițial o creștere până la 0,79% (2001), urmată de o scădere a acestor valori la 0,68% (2003). Față de media europeană EU25, respectiv EU27, se poate observa faptul că aceste valori sunt mai mici decât aceste medii (EU25: 1,06%, în 2001, și 1,15% în 2003; respectiv EU27: 1,05%, în 2001, și 1,14% în 2003).

Și din punct de vedere financiar, România se situează mult sub media europeană, având o alocație pe student de aproximativ 1 313,89 EURO PPS (1999) față de o medie europeană estimată de 5 863 EURO PPS și respectiv 1 492,29 EURO PPS (2003) față de media EU27 de 6 451,41 EURO PPS.

3. PRINCIPALELE PREVEDERI LEGISLATIVE ȘI ALTE REGLEMENTĂRI ACTUALE PRIVIND FINANȚAREA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI SUPERIOR PUBLIC ȘI PRIVAT

În prezent, există o serie de prevederi legislative și alte reglementări prin care se asigură cadrul general de funcționare și de dezvoltare a sistemului național de învățământ superior, vizând și elemente legate de managementul financiar al acestuia.

Constituția României este legea fundamentală a statului român care reglementează, printre altele, principiile generale de organizare a statului, drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor și autoritățile publice fundamentale. După anul 1989, a fost adoptată o nouă Constituție a României (1991), actuala formă a Constituției intrând în vigoare în octombrie 2003, în urma unui referendum național, mai mult de jumătate din articole suferind modificări mai mici sau mai mari, dintre cele mai importante schimbări fiind și aceea că gratuitatea învățământului de stat nu mai este garantată necondiționat (ci numai conform legii).

3.1. Legislație (Prevederile Legii Învățământului)

Începând încă din anul 1995, legislația specifică, care reglementează sistemul de învățământ superior din România, este reprezentată în principal de: Legea Învățământului (84/1995), republicată, cu modificările și completările ulterioare; Legea privind statutul personalului didactic (nr. 128/1997), cu modificările și completările ulterioare și Legea Acreditării învățământului superior și a recunoașterii diplomelor (nr. 88/1993).

Adoptarea în iulie 1995 a legii învățământului a fost un moment deosebit de important pentru reforma învățământului, care a creat premisele pentru așezarea pe baze noi a învățământului superior. Modificările și completările ulterioare ale acestei legi organice a rezolvat punctual și actualizat anumite aspecte importante, de sistem, privind învățământul superior.

România a făcut pași importanți către Spațiul European al Învățământului Superior, prin reorganizarea întregului spectru de programe universitare. S-a adoptat o nouă structură a învățământului superior prin **Legea 288/2004 privind organizarea studiilor universitare**, care oferă cadrul legislativ al introducerii celor trei cicluri: studii de licență, de master și doctorale, conform obiectivelor Procesului Bologna. Legea a intrat în vigoare în anul universitar 2005-2006 și prima generație de licențiați va fi în 2008/2009.

Una dintre principalele realizări ale învățământului superior din România, vizând ajungerea la statutul de parte activă și atractivă a viitorului Sistem de Învățământ Superior European, a fost adoptarea **Legii 87/2006 pentru aprobarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 75/2005 privind asigurarea calității educației**. Această lege abordează asigurarea calității în mod trans-sectorial, vizând toate organizațiile furnizoare de educație care operează pe teritoriul României. Legea prevede și crearea Agenției Române de Asigurare a Calității în Învățământul Superior, o instituție de stat independentă cu competențe de acreditare, evaluare academică și asigurare a calității.

Legea 376/2004 privind acordarea de burse private oferă studenților cadrul legislativ în care să-și găsească finanțări suplimentare pentru studii. Angajatorii potențiali le pot oferi studenților o bursă și, prin amendamentul din noiembrie 2005 la această lege, studenții pot lucra pe perioada acordării bursei. Aceasta este pentru studenți o mare șansă⁹ de a beneficia de finanțări suplimentare și, în același timp, de a stabili un prim contact cu piața muncii, cu cerințele și standardele ei. Agenția Națională pentru Calificările din Învățământul Superior și Parteneriat cu Mediul Economic și Social

⁹ Raportul României pentru Conferința Europeană a Miniștrilor Educației, Londra 2007

(ACPART) este organismul specific care are misiunea de a promova parteneriatele între instituțiile de învățământ superior și mediul social și economic.

3.2. Hotărâri ale Guvernului

Educația reprezintă o prioritate națională, astfel că legiuitorul a urmărit cu atenție nevoile sale specifice și a instituit, prin constituție și lege, cadrul normativ de abilitare a Guvernului de a emite ordonanțe de urgență sau ordonanțe de guvern, permițând reducerea timpului de apariție, implicit sub aspectul nevoii de a rezolva punctual anumite situații. Hotărârile de guvern, având, sub aspectul juridic, valoarea unor norme de aplicare, au rolul de a completa pachetul de reglementări normative și de a facilita implementarea.

Prin **HG 1175/2006 s-a adoptat o nouă structură a primului ciclu** (de licență) pe domenii de studiu, în concordanță cu principiile Procesului Bologna. Decizia cuprinde 15 domenii generale de studiu și specializările corespunzătoare și se aplică tuturor instituțiilor de învățământ superior de stat și particulare. Reducerea numărului domeniilor de studiu permite o mai bună coordonare între oferta de programe de studii a instituțiilor de învățământ superior românești și cea specifică sistemelor de învățământ superior din viitorul SEIS.

HG 404/2006, privind organizarea masteratelor, și HG 567/2005, care definește obiectivul principal al programelor doctorale, constituie cadrul legislativ care definește structurile ciclului doi și trei.

3.3. Ordine ale Ministrului Educației

Adesea, hotărârilor de guvern sau ordonanțelor li se alătură **ordine ale ministrului** educației, cercetării și tineretului cu rolul de a detalia până la nivelul optim, anumite aspecte de tip operativ, de regulă explicitând și întărind mesajul unor hotărâri de guvern sau ordonanțe.

O.M.Ed.C. 3235/2005 privind organizarea ciclului de studii universitare de licență garantează că reforma din curricula programelor primului ciclu în același domeniu de studii include definirea limpede a cunoștințelor și abilităților dobândite de absolvent, diferite de cele dobândite prin ciclurile masterale și doctorale.

În ultimii doi ani, în învățământul superior românesc s-a acordat o atenție specială dezvoltării programelor post-doctorale. Aceste programe de cercetare avansată cu o durată de doi ani au fost introduse prin **O.M.Ed.C. 3861/2005 și vizează pregătirea unor cercetători valoroși**, prin implicarea tinerilor doctori în științe. Aceste prevederi măresc atractivitatea cercetării din România și relevanța pentru cariera tinerilor doctori în științe, astfel încât aceia dintre ei care lucrează în străinătate să prefere să revină acasă. Activitățile specifice acestor programe sunt cercetarea fundamentală și avansată, mobilitatea, dezvoltarea infrastructurii programelor de cercetare și de management.

O.M.Ed.C. 3617/16.03.2005 generalizează aplicarea Sistemului European de Credite Transferabile (European Credit Transfer and Accumulation System – ECTS) în universitățile românești. ECTS a fost introdus în 1998, dar era folosit mai ales pentru schemele de mobilitate cu partenerii străini. Acest nou Ordin stipulează folosirea generală a ECTS, care stimulează studenții în mobilitatea lor în cadrul aceleiași instituții de învățământ superior și/au între programele oferite de diferite universități românești, în mod similar cu libertatea de mișcare promovată de ECTS dincolo de hotare. Universitățile își vor stabili propriile reguli în privința numărului de credite pe care trebuie să le acumuleze un student pentru a trece în următorul an de studiu.

O.M.Ed.C. 4868/2006 privind introducerea Suplimentului la diplomă pentru a certifica absolvirea unui ciclu de studii, stipulează că, începând din anul universitar 2005-2006, toate instituțiile de învățământ superior trebuie să elibereze, gratuit, Suplimentul la diplomă.

Obiectivele Procesului Bologna au însemnat nu numai adoptarea schimbărilor legislative necesare, ci și creșterea autonomiei și responsabilității instituționale, asigurarea unei finanțări

*adecvate a învățământului superior și o cultură solidă a calității în toate instituțiile de învățământ superior*¹⁰.

Autonomia universitară este garantată deplin de prevederile Constituției României, art. 32 (6), și de cele ale Legii Educației nr. 84/1995 (Secțiunea 7), reeditată, modificată și completată. Ea se bazează pe dreptul comunității universitare la propria conducere/autonomie și la dreptul ei de a beneficia de libertate academică fără niciun amestec politic sau religios. De asemenea, se bazează pe dreptul ei de a-și asuma o serie de competențe și obligații în conformitate cu direcțiile strategice naționale stabilite pentru dezvoltarea învățământului superior, stipulate prin lege.

CNFIS dezvoltă principii și metode de distribuire a fondurilor publice către universitățile de stat românești, promovând creșterea continuă a calității în sistemul de învățământ superior din România și susținând principiul egalității șanselor de acces în învățământul superior, pornind de la prevederile existente în Legea Învățământului nr.84/1995, cu modificările și completările ulterioare. Prevederile Legii Învățământului reprezintă reperul fundamental pentru întreaga activitate a CNFIS, evaluarea impactului avut de metodologia de finanțare asupra sistemului de învățământ superior fiind utilizată ca suport pentru deciziile MEdC privind eventualele ajustări ale metodologiei de finanțare a universităților.

3.4. Metodologia CNFIS pentru finanțarea de bază și evoluția acesteia

Din anul 1999 finanțarea învățământului superior din România se face pe baza unor principii fundamentale adoptate de majoritatea țărilor Uniunii Europene. Noua filosofie de finanțare, dezvoltată după anii 1999, coerent integrată procesului mai larg de reformă sistemică, a fost dezvoltată pornind de la premisa că statul nu alocă fonduri pentru derularea procesului de învățământ, ci finanțează rezultatele acestuia.

În consecință fiecare universitate de stat încheie anual cu MECT un contract instituțional pe baza căruia primește anual o alocație bugetară globală, constituită din două componente distincte: finanțarea de bază a universității (destinată cheltuielilor de personal și cheltuielilor materiale curente) și finanțarea complementară (destinată celorlalte capitole de cheltuieli, specifice activităților desfășurate la nivelul unei universități). Responsabilitatea gestionării acestor alocații revine instituțiilor de învățământ superior (în conformitate cu Art.92 din Legea Învățământului: „*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.*”).

