

**După mai bine de zece ani de autonomie universitară, inclusiv financiară, creșterea calității educației se lasă încă așteptată, a constatat SAR**

# PENTRU O AUTONOMIE RESPONSABILĂ

## Expansiunea universităților în România



Ca multe alte sectoare bugetare, învățământul superior public s-a autonomizat înainte să fie pregătit pentru performanță. Miza acum o reprezintă re-alinierea libertății de decizie, răspunderii și finanțării, astfel încât să apară și competiție pentru calitate, nu doar pentru studenți și fonduri

### 1. Mecanismul de finanțare

Primele reforme în finanțarea sistemului de învățământ superior în România au fost făcute la mijlocul anilor '90. În 1995, Legea Învățământului 84/1995 a creat posibilitatea legală de înființare a universităților private și a studiilor cu taxă în universitățile publice. În 1994, prin Ordin de Ministru, se înființează Consiliul Național pentru Finanțarea în Învățământul Superior (CNFIS), cu rol consultativ la nivelul Ministerului Educației. CNFIS, în corelare cu deciziile Consiliului de Evaluare Academică și Acreditare (subordonat Parlamentului) privind calitatea activităților prestate de fiecare instituție de învățământ superior de stat, formulează propuneri Ministrului privind distribuția anuală a fondurilor



bugetare pe instituții de învățământ superior de stat. Metodologia CNFIS după care fondurile bugetare anuale sunt împărțite pe universități de stat a suferit constant modificări din 1997, când a avut loc prima simulare a repartizării finanțării în funcție de numărul de studenți, renunțându-se la alocarea bugetului în funcție de numărul de cadre didactice.

Începând cu anul 1998 s-a început repartizarea alocațiilor bugetare în funcție de numărul de studenți echivalenți<sup>1</sup>, iar în 2001 s-au făcut primele propuneri pentru indicatorii de calitate. În prezent, finanțarea universităților publice din bugetul statului cuprinde finanțarea de bază (pentru plata utilităților și salariilor) și finanțarea complementară (pentru sprijinirea studenților prin acordarea de burse, subvenții pentru cămine și cantine, etc). La acestea se adaugă granturile de cercetare obținut competitiv. Finanțarea de bază este acordată în proporție de 70% pe baza numărului de studenți echivalenți și 30% pe baza a 16 indicatori relativi de calitate (Fig. 1).

Deși aparent sistemul de finanțare este obiectiv și transparent, el depinde în mare măsură de modul în care se decide numărul de locuri subvenționate alocate fiecărei universități. Distribuția locurilor de la buget în cadrul fiecărei universități se face fără nici un fel de criteriu obiectiv. Aceasta distribuție arbitrară, bazată poate doar pe criterii istorice, anulează practic beneficiile finanțării pe student echivalent care în opinia CNFIS este implementarea principiului „banii urmează studentul”. Ministerul Educației stabilește numărul

<sup>1</sup> Conceptul de „student echivalent” ia în considerare costurile diferite necesare pentru instruirea unui student în funcție de domeniul de studiu. Astfel pentru matematică se aplică un coeficient de 1,65; pentru domeniul tehnic între 1,75-1,9 iar pentru medicină 2,25.

de locuri finanțate de la buget pentru fiecare ciclu universitar la fiecare universitate.

Universitatea va face toate eforturile pentru a atrage studenții astfel încât să își ocupe toate locurile alocate de la buget și să primească maximul alocației bugetare pentru studenți echivalenți, ceea ce înseamnă că studentul se înscrie la universitățile unde sunt banii alocați, adică unde ministerul a stabilit locuri bugetate. Aceasta produce o logică circulară a alocării de resurse complet diferită de intențiile teoretice ale politicii de alocare per capita, care ar fi trebuit să stimuleze concurența între universități în atragerea de studenți de

**Distribuția arbitrară a locurilor bugetate anulează practic beneficiile finanțării per capita; iar suma de la buget este mai mare decât taxa celor „cu plată”**

pe piață, nu concurența în direcția unui lobby foarte intens la Minister. Efectul este cu atât mai pronunțat cu cât actualmente, la nivelul anului școlar 2009-2010, suma care vine de la buget per capita de student echivalent este în general mai mare decât taxa studenților cuprinși în

forme „cu plată”. Acesta este un contrast puternic ce împiedică optimizarea structurii învățământului universitar.

De asemenea, aparent calitatea a început să joace un rol important în atribuirea fondurilor de moment ce 30% din finanțarea de bază se alocă pe baza indicatorilor de calitate. Modul în care se evaluează calitatea însă ne arată o înțelegere îngustă, birocratică axată pe măsurarea inputurilor (buget, resurse umane etc.) și nu pe rezultatele obținute. Din cei 16 indicatori utilizați în atribuirea a 30% din bugetul finanțării de bază, doar unul (IC6) privește rezultatele, toți ceilalți măsurând inputuri (vezi Fig. 1). Însă chiar și în calculul acestuia, fiind un indicator cu structură complexă, sunt incluși subindicatori de input, precum valoarea fondurilor atrase prin granturi de cercetare etc.

**Fig. 1. Indicatori de calitate (30% din finanțarea de bază): centrare pe inputuri, nu pe rezultate**

Grupa	Subgrupa	Indicatori calitativi	Pondere
I. Personal didactic	I.A. Calitatea personalului didactic	IC1 Numărul cadrelor didactice universitare titulare, cu carte de muncă, raportat la numărul de studenți echivalenți unitari (bugetați și cu taxă)	3%
		IC2 Numărul de profesori universitari titulari raportat la numărul de studenți echivalenți unitari (bugetați și cu taxă)	1%
	I.B. Potențialul de dezvoltare a personalului didactic	IC3 Numărul de conferențieri universitari titulari raportat la numărul de studenți echivalenți unitari (bugetați și cu taxă)	1%
		IC4 Numărul cadrelor didactice universitare titulare, cu titlul științific de doctor, raportat la numărul de studenți echivalenți unitari (bugetați și cu taxă)	1,5%
		IC5 Numărul cadrelor didactice universitare titulare, sub 35 de ani, raportat la numărul de studenți echivalenți unitari (bugetați și cu taxă)	2%
II. Impactul cercetării științifice asupra procesului didactic	II.A. Nivelul performanțelor în cercetare științifică	IC6 Nivelul performanțelor în cercetarea științifică	7%
		II.B. Modalități de valorificare a capacității de cercetare științifică	IC7 Ponderea studenților echivalenți unitari din ciclurile de studii de masterat și doctorat în totalul studenților echivalenți unitari (bugetați și cu taxă)
	IC8 Raportul dintre valoarea contractelor de cercetare-proiectare și totalul veniturilor universității		1%
III. Baza materială	III.A. Calitatea bazei materiale	IC9 Valoarea cheltuielilor pentru dotări și investiții raportată la numărul de studenți	1,5%
		IC10 Valoarea cheltuielilor materiale raportată la numărul de studenți	1%
	III.B. Calitatea mijloacelor de documentare	IC11 Valoarea cheltuielilor pentru achiziția de cărți, reviste și manuale, raportată la numărul de studenți	1%
IV. Managementul universitar	IV. A Calitatea managementul ui academic, administrativ și financiar	IC12 Ponderea cheltuielilor pentru investiții din alocațiile bugetare primite de universități destinate acestui scop	0,5%
		IC13 Calitatea totală a managementului academic și administrativ	3%
		IC14 Ponderea veniturilor din alte surse decât alocațiile bugetare în totalul veniturilor universității	2%
		IC15 Ponderea veniturilor din alte surse decât alocațiile bugetare cheltuite pentru dezvoltare instituțională în totalul veniturilor universității	1,5%
	IV.B Calitatea serviciilor sociale și administrative studențești	IC16 Calitatea serviciilor sociale și administrative studențești	2%

Sursa: CNFIS (referitoare la alocările pentru 2009); un al 17-lea indicator privind implicarea universității în educație permanentă era în faza de pilotare.

