

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

Masa Rotundă a fost organizată de Centru Analitic Independent EXPERT-GRUP, în cadrul proiectului „Procesul bugetar în Republica Moldova: monitorizarea transparenței și promovarea controlului public” implementat cu sprijinul financiar al Fundației Soros-Moldova. Evenimentul a avut loc pe 11 septembrie 2014.

Scopul Mesei Rotunde a constat în promovarea participării persoanelor interesate în procesul de elaborare a bugetului în Educație și anume la etapa elaborării Cadrului Bugetar pe Termen Mediu. Această etapă este deosebit de importantă pentru procesul bugetar, în special pentru faptul că la această etapă se pot introduce politici noi și se asigură aderența proiecțiilor bugetare la obiectivele sectoriale și guvernamentale. La Masa Rotundă au participat reprezentanți de la Ministerul Educației, Ministerul Finanțelor, Direcțiile generate educație, învățământ, tineret și sport din mun. Chișinău și Direcțiile raionale de învățământ și din societatea civilă.

Masa Rotundă s-a desfășurat în două părți și a fost moderată de Dumitru Budianschi (Expert-Grup). În prima parte, Tatiana Savva (Expert-Grup) a prezentat o scurtă introducere în procesul bugetar din Republica Moldova, principalele caracteristici ale educației și Strategia Sectorială de Cheltuieli în educație 2015-2017. În partea a doua, participanții au venit cu propuneri și comentarii referitor la Strategie, însă și la sectorul educațional în general. În partea de dezbateri au luat cuvânt:

- Tatiana NAGNIBEDA-TVERDOHLEB, Director general al Direcției generale educație, tineret și sport a Consiliului municipal Chișinău
- Ilie PĂDUREȚ, Președintele Asociației școlilor profesionale din Republica Moldova
- Grigore BELOSTECINIC, Rectorul Academiei de Studii Economice din Republica Moldova
- Andgela SÎRBU, Direcția generală economie, patrimoniu și finanțe, Ministerul Educației
- Valentina LUNGU, Școala-grădiniță nr. 152 „Pas cu Pas”, mun. Chișinău
- Ana VIVDICI, Liceul teoretic Mihai Eminescu, or. Hâncești
- Irina LUPAN, Director, Gimnaziul Vatici
- Lilian ȘONȚU, Directorul Liceului teoretic „Eugen Coșeriu”, din s. Mihăileni Vechi
- Andrei GROȘU, Seful Direcției Educație Tineret și Sport, sectorul Rîșcani, Mun. Chișinău
- Gabriel PALADE, Director, Colegiul Financiar Bancar din Chișinău
- Nicolae Loghin, Președinte al Alianței Studenților din Moldova
- Svetlana BORTOI, Direcția finanțele în învățământ, cultură și știință, Ministerul Finanțelor

Discuțiile au fost axate pe următoarele compartimente majore:

A) Chestiuni generale și compartimentul din Strategie „Analiza sectorului și tendințele principale”

Identificarea și formularea priorităților de politici în strategia de cheltuieli 2015-2017. Au fost exprimate mai multe opinii privind faptul că prioritățile identificate în Strategie nu sunt suficient de

bine fundamentate și argumentate. Prioritatea privind „eficientizarea utilizării alocațiilor financiare”, cum ar fi necesar să fie înțeleasă în situația când cea mai mare parte din cheltuieli se referă la salarizare. De asemenea, chiar dacă nu este nicăieri stipulată o prioritate cu referire la învățământul artistic, din alocările ce se regăsesc în strategie reiese că acesta de fapt este o prioritate, fiindcă numai acesta este menționat. Ar rezulta de aici că învățământul artistic este o prioritate în comparație cu alte sectoare din educație?

Repartizarea optimă a resurselor pentru toate sectoarele (nivelele) din educație.

Repartizarea optimă, echilibrată a resurselor disponibile pe toate componentele de învățământ este crucială în asigurarea unui sistem calitativ de educație. Învățământul liceal va continua să fie unul din cele mai finanțate nivele ale învățământului, cu o creștere a finanțării, în condițiile în care în ultimii trei ani încadrarea elevilor la acest nivel a scăzut cu 9.4% și este în continuă descreștere. În același timp, numărul instituțiilor de învățământ de nivel liceal a fost cel care a scăzut cel mai mult (23%) în urma optimizării instituționale din sector. Astfel, realitățile sectorului spun că o creștere ale alocațiilor nu numai că este discutabilă, dar opțional ar fi necesară redirectionarea acestor bani pentru dezvoltarea învățământului vocațional, mediu de specialitate și ale altor sectoare. De asemenea, nu sunt clare discrepanțele mari dintre nivelul cheltuielilor pentru educația timpurie (22%) și cel primar (1%). În privința învățământului superior există o impresie eronată privind faptul că este supradimensionat. Numărul actual de studenți la 10000 de persoane este de 270, cu tendință de scădere și este net inferior mediei pe UE și statele vecine. Strategia nu conține măsuri pentru a redresa această situație și a aduce învățământul superior din Moldova la o dimensiune optimă și a asigura o finanțare pentru un învățământ superior de calitate.