Repartizarea alocațiilor destinate finanțării de bază a instituțiilor de învățământ superior de stat se face printr-o **formulă matematică** construită pornind de la **principiul „resursele urmează studenții”**. Acest tip de finanțare stimulează optimizarea cheltuielilor la nivel de universitate. Optimizarea utilizării fondurilor la nivelul întregului sistem se realizează prin ajustarea periodică a formulei.

În prima variantă, a fost adoptată o abordare **exclusiv de tip cantitativ**. Parametrii utilizați la determinarea alocației pentru finanțarea de bază care revenea anual fiecărei universități erau numărul de studenți ai universităților (distribuit pe forme și domenii de învățământ) și suma globală aprobată prin Legea Bugetului (reprezentând finanțarea de bază la nivel național). Fiecare universitate primea strict o cotă direct proporțională cu numărul de studenți (echivalenți unitari) ai acesteia. **Coefficienții de echivalare și indicii de cost** reprezintă **mărimi de sistem**, folosite pentru repartizarea alocațiilor în condițiile unui nivel al eficienței utilizării alocațiilor considerat a fi “de referință”.

În anul 2002 formulei i s-a adăugat și o componentă calitativă cu **rol complementar și corectiv** (în conformitate cu Art. 170 (5) din Legea Învățământului: *Baza de calcul a fondurilor alocate fiecărei unități și instituții de învățământ reprezintă cuantumul din bugetul de stat care revine unui preșcolar, elev, student sau cursant, în funcție de nivelul și specificul instruirii și de ceilalți*

¹⁰ Raportul României pentru Conferința Europeană a Miniștrilor Educației, Londra 2007

indicatori specifici activității în învățământ, în special de cei referitori la calitatea prestației în învățământ). Setul de date a fost completat cu unele informații privind personalul didactic din universități cărora li s-au asociat **4 indicatori de calitate**. Un indicator calitativ agregat, definit ca produs al celor patru indicatori, cuantifică influența avută de calitatea corpului profesoral asupra valorii cheltuielilor de personal fiind utilizat la ajustarea numărului de studenți (echivalenți unitari) ai fiecărei universități. Valorile astfel modificate erau folosite pentru calculul părții din alocația destinată cheltuielilor de personal (reprezentând aproximativ 80% din finanțarea de bază).

Începând cu anul 2003, sistemul de date de natură calitativă, cu rol în determinarea cuantumului finanțării de bază a universităților, a devenit cu mult mai complex ca urmare a **diversificării aspectelor de natură calitativă considerate în algoritmul de finanțare**. Noua lista era formată din 13 indicatori (de natură simplă sau complexă) clasificați după aspectele calitative analizate în trei categorii: **calitatea procesului didactic**, **calitatea proceselor** care influențează în mod direct activitatea didactică și **performanța instituțională** care influențează procesul didactic. Importanța fiecărei categorii de indicatori (și a fiecărui indicator în parte) a fost exprimată prin intermediul ponderilor atribuite. Prin ponderea atribuită, s-a pus un accent suplimentar pe indicatorul **Nivelul performanțelor în cercetarea științifică**. Procedurile de evaluare și modul de definire ale indicatorului au fost specifice (fiind elaborate în colaborare de experți ai CNCSIS și ai CNFIS). Aspectele calitative urmărite, prin intermediul celor 13 indicatori, au fost integrate în mod unitar într-o **nouă formulă matematică de finanțare**. Această oferă conducerii universităților posibilitatea de a identifica influența avută de performanțele înregistrate, la fiecare tip de aspect calitativ în parte, asupra fondurilor permise pentru finanțarea de bază.

În anul 2006 a fost realizată o „actualizare” a sistemului de indicatori de calitate ce a avut ca obiectiv principal **garantarea autenticității datelor**. Pentru aceasta s-a realizat redefinirea majorității indicatorilor pentru **eliminarea tuturor datelor interpretabile la nivelul universităților precum și a celor dificil de verificat** și înlocuirea lor cu date de o „calitate” superioară, dar care să aibă și un nivel echivalent (sau superior) de semnificație. Totodată a fost realizată ajustarea, restructurarea setului de indicatori și creșterea ponderii totale a componentei calitative în totalul Finanțării de Bază de la 12,7% la 20%. Un element cu o importanță aparte l-a constituit redefinirea indicatorului *Calitatea managementului academic și administrativ*. Acesta a fost transformat în *Calitatea totală a managementului academic și administrativ*, un indicator care vizează o componentă de dezvoltare instituțională în direcția creșterii calității și are o formulă de calcul specifică. A fost construit pentru a deveni un instrument flexibil care să evalueze capacitatea managerilor universitari de a conduce prin obiective.

Pentru anul 2007 CNFIS a propus o reșezare a ponderilor indicatorilor în conformitate cu evoluțiile înregistrate la nivelul sistemului de învățământ superior românesc și creșterea ponderii alocate componentei calitative la 25% din totalul Finanțării de Bază. Au fost inițiate și primele demersuri pentru transformarea indicatorului *Calitatea totală a managementului academic și administrativ*, într-un mijloc de sincronizare a eforturilor CNFIS și ARACIS în direcția creșterii calității în învățământul superior. În paralel au fost continuate eforturile pentru definitivarea unei metode deterministe de calcul al alocației unitare și a coeficienților de cost care să înlocuiască actuala variantă, construită pe baza datelor istorice. Pentru acest an a fost organizat în colaborare cu MECT o acțiune de validare a datelor transmise de universități prin vizite de lucru desfășurate la toate instituțiile de învățământ superior publice. Această acțiune va avea o dublă implicație: validarea datelor utilizate pentru alocarea fondurilor în acest an și obținerea unor informații de referință pentru aplicarea unei metodologii de validare a datelor prin studiul variațiilor pentru anii următori.

Sintetizând, încă de la prima sa formă Metodologia de finanțare a fost concepută ca un instrument flexibil care să asigure implementarea optimă a politicilor sectoriale prin permanenta adaptare la schimbările înregistrate de sistem și prin corelarea cu eforturile celorlalte instituții care urmăresc același obiectiv. De aceea actuala formă a Metodologiei nu poate fi analizată decât din perspectiva acestui proces evolutiv care a început în anul 1999 când, la propunerea CNFIS, a fost adoptată o nouă metodologie de finanțare a universităților obiectivă și transparentă. Construită ca o formulă matematică bazată pe principiul fundamental „resursele urmează studenții” aceasta susține în egală măsură atât autonomia universităților cât și cerințele justificate ale instituțiilor centrale pentru o utilizare cât mai eficientă a fondurilor alocate. Începând cu anul 2002 a fost introdusă o componentă

calitativă cu rol complementar și corectiv care crează o permanentă presiune și în același timp sprijină eforturilor universităților privind menținerea unui standard ridicat de calitate. Componenta calitativă a fost extinsă continuu, iar în anul 2006 a primit și o dimensiune dedicată dezvoltării.

3.5 Finanțarea formelor de sprijin cu caracter social pentru studenți

*O a doua componentă importantă a sistemului de finanțare a învățământului superior din România este reprezentată de **finanțarea complementară**, destinată acoperirii acelor cheltuieli complementare cheltuielilor directe determinate de procesul didactic, importante atât pentru susținerea desfășurării în condiții optime și dezvoltării acestuia (exp. alocații pentru dotări laboratoare, reparații capitale, investiții și cercetare), cât și pentru îndeplinirea altor obiective sau servicii ale universității (cercetare, microproducție, servicii administrative pentru studenți etc.).*

Veniturile pentru activitățile complementare din învățământul superior se compun din: venituri publice (sume alocate de la bugetul de stat) și venituri proprii (dobânzi, donații, sponsorizări și taxe percepute în condițiile legii de la persoane fizice și juridice, române sau străine, și din alte surse), acestea din urmă având o pondere mai mare, în funcție de implicarea universităților în această direcție.

Finanțarea complementară se adresează unor categorii de cheltuieli variate, fiind necesară elaborarea unor proceduri specifice de dimensionare și repartizare către universități, pentru fiecare categorie în parte: cheltuieli sociale pentru studenți – burse și alte forme de sprijin, subvenții pentru cazare și masă, facilități de transport urban pentru studenți etc.; fonduri alocate pe bază de priorități și norme specifice pentru dotări și alte cheltuieli de investiții și reparații capitale, fonduri alocate pe baze competiționale pentru cercetarea științifică universitară.

Până în prezent, CNFIS a formulat propuneri privind principiile și criteriile generale de repartizare (care se regăsesc în propunerile privind metodologia de repartizare), repartizarea efectivă pe instituții de învățământ superior realizându-se și aplicându-se direct la nivelul MECT. Aceste propuneri formulate de CNFIS privind principiile de repartizare pe universități a categoriilor de cheltuieli acoperite de finanțarea complementară au avut în vedere elementele principale care le determină și dimensionează, tipul beneficiarilor acestora și reglementările legale în vigoare. La solicitarea MECT, CNFIS a formulat propuneri și de repartizare pe universități a alocațiilor bugetare aprobate pentru facilitățile de transport în comun, pentru studenți, și în câteva situații și pentru dotări de laboratoare.

Principalul indicator pentru dimensionarea și repartizarea fondurilor bugetare destinate cheltuielilor sociale pentru studenți este numărul de studenți de la învățământul de zi, finanțați de la buget din instituțiile de învățământ superior de stat.

a) Burse studenți

Astfel, pentru repartizarea pe universități a alocațiilor bugetare destinate pentru burse studenți s-a avut în vedere studentul eligibil pentru bursa de la bugetul de stat (numărul studenților de la cursurile de zi, pentru toate cele trei cicluri de studii) și un quantum de referință pentru bursă (raportul dintre bursa unui doctorand cu frecvență și bursa medie a unui student fiind de 3).

b) Subvenții pentru cazare și masă pentru studenți

Subvențiile pentru cazare și masă se calculează în funcție de numărul de studenți de la învățământul de zi precum și de cheltuielile reale previzionate pe fiecare perioadă a anului calendaristic în care studenții sunt cazați în cămin.

c) Facilități de transport urban pentru studenți

Singurele propuneri de repartizare pe universități formulate de CNFIS au fost făcute pentru alocațiile bugetare destinate facilităților de transport urban, în comun, pentru studenți. Până în anul 2006, propunerile formulate de CNFIS au luat în calcul o serie de criterii generale cum ar fi: zonele geografice, structura instituțiilor de învățământ superior, particularitățile sistemului de transport din centrele universitare. Aceste criterii generale se regăseau printr-o serie de criterii specifice în calculul de repartizare la universități a alocațiilor disponibile pentru subvențiile de transport. Astfel, la stabilirea coeficienților de diferențiere pe grupe a universităților, CNFIS pune accent pe influența avută de următoarele

criterii de diferențiere: aria centrului universitar, aglomerarea centrului universitar, diversitatea rețelelor de transport urban și existența campusului universitar.