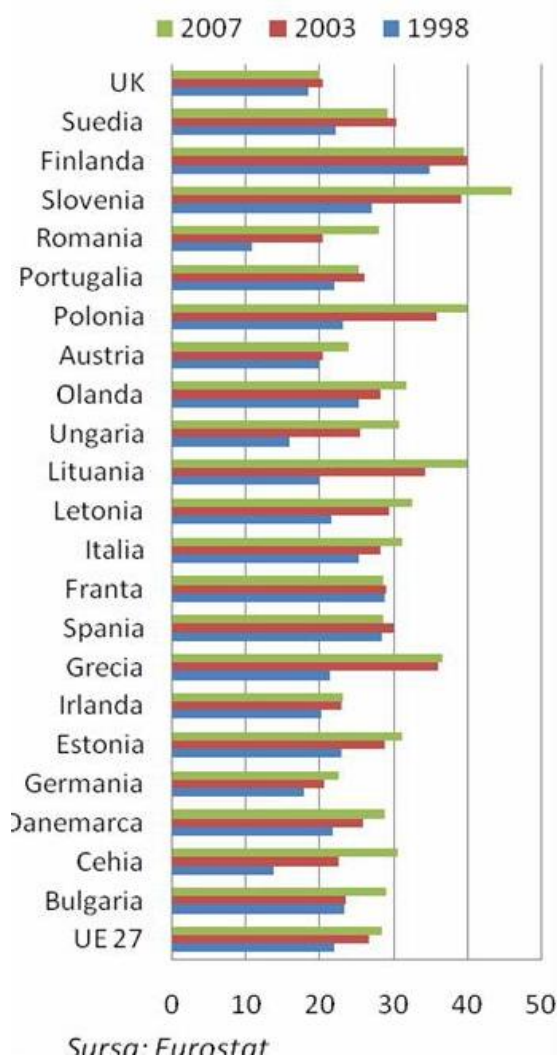
## 2. Care este situația învățământului superior azi?

În ultimele decenii au avut loc schimbări fundamentale în învățământul superior în România, bune și rele. Pe de o parte, a crescut numărul absolvenților de studii superioare, de licență, masterat, doctorat. Pe de altă parte, de-a lungul timpului au izbucnit multe scandaluri privind slabă a învățământului în universități, corupția, lipsa de transparență financiară, diplomele falsificate etc. Cum s-a ajuns aici?

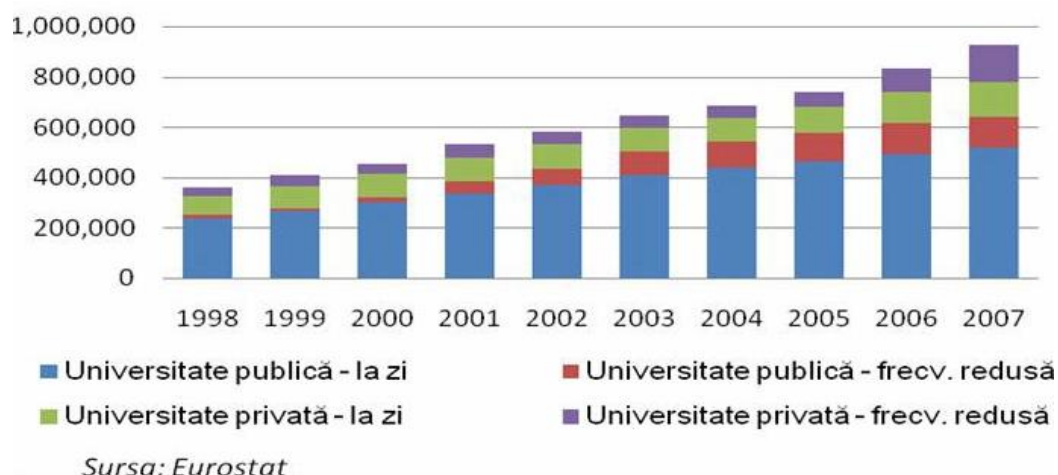
### 2.1. Ca număr de studenți, România a ajuns din urmă Uniunea Europeană

În numai un deceniu numărul studenților s-a triplat, în condițiile în care în aceeași perioadă schimbările demografice au făcut ca populația de vârstă 18-24 ani să scadă cu aproape 400.000 (15%). A crescut rata de participare a acestora la studiile terțiare (de la 11% la 28%) și proporția persoanelor adulte înscrise la studii universitare (peste 25 de ani, de la 7% la 14%)<sup>2</sup>. În plus, numărul celor înscrși la master și doctorat a crescut mai rapid decât al celor înscrși la programele de licență. Practic România a înregistrat un proces rapid de convergență cu statele membre UE, fiind în momentul de față aproape de media europeană (Fig. 2 și 3). Totuși, în populația generală

**Fig. 2. Rata de participare % studenților 18-24 ani în populația de aceeași vârstă**



**Fig. 3. Numărul de studenți, 1998-07**



<sup>2</sup> Date Eurostat.

ponderea celor cu studii superioare rămâne în continuare printre cele mai scăzute, cu perspectiva de a ajunge la nivelul european doar pe termen lung.

Așadar, problema de acces la educația terțiară evidentă chiar la începutul decadei s-a diminuat, însă această expansiune rapidă în volum a pieței de educație universitară a creat probleme noi. În primul rând, a fost relativ ușor să se includă în sistem un număr tot mai mare de tineri care voiau diplome, pentru că cererea de educație reprimată în anii '80 crea o presiune naturală în această direcție. Practic, cohortele de vârstă forțau porțile universităților, iar acestea din urmă n-au avut decât să le întredeschidă pentru ca decalajul în populația de studenți să fie recuperat spectaculos (vezi Fig. 2).

Metoda de finanțare per capita de student echivalent, introdusă în 1997-1998 și descrisă în secțiunea precedentă, a constituit un stimulent puternic pentru universitățile publice de a admite tot mai mulți cursanți (și de a-i ține cât mai mult în programele de studii).

Pe de altă parte însă, resursele universităților – și în primul rând resursa umană – nu aveau cum să țină pasul cu această creștere bruscă în număr a studenților, departamentelor și programelor de studiu, atât la nivel under-graduate, cât mai ales la nivel de Master. Au apărut și s-au extins foarte mult în special universitățile private (însă nu doar acestea), în multe orașe de provincie, ceea ce a sporit cererea de resursă umană calificată.

Or, în intervalul a doar 10 ani corpul profesoral nu avea de unde să recruteze și să califice personal specializat pentru a răspunde nevoilor unei populații de studenți aproape triple (vezi Fig. 3), menținând în același timp standarde înalte de predare. Acesta este unul din factorii importanți care explică diluarea conținutului actului educațional, scăderea calității și tendința în creștere

de a traduce pregătirea pentru o diplomă într-o serie de etape pur formale, de bifare a unor rubrici (și eventual plata unei taxe), evidentă mai ales în programele de învățământ la distanță.

În al doilea rând, accesul lărgit nu a înseminat automat și un acces echitabil. În mare parte din sistemele de educație superioară din Europa, există diferențe de acces și succes (în sensul finalizării studiilor) în funcție de situația socio-economică. Un studiu Eurostat<sup>3</sup> utilizând nivelul de educație al părinților ca proxy pentru situația socio-economică observă că, în UE, dintr-o sută de persoane ai căror părinți au cel mult studii gimnaziale doar 17 au absolvit o universitate. Pentru cei ai căror părinți au terminat liceul, cifra urcă la circa 32%, iar pentru cei cu părinți cu studii superioare, ajunge la 63%.

Pentru România situația este îngrijorătoare în special pentru cei care provin din familii cu un nivel educațional scăzut și din mediul rural, aceștia fiind puternic

subreprezențați în universități. Doar 3% din studenți provin din familii ai căror părinți au cel mult gimnaziu, în condițiile în care acesta este nivelul de educație pentru 34% din populația adultă. În același timp 40% din studenți vin din familii cu educație academică, deși în populația adultă doar 9% au studii universitare și postuniversitare (vezi Fig. 4). Pentru România se observă, de asemenea, diferențe mari rural-urban: doar 5-6% din studenți provin din mediul rural<sup>4</sup>. Atât în cazul celor din familii dezavantajate, cât și în cazul celor din rural, principalul motiv pentru aceste inegalități este lipsa calificărilor educaționale necesare pentru accesul în universități. Vedem rezultatele eșecului

**În zece ani numărul de studenți aproape s-a triplat; resursele, în special cea de expertiză umană, nu au putut ține pasul, în detrimentul calității**

<sup>3</sup> Eurostat - Bologna

<sup>4</sup> Coșea et al (2007) *Sistemul Universitar Românesc, Opiniile cadrelor didactice și ale studenților*, Fundația Soros România (FSR).

