

PROBLEMELE FINANȚĂRII ÎNVĂȚĂMÂNTULUI SUPERIOR ÎN SITUAȚIE DE CRIZĂ

Ala CRECIUN

Academia de Studii Economice a Moldovei

Autonomy is considered to be the condition *sine qua non* of the existence of a University. If autonomy would not be complied with, the institutions of higher education would not only be run tool, even stocked with personality, the decisions of the Ministerial financial literacy; it would not only be the guarantor of one (or more) public funds, the management tool of the State budget lines (or the other body or granting public funds).

Autonomia este considerată condiția *sine qua non* a existenței unei universități. Dacă autonomia nu ar fi respectată, instituțiile de învățământ superior nu ar fi decât instrumentul de execuție, chiar înzestrat cu personalitate, a deciziilor ministeriale în domeniul financiar; ea nu ar fi decât girantul unuia (sau mai multor) fonduri publice, instrumentul de gestiune contabilă a liniilor bugetului de stat (sau al oricărui alt organism ce acordă fonduri publice).

Opinia internațională (UNESCO, OCDE, Uniunea Europeană, Banca Mondială. Băncile de Dezvoltare) ar refuza să considere o astfel de instituție ca universitate. Intervenția organismelor de finanțare internațională depinde întâi de toate de renunțarea la acest sistem, acolo unde el există.

Autonomia se va realiza pe deplin în cazul unor universități care ar dispune în mod liber de suficiente resurse proprii pentru a-și îndeplini funcțiile și de posibilitatea de a le gira în funcție de propriile sale norme.

Sistemele naționale acordă autonomia în măsuri diferite, măsuri care se situează undeva între cele două extreme prezentate mai sus.

Urmărirea actelor normative prin care se acordă această autonomie în diferite țări permite formularea unor observații de ordin general:

- Actele normative naționale cele mai importante consacră principiul despre care este vorba – legea este cea care îl instituie; textele juridice nu sunt însă foarte explicite asupra motivelor sau a modalității;
- Asupra *motivelor*, justificarea prezentată adesea este personalizarea universității. Raționamentul, logic de altfel, este următorul: există o persoană purtătoare a personalității și a autonomiei, ceea ce implica existența unui buget propriu. Aceasta este o prezentare sau o percepție juridică. Trebuie să depășim această situație. Autonomia este o modalitate operațională care trebuie să-i permită universității să-și îndeplinească funcțiile proprii. În acest sens, autonomia financiară este un instrument în serviciul autonomiei academice. Pentru a aprecia adevărata existență a acestei autonomii, trebuie să se țină cont de autoritatea financiară a universității în ceea ce privește învățământul și cercetarea și, deci, de ceea ce permite o politică universitară, atât în funcționare, cât și în investiții. Astfel, faptul că o parte esențială din buget este destinată remunerării personalului nu poate fi considerat ca semn al unei lipse de autonomie, autonomie care va fi evaluată în raport cu restul masei bugetare.

- Asupra *modalității*:

- modalitatea de punere în practică depinde, în esență, de organizarea relațiilor dintre cei care acordă creditele și universitate și este adeseori stabilită de dispoziții regulamentare mai degrabă tehnice decât politice (chiar dacă orice decizie tehnică are la bază opțiuni politice);
- autonomia financiară prezintă, dacă o comparăm cu autonomia academică sau administrativă, două particularități:

- 1) prima particularitate este că universitatea nu întreține raporturi cu un singur minister, ci cu două instituții guvernamentale (spunem instituții pentru a evita referirea la un tip sau altul de structură guvernamentală): una dintre ele are o competență *educativă*, iar cealaltă o competență *financiară*;

- 2) a doua particularitate este transpunerea în plan funcțional a acelei particularități organice deja menționate: universitatea se supune unor constrângeri, de exemplu obligațiilor de a respecta principiile contabilității publice sau regulile pieței, sau de a folosi serviciile tezaurului public, de a respecta cadrul anualității bugetare.

- Formele extrem de variabile de *consacrare a autonomiei* privesc în general:
 - dreptul acordat universității de a-și crea resurse proprii;
 - o marjă de posibilitate de a dispune de „alocațiile” sale, de a le folosi liber;
 - competență decizională exercitată de propriile sale organe;
 - responsabilitatea de a gestiona execuția încasărilor și cheltuielilor.