Studiul¹¹ realizat de CNFIS în anul 2006, cu privire la repartizarea alocațiilor bugetare destinate acoperirii cheltuielilor de transport local pentru studenți a punctat elementele principale ale situației actuale, reliefând diversitatea situațiilor întâlnite la instituțiile de învățământ superior din România. Din acest punct de vedere, sunt suficiente chiar și numai câteva exemplificări: universitățile se deosebesc prin distribuția teritorială a spațiilor de învățământ și a campusurilor, orașele de reședință al universităților („centre universitare”) diferă prin mărime, populație, număr de studenți, specificitatea sistemului de transport (tarife practicate, mijloace de transport utilizate) etc.

O primă analiză efectuată în cadrul studiului a fost și aceea a reglementărilor legale în vigoare, în urma căreia o concluzie finală a fost aceea că statutul de student la instituții de învățământ superior de stat sau particular acreditate, indiferent de forma de studiu, de domiciliu și de locul unde studiază, este singura prevedere legală care stabilește beneficiarii potențiali ai acestor facilități de transport. De asemenea, în studiu se prezintă analiza datelor specifice diferitelor centre universitare, precum și datele disponibile privind costul abonamentelor lunare pe mijloace de transport urban, care au scos în evidență diferențele determinate în principal de reglementările locale. Studiul a propus atât variantele posibile de repartizare a alocațiilor pentru transport local precum și o soluție de rezolvare similară cu cea aplicată pentru alte categorii de transport la care studenții și alte categorii de persoane beneficiază de reduceri.

Pentru repartizarea imediată a alocației pentru transportul local în comun, fără modificarea reglementărilor actuale, s-a propus repartizarea pe centre universitare conform unor coeficienți recalculați care țin seama de faptul că:

- repartizarea alocației de la MEdC pe **centre universitare** se realizează în ipoteza că numai un anumit procent dintre studenții de la învățământul de stat, cursuri de zi, solicită, cumpără și decontează abonamente și în scenariul că nu se ține seama de reducerile acordate de regiile de transport;
- repartizarea pe **universități** a alocației stabilite pe centrul universitar se face în funcție de numărul de studenți fizici, în care toți studenții din același centru universitar sunt considerați cu drepturi egale.

Totuși, pentru a elimina disfuncțiile actuale, studiul menționează faptul că sunt necesare cel puțin următoarele reglementări: redimensionarea fondurilor alocate pentru transportul local care să permită eliminarea “regulilor intermediare”, prin transferul sumelor destinate transportului studenților (care au legitimații de transport/vizate semestrial) direct la regiile de transport locale, care eliberează abonamente reduse la tarife reduse cu 50% în toate centrele universitare, indiferent de costul acestora. Procedura este deja aplicată în București pentru transportul subteran. În acest scop sunt necesare reglementări/acorduri la nivel de ministere și, în consecință, clarificarea precizărilor din cadrul reglementărilor legislative în vigoare. CNFIS consideră că propunerea de reglementare de mai sus, prin care se simplifică procedura de punere în aplicare a modului de acordare a reducerii de 50% pentru transportul local, ar constitui o rezolvare pe termen lung a problemei.

d) Dotări și investiții

În cadrul acestui capitol propunerile CNFIS au ținut seama de distincția dintre investițiile de natura construcțiilor, consolidări și dotările independente și de următoarele reguli:

- să se finanțeze, în mod prioritar, finalizarea obiectivelor aflate în lucru și consolidările spațiilor de învățământ și a spațiilor sociale;
- fondurile destinate dotărilor independente să fie repartizate universităților conform algoritmului de repartizare a fondurilor pentru finanțarea de bază, utilizându-se indici de cost pentru cheltuieli materiale.

¹¹ *Principii pentru repartizarea la universități a alocațiilor bugetare destinate acoperirii cheltuielilor de transport local, în comun, conform reglementărilor legale în vigoare, Document sinteză al CNFIS, septembrie 2006*

e) Finanțarea reparațiilor capitale

În ceea ce privește repartizarea pe universități a fondurilor aprobate pentru reparații capitale la clădiri și construcții se consideră ca fiind necesar:

- să se țină seama de starea tehnică actuală a clădirilor și construcțiilor pentru care se solicită fonduri pentru reparații capitale;
- să fie avute în vedere, cu prioritate, obiectivele cu cele mai îndelungate durate de la ultima reparație capitală, indiferent de universitatea în care acestea se află.

f) Cercetarea științifică

Cercetarea științifică reprezintă un alt domeniu pentru care finanțarea se realizează pe baze competiționale, iar pentru repartizarea pe universități a acestor fonduri se aplică procedurile de evaluare, monitorizare și finanțare elaborate de Autoritatea Națională a Cercetării Științifice (ANCS) și/sau Consiliul Național pentru Cercetarea Științifică din Învățământul Superior. CNFIS consideră ca fiind necesar creșterea alocației bugetare pentru granturile de cercetare, luând în considerare direcțiile strategice de la nivel european și național, cât și domeniile prioritare de la nivel național în domeniul de cercetare, dezvoltare și inovare.

Menționăm în plus, câteva din propunerile formulate anterior de către CNFIS, care aduc o nouă abordare pentru eficientizarea utilizării finanțării complementare, elemente întâlnite și la nivelul altor țări europene:

i) Finanțarea complementară pentru cercetarea științifică să se realizeze, pe baze competiționale, dar nu numai în funcție de proiecte de cercetare, ci pentru:

- rezultatele evaluării nivelului cercetării științifice (exp: pot fi folosite rezultatele – parțiale - de la indicatorul de calitate aplicat pentru finanțarea de bază -IC6), punându-se accentul pe vizibilitate și aplicabilitatea rezultatelor cercetării din universități;
- finanțarea unei componente de cercetare prin proiecte pentru dezvoltarea și/sau îmbunătățirea bazei materiale
- sprijinirea universităților în vederea lărgirii vizibilității activității de cercetare și a rezultatelor acesteia (finanțare pentru realizarea de edituri/publicații recunoscute; realizarea de anale, publicații științifice, conferințe organizate în țară, realizarea de abonamente la publicații, acces la baze on-line de date și articole științifice etc.)

ii) Finanțare complementară și pentru dezvoltare instituțională: pentru realizarea de proiecte strategice ale universității, pentru anul sabatic al profesorilor și conferențiarilor, pentru dezvoltarea profesională și științifică a personalului academic; îmbunătățirea sistemelor educaționale (LAN, ROEDUNET și management informatic)

iii) Finanțare complementară pentru sprijinirea studenților: sprijin financiar pentru mobilitățile studenților (complementar Erasmus); programe de finanțare pentru master, doctorat, si postdoctorat

Un rol important în stimularea și susținerea în universități a managementului serviciilor sociale și administrative studențești, îl constituie indicatorul de calitate utilizat pentru finanțarea de bază privind „calitatea serviciilor sociale și administrative studențești”. Acest indicator de calitate, are o structură complexă și o formulă de calcul distinctă comparativ cu ceilalți indicatori de calitate, fiind alcătuit dintr-o listă de criterii¹², fiecăruia dintre acestea asociindu-i-se un punctaj și grupate astfel: criterii privind serviciile de cazare a studenților; criterii privind susținerea financiară parțială a studenților prin burse și ajutoare bănești; criterii privind serviciile de orientare profesională și psihologică și criterii privind serviciile administrative și de secretariat, care să asigure informarea și soluționarea operativă a problemelor studenților.

¹² Mai multe informații sunt prezentate în documentul CNFIS “Metodologia de repartizare pe instituții de învățământ superior a alocațiilor bugetare pentru finanțarea de bază în anul 2007”

4. FINANȚAREA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI SUPERIOR ÎN CADRUL PLANULUI NAȚIONAL DE DEZVOLTARE A ROMÂNIEI (PND) ÎN PERIOADA 2007-2013

Planul Național de Dezvoltare (PND) este un concept specific politicii europene de coeziune economică și socială (Cohesion Policy) și reprezintă documentul de planificare strategică și programare financiară multianuală, elaborat într-un larg parteneriat, care va orienta și stimula dezvoltarea socio-economică a României în conformitate cu Politica de Coeziune a Uniunii Europene. PND 2007-2013 nu înlocuiește Strategia Națională de Dezvoltare Economică, ci reprezintă o componentă esențială a acesteia.

În accepțiunea politicii de coeziune, PND reprezintă un instrument de prioritizare a investițiilor publice pentru dezvoltare. Rațiunea elaborării PND este aceea de a stabili direcțiile de alocare a fondurilor publice pentru investiții cu impact semnificativ asupra dezvoltării economice și sociale, din surse interne (buget de stat, bugete locale, etc.) sau externe (fondurile structurale și de coeziune, fonduri UE pentru dezvoltare rurală și pescuit, credite externe, etc.), în scopul diminuării decalajelor de dezvoltare față de Uniunea Europeană și a disparităților interne (ex. urban-rural, regiunea X față de media națională etc.).

Studiile și datele disponibile privind contribuția educației și a formării profesionale la promovarea creșterii economice relevă faptul că orice creștere a nivelului de educație constituie un factor important de creștere economică. Mai mult, PNR¹³ accentuează necesitatea creșterii investițiilor în modernizarea sistemului de educație și formare profesională inițială, acordându-se sprijin pentru dezvoltarea educației preșcolare, învățământului profesional și tehnic și învățământului superior (în special la nivel de programe doctorale). Efectele acestor investiții vor fi susținute și prin investiții de modernizare și asigurare a calității în formarea profesională continuă.

4.1 Priorități și obligații ale României ca țară membră a Uniunii Europene

“Uniunea Europeană este o construcție în mișcare într-un context internațional caracterizat, la rândul său, de o dinamică accentuată. Aceasta face ca profilul României să țină cont de oportunitățile existente, în scopul minimizării vulnerabilităților tipice unui stat nou membru UE, al promovării unor politici coerente, având ca obiectiv creșterea bunăstării cetățenilor români.”¹⁴

Multitudinea de documente programatice elaborate în cadrul procesului de pregătire a aderării României la UE au făcut necesară definirea unui cadru strategic care să stabilească **prioritățile dezvoltării României în perioada 2007-2013** și să reorienteze astfel toate strategiile, politicile, programele și planurile de acțiune sectoriale, în conformitate cu cerințele integrării rapide și complete a României în UE.