învățământului pre-universitar de a asigura acoperire universală sau educație de calitate pentru zona rurală și pentru grupurile dezavantajate socio-economic.

Pe de altă parte, cei din grupurile defavorizate care finalizează nivelul de educație necesar intrării la facultate, doar o mică parte își continuă studiile din cauza costurilor ridicate implicate. Astfel, după cum observă un studiu al Băncii Mondiale<sup>5</sup>, 37% din populația de vârstă 19-21 de ani din mediul rural sunt absolvenți de liceu, dar cinci ani mai târziu doar 4% dintre aceștia au o diplomă de studii superioare. Pentru absolvenții de liceu din familii sărace situația este similară.

Statul nu a răspuns în niciun fel inechităților de acces. În continuare fondurile de ajutor pentru studenți constau în burse mici alocate neșintit unui număr mare de studenți și nu s-au dezvoltat niciun fel de scheme de credite avantajoase etc. De asemenea, în procesul Bologna s-a recomandat dezvoltarea de rute netradiționale de acces în educația terțiară bazat pe recunoașterea învățării anterioare (RPL), România este printre cele 8 țări care nu a dezvoltat în niciun fel de programe de acest gen<sup>6</sup>.

Materialul Băncii Mondiale citat anterior conchide chiar că "în prezent, sprijinul financiar acordat de stat studenților pare mai curând să accentueze, decât să amelioreze, rezultatele inechitabile observate. Aceasta în principal datorită faptului că sprijinul statului se bazează aproape integral pe performanțele anterioare la studii, nu pe evaluarea nevoilor financiare... În cadrul actualelor scheme de sprijin financiar, cea mai mare parte a resurselor fiscale îi

<sup>5</sup> *Introducerea unei scheme de credite pentru studenți în România*. Document de lucru. Banca Mondială și Guvernul României, 2008.

<sup>6</sup> Orr, D (ed.) (2008) *Social and economic conditions of student life in Europe*, W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Bielefeld.

**Fig. 4. Grupuri defavorizate și reproducerea elitelor**

Educația maximă a membrilor familiei	Distribuția studenților
Cel mult gimnaziu (34% din populația adultă)	3%
Școală de ucenici, profesională sau liceu neterminat (25% din populația adultă)	12%
Liceu (25% din populația adultă)	24%
Școală de maiștri și postliceală (6% din populația adultă)	21%
Studii universitare și postuniversitare (9% din populația adultă)	40%

Sursa: FSR, 2007

sprijină, în ultimă instanță, pe cei care și-ar fi continuat, probabil, studiile în învățământul superior chiar și fără sprijinul statului. Mai mult decât atât, resursele fiscale ajung să-i sprijine pe studenții care provin, cel mai probabil, din familii cu resurse suficiente, care i-au motivat, le-au plătit meditațiile și le-au asigurat un mediu propice învățării<sup>7</sup>.

La concluzii similare ajungea și un studiu al SAR care, în urma unui sondaj pe populația de studenți din facultăți similare de la universități publice și private, constata că plătitorii de taxe universitare sunt în medie mai săraci și provin din familii mai puțin educate. Cu alte cuvinte, gratuitatea învățământului favoriza mai ales reproducerea elitelor sociale, iar acest lucru era cu atât mai evident cu cât specializarea era una mai "exclusivistă" (medicină, drept, etc).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> *Introducerea unei scheme de credite pentru studenți în România*. Document de lucru. Banca Mondială și Guvernul României, 2008, pp. ii-iii.

<sup>8</sup> *Against All Odds: The Case For Introducing Study Fees In The Romanian*

## 2.2. Deși fondurile au crescut semnificativ, alocarea medie per student rămâne printre cele mai mici din UE

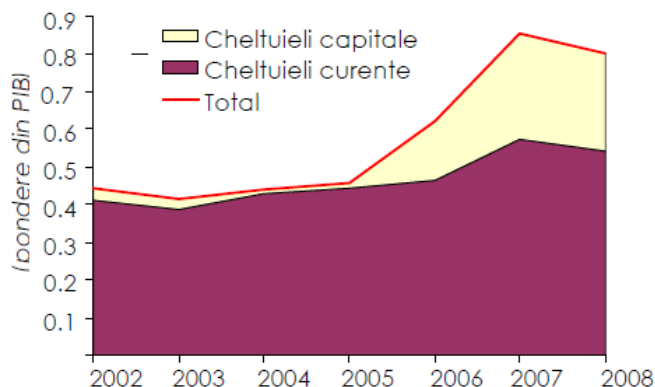
Alocațiile bugetare pentru învățământul superior au crescut foarte mult.

Costurile totale, ca pondere în PIB au înregistrat o creștere temperată până în 2006, când au crescut masiv în special datorită sporirii cheltuielilor de capital (Fig. 5). În sume absolute, nivelul de finanțare a urcat de asemenea spectaculos (Fig. 6).

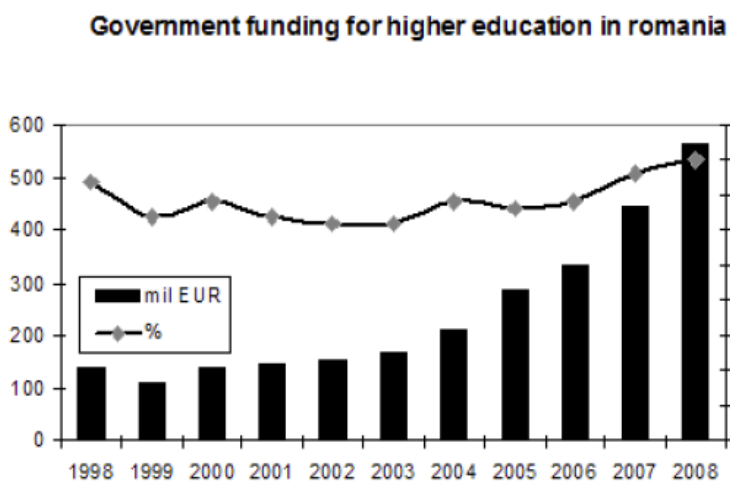
Finanțarea de bază a crescut de la 0,28% din PIB în 1999 la 0,43% din PIB în 2009, ceea ce în termeni nominali înseamnă de 10 ori valoarea din 1999. În medie, finanțarea publică acoperă circa 70% din totalul veniturilor universităților publice din România (34-46% finanțarea de bază, 24-42% finanțarea complementară), restul fiind acoperit din venituri proprii, granturi de cercetare etc<sup>9</sup>. Chiar dacă alocările bugetare au crescut semnificativ, costul mediu per student echivalent a crescut ceva mai lent din cauza creșterii simultane și masive a numărului de

studenți. Astfel că alocările medii per student au fost și se păstrează printre cele mai mici din Europa (vezi Fig. 7) ridicând serioase semne de întrebare asupra calității sistemului.

**Fig. 5. Cheltuielile publice în învățământul superior, % din PIB**



**Fig. 6. Cheltuielile publice în învățământul superior, tendințe<sup>10</sup>**



period	mil EUR	% of the government funding for education
1998	137	37%
1999	107	32%
2000	135	34%
2001	146	32%
2002	153	31%
2003	169	31%
2004	209	34%
2005	287	33%
2006	332	34%
2007	446	38%
2008	566	40%

*Public Universities*. Working papers series, no. 6, Romanian Academic Society (SAR), September 1998

<sup>9</sup> *Introducerea unei scheme de credite pentru studenți în România*. Document de lucru. Banca Mondială și Guvernul României, 2008

<sup>10</sup> "Public Expenditure on Higher Education. Case Study: Romanian Universities". Anca Gabriela Ilie, Dan Dumitriu, Rodica Milena Zaharia, Oana Antonia Colibasanu. *International Review of Business Research Papers*, Vol.5 No. 1 Jan 2009.