Promovarea reformelor. La nivel local necesitatea reformelor în educație nu este suficient de bine înțeleasă, există multe decizii politice, fără a lua în calcul necesitatea și posibilitățile obiective de reformare a sectorului. Nu sunt implicați suficient de mult în planificarea resurselor și în managementul financiar managerii din educație. De asemenea, pentru atingerea obiectivelor de sporire a eficienței în educație este necesar de acordat o mai mare autonomie managerilor la nivel de instituții de învățământ, chiar dacă cineva nu o dorește. Mai multe este necesar de făcut pentru a asigura o transparență maximă a utilizării banilor publici, inclusiv celor care vin de la asociațiile de părinți de asemenea nu este la nivelul necesar. Lipsei metodologiilor de evaluare a performanței este un impediment în alocarea eficientă a resurselor. Sistemul pe alocuri este prea rigid, mai mult ca atât aceste cerințe deseori nu sunt fundamentate. În acest sens cerința privind numărul de clase este un exemplu elocvent. De asemenea, deși instituțiile de învățământ superior dispun de autonomie, aceasta este una fragmentată și intens politizată. Astfel, Universitățile nu au posibilitatea de a stabili mărimea contractelor, care este uneori mai mică cu 50% din necesarul cheltuielilor alocate pentru a întreține un student. Este și cazul instituțiilor din învățământul mediu de specialitate și cel profesional-tehnic, unde suma contractelor nu depășește 50 la sută din suma alocată de stat pentru un student încadrat.

Dezvoltarea Bazei tehnico-materiale. În Strategie este menționată pe dreptate subdezvoltarea bazei tehnico-materiale. Totodată, sumele alocate dezvoltării bazei tehnico materiale nu întotdeauna își găsesc o argumentare riguroasă. La baza alocării mijloacelor financiare pentru acest obiectiv nu întotdeauna există o strategie de atingere a acestuia. Mai mult ca atât în unele

cazuri, ca răspuns la obiective majore se vine cu acțiuni fragmentare, ce se referă la instituții concrete, cu impact izolat, care în final nu este clar cum o să rezolve problema de fond.

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

Performanța instituțiilor. În linii mari se poate spune că modalitatea de finanțare existentă nu ține cont și nu în totalitate stimulează performanța în instituțiile de învățământ. Au fost expuse mai multe propuneri la acest subiect, însă pentru îndeplinirea acestei sarcini este necesară o activitate dedicată acestui subiect. Astfel, rezultatele obținute ar putea fi ulterior preluate la formularea Strategiei.

Punctul din Strategie referitor la schimbările instituționale recente și preconizate este necesar de revizuit, pentru a exclude chestiuni de tipul „s-au efectuat reparații în 5 cămine” din conținutul acestuia. În general, în textul strategiei este bine de avut o explicație la astfel de noțiuni ca „baza tehnico-materială”. Aceste lucruri ar contribui la o mai bună înțelegere și coerență în prezentarea documentului.

B) Comentarii privind subprogramul „Învățământul superior”

Unele probleme identificate la acest subprogram ridică unele semne de întrebare. De exemplu, „scăderea prestigiului învățământului pedagogic” nu este suficient de exact formulată. Numărul de studenți care vin în învățământul superior în acest domeniu este net superior față de numărul care și profesează în educație. Astfel din circa 3000 de absolvenți doar circa 400 au fost angajați în sistem (din circa 700 solicitați). Aceasta, vorbește despre faptul că de fapt problema este lipsa motivării angajării în acest sector, ce este diferit de problema identificată. Iar, aceasta la rândul său este direct legată de nivelul de salarii și condiții de muncă în sector, care de fapt ar trebui să găsească rezolvare în cadrul acestei strategii, spre deosebire de alte domenii unde nivelul de salarizare este stabilit de piață. De asemenea, problema „Implementarea unei autonomii financiare fără a avea structuri adecvate și resurse umane în domeniu” nu corespunde realității. Fiecare instituție de învățământ superior având structuri responsabile și calificate pentru implementarea autonomiei financiare. Mai curând, o problemă o constituie autonomia financiară fragmentară.