În ceea ce privește Strategia PND, având în vedere obiectivul global de reducere a decalajelor de dezvoltare față de UE și pornind de la o analiză cuprinzătoare a situației socio-economice actuale, au fost stabilite **șase priorități naționale de dezvoltare**, ce grupează în interior o multitudine de domenii și sub-domenii prioritare: creșterea competitivității economice și dezvoltarea economiei bazate pe cunoaștere; dezvoltarea și modernizarea infrastructurii de transport; protejarea și îmbunătățirea calității mediului; dezvoltarea resurselor umane, promovarea ocupării și a incluziunii sociale și întărirea capacității administrative; dezvoltarea economiei rurale și creșterea productivității în sectorul agricol; diminuarea disparităților de dezvoltare între regiunile țării.

Modernizarea infrastructurilor fizice, adaptarea sistemului educațional la cerințele europene, revigorarea cercetării științifice și inovării, cu accent pe aplicabilitate în practica economică bazată pe parteneriatul între mediul de afaceri, universități și institutele de cercetare, restructurarea fundamentală a agriculturii și impulsivitatea dezvoltării rurale, precum și consolidarea capacității administrative în

¹³ Programul Național de Reforme, Guvernul României, 2007

¹⁴ Strategia post-aderare a României, pentru perioada 2007 - 2013

vederea implementării acquis-ului comunitar sunt **principalele obligații**¹⁵ pe care România și le-a asumat prin *Tratatul de aderare* și, în plus, să contribuie la realizarea **obiectivelor generale ale Europei unite**: să acționeze în continuare pentru o dezvoltare durabilă și pentru protecția mediului, pentru flexibilizarea pieței muncii și asigurarea condițiilor pentru dezvoltarea unui climat concurențial optim. Astfel, România trebuie să adopte o abordare constructivă și de cooperare, în îndeplinirea rolului său de partener egal în dezvoltarea Uniunii Europene.

Experiența statelor membre care au atins deja convergența cu UE arată că succesul este garantat dacă **rolul statului se axează pe dezvoltarea infrastructurilor care să susțină dezvoltarea sectoarelor economice, în funcție de situația Pieței Interne a UE și/sau a pieței globale**. Cu alte cuvinte, statul trebuie să creeze, în primul rând, **premisele de dezvoltare pentru sectoarele economice** și să evite intervenție directă în dezvoltarea acestora.

Din această perspectivă, convergența cu UE poate fi asigurată doar pe termen lung și necesită **dezvoltarea celor două mari categorii de infrastructuri, cele fizice și, respectiv, cele umane**.

În acest context, obiectivele specifice care implică direct învățământul superior sunt **dezvoltarea infrastructurii fizice și dezvoltarea capitalului uman**. Consolidarea unui model de dezvoltare pe aceste două direcții, în condițiile asigurării coerenței și complementarității cu instrumentele strategico-programatice deja existente (Planul Național de Dezvoltare 2007-2013, Programul Național de Reforme 2007-2010, Cadru Strategic Național de Referință 2007-2013, Strategia de Dezvoltare Durabilă 2025, Programul de Guvernare 2004-2008, Programul de Convergență 2007-2010, Raportul Național Strategic privind Protecția Socială și Incluziunea Socială 2006 - 2008), reflectă ierarhizarea strategică a obiectivelor de dezvoltare a României, prioritizare impusă de caracterul limitat al resurselor disponibile.

4.2 Stadiul elaborării Strategiei de dezvoltare a resurselor umane în România după integrarea în Uniunea Europeană

În concordanță cu documentele programatice ale Uniunii Europene, **dezvoltarea capitalului uman din România se va desfășura pe patru mari direcții**:

- educație și formare profesională pe toată durata vieții;
- stimularea cercetării - dezvoltării și inovării cu impact semnificativ în economie;
- flexibilizarea pieței forței de muncă și minimizarea constrângerilor birocratice, eliminarea discriminărilor (pe bază de sex, vârstă, origine etc.), incluziune socială, protecție socială (asigurări sociale și pensii);
- îmbunătățirea sistemelor de sănătate publică.

Direcțiile strategice¹⁶ ale educației și formării profesionale pentru perioada 2007–2013 sunt:

- adaptarea educației și a formării profesionale la cerințele societății și ale pieței forței de muncă;
- asigurarea calității educației și compatibilizarea sistemului național de învățământ cu standardele europene, prin preluarea la nivel național a competențelor cheie promovate la nivelul UE, dar și prin potențarea tradițiilor valoroase ale educației românești;
- descentralizarea și creșterea gradului de autonomie a sistemului educativ;
- reforma educației timpurii;
- asigurarea accesului egal la educație și formare profesională (construirea de *campusuri* școlare; asigurarea condițiilor echitabile de igienă și educație pentru sănătate în mediul rural; licee tehnologice, pentru o paletă extinsă de specializări; informatizarea tuturor școlilor din mediul rural; modernizarea învățământului profesional și tehnic în mediul rural.

Pentru favorizarea dezvoltării personale, a incluziunii sociale și a inserției pe piața muncii, procesul educațional se va focaliza pe formarea în **domenii de competențe cheie**, indispensabile vieții active într-o societate a cunoașterii.

¹⁵ Specificate, de asemenea, în documentul Guvernului “Strategia post-aderare a României, pentru perioada 2007 – 2013”

¹⁶ Enunțate în cadrul documentului “Strategia post-aderare a României, pentru perioada 2007 – 2013”

În ceea ce privește formarea profesională continuă (FPC), România își va direcționa eforturile către dezvoltarea unui sistem de FPC flexibil și transparent, bazat pe competențe, integrat Cadrului Național al Calificărilor, pe îmbunătățirea rețelei de informare, consiliere și orientare profesională și pe creșterea calității și eficienței sistemului de FPC printr-un management orientat spre rezultate.

Din perspectiva dezvoltării durabile, a descentralizării sistemului, a globalizării educației, a integrării acesteia cu cercetarea, precum și a competitivității și a sporirii mobilității, sistemul educațional românesc va promova **principiile** transparenței, răspunderii publice și diversității culturale și etnice.

În prezent, strategia națională de dezvoltare a resurselor umane este în curs de implementare prin intermediul Programului Operațional Sectorial pentru Dezvoltarea Resurselor Umane, al cărui obiectiv general este *“dezvoltarea capitalului uman și creșterea competitivității acestuia pe piața muncii, prin asigurarea oportunităților egale de învățare pe tot parcursul vieții și dezvoltarea unei piețe a muncii moderne, flexibile și inclusive care să conducă, până în 2015, la integrarea durabilă pe piața muncii a 900.000 persoane.”*¹⁷

4.3 Posibilitatea de corelare a ofertei educaționale prin învățământ superior cu piața muncii

În acord cu documentele programatice menționate mai sus, România urmărește **ocuparea deplină a pieței muncii, îmbunătățirea calității și productivității muncii și întărirea coeziunii teritoriale și sociale.**

Direcțiile strategice în ceea ce privește piața muncii vor viza **creșterea flexibilității și securității muncii și îmbunătățirea accesului pe piața muncii.**

În această direcție, corelarea ofertei educaționale cu piața muncii se poate face prin următoarele modalități principale: **orientarea educației către dezvoltarea competențelor, abilităților și aptitudinilor** necesare pe piața muncii și prin **fundamentarea cifrei de școlarizare** luând în considerare atât cererea de pe piața muncii, cât și domeniile cheie de competențe, indispensabile vieții active, **responsabilizarea partenerilor sociali** la probleme legate de educație.

Până în prezent, planificarea ofertei de formare profesională s-a confruntat, la nivelul sistemelor educaționale din întreaga lume, cu excepția statelor în care există încă o economie planificată, cu o slabă corelare între cererea de forță de muncă pe termen scurt și cea pe termen lung, punându-se accent, în special, pe cererea pe termen scurt și pe problemele curente, aplicarea elementelor de prognoză fiind redusă. În ultima perioadă, planificarea în învățământ a căpătat o nouă dimensiune, prin includerea nivelului regional de dezvoltare, element important și la nivel european, dezvoltarea regională constituind baza pentru cea mai mare parte a sprijinului pe care România urmează să-l primească din partea UE, prin intermediul fondurilor structurale.

Preocupările privind calitatea învățământului și prevederile noului cadru legislativ constituie premise pentru asigurarea unei corelări corespunzătoare între obiectivele educaționale și nevoile de dezvoltare economică și socială specifice unei economii bazate pe cunoaștere.

Calitatea instruirii și dobândirea unor noi abilități de către forța de muncă devin din ce în ce mai importante ca factori de competitivitate. Din punct de vedere al educației, în România s-a înregistrat o creștere permanentă a ponderii populației între 25 și 64 ani având cel puțin studii secundare și superioare, de la 67,9% în 1999 la 70,5% în anul 2003, mai mare chiar decât a multor alte țări europene. Din păcate, *ponderea celor cu studii superioare încheiate, deși în creștere (de la 8,7% în 1999 la 9,6% în 2003) este mult mai scăzută față de economii dezvoltate: SUA - 27,7%, Franța 16,4%, Germania 15%, Marea Britanie 15,4% (Cartea Albă privind Forța de muncă – DTI/UK-2003).* În ceea ce privește educația continuă și formarea profesională, oferta de instruire tinde să se concentreze pe programe pentru aptitudini generale (utilizare computer, limbi străine, contabilitate etc.) și mai puțin pe aptitudini specifice.

În ceea ce privește situația absolvenților învățământului universitar pe domenii ocupaționale, în perioada 1998-2004 situația nu s-a modificat semnificativ. Astfel se înregistrează o creștere a

¹⁷ MMSSF, Programul operațional sectorial dezvoltarea resurselor umane, 2007-2013

numărului de absolvenți pregătiți pentru domeniul ocupațional al serviciilor și o constantă a celor pregătiți pentru domeniile industrial și agricol.

4.4. Rolul și participarea instituțiilor de învățământ superior din România la cercetarea științifică

Cei trei piloni esențiali ai societății bazată pe cunoaștere: **EDUCAȚIE-CERCETARE – INOVARE** reprezintă factori determinanți pentru asigurarea competitivității și cooperării în procesul global de dezvoltare socio-economică.

Formarea resurselor umane pentru noua societate/economie bazată pe cunoaștere presupune o viziune integratoare pentru întreg ciclul de viață cu adaptarea mijloacelor și metodelor specifice fiecărei etape în strânsă corelație cu evoluția științei și culturii, a cunoașterii în general. Orientarea sistemului educativ spre formarea abilităților și capacităților de a acumula și valorifica cunoștințe, pentru rezolvarea de probleme, de a dezvolta capacitatea de inovare și creație, de a stimula curiozitatea și dorința de a cerceta reprezintă o necesitate în contextul globalizării educației și cercetării.