Pe ansamblu, putem spune că autonomia consfințită prin lege este rezultatul căutării echilibrului între considerații și aspirații contrarii care nu se pot soluționa în termeni de comparație a *intereselor* sau a *legitimității*. Este legitim să se protejeze banii publici, banii contribuabilului, ceea ce induce constrângeri, și este tot atât de legitim să se aspire la o mare libertate acordată universității, astfel încât aceasta să-și poată îndeplini misiunile. Este tot atât de legitim să se conteste obstacolele puse în calea dispunerii libere de resurse, precum și de a avea mereu în vedere interesul general.

Aceasta, considerăm, trebuie avută în vedere la trei niveluri, dintre care unul, primul pe care îl reținem, ni se pare adesea uitat sau neglijat. Procedăm aici la un „baleiaj” al practicilor care constituie limite pentru autonomie fără a face aprecieri sub formă de judecăți de valoare.

Se pot evoca probleme relative la două mari categorii de resurse: pe de o parte, *alocările, subvențiile sau dotările* (după cum sună exprimările curente), adică ceea ce este dat de către cel ce acorda fonduri publice și, pe de altă parte, *resursele proprii*.

Orientarea generală a politicilor naționale la ora actuală incită la acțiuni universitare de căutare de resurse proprii. Explicația cea mai la îndemână a ceea ce este un reviriment în mai multe state ține de raritatea resurselor publice afectabile universității sau, cel puțin, percepția existenței unei distanțe permanente între nevoile exprimate și capacitatea de acoperire a acestora. Într-o politică dictată mai puțin de considerații economice sau financiare și mai mult de politici universitare naționale, apelul la resursele proprii este făcut pentru a suscita o dinamică universitară și/sau o competiție între universități și a incita la aspirația spre excelență.

Consecințele opțiunii în favoarea autonomiei sunt perfect definite aici. Expresia liberei decizii este votarea bugetului de către Consiliul universității sau Senat la prezentarea acestuia de către executiv, rectorul, care l-a pregătit împreună cu serviciile financiare. Acesta este actul de previziune pentru exercițiul bugetar al ansamblului de încasări și cheltuieli. Or, chiar dacă aceste opțiuni sunt aici clare, autonomia, deci managementul financiar, nu ridică mai puține probleme dacă:

- bugetul nu reprezintă întreaga activitate financiară, ceea ce privează responsabilitatea universității de o parte din conținutul său (problema gestiunii proiectelor);
- votarea bugetului va suporta anumite constrângeri deja evocate (sau alte cheltuieli obligatorii, de exemplu);
- bugetul nu ar fi executoriu, ci supus unei aprobări (reducerea funcțiilor Consiliului: trecerea de la funcția responsabilității decizionale la o funcție consultativă);
- bugetul nu poate traduce solidaritatea universitară în domeniul resurselor proprii între cele care pot să și le procure și celelalte;
- execuția bugetului nu ar depinde de o autoritate universitară principală, ordonatorul;
- bugetul nu ar fi cel veritabil și sincer expus;
- procentajul de neexecutare a bugetului – atât în ce privește încasările, cât și cheltuielile – ar fi foarte ridicat.

Trecerea la un alt mod de repartizare a creditelor bugetare acordate universităților se produce într-un moment în care o serie de trăsături comune ale procesului de finanțare a învățământului superior (cel puțin pe plan european) par a se fi conturat. Aceste trăsături creionează, dacă nu un moment de criză, sigur, unul marcat de mari dificultăți. Care vor fi sursele de finanțare a universităților viitorului. Cum va atrage universitatea aceste surse pentru a-și constitui bugetul și cum va gestiona acest buget pentru a depăși dificultățile momentului actual sunt, din acest motiv, întrebări nu doar legitime, ci și presante. Trecerea la un nou mod de repartizare a creditelor bugetare este o parte a răspunsului la aceste întrebări.

Chiar și în țările dezvoltate finanțarea învățământului superior din surse publice a atins o limită superioară care va fi cu greu depășită în viitorul apropiat.

