

Prioritățile în finanțarea sectorului educație conform proiectului Bugetului de stat pentru anul 2018

Autor: Ion Gumene

Această notă prezintă evoluția cheltuielilor publice pentru sectorul educație și prioritățile propuse a fi finanțate conform proiectului legii bugetului de stat pentru anul 2018, prioritățile stabilite în Cadrul Bugetar pe Termen Mediu (CBTM) 2018-2020 (aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 609 din 28 iulie 2017) și angajamentele asumate prin Programul de activitate al Guvernului 2016-2018 și planul de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere 2017-2019.

Evoluția cheltuielilor publice pentru educație

În nota informativă la proiectul legii bugetului de stat pentru anul 2018 se menționează că „pentru învățământ se repartizează 16,9% din resursele publice și 6,5% din PIB, cu o mică diminuare în valori relative față de anul 2017, iar în valoare nominală, acestea se majorează cu 739,4 mil. lei sau cu 7,6%” cu referire la cheltuielile din BPN. Cu privire la Bugetul de Stat, cheltuielile pentru învățământ vor crește cu 674,6 mil. lei, sau 7,3 la sută în cheltuielile prevăzute pentru anul 2018 față de anul 2017 (anexa nr. 6 la nota informativă) ceea ce reprezintă 16,1% din cheltuielile bugetului public național și 6,2% din PIB - o diminuare și mai semnificativă în valori relative față de anul 2017 (Tabelul 1).

Tabel 1. Structura cheltuielilor din bugetul de stat pentru educație în perioada 2015-2018

Grupe funcționale	2015 executat (în condiții comparabile)		2016 executat		2017 aprobat (precizat)		2018 proiect	
	mil. lei	% din total	mil. lei	% din total	mil. lei	% din total	mil. lei	% din total
Învățământ	7750,7	25,51	8269,1	24,45	9232,5	24,43	9907,1	24,0
<i>Educație timpurie și învățământ primar</i>	300,0	0,99	75,6	0,22	73,9	0,20	60,9	0,1
Educație timpurie	300,0	0,99	75,6	0,22	73,9	0,20	60,9	0,1
<i>Învățământ secundar</i>	225,2	0,74	200,9	0,59	413,8	1,09	393,5	1,0
Învățământ gimnazial	85,1	0,28	65,9	0,19	76,5	0,20	67,9	0,2
Învățământ liceal	140,1	0,46	135,0	0,40	337,3	0,89	325,6	0,8
<i>Învățământ profesional tehnic</i>	842,4	2,77	854,6	2,53	1117,3	2,96	1155,7	2,8
Învățământ profesional-tehnic secundar	388,0	1,28	388,3	1,15	484,5	1,28	457,2	1,1
Învățământ profesional-tehnic postsecundar	454,4	1,50	466,3	1,38	632,8	1,67	698,5	1,7
<i>Învățământ superior profesional</i>	738,6	2,43	761,8	2,25	810,4	2,14	912,5	2,2
Învățământ superior	680,5	2,24	713,3	2,11	757,6	2,00	858,5	2,1
Învățământ superior postuniversitar	58,1	0,19	48,5	0,14	52,8	0,14	54,0	0,1
<i>Învățământ nedefinit după nivel</i>	5618,6	18,49	6342,4	18,75	6752,6	17,87	7311,9	17,7
Învățământ nedefinit după nivel	5618,6	18,49	6342,4	18,75	6752,6	17,87	7311,9	17,7
<i>Servicii afiliate învățământului</i>	6,4	0,02	9,0	0,03	12,4	0,03	11,4	0,0
Servicii afiliate învățământului	6,4	0,02	9,0	0,03	12,4	0,03	11,4	0,0
<i>Alte servicii din domeniul învățământului neatribuite la alte grupe</i>	19,5	0,06	24,8	0,07	52,1	0,14	61,2	0,1
Alte servicii în domeniul învățământului	19,5	0,06	24,8	0,07	52,1	0,14	61,2	0,1