Educația pentru cercetare, cercetare științifică și inovare reprezintă cerințe esențiale pentru o universitate competitivă în contextul globalizării.

Prin rolul esențial în formarea resurselor umane înalt calificate, prin contribuția la dezvoltarea cunoașterii, prin capacitatea de creație și inovare promovate, universitățile se constituie în piloni esențiali ai societății bazată pe cunoaștere.

Cercetarea științifică din universități în strânsă corelație cu procesul formativ performant poate și trebuie să contribuie la producția de cunoștințe, la valorificarea acestora în procesul de inovare și transfer a rezultatelor în mediul socio-economic.

Implicarea universităților în rezolvarea unor probleme ale societății și economiei reprezintă o cerință esențială a probării inclusiv rolul social al acestora. Transferul de cunoștințe și cel tehnologic din mediul academic în mediul socio-economic reprezintă un obiectiv al sistemelor de educație avansate în conectarea universităților la problemele reale ale societății, o cerință a procesului de globalizare a educației și cercetării.

O trăsătură specifică universităților o reprezintă cercetarea transdisciplinară, cercetarea de frontieră căreia trebuie să i se acorde atenție deosebită în contextul exploziei de cunoștințe și al valorificării acestora. Formarea deprinderilor pentru cercetarea inter și transdisciplinară, pentru activitatea de cercetare în echipe multidisciplinare reprezintă o altă dimensiune a activității asumată de universități.

În contextul integrării în spațiul european al educației și cercetării științifice, universitățile sunt chemate să-și asume cu responsabilitate misiuni specifice **producerii de noi cunoștințe, formării resurselor umane înalt calificate competitive la nivel european, valorificării cunoștințelor prin produse inovative transferabile în mediul socio-economic**. Se impune trecerea la o nouă etapă calitativă a procesului de educație și cercetare științifică care să-l compatibilizeze cu sistemul de valori ale educației și cercetării internaționale. Cele trei coordonate complementare ale activității universităților – educație–cercetare–inovare și legătura cu societatea impun o reconsiderare și o adaptare a acestora în concordanță cu performanțele și prioritățile selectate de universități și cu resursele disponibile și obiectivele propuse.

Dimensiunea socială a educației capătă noi valențe, iar democrația necesită cetățeni capabili să învețe, să caute și să dezvolte noi subiecte complexe în cadrul noii societăți bazată pe cunoștințe.

Procesul educației trebuie regândit în contextul economiei cunoașterii în care inovarea și creația joacă un rol esențial, achiziția și procesarea de noi cunoștințe presupune utilizarea unor mecanisme de formare specifice: „**învață să înveți, învață să cauți, învață să rezolvi și să dezbați probleme**” cu înțelegerea contextului specific al cunoașterii.

Într-o societate cu reale valențe competitive și o ridicată dinamică a schimbării, resursele umane înalt calificate joacă un rol esențial iar universităților le revine nobilul rol de a asigura forța de

muncă dotată cu abilități relevante pentru stimularea inovării, creșterii productivității și îmbunătățirii calității vieții.

„Provocările globalizării susținute de generalizarea societății informaționale și trecerea la societatea bazată pe cunoaștere, vor determina salturi de substanță în comunicare, în realizarea schimburilor de valori materiale și spirituale, în educarea, formarea și gestionarea resurselor umane.”¹⁸

Într-o societate cu evoluție rapidă spre societatea cognitivă, rolul educației, al formării deprinderilor, al creșterii bazelor de cunoștințe proprii, reprezintă reale provocări.

“Opțiunea pentru educație, pentru modele cognitive, deși nu este ușoară, reprezintă șansă pentru performanță într-o societate dinamică în cadrul căreia elitele intelectuale joacă un rol determinant. Capacitatea umană de a crea și folosi în mod efectiv și inteligent cunoștințele pe o bază în continuă schimbare reprezintă motorul oricărei societăți pătrunsă de spiritul competiției și globalizării.

Simbioza naturală dintre învățământul superior și cercetarea științifică reprezintă mecanismul formării resurselor umane înalt calificate, și care are la bază transmiterea de cunoștințe prin educație, producerea de cunoștințe prin cercetare științifică și utilizarea cunoștințelor în inovarea tehnologică.”¹⁸

Formarea resurselor umane înalt calificate prin programe de master și doctorat reprezintă un obiectiv important al restructurării sistemului de învățământ în contextul general al creșterii calității și eficienței procesului de producere, transmitere și utilizare a cunoștințelor.

„Cercetarea fundamentală cu impact real în dezvoltarea cunoașterii și implicit în dezvoltarea economiei inovative trebuie să reprezinte o direcție majoră a activității de cercetare din universități iar implicarea tinerilor cercetători, cadre didactice, doctoranzi și studenți masteranzi în programe de cercetare fundamentală reprezintă o condiție esențială a succesului.”¹⁸

Integrarea în aria europeană a educației și cercetării presupune nu numai cunoașterea stării învățământului și cercetării științifice, a compatibilității cu sistemele corespunzătoare din țările dezvoltate din Europa, ci mai ales stabilirea direcțiilor și a măsurilor ce se impun pentru realizarea standardelor de calitate impuse de integrare.

Situația actuală

În România, activitatea de cercetare, dezvoltare și inovare (CDI) are la bază existența unei tradiții valoroase, acoperind în prezent peste 50 de domenii științifice și tehnologice specifice și menținând anual un nivel relativ stabil al activității și rezultatelor. Cu toate acestea, cea mai mare parte a activităților de cercetare-dezvoltare continuă să se desfășoare în sectorul public (peste 60%). În anul 2003, ponderea cercetătorilor români era de 3,13 la 1000 persoane din populația ocupată, de două ori mai mică decât cea din UE-15. O pondere mai mare a cercetătorilor din domeniul științelor tehnice și ingineresti poate determina creșterea competitivității activității de cercetare. Totuși, salariile reduse, resursele materiale puțin propice realizării de performanțe, ca și oportunitățile oferite de programele de cercetare din alte țări au condus treptat la reducerea numărului de cercetători la nivel național.

Problemele principale cu care se confruntă domeniul sunt: finanțarea insuficientă din fonduri publice; infrastructura de cercetare-dezvoltare depășită (decalajul dotărilor față de standardele actuale este de 5-10 ani); neadaptarea la condițiile concurențiale de piață, reducerea numărului și creșterea mediei de vârstă a cercetătorilor. O altă problemă majoră este legătura încă slabă dintre cercetare și economie și capacitatea relativ redusă de valorificare a rezultatelor cercetării. Interesul și implicarea agenților economici în activități de cercetare-dezvoltare și inovare sunt scăzute, în anul 2003 fondurile atrase de la agenții economici pentru co-finanțarea unor astfel de proiecte reprezentând numai 35% din bugetul total al Planului Național de Cercetare, Dezvoltare și Inovare (PNCDI).

În realizarea infrastucturii de transfer tehnologic și inovare, s-au făcut primii pași prin constituirea de centre de transfer tehnologic, de informare tehnologică, incubatoare de afaceri

¹⁸ Sursa: Raportul CNCSIS la Conferința Națională a Cercetării Științifice din Învățământul Superior CNCSIS 9

inovative, oficii de legătură cu industria, parcuri științifice și tehnologice precum și centre de excelență, rezultatele nefiind însă satisfăcătoare.

Decalajele tehnologice și competitive între România și celelalte state membre ale UE sunt încă foarte serioase, de aceea, în prezent, creșterea investițiilor pentru cercetare și dezvoltare este un domeniu de maximă prioritate¹⁹. Recuperarea acestor decalaje este condiționată de creșterea capacității și a competitivității resurselor de care dispune sistemul CDI național.

În acord cu orientarea europeană²⁰ privind apropierea, până în anul 2010, de nivelul mediu al cheltuielilor totale pentru cercetare de 3% din PIB, din care 1% din fonduri publice, România s-a angajat să crească cheltuielile pentru cercetare. La nivel național, bugetul alocat pentru cercetare înregistrează în 2007 o creștere a fondurilor publice de cca. 50% față de 2006, aproximativ 0,5% din PIB. Fondurile publice alocate în 2008 pentru CDI vor crește la cca. 0,75% din PIB, respectiv cca 0,9% în anul 2009, pentru a atinge în anul 2010 nivelul de 1% din PIB, conform obiectivelor Strategiei Lisabona. Investiția publică pentru domeniul CDI se va orienta cu prioritate spre domeniile de interes major pentru dezvoltarea economică și socială: tehnologii informaționale și comunicații; tehnologii avansate, materiale și produse inovative, inclusiv bio- și eco-tehnologii, în industrie, agricultură și alimentație, sănătate, energie, mediu, transporturi, securitate și spațiu. În același timp, Guvernul continuă demersurile și acțiunile privind urmărirea creșterii cheltuielilor pentru CDI, de la nivelul întreprinderilor, pentru apropierea de ținta de 2% din PIB la orizontul de timp 2013-2015.

În același timp, pe lângă obiectivele privind creșterea finanțării publice, respectiv private, menționate în cadrul politicilor de cercetare-dezvoltare și inovare (CDI), un alt obiectiv important în perioada post-aderare este **creșterea impactului cercetării-dezvoltării și inovării în economie** („orientarea către rezultate”). Din această perspectivă, este esențială **dezvoltarea / aprofundarea parteneriatului „mediu de afaceri - universități – institute de cercetare”**, atât în ceea ce privește cererea de cercetare / inovare, cât și accesul la rezultatele acesteia.

Astfel, prima etapă a procesului post-aderare impune, pentru România, cerința esențială de a **reduce decalajele tehnologice** care o separă de restul statelor membre UE, în special în contextul ritmului intensificat de implementare a Strategiei Lisabona revizuite. În aceste condiții, politicile promovate de România vor urmări **creșterea rolului cercetării în susținerea competitivității economice și crearea unei economii bazate pe cunoaștere**, cu următoarele obiective:

- **focalizarea programelor naționale CDI spre domeniile științifice și tehnice stabilite la nivel european, inclusiv tehnologiile de vârf**, cu impact deosebit asupra creșterii competitivității economice și integrării în noua economie globalizată;
- dezvoltarea pe plan intern a **rețelelor de cercetare integrate și a consorțiilor naționale reprezentative pentru domenii ale tehnologiilor de vârf**, care să permită alinierea la platformele tehnologice europene de același profil;
- dezvoltarea și extinderea în continuare a **rețelei naționale de instituții specializate** pentru diseminarea rezultatelor cercetării și inovării și asigurarea transferului tehnologic, inclusiv dezvoltarea parcurilor științifice și tehnologice, la nivelul tuturor celor opt regiuni de dezvoltare, pentru a permite dezvoltarea firmelor inovative;
- susținerea proiectelor CDI, inclusiv finanțate din fonduri structurale.