Încercând să răspundă la întrebarea „De ce s-a ajuns într-o astfel de situație?” specialiștii subliniază următoarele:

- În ultimele trei decenii s-au produs schimbări de esență în învățământul superior, care au condus la creșterea necesităților financiare. Acestea sunt următoarele:

1. A crescut semnificativ numărul de persoane înrolate în diverse forme de învățământ superior. În anumite țări europene, numărul studenților a crescut de zece ori în perioada 1960-1990, iar rata de participare în învățământul superior atinge, în multe țări occidentale, aproximativ 30% din masa vârstei de referință și aproape 15% în anumite țări ale Europei Orientale (OCDE, 1996). În țara noastră este de luat în considerație creșterea substanțială a numărului de studenți în perioada de după 1990, cu sublinierea că suntem încă departe de standardele europene.

2. Lipsește o mai clară diferențiere între scopurile și structura instituțiilor de învățământ superior în anumite țări europene. Modelul humboldtian de universitate a fost promovat în multe țări europene ca unic sistem de transmitere a cunoștințelor și de formare a specialiștilor de înaltă competență. Recenta diversificare ar fi trebuit să conducă la o scădere a costului învățământului superior, dar învățământul superior de scurtă durată (colegiile, de exemplu) a evoluat (printr-un soi de derivă academică) către programe din ce în ce mai lungi care au atras un plus de subvenții din fondurile publice. Efectul negativ al acestui proces este creșterea costului și a ineficienței sistemului de învățământ superior în ansamblu.

3. Preocuparea crescândă privind cantitatea și calitatea serviciilor oferite de universități. În cea mai mare parte a țărilor, universitățile participă la extinderea și ameliorarea calității serviciilor oferite studenților și comunității în general.

4. Creșterea costurilor în învățământul superior. În învățământul superior lucrează un număr important de cadre calificate ale căror salarii trebuie să fie competitive în raport cu ale celor care, având același nivel de calificare, lucrează în alte sectoare. În sectoarele economice, progresele tehnologice sunt introduse progresiv în producție. În consecință, crește productivitatea și salariile muncitorilor cu calificare superioară sporesc. Dimpotrivă, sistemul de producție în învățământul superior a fost marcat de o dinamică mult mai lentă, tehnologia dominantă însemnând (ca și acum un secol) cursuri, seminare, lucrări de laborator. Productivitatea sistemului nu s-a ameliorat într-un mod esențial, dar costurile au crescut într-un ritm comparabil cu cel corespunzător altor sectoare productive. (Să notăm că în țările dezvoltate una din sursele importante ale creșterii costurilor în învățământul superior o reprezintă creșterea salariilor profesorilor, astfel încât acestea să fie competitive cu cele din alte sectoare productive. Noi însă suntem încă departe de o atare situație.)

- *Criza financiară a învățământului superior este o reflectare a crizei generale a statului.*

Guvernele sunt supuse la mari presiuni din partea altor sectoare. În țările membre ale Uniunii Europene reducerea cheltuielilor publice și echilibrul bugetelor reprezintă priorități în încercarea de a satisface exigențele viitoarei monede unice europene.

În țara noastră această reducere este determinată de insuficiența resurselor bugetare, consecință a căderii economiei din ultimii ani.

- *Ultimele decenii au adus modificări importante privind misiunea și finalitățile învățământului superior.*

Una dintre misiunile fundamentale ale universității în ultimele două secole a fost de a forma o elită capabilă să „administreze” statul (prin instituțiile sale). Statul a finanțat învățământul superior pentru că universitățile aveau drept menire esențială satisfacerea nevoilor de personal calificat pentru serviciile publice. Așa fiind, costurile învățământului superior erau reduse și nu constituiau o povară pentru bugetul public.

În ultimele decenii ale secolului XX rolul universităților s-a modificat, ele devenind tot mai mult instituții orientate spre satisfacerea nevoilor sectoarelor productive și ale societății în general. Statul încetează, așadar, să mai fie principalul beneficiar al serviciului public al învățământului superior. În consecință, este mai puțin dispus să finanțeze singur acest învățământ.

Ne aflăm într-o contradicție: pe de o parte, din motivele numite *supra*, guvernele spun că nu pot aloca un procent mai mare din buget pentru susținerea învățământului superior; pe de altă parte, se acceptă că creșterea economică și competitivitatea nu pot fi asigurate decât pe baza noilor cunoștințe și a progresului cercetării, adică a finalităților învățământului superior.