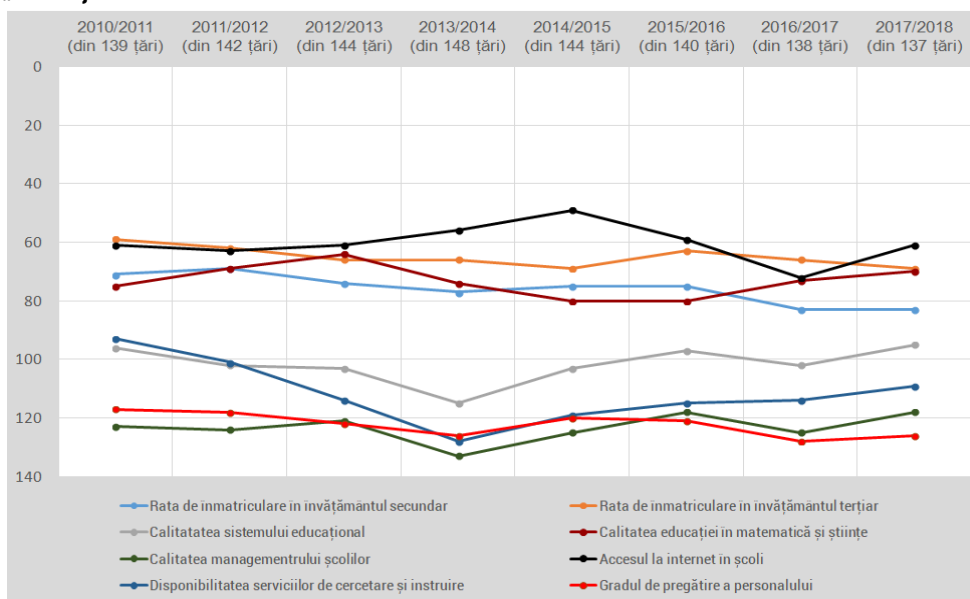
Sursa: tabelul nr. 6 din nota informativă la proiectul legii bugetului de stat pentru anul 2018

Chiar și cu tendințe descendente, cheltuielile pentru educație în Republica Moldova ca pondere în PIB și în cheltuielile publice sunt peste media țărilor UE, care la rândul lor sunt în scădere, de la 5,1% din PIB și 10,6% în total cheltuieli publice în anul 2014¹ la 4,9% din PIB și 10,3% din total cheltuieli publice în anul 2015², dar se situează la nivelul țărilor baltice și țărilor nordice.

Calitatea educației

Totuși, calitatea și eficiența cheltuielilor publice pentru educație este determinantă, capitol la care țara noastră rămâne semnificativ în urmă. Republica Moldova și-a pierdut renumele de factor de producție ieftin și calificat. Rezultatele în sectorul educației sunt slabe în termeni absoluți, în comparație cu țările vecine, precum și din perspectiva echității. Conform Forumului Economic Global, țara noastră acumulează un scor de doar 3,09 din 7 pentru indicatorul privind ușurința de a găsi angajați calificați. Totodată, în comparație cu alte țări, progresul Republicii Moldova în ceea ce privește educația în Indicele Competitivității Globale este destul de modest, înregistrând oscilații minore în jurul valorii medii (Figura 1). Gradul de pregătire a personalului și calitatea managementului școlilor, cu mici excepții, a pierdut în mod constant locul în clasament. În astfel de condiții, Republica Moldova cu dificultate poate fi considerată competitivă la capitolul dezvoltarea sistemului educațional, fiind insuficiente eforturile de îmbunătățire a acesteia.

Figura 1. Clasamentul Republicii Moldova conform componentelor Indiciului Competitivității Globale la pilonul „Educație”



Sursa: World Economic Forum

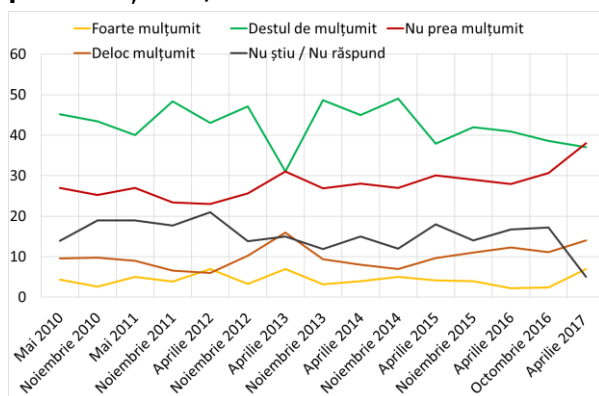
Pe de altă parte, deteriorarea calității educației este reflectată și de Barometrul Opiniei Publice, conform căruia oamenii sunt din ce în ce mai nemulțumiți de educația pe care copiii o primesc la