### 2.3. Autonomie universitară lărgită, dar fără responsabilizare (*accountability*)

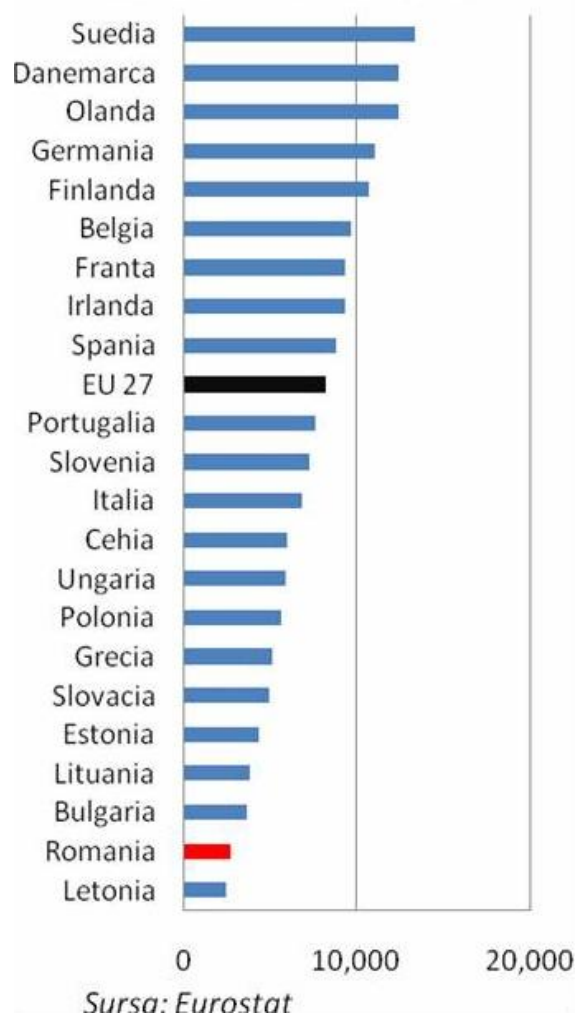
Autonomia universitară este una cele mai importante schimbări introduse în sistem în decada trecută. Aceasta înseamnă că universitatea are libertatea de a-și decide singură structura, programele pe predare, cercetare și să își administreze bunurile și veniturile în cadrul legilor existente. România a avut un sistem puternic centralizat iar modificările ce au avut loc la finalul anilor '90 au marcat o schimbare semnificativă. Banca Mondială consideră că România, printre țările din regiune a făcut pasul cel mai mare prin retragerea statului din luarea deciziilor în sistemul universitar.

Un raport publicat recent care cuantifică progresul către autonomizare al corpului universitar ajunge la aceeași concluzie (Fig. 8)<sup>11</sup>. Tendința, vizibilă în statele Noi Membre ale UE, având ca vârf de lance România, Polonia și Slovacia, este poate explicabilă având în vedere lipsa de autonomie din perioadele anterioare, pe care mediul universitar o resimțea ca pe o constrângere de care trebuia să se elibereze cu orice preț. Totuși, universitățile mai bine plasate în topurile globale de performanță, precum cele din Cehia sau Ungaria (vezi Anexa), nu au împins lucrurile atât de departe, iar evoluțiile în Vestul Europei nu sunt nicidecum în aceeași direcție (Fig. 8).

În momentul de față în Europa se conturează două modele de guvernare universitară, un studiu recent al EUA analizând detaliat modul în care interacționează autonomia instituțională cu cea privind aspectele financiare, de resurse umane și autonomia academică. Primul este de tip **corporatist** care presupune o mai mare autonomie în management și structură iar al doilea este modelul **tradițional**, care însă

presupune și o implicare mai mare a statului în deciziile financiare și administrative<sup>12</sup>. În primul model, leaderul funcționează mai degrabă ca un CEO, este numit de un board, poate fi extern instituției și răspunde în fața organismului de conducere responsabil de deciziile strategice (SE, UK, CZ, DK, AT, NL, IE, LT). Al doilea sistem este cel tradițional, unde rectorul este de regulă un cadru didactic, de obicei în cadrul universității, ales de comunitatea academică din universitate și este președintele organismului de conducere (RO, GR, BG, HU, PL, LV, EE, FI, IT, FR, BE, ES).

**Fig. 7. Cheltuielile anuale per capita, 2005, universități publice, € (PPS)**

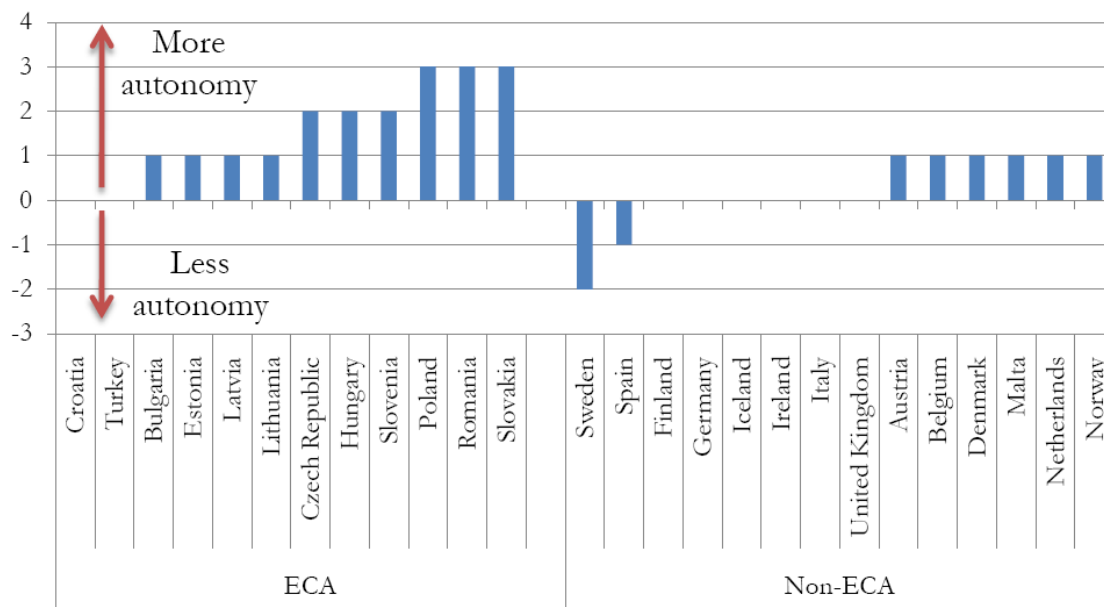


<sup>11</sup> Lars Sondergaard (2009). *Do Higher Education Systems in Eastern Europe and Central Asia Deliver?* Findings from forthcoming flagship report. October 2009

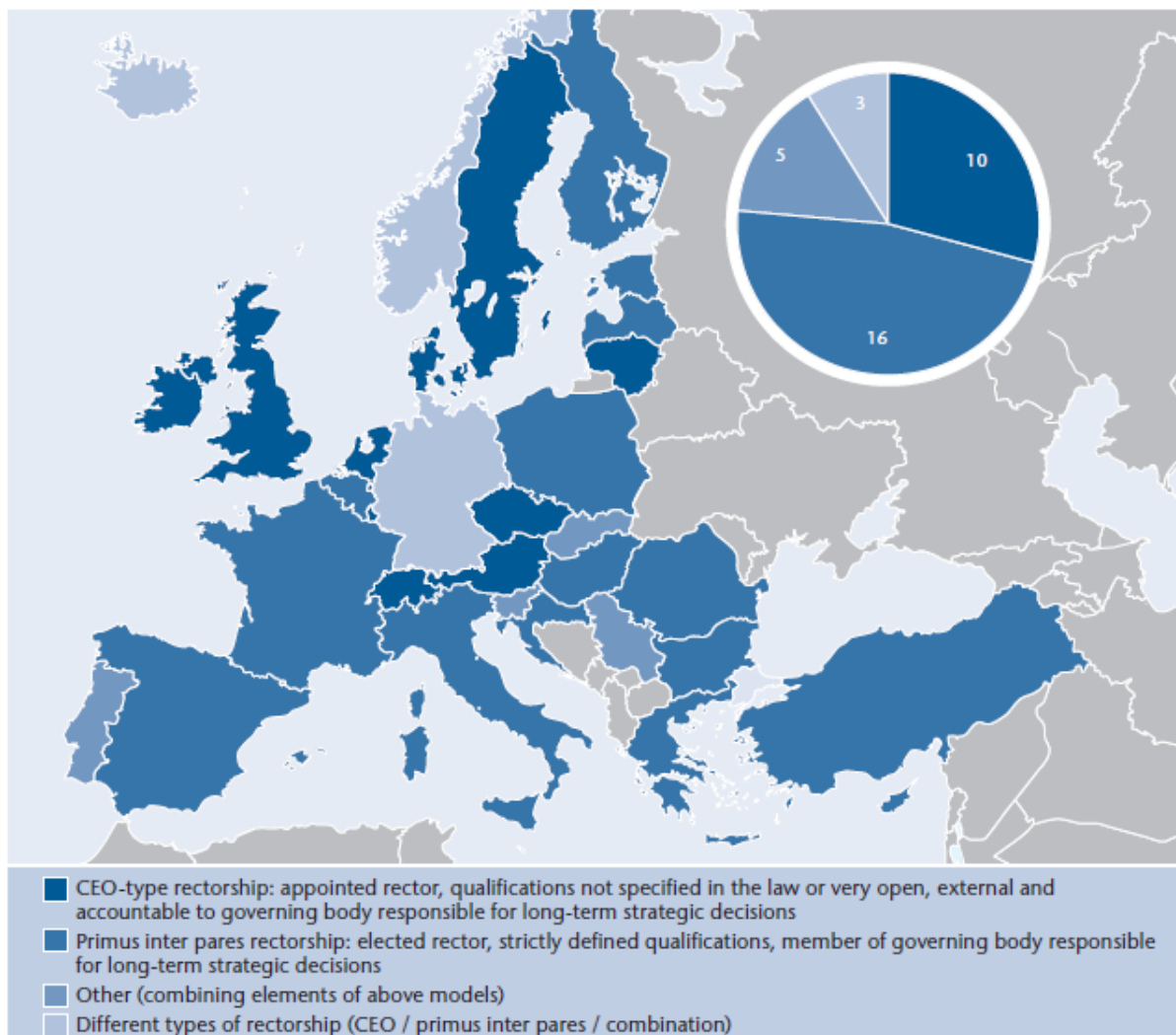
<sup>12</sup> Estemann, T., Nokkala, T (2009) *University Autonomy in Europe I. Exploratory Study*, European University Association