Pentru a rezolva această criză, majoritatea experților recomandă:

- sporirea contribuției sectorului particular în finanțarea învățământului superior;
- o mai marcată preocupare a universităților pentru realizarea de venituri proprii.

În consecință, principalele surse de finanțare pentru universitatea viitorului arată astfel:

- ✓ finanțare din fonduri publice;
- ✓ finanțare din fonduri provenind din sectorul privat; venituri proprii.

Două sunt argumentele esențiale cu care se justifică finanțarea învățământului superior din fonduri publice (Mora, 1997): cel al eficacității și cel al echității.

În ceea ce privește eficacitatea, învățământul superior produce beneficii indirecte.

Printre acestea e de subliniat capacitatea persoanelor cu calificare superioară de a contribui la creșterea productivității în sectoarele în care lucrează, prin adaptarea la schimbările tehnologice și prin promovarea inovațiilor. În acest fel, societatea în ansamblu realizează beneficii de pe urma învățământului superior. Este deci natural ca, la rândul ei, societatea să contribuie la susținerea costurilor acestui învățământ.

Pe de altă parte, învățământul superior costă scump. Beneficiile financiare sau câștigurile viitoare sunt incerte din cauza abandonurilor studenților și dificultăților pe care le întâmpină tinerii absolvenți în găsirea unui loc de muncă. Fără susținere publică, studenții ar fi obligați să facă împrumuturi considerabile pentru a-și finanța studiile. În consecință, ne putem aștepta la scăderea solicitărilor de acces în învățământul superior până la a coborî (cel puțin în unele sectoare) sub limita care asigură o bună funcționare a economiei. Pe scurt, finanțarea din surse publice a învățământului superior trebuie menținută, pentru că piața nu e capabilă să asigure cantitatea și calitatea optimă din punct de vedere social, dat fiind că nu valorizează beneficiile indirecte.

Datele disponibile asupra învățământului superior în țările europene atestă un înalt nivel de participare (OCDE, 1996). Este rezonabil să gândim că, în realizarea acestui înalt nivel de participare, un rol deloc neglijabil l-a jucat ameliorarea șanselor de acces ale persoanelor provenind din pături sociale mai sărace.

În Anglia, de exemplu, se așteaptă ca până în anul 2010 procentajul celor ce urmează cursuri universitare să crească la peste 30%, astfel încât unul din trei tineri cu vârsta între 8 și 21 de ani să fie cuprins în programele academice.

Analizele făcute în Spania au arătat că nivelul participării în învățământul superior al diverselor grupe socioeconomice s-a ameliorat semnificativ, chiar dacă tinerii provenind din familii situate în treimea inferioară a distribuției veniturilor sunt subreprezențați.

Cum era de bănuț, s-a constatat că veniturile scăzute și nivelul educațional modest al părinților reduc șansele copiilor de a urma studii superioare.

Când cei doi factori se conjuga într-un model econometric, se constată că nivelul educațional este cel dominant, în timp ce venitul familiei influențează mai puțin asupra deciziei de a face studii superioare.

Acest rezultat subliniază importanța factorilor de mediu care îi determină pe tineri să accedă la învățământul superior. El subliniază faptul că a da șanse egale de acces la învățământul superior înseamnă a compensa toate lipsurile familiale și sociale, educația și mediul familial fiind printre cele mai importante dintre acestea.

În Germania, 80% dintre funcționari doresc accesul copiilor lor la învățământul superior în comparație cu doar 25% dintre muncitori; 52% din totalul studenților au părinți posesori ai unei diplome universitare.

Aceste rezultate provenind din mai multe țări europene confirmă faptul că premisele de echitate în învățământul superior nu trebuie căutate la intrarea în universitate, ci în condițiile familiale ale studenților. Nu se poate realiza egalitatea șanselor decât dacă influențele exterioare școlii dispar.

Raportându-ne, acum, la realitățile noastre, este neîndoielnic faptul că ideea creșterii numărului de studenți este laudabilă. Mai întâi pentru că, așa cum am văzut mai înainte, investiția în resurse umane de calitate reprezintă, în condițiile actuale, o axă principală a politicilor în toate țările dezvoltate. În România, învățământul superior este privit, în egală măsură, ca necesitate socială și ca drept individual. Există țări pentru care bogăția cea mai sigură este reprezentată de nivelul cultural și științific al tinerei generații. România se află, fără îndoială, printre acestea. În consecință, statul, prin instituțiile sale specializate, are datoria gestionării și valorizării acestei bogății. Sporirea numărului de studenți apare, în această lumină, ca imperios necesară. Numai că, așa cum a arătat analiza de mai sus, aceasta impune: o susținere financiară din fonduri publice și asigurarea șanselor de acces la învățământul superior pentru tinerii ce provin din familii cu venituri scăzute și un nivel educațional modest.