¹ [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Main_indicators_for_public_expenditure_on_education_\(excluding_early_childhood_educational_development\)_2014_YB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Main_indicators_for_public_expenditure_on_education_(excluding_early_childhood_educational_development)_2014_YB17.png)

² [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Total_general_government_expenditure_on_education_2015_\(%25_of_GDP_%25_of_total_expenditure\)-TL.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Total_general_government_expenditure_on_education_2015_(%25_of_GDP_%25_of_total_expenditure)-TL.png)

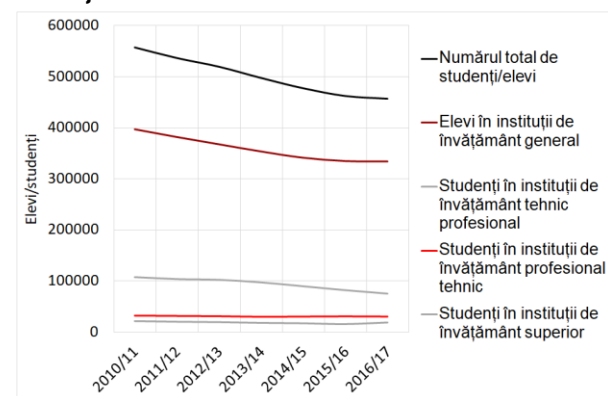
școală, educația formală de bază (Figura 2). Datorită schimbărilor demografice și emigrării, numărul elevilor și studenților pe tipuri de instituție este în continuă scădere (Figura 3), ceea ce fără o reformă profundă în sistemul educațional pentru optimizarea și redirecționarea cheltuielilor, se vor menține cheltuieli publice înalte pentru întreținerea infrastructurii educaționale supradimensionate, în detrimentul calității procesului educațional.

Figura 2. Percepția privind educația pe care copiii o primesc la școală, %



Sursa: Institutul de Politici Publice

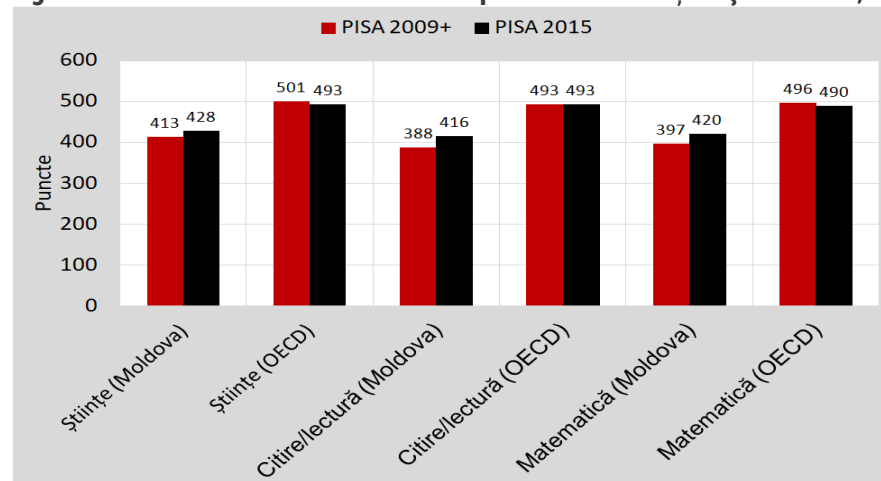
Figura 3. Numărul elevilor și studenților pe tipuri de instituție



Sursa: BNS

Totuși, trebuie remarcată o ușoară îmbunătățire a poziției Republicii Moldova în evaluarea PISA (Figura 4). PISA reprezintă un studiu comparativ internațional, desfășurat la fiecare 3 ani, cu scopul de a testa competențele de bază ale elevilor de 15 ani în trei domenii de studii: științe, citire/lectură, matematică. PISA evaluează în ce măsură elevii care finalizează învățământul obligatoriu au acumulat cunoștințe și competențe-cheie esențiale pentru o participare activă în societățile contemporane. Evaluarea PISA arată nu doar în ce măsură elevii pot reproduce cunoștințe, ci și dacă ei le pot aplica în situații noi, atât în cadrul instituției de învățământ, cât și în viața reală. În același timp, chiar dacă și după o ușoară creștere, scorul Republicii Moldova este mult în urma mediei țărilor OECD.