**Fig. 8. Progres către autonomie universitară în Estul și vestul Europei**



**Fig. 9. Tipuri de guvernare universitară în țările europene**



Sursă: EUA, 2009

Structura de conducere care în mod tradițional era unitară și predominant formată din reprezentanți ai comunității academice din universitate a fost înlocuită în majoritatea țărilor de o structură (duală sau unitară) care include membri externi universității, existând însă o variație semnificativă a rolului jucat de aceste consilii externe. Includerea membrilor externi este esențială pentru responsabilizarea universității (*accountability*) față de actorii cheie și față de societate în general. Toate țările din UE includ actori cheie externi în structura de decizie cu excepția a 5 țări (RO, GR, BG, HU, PL). Așadar România se află printre țările care din punct de vedere al luării deciziei se plasează în modelul tradițional.

În ce privește modul de finanțare EUA a observat că țările vestice au o mai mare autonomie în folosirea fondurilor publice, finanțarea cea mai frecventă este de tipul *block-grant*, însoțit de contracte sau ținte de performanță, unde universitățile sunt în principal responsabile de împărțirea acestuia pe categorii (chiar dacă se aplică anume restricții). În contrapartidă, există o mai mică autonomie în ce privește nivelul taxelor pentru studenți. Majoritatea țărilor din Est au o finanțare împărțită strict pe linii bugetare, dar o mai mare autonomie în stabilirea nivelului taxelor.

România, în mod curios, are un grad ridicat de autonomie pe ambele dimensiuni. Astfel finanțarea este de tip *block-grant*, dar nu este acompaniată în mod real de criterii sau ținte de performanță, cum este în cazul țărilor vestice. În același timp decizia privind taxele pentru studenți aparține în totalitate universităților. Mai mult, atât pentru finanțarea educației cât și pentru cercetare, între puterea politică și universități există organisme intermediare (România, Irlanda și UK), în timp ce în majoritatea țărilor finanțarea educației se face direct de către ministere.

Rezultatul reformei universitare în România este o combinație în care universitățile au un nivel crescut de autonomie (conducere colegială) însă fără a fi însoțită de introducerea unor mecanisme echivalent de puternice pentru a se asigura performanța și responsabilizarea (*accountability*), păstrând, din acest punct de vedere, modelul tradițional. Avem o putere mai mare de decizie inclusiv pe aspectele financiare, însă aceasta aparține corpului academic și a rectorului ca „*primus inter pares*”, nu unei structuri manageriale. Mai mult sistemul universitar din România nu este deschis către societate (nu există membri externi în conducere) și nici nu are mecanisme de control a performanței (criterii reale privind rezultatele sau țintele de performanță).

Acest sistem servește practic interesele corpului academic, iar ca atare nu trebuie să așteptăm apetență pentru schimbare din această direcție. Conform unui studiului Fundației Soros menționat<sup>13</sup>, peste 40% din personalul didactic din universitățile publice din România se declară

nemulțumit de nivelul de autonomie (în special pe parte administrativă), considerând că statul are un control prea mare asupra universităților. Opiniile exprimate sunt cu siguranță sincere, însă în contradicție cu realitatea așa cum o arată comparațiile internaționale (Fig. 8).

Mai mult, în ce privește numirea rectorului, peste 77% din cei chestionați de FSR doresc păstrarea sistemului actual; doar 6% consideră că ar trebui numit de consiliu de administrație; și doar 2% că ar trebui selectat prin concurs. Sistemul academic din România constituie o ilustrare reală a dificultăților explicate de teoria principal-agent<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Comșa et al, 2007 (nota 4).

<sup>14</sup> Conform acestei teorii, principalul delegă competențe către agent iar acesta are tot interesul să își sporească

Statul a acționat ca un *principal* (proprietar) slab, acceptând un sistem dezechilibrat de autonomie-*accountability*, iar acum orice încercare de modificare se va lovi de opoziția universităților.

#### 2.4. Ce furnizează universitățile din România? Nici calitate, nici eficiență

Principala critică adusă universităților este legată de calitatea învățământului. În 2009 nici una din universitățile românești nu a reușit să intre în top 500 Jiao Tong Shanghai, ce folosește o metodologie axată în special pe rezultatele corpului academic și ale absolvenților (premiile Nobel, numărul de articole în reviste de prestigiu etc.) și nici în *Times Education top 200*, ce folosește o metodologie mixtă cantitativă (articole ISI etc.) și calitativă (prestigiu). Primul clasament este prezentat în Tab 1 alăturat. Mai mult, o cercetare din 2006<sup>15</sup> arată că cele mai bune universități românești trebuie cel puțin să își dubleze performanța pentru a putea apropia de ultimele clasate în Top 500.

Evaluarea realizată de Coaliția pentru Universități Curate în 2009, care a vizat transparența și corectitudinea administrativă, corectitudinea academică, a practicii manageriale și financiare și calitatea guvernantei a dus la alcătuirea unui clasament în care, din 42 de universități evaluate, nici una nu a primit calificativul cel mai înalt (5 stele), trei au primit 4 stele, 18 au primit 3 stele, 10 au primit 2 stele, 5 au primit o stea și 6 universități nu au primit nicio stea. Multe din criticile raportului CUC au vizat modul în care se face angajarea și promovarea profesorilor, corupția din sistem, lipsa transparenței și mecanismelor de

---

competențele și să diminueze controlul exercitat de principal.

<sup>15</sup> Florian, R. (2006) Universitățile din România și clasamentul Shanghai, *Ad Astra* 5

control, modul de decizie și formalismul reprezentării studenților în conducere<sup>16</sup>.

În România, responsabilitatea privind asigurarea calității aparține unui organism autonom înființat în 2005, Agenția Română de Asigurare a Calității Învățământului Superior (ARACIS). Rolul principal este în autorizare și acreditare iar evaluarea privește capacitatea instituțională, eficacitatea educației și managementul calității și este realizată prin *peer-review*. Din evaluările ARACIS de până acum reiese că universitățile românești sunt în marea lor majoritate pe cea mai înaltă treaptă de calitate. Din 34 de universități care au fost evaluate instituțional până la acest moment, 28 au primit calificativul "încredere ridicată", 4 au primit calificativul "încredere", 2 au primit calificativul "încredere limitată" și niciuna nu a primit calificativul "lipsă de încredere". Având o asemenea concentrare în zone înalte de calitate, în condițiile în care nicio universitate românească nu este prezentă în vreun top internațional, se ridică legitim întrebări privind standardele folosite de ARACIS și dacă nu cumva întreg proces este unul pur formal, pentru a da respectabilitate (și mai ales piață) unor universități care nu o merită.