Să revenim asupra argumentelor bazate pe echitate, care justifică finanțarea învățământului superior din fonduri publice. Ele derivă din principiul că învățământul superior ar trebui să fie accesibil tuturor persoanelor care au capacitatea de a studia, independent de resursele lor economice. Este imposibil ca acest obiectiv să fie atins prin mecanisme de piață. În consecință, statul trebuie să pună în acțiune politici corespunzătoare pentru a egaliza șansele de acces la învățământul superior. Există două mecanisme principale pentru a realiza acest obiectiv: scăderea cheltuielilor de școlarizare sub costul real și programe de burse și (sau) împrumuturi,

în scopul ajutorării persoanelor cu origine socioeconomică modestă. Prima dintre politici (taxe modice) subvenționează orice persoană care frecventează o instituție de învățământ superior, oricare ar fi situația ei economică, în timp ce cea de a doua se adresează anume celor lipsiți de mijloace materiale.

Rata înaltă a cererii de învățământ superior ce se constată în prezent în țările dezvoltate este consecința mai multor factori. Unul dintre cei mai importanți este valoarea ridicată a unei diplome universitare pe piața muncii. În țările OCDE, rata de participare la forța de muncă a diplomaților universitari este cu aproximativ 15 puncte superioară mediei. În același timp, șomajul este de 4,7% pentru diplomații universitari față de o medie de 8,5%, iar salariile titularilor unei diplome de învățământ superior sunt net superioare în comparație cu ale persoanelor având o calificare profesională inferioară.

Beneficiile în raport cu piața muncii reprezintă doar o parte a beneficiilor obținute de persoanele ce posedă o diplomă de învățământ superior. Alte beneficii sunt mai greu de cuantificat, dar toată lumea e de acord că diplomații de universități nu doar găsesc mai repede un loc de muncă și sunt mai bine plătiți, dar obțin și un statut social mai înalt, o mai mare eficacitate în ceea ce privește consumurile, beneficiază de o adaptare mai rapidă la schimbările tehnologice. Acestea ar fi, în mare parte, beneficiile pe care indivizii le trag din învățământul superior.

La rândul lor, întreprinderile beneficiază de învățământul superior cel puțin din următoarele puncte de vedere:

- învățământul reduce nevoia de formare și reciclaj atunci când se introduc noi tehnologii;
- productivitatea superioară a persoanelor educate se transferă muncitorilor și are un efect important în creșterea productivității întreprinderii în ansamblu;
- întreprinderile sunt primele care profită direct de progresul științific și tehnic realizat în mare măsură în universități.

În consecință, participarea întreprinderilor la finanțarea instituțiilor de învățământ superior prin intermediul contractelor de cercetare, prestațiilor de servicii și sponsorizărilor ar putea fi considerate ca o compensație substanțială pentru beneficiile pe care corporațiile le obțin pe seama învățământului superior.

În concluzie, din punct de vedere economic, este evident că beneficiile private sunt ridicate, atât pentru indivizi, cât și pentru întreprinderi. Beneficiile sociale, chiar dacă mai greu cuantificabile, sunt, de asemenea considerabile.

În concluzie, principiul „cine beneficiază trebuie să plătească” conduce la un sistem de finanțare mixt pentru învățământul superior: privat și public.

O problemă rămâne deschisă: care ar trebui să fie raportul între fondurile publice și cele private? Chiar dacă un răspuns unanim acceptabil la această problemă n-a fost încă dat, se poate afirma că proporția actuală în cea mai mare parte a țărilor europene este inechitabilă, dacă ne gândim la echilibrul surselor de finanțare.

Bibliografie:

1. Claude Durand-Prinborne. Ghid al managementului universitar. - București, 1998.
2. Investiția eficientă în educație și formare: un imperativ pentru Europa. Comunicatul Comisiei Comunităților Europene, Bruxelles, 2003.

Prezentat la 29.03.2010