Figura 4. Rezultatele evaluării PISA în Republica Moldova și în țările OECD, %



Sursa: OECD

Prioritățile de politici reflectate în proiectul bugetului pentru anul 2018

Conform notei informative, pentru anul 2018 în domeniul cheltuielilor se prevede asigurarea implementării în continuare a priorităților de politici, care derivă din Programul de activitate al Guvernului și documentele de politici naționale și sectoriale, și anume reformarea sistemului educațional, inclusiv prin asigurarea condițiilor pentru implementarea standardelor minime educaționale. Însă, nu sunt menționate expres principalele acțiuni de reformă.

Cele mai importante măsuri în domeniul educației evidențiate în nota informativă sunt creșterile salariale a cadrelor didactice, fapt confirmat și printr-un comunicat de presă al Ministerul Finanțelor, care menționează aceasta măsură ca prioritate a Guvernului în educație pentru 2018³. Totuși, creșterea salarială nu reprezintă o reformă complexă a sistemului educațional, ci mai degrabă respectarea unei prevederi legale⁴, care indică faptul că „începând cu anul 2014, salariile de funcție se reexaminează și se majorează anual, de la 1 septembrie, pe măsura creșterii procentuale a salariului mediu prognozat pe economia națională pentru anul gestionar față de salariul mediu al cadrelor didactice din învățământ real atins în trimestrul IV al anului precedent”.

Pe lângă majorarea de salarii, la capitolul *Învățământ* sunt enumerați și alți factori care au contribuit la modificarea volumului de alocații față de nivelul prevăzut pentru anul 2017:

- Asigurarea măsurilor salariale prevăzute de legislația în vigoare pentru personalul din învățământ – 499,3 mil.lei;
- Majorarea cuantumului burselor elevilor și studenților – 15,9 mil.lei;
- Majorarea normei financiare de alimentare a copiilor/elevilor din instituțiile de învățământ – 60,4 mil.lei;
- Realizarea proiectelor de investiții capitale – 24,6 mil.lei;
- Reducerea cheltuielilor din contul suportului bugetar din învățământ (al Băncii Mondiale și al Uniunii Europene), ca urmare a trecerii realizării unor măsuri pe anul 2019 – 15,2 mil.lei;
- Majorarea alocațiilor în legătură cu reflectarea în grupa dată a cheltuielilor din alte grupe funcționale (cheltuielile de administrare a sectoarelor aflate în gestiunea Ministerului Culturii și Ministerului Tineretului și Sportului și cheltuielile instituțiilor de învățământ din subordinea Ministerului Afacerilor Interne) – 66,2 mil.lei;
- Majorarea transferurilor cu destinație specială către bugetele locale pentru finanțarea învățământului – 55,3 mil.lei, inclusiv pentru deschiderea noilor grupe și instituții de învățământ – 63,8 mil.lei;
- Ajustarea cheltuielilor din contul resurselor colectate – 14,9 mil.lei, dintre care majorarea cheltuielilor din contul proiectelor finanțate din surse externe – 17,0 mil.lei și diminuarea cheltuielilor din contul veniturilor colectate ale instituțiilor de învățământ – 2,1 mil.lei;
- Diminuarea alocațiilor ca rezultat al economiilor identificate în urma analizei cheltuielilor grupei date, inclusiv ca rezultat al excluderii cheltuielilor de unică dată – 47,5 mil.lei.