O altă critică a sistemului de educație superioară din România privește lipsa de relevanță a informațiilor și abilităților cu care pleacă studenții din universitate. Percepția studenților (70%) și profesorilor din învățământul universitar (43%) este că ce se învață la facultate și ce se cere la angajare sunt lucruri diferite<sup>17</sup>. Avem foarte puține date în acest sens, neexistând până în prezent o analiză clară și publică a carierei ulterioare a absolvenților, la un nivel de dezagregare suficient pentru a permite evaluarea diferitelor programe, inclusiv de către potențialii lor clienți. Datele disponibile la INS arată că la un an de la terminarea studiilor circa 60% dintre

---

<sup>16</sup> [www.sar.org.ro/art/proiecte/educatie/topul\\_integritatii\\_universitatilor\\_romanesti-356-ro.html](http://www.sar.org.ro/art/proiecte/educatie/topul_integritatii_universitatilor_romanesti-356-ro.html)

<sup>17</sup> Comșa et al, 2007 (nota 4).

**Tabel 1. Top 500 universități – Jiao Tong Shanghai**

		Top 20	Top 100	Top 200	Top 300	Top 400	Top 500
1	United States	17	55	90	112	138	152
2	United Kingdom	2	11	23	33	36	40
3	Japan	1	5	9	11	19	31
4	Germany	—	5	14	24	36	40
5	Canada	—	4	6	18	18	22
6	France	—	3	7	14	19	23
7	Australia	—	3	6	9	13	17
8	Switzerland	—	3	6	7	7	8
9	Sweden	—	3	4	7	9	11
10	Netherlands	—	2	9	9	11	12
11	Denmark	—	2	3	3	4	4
12	Israel	—	1	4	4	6	7
13	Norway	—	1	1	3	3	4
14	Finland	—	1	1	1	3	5
15	Russia	—	1	1	1	2	2
16	Italy	—	—	4	7	13	21
17	Belgium	—	—	4	6	7	7
18	China	—	—	1	12	17	30
19	Spain	—	—	1	4	6	11
20	South Korea	—	—	1	3	7	9
21	Austria	—	—	1	3	4	7
22	Brazil	—	—	1	2	4	6
23	Singapore	—	—	1	1	2	2
24	Argentina	—	—	1	1	1	1
25	Mexico	—	—	1	1	1	1
26	New Zealand	—	—	—	2	2	5
27	Ireland	—	—	—	1	3	3
28	South Africa	—	—	—	1	2	3
29	Greece	—	—	—	1	2	2
30	Czech	—	—	—	1	1	1
31	Hungary	—	—	—	—	2	2
32	Poland	—	—	—	—	2	2
33	India	—	—	—	—	1	2
34	Chile	—	—	—	—	—	2
35	Portugal	—	—	—	—	—	2
36	Iran	—	—	—	—	—	1
37	Saudi Arabia	—	—	—	—	—	1
38	Slovenia	—	—	—	—	—	1
39	Turkey	—	—	—	—	—	1
<b>Total</b>		<b>20</b>	<b>100</b>	<b>200</b>	<b>302</b>	<b>401</b>	<b>501</b>

absolvenți au un loc de muncă, fără a furniza însă date suplimentare.

Absorbția studenților în domeniul în care au fost pregătiți este bună comparativ cu alte state europene (Fig. 10). România însă are o piață a forței de muncă dezechilibrată. Restructurarea economică din ultima vreme a generat ofertă crescândă de locuri de muncă ce necesită studii superioare, în timp ce numărul absolvenților de universitate ca pondere în populația adultă a crescut mult mai lent.

Acest lucru ar putea explica de ce, la nivel superficial cel puțin, absolvenții nu par să aibă mari probleme la angajarea propriu-zisă. Problema majoră ține însă de cunoștințele pe care le au absolvenții și așteptările angajatorilor. Numărului de angajatori care menționează abilitățile și educația angajaților ca obstacol important și foarte important în dezvoltarea afacerii este mai mare în România (40-50%) decât în țările din jur și este în creștere<sup>18</sup>. Similar, într-un sondaj în 33 de țări, angajatorii din România întâmpină cele mai mari dificultăți să găsească oamenii potriviți pentru locuri de muncă oferite (Fig. 11). În ce privește locurile de muncă cel mai greu de ocupat, dintre cele care presupun studii superioare, acestea sunt cele de

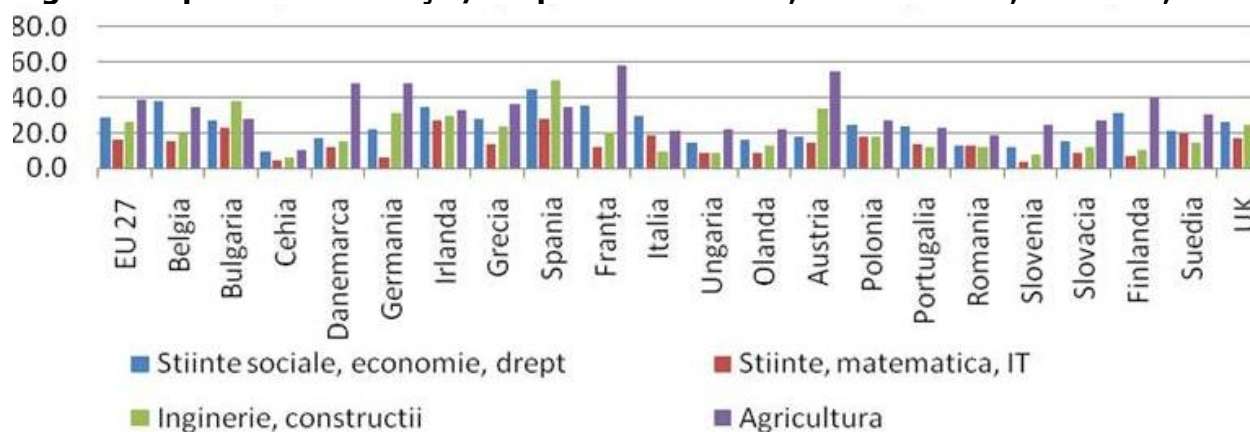
ingineri, manageri, experți contabilitate/finanțe, IT.

**Fig. 11. Dificultăți pentru angajatori de a găsi angajați pe poziții libere**

	2009 (%)	2008 (%)
Austria	28	44
Belgia	19	26
Cehia	17	37
Franța	18	31
Germania	35	34
Grecia	37	47
Irlanda	5	14
Italia	26	18
Olanda	19	15
Polonia	48	49
România	62	73
Spania	8	27
Suedia	29	39
UK	11	12

Sursa: Manpower 2009

**Fig. 10. Nepotrivire educație/ocupare: ISCED 5-6, vârsta 24-35, 2003-07, %**



<sup>18</sup> Mitra, P. et al (2010) *Turmoil at Twenty, Recession, Recovery and Reform in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Banca Mondială

### 3. Cum trebuie să arate sistemul

Rolul educației terțiare este să construiască un capital uman solid prin dezvoltarea unei forțe de muncă educate, productive și flexibile și să contribuie la un sistem național de inovație prin crearea, aplicarea și răspândirea de idei și tehnologii noi. În lume, unele universități își ating cu brio aceste obiective iar ceea ce le deosebește de restul sunt: (a) concentrare de talent (profesori și studenți), (b) resurse abundente ce permit crearea unui mediu bogat pentru învățare și cercetare avansată și (c) structuri de guvernare care să încureze viziunea strategică, inovarea și flexibilitatea și care permit universităților să ia decizii și să-și administreze resursele fără să fie încărcate de birocrație<sup>19</sup>.

Pentru ca învățământul superior să producă ceea ce trebuie, adică educație de calitate și relevantă pentru piața muncii, în constrângeri bugetare, un sistem de învățământ superior trebuie să mențină echilibrul între inovație/flexibilitate și respectarea unor reguli, urmărind dezvoltarea echilibrată a 3 elemente (vezi Fig. 12)<sup>20</sup>:

- (1) **Responsabilitatea furnizorului** (universitate) față de beneficiar (student). Aceasta înseamnă informarea studentului, un mecanism de asigurare a calității, posibilitatea de alegere, mecanisme de sancțiuni pentru abateri
- (2) **Autonomia universitară**, pentru adaptare mai flexibilă la nevoile studentului, la experimentare, posibilitatea universităților de a căuta noi oportunități
- (3) **Mecanisme financiare flexibile**, care să conțină stimulente pentru calitate și responsabilitatea furnizorului.