Este corect menționată ca problemă starea deplorabilă a căminelor. Însă, rezolvarea ei nu este clară. Din document rezultă că problema va fi rezolvată prin „Reparația capitală a căminelor din instituțiile cu profil agrar (reparația acoperișului, fațadei, blocului sanitar, etc”. Cine și cum a decis că aceasta este rezolvarea problemei în general pentru toate instituțiile? De asemenea, în document la rezolvarea acestei probleme sunt trecute „Finalizarea construcției clinicii veterinare”, „Construcția complexului sportiv” și altele care nu este clar cum acestea rezolvă problema căminelor, sau la care probleme se referă.

Acțiunea de sporire a burselor în anul 2017 cu 10 la sută pentru ciclurile I,II,III este una inadecvată nici pentru menținerea nivelului burselor în termeni reali, ne mai vorbind despre o majorare a acestora. De asemenea, strategia conține câteva obiective și acțiuni care au fost deja implementate (ex. Crearea noii structuri a învățământului superior în trei cicluri și dezvoltarea Cadrului Național al Calificărilor).

C) Învățământul preșcolar (educația timpurie)

Pentru această componentă se prevede alocarea a circa 22% din total cheltuieli pentru educație. Prin această pondere de fapt se confirmă importanța acestei componente. Totodată, este necesar de menționat că aici sunt incluse și cheltuielile pentru alimentație. Iar, dacă luăm în considerație starea bazei materiale, atunci putem constata că componenta dată este subfinanțată pentru a asigura o educație de calitate. În acest sens, suportul acordat de părinți prin asociațiile de părinți sau prin alte mecanisme este important. Astfel, este necesar de elaborat mecanismele corespunzătoare de implicare a părinților în condiții de maximă transparență, în același timp rezolvând problemele ce apar cu asigurarea accesului la învățământ pentru toate grupele sociale. Prin implicarea părinților, în afară de rezolvarea problemelor cu finanțarea se atinge și un alt obiectiv, aceștia devin mai interesați de cum se cheltuie banii sporind responsabilizarea managerilor de instituții.

O lată problemă fundamentală, care nu își găsește deocamdată un răspuns este lipsa unei politici a statului față de grădinițele (și școlile) private. Apar o mulțime de Centre private, care de fapt sunt grădinițe, iar fără a avea un cadru legal clar, acestea sunt nevoite să caute diferite scheme ocolitoare.

D) Învățământul liceal și gimnazial

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

Strategia de cheltuieli nu identifică problemele legate de beneficiar, ori calitatea în educație nu poate fi asigurată doar prin sporirea calității activității școlilor, fără a atrage atenție și asupra sporirii responsabilității și implicării beneficiarului. De exemplu, care sunt măsurile ce urmează să lupte cu absenteismul? Care este rolul instituțiilor școlare în redresarea acestei probleme și care sunt resursele alocate acestor măsuri?

Formarea cadrelor, în esență este la fel de importantă, sau dacă nu mai importantă ca cheltuielile pentru infrastructură. Însă, strategia nu conține aceasta chestiune ca o problemă a sistemului și respectiv nu are măsuri și resurse planificate pentru acestea. Programele de formare nu corespund necesităților practice. În acest sens, de asemenea este necesar de reformulat cadrul normativ privind furnizorii de formare, astfel încât să dispară acei care nu corespund necesităților actuale.

Asigurarea transportului la școlile de circumscripție în modul actual nu asigură accesul elevilor la activitățile extrașcolare. Astfel, se încalcă principiul de accesului echitabil și în general suferă

calitatea educației. De asemenea, din cauza neasigurării transportului în modul convenit mulți copii întârzie la școală, astfel suferind calitatea procesului didactic și rezultatele.

O altă problemă care nu este luată în calcul la formarea bugetului este securitatea elevilor în școală, în afara școlii, pe perioada transportului. Cine este responsabil de această funcție și care sunt resursele alocate pentru îndeplinirea acesteia? Nu sunt prevăzuți gardieni sau alte forme de protecției. De asemenea, este necesar de menționat că nu se poate, ca astfel de funcții să fie asigurate de cadrele didactice, fără ai recompensa în modul corespunzător.

Lipsa alimentării copiilor la nivelele de gimnaziu și liceu este o problemă importantă. Copii, petrecându-și majoritatea timpului la școală nu se alimentează în modul corespunzător, lucru ce contribuie la un nivel înalt de îmbolnăvire. Și mai acut această problemă este pentru copii care nu sunt din localitățile de unde este școala.