³ <http://mf.gov.md/ro/content/proiectul-bugetului-pentru-2018-fost-sus%C8%9Binut-de-guvern>

⁴ Anexa 11 la Legea nr. 355 din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar

Spre deosebire de anii precedenți, nota informativă la proiectul legii bugetului de stat nu oferă detalii privind prioritățile de politici și necesitatea modificărilor volumul anumitor categorii de cheltuieli, cum ar fi numărul beneficiarilor de bursă, dacă norma financiară pentru alimentarea copiilor în instituțiile de învățământ asigură minimul necesar. Ținând cont de moratoriul cu intenția de a revizui politica de optimizare a rețelei instituțiilor de învățământ și de majorările salariale conform prevederilor legale ca principala prioritate de cheltuieli pentru anul 2018, partea esențială a cheltuielilor în educație continuă să fie recurente, nereprezentând măsuri esențiale de reformă.

Fundamentarea legăturii bugetului cu prioritățile de politici trebuie să fie asigurat prin Cadrul Bugetar pe Termen Mediu 2018-2020. La capitolul educație acestea menționează că (i) învățământul primar și secundar general se confruntă și cu problema nivelului redus al ratei de înrolare, (ii) instituțiile de învățământ profesional tehnic se confruntă în activitatea sa cu insuficiența corespunderii structurii existente a rețelei instituțiilor de învățământ profesional tehnic cu cerințele actuale ale pieței muncii și cu insuficiența unor instituții-model, (iii) rețeaua instituțiilor de învățământ superior este în continuare mare și, în același timp, ineficientă; (iv) accesul limitat la servicii educaționale de calitate. În continuare, CBTM prezintă principalele priorități pe termen mediu, care trebuie să stea la baza elaborării bugetului de stat:

- fortificarea instituțiilor de învățământ, conform standardelor de asigurare a calității;
- elaborarea formulei de finanțare per copil pentru domeniul educației timpurii și per student în instituțiile de învățământ superior;
- eficientizarea utilizării spațiilor instituțiilor de învățământ, reorganizarea prin schimbarea statutului sau lichidarea instituțiilor de învățământ general.

Totodată, acțiunile pentru anul 2018 din planul de acțiuni al Guvernului⁵ reflectă un șir de angajamente asumate de către Guvern prin programul său de activitate⁶:

- Asigurarea bunei funcționări a școlilor cu predare în limba română din regiunea transnistreană;
- Creșterea gradului de alfabetizare digitală, dezvoltarea competențelor digitale și a incluziunii digitale;
- Reorganizarea sistemului de instituții de tip rezidențial pentru educația și îngrijirea copiilor cu cerințe educaționale speciale;
- Consolidarea și modernizarea infrastructurii a 10 centre de excelență;
- Însușirea calitativă a limbii române în școală și în societate și promovarea bunei funcționări a acesteia în comunicarea între cetățeni.

Concomitent, plan național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere în perioada 2017–2019, include un șir exhaustiv de acțiuni în domeniul educației, printre cele mai importante, pentru implementarea cărora sunt necesare surse financiare, sunt:

⁵ Hotărârea Guvernului nr. 890 din 20.07.2016 „Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2016-2018”

⁶ http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul_republicii_moldova_-_programul_de_activitate_al_guvernului_republicii_moldova_2016-2018.pdf

- Integrarea romilor în sistemul educațional;
- Fondarea centrelor de validare a cunoștințelor obținute în context nonformal și informal;
- Realizare acțiunilor cu privire la învățarea pe tot parcursul vieții;
- Modernizarea infrastructurii a trei centre de excelență;
- Crearea programelor educaționale alternative pentru ocuparea timpului copiilor și tinerilor angajați în procesul educativ, precum și al celor din afara sistemului educativ, în scopul prevenirii delincvenței juvenile și a recidivei în rândul copiilor.

Atât prioritățile din CBTM 2018-2020, cât și cele din planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2016-2018 și planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere în perioada 2017–2019 nu sunt reflectate pe deplin în proiectul bugetului de stat pentru anul 2018, deși majoritatea acestor acțiuni se perindă în documentele de politici de la an la an.

Notă de limitare a responsabilității



Prezentul document a fost elaborat de Centrul Analitic Independent Expert-Grup în cadrul proiectului „Procesul bugetar în Republica Moldova: monitorizarea transparenței și promovarea controlului public” finanțat de Fundația Soros-Moldova.

Totodată, numai autorii sunt responsabili de afirmațiile din acest document, care nu sunt în mod necesar împărtășite de finanțator sau de persoanele care au făcut comentarii.

Expert-Grup nu adoptă poziții colective.