<sup>19</sup> Jamil Salmi and Arthur Hauptman, 2006. *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*. Education Working papers series no. 4, Sep 2006, World Bank.

<sup>20</sup> Sondergaard, 2009 (nota 11).

Urmărind echilibrat cele 3, învățământul superior ajunge la un echilibru între inovare și respectarea unor reguli care asigură beneficiarul că primește ce trebuie. Dacă însă măsurile pe cele 3 paliere nu sunt echilibrate, rezultatele sunt suboptimale, cum vedem că se întâmplă în România azi.

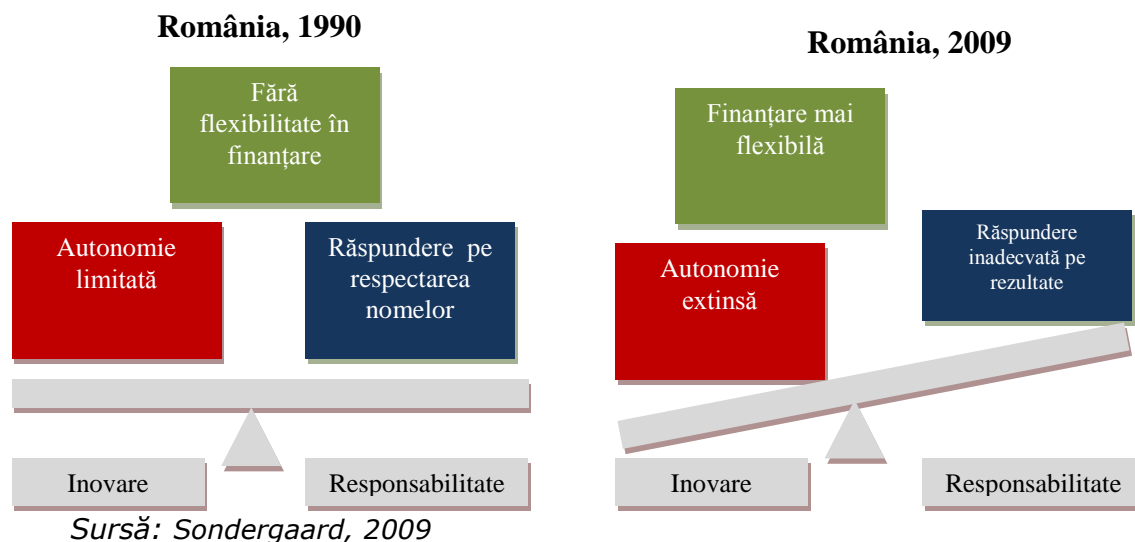
Noi am plecat de la o situație extremă în 1990 (zero autonomie universitară, responsabilitate însemnând numai respectarea unor norme, zero flexibilitate financiară). Direcția pe care am urmat-o a fost de creștere bruscă (chiar necontrolată) a autonomiei universitare, creșterea finanțării și a flexibilității, însă nu s-a făcut nimic pentru ca universitățile să fie responsabile pentru rezultate sau să se construiască stimulente pentru performanță.

#### 3.1. RESPONSABILITATE (accountability)

Dintre cele trei elemente cheie, este cel mai rămas în urmă azi. În mod normal, partea de responsabilitate (rezultate, calitate și transparență) trebuia inclusă la pachet cu autonomia largită. În momentul de față, universitățile au deja un grad ridicat de autonomie și guvernul nu mai are ce să ofere în plus, ci poate doar eventual să mai ia ceva înapoi. Prin urmare, este astfel de așteptat ca orice inițiativă în acest sens să se lovească de opoziția mediului academic.

#### Ce spune legea

Prima noțiune importantă introdusă de lege este "răspunderea publică". Autonomia universitară se exercită numai cu condiția asumării răspunderii publice. Pe lângă aspectele redundante, de tipul "să respecte legea în vigoare", apar însă prevederi privind eficiența managerială și a cheltuirii banului public, transparența deciziilor și activităților, respectarea reglementărilor privind asigurarea calității. În cazul în care nu se respectă aceste obligații, în urma constatării de către Consiliu de Etică și Management Universitar a acestui fapt,

**Fig. 12. Echilibrul între autonomie, răspundere și flexibilitatea finanțării**

Ministerul are la dispoziție o perioadă de maximum 3 luni în care poate lua următoarele măsuri:

- sesizarea Senatului universității
- revocarea rectorului
- reducerea sau eliminarea temporară sau definitivă a accesului la finanțările din surse publice
- inițierea unui proiect de lege de desființare a instituției în cauză.

### **Procesul de acreditare**

(+) Acreditarea pentru studiile de licență rămâne în continuare la ARACIS și CNCSIS. În cazul programelor de master și doctorat apare o modificare importantă: evaluarea instituțională în vederea acreditării este deschisă și către alte agenții înregistrate în Registrul European al Agențiilor de Asigurare a Calității, în afară de ARACIS.

(?) Rămâne însă de văzut în ce măsură acest lucru nu va duce la reorientarea universităților către evaluatorii cei mai permisivi, în cazul destul de improbabil în care ARACIS și CNCSIS (pentru programele doctorale) își vor îmbunătăți semnificativ metodologiile.

(?) Cheia pentru ca filtrul de acreditare să devină cu adevărat eficace este ca evaluarea să fie făcută serios, iar amenințarea cu ridicarea acreditării să fie credibilă dacă standardele de calitate nu sunt atinse. Pentru asta însă trebuie regândite criteriile de evaluare și metodologia, pentru că altfel se va păstra formalismul de până acum.

### **Evaluarea și clasificarea**

(+) O altă schimbare importantă constă în clasificarea universităților acreditate în funcție de performanțe. Astfel, vor exista trei tipuri de universități: (1) universități preponderent de educație, (2) universități de educație și cercetare științifică și (3) universități de cercetare avansată și educație. În funcție de categoria în care intră precum și de poziția în ierarhie a programelor de studii, se va diferenția și finanțarea publică acordată fiecărei universități. Fonduri pentru programe de Master vor primi doar universitățile din categoriile (2) și (3) iar pentru programe doctorale doar cele din categoria (3). Evaluarea va fi realizată de un consorțiu format din

ARACIS, CNCSIS și CNATDCU<sup>21</sup>, plus un organism internațional selectat pe bază de competiție.

(?) Metodologia de ierarhizare a programelor de studii și de clasificare a universităților va fi stabilită în termen de 12 luni de către Guvern. Modul în care va fi aceasta structurată este esențial, mai ales că de rezultatele evaluării va depinde accesul la finanțare pentru programe masterale și doctorale. Evaluarea instituțională realizată până acum de ARACIS s-a dovedit lipsită de substanță. Dacă noua metodologie nu va fi bine alcătuită, vom vedea o mare concentrare de universități în categoria universităților de cercetare avansată, subminându-se întreaga filozofie a reformei actuale.

(?) Un rol important ca indicator ar trebui să îl aibă traseul ulterior al absolvenților, pentru a identifica nepotrivirile orizontale (instruit într-un domeniu dar angajat în altul) sau verticale (angajat sub nivelul de calificare datorită lipsei unor abilități sau cunoștințe necesare), iar acest lucru trebuie realizat la un nivel de dezagregare suficient ca să permită evaluarea individuală a programelor.

(+) Proiectul de lege prevede și obligația universităților de a realiza periodic, la cel mult 5 ani, evaluarea internă a departamentelor pe 5 niveluri de performanță în cercetare pe baza unei metodologii ce va fi elaborată de CNCSIS. Raportul va fi public, iar pe baza acestei evaluări, Senatul poate decide reorganizarea departamentelor neperformante.

### **Asigurarea relevanței**

(±) Deschiderea universităților către exterior este destul de slab conturată în propunerea de lege. Un prim pas este

inclusiunea în structura comisiei de numire a rectorului a personalităților științifice și academice din afara universității, din țară și străinătate, în proporție de 50%, dar acesta decide doar dintre candidații avizați de Senat în prealabil. Totuși, sistemul nu urmează să fie deschis cu adevărat deoarece în structurile permanente obligatorii nu pot fi incluse persoane din mediul de afaceri sau altele, după cum se întâmplă în majoritatea țărilor din UE. Rămâne la discreția universității dacă prin Carta universitară își vor dezvolta sau nu structuri consultative cu reprezentanți ai mediului de afaceri, cultural, academic extern, etc.