E) Instituții preșcolare sanatoriale și speciale în mun Chisinău

Aceste instituții nu au norme de cheltuieli corespunzătoare. În prezent, alocațiile financiare pentru întreținerea acestor instituții sunt similare grădinițelor obișnuite. Însă, acestea nu corespund realităților acestor instituții, care sunt de 3-4 ori mai mari. În mun. Chișinău sunt 20 de astfel de instituții. În trecut au existat careva norme de cheltuieli pentru aceste instituții, care erau mai mici ca cele pentru internate, însă de câteva ori mai mari decât cele pentru grădinițele obișnuite. De mai mulți ani această problemă nu se rezolvă și nici în Strategia actuală nu se regăsește o soluție a acestei probleme. În politicile de educație incluzivă nu este calară soarta acestor instituții.

F) Învățământul mediu de specialitate

Pentru învățământul mediu de specialitate, în mod special nu sa făcut nici o reformă cu privire la managementul financiar. Forma de finanțare existentă nu permite finanțarea unor proiecte mai mari. Astfel, nu este posibil de efectuat lucrări de reparații capitale, chiar dacă sumele de întreține și reparații curente cheltuite în câțiva ani depășesc valoarea necesară pentru reparația capitală. Instituțiile de învățământ de la această componentă nu sunt motivate să caute rezerve și să găsească soluții pentru a spori eficiența, deoarece mijloacele obținute în rezultat nu pot rămâne la dispoziția instituției. În general, această componentă nu se vede ca una prioritară pentru sistemul de educație și respectiv nu se acordă mijloace financiare pentru dezvoltare. Această, problemă rezidă și din cauza lipsei unei viziuni asupra locului și maturei plăților din studierea prin contract. Majorarea tarifelor pentru studii nu se efectuează din considerente politice, astfel se subminează dezvoltarea acestui tip de învățământ. În condițiile actuale, un număr mai mare de studenți cu plată pentru instituțiile date este un indicator ce arată o anumită performanță sau invers? În condițiile când plățile pentru studii de la studenți nu acoperă nici 50% din costul pregătirii, de unde se pot lua bani pentru dezvoltare?

Concluzii generale pe marginea evenimentului

În general, este bine de menționat că există o tendință pozitivă în ce privește calitatea Strategiilor Sectoriale de Cheltuieli în Educație. Totodată, anumite lucruri din Strategie rămân a nu fi suficient argumentate, fără a afirma ca acestea neapărat sunt și incorecte. Documentul arată ca un

document sinteză, însă nu se prezintă sau nu se face trimitere la documentele și argumentele în baza cărora s-a elaborat.

Una din problemele fundamentale ale Strategiei rămâne a fi modul în care au fost formulate prioritățile, mai exact fundamentarea acestora și echilibrarea finanțării tuturor componentelor de învățământ. Realizarea acestei sarcini nu este una ușoară și necesită nu doar o mai bună implicare a reprezentanților din sector, însă și a celor din alte sectoare, cum ar fi oamenii de afaceri, părinți, studenți și elevi.

O altă problemă cheie rămâne a fi motivarea pentru performanță a cadrelor didactice, instituțiilor de învățământ și a autorităților. O Strategie Sectorială de cheltuieli nu poate fi văzută în afara motivațiilor pe care aceasta le creează și le promovează. În acest sens, Strategia actuală nu creează suficiente motivații pentru performanța instituțiilor și a personalului. Pentru rezolvarea acestei sarcini este necesar un proces mai lung, în care să fie implicați cât mai multe persoane reprezentative din toate sectoarele din educație și autorități cu mult înainte de începerea elaborării Strategiilor în cauză.

Din discuții s-a observat, că în sistem există multe idei valoroase, care cu părere de rău nu își găsesc un cadru de realizare. Ideile și propunerile exprimate de participanți în cele mai multe cazuri au fost argumentate, oneste, care vin să rezolve problemele nu numai a instituțiilor pe care le reprezintă, însă și a sistemului educațional în ansamblu.

În mai multe luări de cuvânt a fost menționat faptul sporirii transparenței în procesul educațional în general, precum și la formularea și executarea bugetului instituțiilor. În instituțiile școlare unde aceste procese sunt deschise, sporește considerabil implicarea părinților și suportul acestora. Cele mai multe probleme la acest capitol apar la utilizarea banilor colectați de la părinți. În acest sens este nevoie de găsit o soluție legală, procedurală și instituțională, astfel încât acest fenomen să contribuie la dezvoltarea școlilor, în loc de crearea conflictelor și confruntărilor de diferit tip.

Sumar pregătit de: Dumitru Budianschi și Tatiana Savva