4.5 Calitatea învățământului superior din România în perspectiva Europeană și efectele sub-finanțării

Evaluarea riguroasă a calității învățământului superior românesc **în perspectivă europeană** nu poate fi realizată la acest moment de timp. O astfel de analiză comparativă nu poate fi făcută decât în urma implementării unui sistem de asigurare a calității pentru învățământul românesc similar celor existente în majoritatea țărilor europene. Acesta ar oferi informații consistente care să garanteze

¹⁹ Programul Național de Reforme, Guvernul României, 2007

²⁰ Referire făcută la așa numita “Strategia Lisabona”

comparabilitatea sistemelor analizate. În lipsa acestor informații pot fi făcute unele observații cu un grad destul de ridicat de generalitate plecând de la unele ipoteze considerate a fi evidente.

O primă ipoteză este aceea că nivelul calității este direct influențat de nivelul finanțării. Implementarea unui sistem de calitate, care să monitorizeze într-o manieră obiectivă nivelul calității și să ofere instrumentele necesare conducerii universității pentru a fundamenta deciziile și acțiunile privind susținerea calității, implică fonduri deloc neglijabile și care pot fi dimensionate. Este evident însă faptul că eforturile financiare în direcția creșterii calității și a menținerii unui standard de calitate ridicat sunt cu mult mai importante decât cel al implementării sistemului de evaluare și monitorizare a calității.

Subfinanțarea învățământului superior românesc este o afirmație atât de vehiculată încât ar putea fi considerată o altă ipoteză de lucru valabilă. Preferăm însă verificarea acestei ipoteze, pe baza analizei datelor statistice atât de la nivel național cât și de la nivel european.

La nivel național, analiza execuției bugetare pentru perioada 2000-2005 (v. observațiile formulate de CNFIS în adresa nr. 6254/20.10.2006), cât și alte observații și propuneri formulate²¹ de conducerea mai multor universități subliniază faptul că în dimensionarea bugetului trebuie să se țină cont de diversitatea universităților atât din punctul de vedere al nivelului cheltuielilor specifice diferitelor domenii cât și din punct de vedere al nivelului veniturilor proprii provenite din taxe sau alte activități ale universității (corelat cu numărul de studenți în regim cu taxă), astfel încât orice universitate să poată fi capabilă să funcționeze²² cu ajutorul resurselor financiare bugetare.

Mai mult, elementele observate în analiza execuției bugetare subliniază următoarele aspecte importante care ar trebui luate în considerare în cadrul unei dezbateri privind calitatea învățământului superior românesc, acestea influențând direct nivelul calității procesului didactic:

- alocația bugetară destinată finanțării de bază acoperă doar parțial cheltuielile curente pentru activitatea de bază (procentul de acoperire fiind de 70%, în anul 2005);
- continuând analiza pe tipuri de cheltuieli ale activității de bază s-a observat faptul că finanțarea bugetară a acoperit cheltuielile de personal în proporție de 80% în anul 2005, în rest acestea fiind acoperite din venituri proprii. Pe de altă parte, cheltuielile materiale și serviciile sunt acoperite din finanțarea de bază în proporție de numai 20% în anul 2005, în rest acestea fiind acoperite din venituri proprii;
- în totalul cheltuielilor curente pentru activitatea de bază, în anul 2005, ponderea cheltuielilor de personal a crescut, din punct de vedere al valorii absolute, de la o pondere medie la nivel național de 73% în anul 2001 la o pondere de 84% în anul 2005 această creștere fiind justificată prin creșterile salariale, și necesitatea de a acoperi, în principal aceste cheltuieli. Astfel, ponderea cheltuielilor materiale a scăzut de la o pondere medie la nivel național de 26% în anul 2001 la o pondere de 16% în anul 2005. Totuși, trebuie subliniat faptul că nivelul cheltuielilor materiale a crescut semnificativ din cauza creșterii din ultimii ani a tarifelor la utilități, diferențele fiind acoperite din veniturile proprii ale universităților, sau, uneori, se recurge la metode de diminuare excesivă a cheltuielilor materiale, ori întârzierea plăților la furnizorii de utilități;
- de asemenea, s-a constatat faptul că universitățile au acoperit, din venituri proprii, deficitul generat de insuficiența alocațiilor bugetare, ceea ce justifică, și din punct de vedere financiar, menținerea sistemului dual de învățământ în regim cu taxă și în regim fără taxă.

Observațiile menționate mai sus, rezultate în urma analizei execuției bugetare, evidențiază faptul că, în prezent, ponderea veniturilor proprii în acoperirea cheltuielilor implicate cu procesul

²¹ Rezumatul răspunsurilor universităților la documentul CNFIS “Puncte de vedere și observații privind Metodologia de repartizare pe instituții de învățământ superior a alocațiilor bugetare pentru finanțarea de bază” și alte solicitări transmise de universități.

²² La nivel național media de acoperire a veniturilor din alocații bugetare este de 50%, totuși există o variație semnificativă la nivelul universităților, între 28% și 80%

didactic pentru studenții bugetați este importantă. Astfel, până la atingerea unui nivel estimat²³ pentru alocațiile bugetare, pot fi considerate ca fiind acceptabile și variante minimale ale alocațiilor bugetare necesare, în condițiile în care formațiile de studiu se completează și cu studenți cu taxă.

La nivel european, conform datelor furnizate²⁴ de EUROSTAT, o primă observare a datelor comparative între țările Uniunii Europene evidențiază faptul că, în anul 2003 **alocația medie calculată**²⁵ pentru un student român a fost de 554,58 EURO în timp ce media țărilor Uniunii Europene (incluzând România și Bulgaria) era de 6372,67 EURO²⁶.

În termeni reali, raportarea la PPS²⁷ ca unitate standard a puterii de cumpărare, aceeași analiză confirmă diferența semnificativă existentă între alocația medie calculată la nivel național, în valoare de 1314 PPS și valoarea medie calculată la nivel european, de aproximativ 5863 PPS. În plus, trebuie avute în vedere și diferențele existente la nivelul țărilor europene privind modul și sursele de finanțare pentru învățământul superior: la nivelul multor țări europene, nivelul taxelor pentru studenți, și respectiv ponderea studenților cu taxă este semnificativ mai mare decât la nivel național, acestea determinând o suplimentare semnificativă, din alte surse, a alocațiilor bugetare destinate învățământului superior.

O tendință de menținere pe viitor a procentului din PIB pentru învățământul superior nu garantează o menținere a nivelului actual al finanțării, deoarece păstrarea efectelor pe termen lung generate de nivelul minim de finanțare nu garantează nici măcar menținerea situației actuale. Mai mult, o subfinanțare îndelungată a procesului didactic a dus la o diminuare și o degradare a patrimoniului fizic, astfel încât necesarul de finanțare în vederea ameliorării situației este mult mai mare decât în alte țări ale Uniunii Europene.

Alte efecte ale subfinanțării, existente la nivelul sistemului educațional românesc, pe lângă degradarea patrimoniului, sunt reprezentate în special de următoarele elemente: nivelul scăzut al surselor de informare și de dotare al laboratoarelor, lipsa unor structuri specializate, puternic implicate în susținerea managementului universitar (exemplu: birouri strategice, de comunicare, de relații externe etc.), lipsa fondurilor necesare pentru integrarea universității în structuri sau organizații europene.

De asemenea, înainte de anul 1999, tendința universităților era aceea de a structura planul de învățământ pe grupe mici, cu necesar mare de cadre didactice, pentru a atrage fonduri suplimentare, distribuite până atunci pe capitole de cheltuieli, în funcție de nivelul cheltuielilor realizate. Această tendință a fost „anulată”, cel puțin parțial, odată cu implementarea, după anul 1999, a noii metodologii de repartizare a finanțării de bază, a cărui principiu fundamental de finanțare este cel al rezultatului procesului didactic - „resursele urmează studentul”.

Totuși, efectele subfinanțării nu țin cont de performanța mecanismului utilizat, acestea propagându-se la nivelul componentelor principale ale sistemului. De exemplu, nivelul scăzut al salariilor cadrelor didactice a avut ca efecte o inflație a numărului de profesori (cu un nivel de salarizare mai mare), o creștere a numărului de posturi vacante (dublarea normelor sau plata cu ora, pentru a reduce riscul financiar, orele nu se plăteau dacă nu erau bani), creșterea, uneori nejustificată, a numărului de studenți cu taxă, toate având un impact asupra calității procesului educațional.

De asemenea, un efect direct al subfinanțării este și interesul redus pentru cercetare fundamentală, care nu suplimentează alocațiile bugetare în aceeași măsură în care o fac taxele studenților, și mai ales nu au același efect asupra veniturilor individuale ale cercetătorului. Acest lucru,

²³ Cea mai obiectivă estimare este dată de valoarea reală a cheltuielilor cu procesul didactic, și se realizează prin aplicarea metodei normative de dimensionare a costurilor acestui proces.

²⁴ Ultimele informații comparative între țările Uniunii Europene furnizate de EUROSTAT sunt disponibile la nivelul anilor 2003, astfel vom considera acest an ca fiind de referință

²⁵ Alocția medie este calculată pe baza următoarelor date statistice furnizate de EUROSTAT: PIB (milioane EURO), ponderea cheltuielilor publice pentru învățământ superior din PIB și numărul de studenți din învățământul superior (ISCED5-6).

²⁶ Echivalarea la unitatea de referință EURO PPS pentru alocația medie pe student la nivel european este în valoare de 6 438 EURO PPS (2003).

²⁷ Power Purchase Standard

pe lângă lipsa infrastructurii de cercetare, poate justifica faptul că doar o universitate românească se află într-un top al primelor 500 universități din lume (rezultatele clasamentului pe domenii).

Astfel, o investiție actuală suficientă va genera, în cazul cel mai favorabil, numai rezultate pe termen lung (investiții de patrimoniu, crearea unor structuri, formarea unor școli de cercetare, schimbarea mentalităților).

În aceste condiții, CNFIS a subliniat în diverse momente importanța susținerii unei finanțări mixte (de tip „multisursă”) pentru sistemul de învățământ superior românesc (toți beneficiarii sistemului trebuie să contribuie și din punct de vedere financiar la menținerea și dezvoltarea acestuia). Această direcție strategică este una din principalele orientări actuale de la nivelul Uniunii Europene, fiind subliniat faptul că este important ca „autoritățile publice să recunoască învățământul superior și cercetarea ca investiții strategice, iar finanțarea publică trebuie să fie o sursă majoră de susținere a acestora”. De asemenea, „autoritățile publice trebuie să încurajeze instituțiile și personalul, în vederea atragerii și a altor surse de finanțare, în principal din sectorul privat”.

Rolul componentei de dezvoltare, atât pentru eliminarea subfinanțării, cât și pentru atingerea nivelului european, a fost menționat de CNFIS în mai multe rânduri. Ceea ce nu trebuie omis este faptul că, în prezent, sistemul de învățământ superior românesc trebuie să se integreze în spațiul deschis al învățământului superior de la nivel european. Astfel, în condițiile unei competiții europene actuale sunt necesare eforturi financiare suplimentare pentru susținerea acesteia.

5. COMENTARIILE PRIVIND “RAPORTUL” MFP ASUPRA EFICIENȚEI ÎNVĂȚĂMÂNTULUI SUPERIOR ROMÂNESC

5.1 Poziția documentului în raport cu datele și conceptele Europene și naționale despre învățământul universitar

Din punct de vedere al originii materialelor primite trebuie precizat faptul că acestea prezintă un punct de vedere al unui grup de persoane dintr-un minister asupra activității unui sector important de activitate în responsabilitatea altui minister. Astfel, ar fi trebuit, fie ca forma finală a documentului să facă obiectul unei discuții comune inter-ministeriale, fie ca documentul să fie elaborat de un grup de lucru comun al celor două ministere. Un argument puternic în sprijinul ideii elaborării documentului de către un grup de lucru comun este acela că politica în domeniul învățământului de toate gradele din România o promovează în Guvern Ministerul Educației și Cercetării, și nu Ministerul Finanțelor Publice.

Menționăm că în Sesiunea Plenară a Comitetului Director pentru Învățământ Superior și Cercetare al Consiliului Europei desfășurată la Strasbourg în 21-22 septembrie 2006 a fost adoptat proiectul Recomandării privind *Responsabilitatea Publică pentru Învățământul Superior și Cercetare*, care va fi supus în curând aprobării Comitetului de Miniștri în vederea adoptării. Responsabilitatea publică pentru învățământul superior este un element fundamental al tradiției europene, așa cum a fost subliniat în comunicatul întâlnirii de la Praga (2001) a miniștrilor responsabili cu învățământul superior în cadrul Procesului Bologna.

„Așa cum prevede Declarația de la Bologna, miniștrii subliniază că a construi Spațiul European al Învățământului Superior devine o condiție pentru creșterea competitivității și atractivității instituțiilor de învățământ superior din Europa. Miniștrii au sprijinit ideea că învățământul superior trebuie considerat bun public și că va rămâne responsabilitate publică (...), iar studenții sunt membri cu drepturi depline ai comunității academice”. În același context, în Declarația miniștrilor educației de la Berlin (2003) se arată: “...miniștrii își reafirmă poziția prin care consideră învățământul superior ca bun public și responsabilitate publică. Ei scot în evidență că în cooperarea academică internațională și în schimburile internaționale trebuie să prevaleze valorile academice”.

În „Recomandarea” menționată se propun trei categorii importante de responsabilitate publică:

- **responsabilitatea exclusivă** pentru cadrul în care se desfășoară activitățile de învățământ superior și cercetare;

- **responsabilitatea principală** pentru a asigura tuturor cetățenilor șanse egale efective pentru accesul la învățământul superior, precum și pentru ca cercetarea fundamentală să rămână un bun public;

- **responsabilitate substanțială pentru finanțarea durabilă a învățământului superior și pentru stimularea și facilitarea finanțării din alte surse în limitele cadrului dezvoltat de autoritățile publice.**

În lista de fundamentare a *Recomandării* sunt scoase în evidență următoarele aspecte cu privire la învățământul superior:

„În cele mai multe țări europene finanțarea din fonduri publice a învățământului superior și a cercetării este relativ importantă și reprezintă o parte semnificativă a bugetelor publice. Cu toate acestea, cele mai multe instituții de învățământ superior și de cercetare nu reușesc să-și îndeplinească aspirațiile numai pe baza finanțării din fonduri publice și trebuie să fie încurajate să caute fonduri suplimentare în cadrul legal și de politici educaționale stabilit de autoritățile publice.

La rândul lor, autoritățile publice trebuie să recunoască în mod explicit că o astfel de finanțare este suplimentară și nu trebuie să încerce să reducă nivelul de finanțare pentru învățământul superior și pentru cercetare considerând existența surselor suplimentare ca argument în acest scop. Dimpotrivă, o investiție publică substanțială în învățământul superior și cercetare este de o importanță crucială pentru dezvoltarea continuă a societăților europene.

În cele mai multe țări europene, instituțiile de învățământ superior și de cercetare publice (de stat) sunt o componentă majoră a sistemelor de învățământ și cercetare, și trebuie să rămână și pe viitor. Spațiul European al Învățământului Superior trebuie să fie caracterizat printr-o proporție ridicată de instituții publice. Totuși, rolul important jucat de instituțiile publice nu trebuie să fie considerat ca un impediment pentru organizații, structuri sau persoane pentru a înființa instituții de învățământ superior și cercetare în cadrul stabilit de autoritățile publice. Cu toată responsabilitatea substanțială a statului pentru finanțarea învățământului superior și cercetării, nu va trebui să existe un monopol public în acest domeniu.

5.2 Sursele de documentare teoretice și statistice și logica abordării problemei.

Este evident că **orice material de o asemenea responsabilitate trebuie să se fundamenteze pe surse de documentare variate și cât mai complete, care pot fi comparate și, astfel, să poată conduce la concluzii solide.** Aici există cel puțin două aspecte care ar trebui scoase în evidență,

- echipa care a elaborat materialele nu a folosit suficiente surse de documentare;
- lipsa documentării a condus la abordarea raportului într-o logică inversată, pornită de la lipsa unei viziuni pe termen lung, a contextului European real și bazată pe interpretări și valorificări părtinitoare ale unor date statistice incomplete sau eronate.

În ceea ce privește insuficiența surselor de documentare câteva exemple lămuresc afirmația noastră. Dintre sursele de documentare teoretice lipsesc lucrări de referință cum ar fi:

- C. Brătianu – *Paradigmele managementului universitar*, 2000
- RO 4096 – Reforma sistemului de învățământ universitar - un proiect și consecințele lui
- MEdC - CNFIS – *Propunere privind Metodologia de repartizare a alocațiilor bugetare destinate finanțării de bază* - publicate pe pagina de internet a CNFIS anual, disponibile pentru public începând din anul 1999
- HG 1418 / 10.11.2006 - *Metodologia de evaluare externă, standardele de referință și lista indicatorilor de performanță a ARACIS*
- G.Dincă, R.Damian – *Financing of Higher Education in Romania*, 1997
- P. Nica – *Implicații manageriale ale trecerii la finanțarea globală a universităților*, 1998
- G. Dincă, M. Korka – *Finanțarea învățământului superior, Tendințe actuale, Alocări pentru finanțări interne*, 2001
- L. Weber, S.Bergan - *The public responsibility for higher education and research*, 2005

- I.Dumitrache, I.Mihăilescu, A.Curaj - *Tertiary Education and Innovation Systems Analysis – Romania*, 2006
- L. Weber, J. Duderstadt – *Universities and Business: Partnering for the Knowledge Society*, 2006

Între sursele statistice de documentare care nu au fost solicitate și utilizate de autorii materialului menționăm numai baza de date privind universitățile publice pe care o deține CNFIS, care este publică și care se află la dispoziția MEDC.

Un singur exemplu este edificator cu privire la insuficiența informațiilor utilizate la realizarea materialului. Astfel, echipa MFP afirmă la începutul paginii 5 a notei de sinteză următoarele: „...încă din anul 2000, devenise evidentă necesitatea schimbării urgente și radicale a strategiei de finanțare pentru învățământul superior...”. În fapt, anul 1999 a fost primul an în care s-a aplicat (după o fază de pilotare în anul 1998) o nouă formulă de finanțare pentru învățământul superior, dezvoltată la nivelul CNFIS, pornind de la principiul „resursele urmează studentul”, acesta fiind un rezultat major al Proiectului de Reformă a învățământului superior și cercetării universitare susținut de Guvernul României și Banca Mondială în perioada 1996-2001 cu o sumă totală de peste 70 milioane USD.

Al doilea aspect menționat, abordarea raportului într-o logică inversată, poate fi exemplificat astfel:

- abordările cantitative sunt considerate stupide uneori, iar apoi sunt utilizate ca argumente importante
- statisticile sunt contestate uneori, iar apoi unele date sunt considerate indiscutabile
- dacă un sistem merge prost trebuie să-i fie reduse resursele pentru a-l face eficient - și nu abordarea normală care spune că pentru modernizarea sistemului sunt necesare resurse suplimentare!
- toate efectele subfinanțării, ale proastei salarizări, ale conducerii centralizate, sunt reproșate exclusiv sistemului
- atragerea de fonduri prin studenții cu taxă, de multe ori fără implicații în zona costurilor, care sunt supape pentru supraviețuirea și, uneori, modernizarea universităților apar în logica răsturnată ca puncte în care se scurg banii de la buget
- în top 500 intră doar universități bogate (de multă vreme) care au cu ce să facă performanță; la noi universitățile încearcă prin ore suplimentare, norme dublate etc. (acțiuni ce țin de o salarizare mult sub nivelul de pregătire al cadrelor didactice) să mențină cei mai valoroși tineri ca asistenți și pe cei “mai valoroși specialiști care ar trebui să se ocupe cu crearea de cunoaștere și transfer al acesteia”.

5.3 Considerații privind conținutul materialului

Din punctul de vedere al **conținutului** materialului, observațiile pe care le formulăm în continuare, nu au un caracter exhaustiv, ci reprezintă o bază de discuții asupra documentelor emise de Ministerul Finanțelor Publice. De altfel, având în vedere caracterul limitat al surselor de documentare utilizate de autorii materialului ar conduce la realizarea unui material cel puțin de dimensiunile celui pus în discuție.

Aprecierea eficienței învățământului superior numai prin prisma unui singur indicator și anume “angajarea în muncă a absolventului” este eronată, deoarece există diverși factori care pot determina angajarea sau nu a absolventului (continuarea studiilor prin masterat sau la o altă facultate, emigrarea, angajarea la firma proprie, trecerea unei anumite perioade de timp mai mari până se angajează, etc.). În prezent în U.E. granițele sunt deschise pentru forța de muncă. Rezultă că un absolvent se poate angaja unde dorește, sau unde poate, fără a fi obligat să anunțe pe cineva unde se află la un moment dat. În acest moment eforturile pentru a realiza o evidență cât de cât exactă a angajărilor au fost inițiate, fiind stimulate de procedurile de evaluare externă utilizate de ARACIS, care încurajează universitățile să întreprindă măsuri în acest sens, așa cum se întâmplă și în alte țări.

- Domeniile de specializare în învățământul superior sunt diferite, iar în conformitate cu cerințele economiei se impun particularități ale muncii dascălilor. Ca urmare și aspectele privind cercetarea științifică efectuată de aceștia sunt foarte diferite și nu se încadrează în totalitate și uneori chiar deloc în standardele impuse de publicațiile cotate ISI. Câți cercetători din domeniul finanțelor (familiar autorilor rapoartelor analizate) au publicații ISI? Fără a pune în discuție valoarea criteriilor de apreciere a performanței științifice materializate prin publicații ISI, considerăm că în materialul MFP se reflectă în mod unilateral numai părerile unui “grup de opinie” cu privire la aceste publicații și se reduce totul la acest criteriu privind cercetarea științifică, fără a se avea în vedere și alte aspecte.
- În Constituția României, la art. 32 se afirmă că “învățământul de stat este gratuit, potrivit legii”. Ca urmare statul are responsabilitatea coordonării pregătirii specialiștilor pentru cerințele economiei la un moment dat, precum și alocarea fondurilor necesare în acest scop. În România nivelul finanțării de bază pentru un student este de câteva ori mai mic decât în țările U.E., deci problema se pune invers față de modul în care o fac autorii materialelor analizate. La un moment dat rezultă că se propune renunțarea totală la finanțarea de către stat a învățământului superior și privatizarea lui?
- Dacă ne referim la faptul că nivelul de exigență a scăzut în învățământul de stat, atunci putem afirma că aceasta se datorează în primul rând concurenței generate de acele sectoare ale învățământului privat unde calitatea nu a mai fost evaluată, obținerea unei diplome universitare neavând acoperire în cunoștințele necesare unei anumite specializări. La aceasta se mai adaugă și faptul că angajarea absolvenților nu se face întotdeauna pe criterii de competență profesională, ceea ce nu poate fi pus în sarcina învățământului.
- Autorii rapoartelor afirmă că mulți absolvenți români, cu studii superioare pleacă și lucrează în alte țări, iar fondurile cheltuite pentru pregătirea lor constituie o pierdere pentru stat. Această abordare este simplistă și nu ține cont de un fenomen general legat de circulația internațională a forței de muncă. Absolvenții din România pot lucra, în mod legal, în orice țară a Uniunii Europene, după cum și cei din alte țări ale Uniunii pot lucra în România. În plus, trebuie remarcat, în mod deosebit, faptul că absolvenții universităților din țara noastră, români sau străini, concurează cu succes alături de absolvenți din toate țările lumii, inclusiv cele mai dezvoltate, și ocupă posturi de mare importanță în toate domeniile, aceasta fiind o dovadă certă a calității ridicate a pregătirii asigurate de universități din România.
- Datele statistice utilizate nu țin seama de realitate, diferă de datele reale utilizate de MECT și CNFIS, preluate din Bilanțurile contabile ale universităților de stat.

6. CONCLUZII

După 1990, România a fost una dintre primele țări din spațiul est-european în care prevederile legislative referitoare la învățământul superior au fost construite pornind de la principii și practici europene. Prin Proiectul de Reformă a învățământului superior și a cercetării științifice universitare finanțat de Guvernul României și de Banca Mondială au fost parcurse rapid (sau chiar sărite!) unele etape astfel că în prezent situația poate fi prezentată pe scurt după cum urmează:

- autoritățile publice își exercită responsabilitatea exclusivă pentru cadrul legal ;
- nu există un monopol al statului în învățământul superior și cercetare;
- autoritățile publice, prin cifrele de școlarizare aprobate, asigură șanse egale pentru accesul în învățământul superior;
- instituțiile de învățământ superior de stat cuprind, pentru învățământul de zi și seară, cca 2/3 din numărul total de studenți la aceste forme de învățământ;
- veniturile instituțiilor de învățământ superior provin de la buget (ex. pe sistem, cca 50% din finanțarea de bază) și din alte surse ; indiferent de sursă, acestea sunt considerate „venituri proprii” (cu excepțiile prevăzute de lege) și în acest mod se dă substanță conceptului de autonomie universitară, așa cum este definit în Recomandarea 1762/2006 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei privind libertatea academică și autonomia universitară;
- veniturile din alte surse nu condiționează nivelul alocațiilor de la buget, fiind considerate suplimentare;

- sistemul de finanțare a studenților pentru procesul de învățământ cu sursă dublă („dual track system” finanțare de la buget și locuri cu taxă) este utilizat în multe țări și reprezintă punerea în practică a unor concepte prezentate anterior;

- procedura, extinsă la nivel European, de repartizare la universități a alocațiilor de la buget pentru finanțarea de bază prin formulă („formula funding”), care este utilizată de exemplu în Marea Britanie încă din 1916; evident este un sistem perfectibil și necesită ameliorări continue ale procedurilor, după aplicarea lui din 1998 în România, activitate care continuă;

- în prezent, 25% din alocațiile pentru finanțarea de bază se repartizează după indicatori de calitate, România fiind în acest sens una dintre puținele țări în care acest tip de indicatori are o pondere atât de ridicată.

Datele reale indică însă o subfinanțare cronică a universităților publice din România, care a început să se amelioreze în 2006; totuși, pentru a permite României atingerea „obiectivelor Lisabona” stabilite de Comisia Europeană, cu termen 2010, care coincide cu termenul pentru crearea Spațiului European al Învățământului Superior, documentul CE *“A Coherent framework of indicators and benchmarks for monitoring progress towards the Lisbon objectives in education and Training”* (Brussels, 21.02.2007) arată că *“guvernele trebuie să asigure până în 2010 o finanțare de cel puțin 2% din PIB a învățământului superior în vederea atingerii obiectivelor Lisabona”*; în prezent, așa cum rezultă din anexele la prezentul material, nivelul de finanțare a reprezentat și reprezintă în România cu mult mai puțin, în perioada 1999 – 2005: între 0,45% - 0,46% din PIB pentru cheltuielile publice (fără cercetare și credite rambursabile), între 0,69% - 0,78% pentru cheltuielile totale cu învățământul superior.

Aceste cifre sunt de natură să justifice natura strategică a investiției în învățământul superior, așa cum este considerată și de Comisia Europeană, rezultatele și performanța fiind obținute în intervale de timp relativ mari.

Efectele subfinanțării au afectat uneori modul în care au fost gestionate datele referitoare la fluxurile de studenți, în ideea de a obține unele sume suplimentare. Este cunoscut cazul Universității din Oradea, dar acesta nu poate fi generalizat. Controlul recent efectuat la toate universitățile publice de echipele mixte constituite de MECT, cu participarea CNFIS, a scos în evidență că datele pe care se bazează finanțarea prin formulă corespund realității, cu toată dinamica inevitabilă determinată de transferuri de studenți, abandon școlar, reluarea activității, mobilități, decese, pensionarea cadrelor didactice. Experiența de numai 8 ani a aplicării efective a repartizării alocațiilor pe bază de formulă, în comparație cu cei peste 50 de ani țările dezvoltate ale Europei, arată că sistemul poate funcționa, este perfectibil și reprezintă, cu toate că au existat unele derapaje, singura posibilitate de alocare obiectivă. Îmbunătățirile actuale ale *Metodologiei CNFIS* și procedurile de control desfășurate constituie argumente solide în acest sens.

O apreciere obiectivă și corectă a situației învățământului superior, în conformitate cu realitatea din România și în contextul european, o poate face numai un colectiv complex, din mai multe domenii de activitate, unde un rol hotărâtor ar trebui să-l aibă specialiștii din MEdC și cadre didactice cu experiență în domeniu. Finanțarea universităților este un capitol important integrat într-o construcție complexă care cuprinde, printre altele, politicile naționale privind învățământul, politicile sectoriale dezvoltate și puse în aplicare de MEdC, relația cu partenerul social reprezentat de sindicate, societatea civilă etc. și politici specifice propuse de Consiliile consultative. Baza legală este dată de: Constituția României, legislația specifică, alte reglementări cum sunt hotărârile de Guvern, ordinele de ministru, metodologia de finanțare CNFIS, indicatorii CNCSIS privind cercetarea etc.

Astfel, aprecierile privind eficiența învățământului superior făcute de un colectiv format din trei funcționari din M.F.P. nu pot fi considerate suficiente. Considerăm că materialul elaborat de funcționarii din MFP este departe de realitate, dovedește totală necunoaștere a politicilor Europene de învățământ superior și este elaborat pe baza unor date statistice incomplete, nerelevante și uneori chiar greșite. În plus, este ușor de observat că autorii și-au însușit idei ale unor autori din afara MFP, pe care îi consideră „autorități în domeniu”, nu țin seama de evoluția reală a modului de finanțare a învățământului superior de stat din România după 1989 și nici de prioritățile reale pe termen lung ale României în domeniul formării forței de muncă înalt calificate și societății bazate pe cunoaștere.

7. BIBLIOGRAFIE SELECTATĂ

Comission of the European Communities, **Communication from the Commission - Investing efficiently in education and training: an imperative for Europe**, Brussels, 10.01.2003, COM(2002) 779 final

Comission of the European Communities, **Communication from the Commission - The role of the universities in the Europe of knowledge**, Brussels, 05.02.2003, COM(2003) 58 final

Gh. Dincă, Radu Damian – **Financing on Higher Education in Romania** (1997)

Ion Mihăilescu – **The system of Higher Education in Romania** (1996)

UNESCO – **World Education Report 2000** (2000)

EUROSTAT

Guvernul României, **Planul Național de Dezvoltare 2007-2013**

Guvernul României, **Programul Național de Reforme**, 2007

MMSSF, **Programul operațional sectorial dezvoltarea resurselor umane, 2007-2013**

Guvernul României, **Strategia post-aderare a României**, pentru perioada 2007 – 2013

Raportul CNCSIS la Conferința Națională a Cercetării Științifice din Învățământul Superior (CNCSIS 9)

Guvernul României, **Programul legislativ al Guvernului României pentru anul 2007**, ian.2007

Guvernul României, **Programul de guvernare 2005-2008** (cap.5-cap.6)

Ministerul Educației și Cercetării, **Strategia MEdC pentru perioada 2006-2008**

Alte studii și adrese ale CNFIS