(-) Ministerul își păstrează în continuare un rol important în stabilirea structurilor din universități (facultăți) și a numărului de locuri. În continuare nu este însă clar pe ce bază vor fi acestea decise, iar perpetuarea criteriilor istorice sau arbitrariului riscă să submineze întreaga reformă. Chiar dacă se va ajunge la o mai mare autonomie în ce privește

aceste decizii, cum ar fi de dorit (de exemplu, Ministerul să decidă doar numărul de locuri într-un domeniu sau altul finanțat de stat), ar trebui ca Ministerul să își poată justifica deciziile prin evaluări periodice ale pieței muncii, sau să le ancoreze în planurile naționale de dezvoltare strategică – când acestea vor avea într-adevăr rolul de instrument de guvernare, nu unul de retorică goală, ca în prezent.

### **Asigurarea transparenței**

(+) Se pune un mai mare accent pe transparență și pe stabilirea unor criterii de performanță managerială. Rectorul va fi selectat prin concurs și va fi responsabil în fața Senatului, încheind cu acesta un contract de management cuprinzând criterii și indicatori de performanță și va prezenta Senatului un raport anual ce va include date privind performanța universității, inclusiv date despre inserția absolvenților pe piața

**Dacă noua metodologie nu se aplică riguros, toate universitățile se vor grupa în categoria "cercetare avansată"; criteriile istorice de alocare a locurilor bugetate vor distorsiona în continuare finanțarea**

<sup>21</sup> Consiliul Național de Atestare a Titlurilor, Diplomelor și Certificatelor Universitare.



muncii. De asemenea, rectorul trebuie să încheie un contract instituțional cu Ministerul pe baza căruia se va stabili nivelul finanțării.

(+ ) Ministerul împreună cu agențiile în subordine/coordonare și consultative vor crea un sistem de indicatori statistici pentru monitorizarea eficienței manageriale, a echității și a relevanței învățământului superior pentru piața muncii, pe baza căruia va realiza un raport anual privind starea învățământului superior.

### **Consiliul de Etică și Management Universitar**

(+) Consiliul de Etică și Management Universitar, ce va funcționa pe lângă Ministerul Educației, pe baza unui regulament aprobat prin ordin al ministrului, va adopta sancțiuni legate de încălcarea gravă a eticii profesionale și a normelor universitare, inclusiv în organizarea concursurilor de ocupare a posturilor vacante. Pe baza constatării de către acest Consiliu a încălcării răspunderii publice, ministrul poate demite un rector.

(-) Componența Consiliului este: 3 reprezentanți numiți de către Consiliul Național al Rectorilor, 3 reprezentanți numiți decătre Minister și câte un reprezentant din partea ARACIS, CNFIS și CNCSIS. Până acum în România, astfel de consilii de etică nu au fost eficiente. Buna sa funcționare depinde de componența nominală acestui Consiliu și de cât de ferit va fi de influență politică și de conflicte de interese.

## **3.2. FINANȚARE**

Teoretic, în noua lege s-a urmărit diversificarea modului de finanțare prin introducerea a unui al treilea palier (finanțarea suplimentară) alături de finanțarea de bază și cea complementară care existau și înainte. În ultima formă analizată, nu se mai regăsește în mod clar ce intră în acest al treilea palier, lucrurile urmând să fie detaliate prin legislație secundară. Intenția inițială era ca acest al treilea

palier să finanțeze programele de excelență. **Fondul de dezvoltare instituțională** va fi deci un fond distinct și se va aloca celor mai bune instituții din fiecare categorie pe baza unor criterii competitive ce vor fi aprobate ulterior prin legislație secundară.

**Finanțarea de bază** urmează aceleași principii ca și până acum: finanțare pe baza costului mediu per student echivalent în funcție de domeniu de activitate. 30% din finanțarea de bază se acordă ca și până acum în baza criteriilor și standardelor de calitate stabilite de CNFIS.

(+) Finanțarea de bază va fi multianuală, pe durata unui ciclu de studii. Ea va fi acordată prioritar către domeniile care asigură dezvoltarea sustenabilă și competitivă a societății, iar în cadrul domeniului către cele mai bine plasate programe în ierarhia calității.

(+) O altă schimbare favorabilă universităților este faptul că fondurile rămase la sfârșitul anului din execuția bugetară prevăzută în contractul instituțional rămân la dispoziția universităților, fără să fie afectată în vreun fel alocația pentru anul următor. Până acum aceste fonduri trebuiau returnate.

(?) Este necesar ca metodologia de alocare a 30% din finanțarea de bază să fie modificată și să se axeze mai mult pe rezultate decât pe *input*-uri, cum este în prezent.

**Finanțarea complementară** se alocă pentru subvenții pentru cazare și masă, pentru dotări și investiții capitale, pentru cercetarea științifică pe bază competițională.

(+) Pentru ambele niveluri se vor încheia contracte (instituțional pentru finanțarea de bază și contract complementar pentru cea de-a doua) între Minister și fiecare instituție de învățământ

(+) Finanțarea va fi alocată și în funcție de încadrarea universităților după performanță într-una din cele trei categorii menționate. Astfel, pentru

universitățile predominant de educație vor fi finanțate din fonduri publice doar programe de licență, pentru universitățile de educație și cercetare științifică programe de licență și master iar pentru universitățile de cercetare avansată și educație se vor putea finanța toate cele trei tipuri de programe (licență, master și doctorat).

(+) Studenții vor putea beneficia de un sistem de împrumuturi bancare garantate de stat prin Agenția de Credite și Burse. De asemenea, se vor aloca finanțări individuale pe bază competitivă constând în granturi de studii sau de cercetare.

(+) Dacă un student este înscris simultan în mai multe programe de studii, poate beneficia de orice formă de subvenție financiară sau bursă doar pentru un singur program.

### 3.3. AUTONOMIE

Lipsa de responsabilitate există în momentul de față în sistemul universitar a apărut din cauza reformelor dezzechilibrate. Există tentația (mare) ca acest dezzechilibru să fie rezolvat printr-o scădere a autonomiei, ceea ce însă ar fi un pas înapoi. Soluția este creșterea responsabilității printr-un accent mai mare pe rezultate, performanță, legarea finanțării de acestea și crearea unor mecanisme de control eficiente.

Noul proiect de lege, în ciuda criticilor, păstrează în mare sau chiar lărgeste pe alocuri autonomia universitară – vezi posibilitatea păstrării fondurilor rămase la finalul anului, o măsură concretă ce va conta mult mai mult decât alte gesturi simbolice. Sunt însă câteva aspecte care limitează autonomia universitară. Acestea ar fi putut fi rezolvate mai bine printr-o implicare mai mică a Ministerului în micro-managementul universităților, combinată cu utilizarea instrumentelor aflate de dispoziția sa (în special legat de acreditare și finanțare).

(-) De exemplu, în proiectul de lege se vede tendința Ministerului de a avea un

anume control în numirea și revocarea rectorului. Acest lucru depășește însă rolul asumat de Minister, care e mai degrabă unul de ghidare și nu managerial. Conform proiectului de lege, ministrul confirmă, prin ordin de ministru, alegerea rectorului de către comisia de concurs stabilită de Senatul universității. De asemenea, poate revoca rectorul prin ordin, în cazul în care se constată încălcarea legislației sau a contractului instituțional. Prin aceste prevederi, Ministrul are deja o putere semnificativ crescută, și există alte modalități prin care se poate asigura că universitatea ca instituție furnizează serviciile contractate prin contractul instituțional. Pot fi incluse clauze cu penalități severe, inclusiv financiare, care să prevină încălcarea contractului instituțional. În ce privește alte legi, există deja în sistemul penal sau civil suficiente instrumente care pot fi folosite precum și acel Consiliu de Etică și Management ce decide în sfera proprie de competență, fără a limita însă autonomia universitară.

(-) Înființarea, organizarea sau desființarea facultăților se realizează prin hotărâre a Guvernului, la propunerea și cu aprobarea Senatului, existând însă și posibilitatea ca Guvernul (în situații temeinic justificate) să înființeze/desființeze facultăți doar cu consultarea Senatului. Atât timp cât Guvernul are deja instrumente puternice la îndemână precum acreditarea și finanțarea, asemenea prevederi par excesive.

## CONCLUZII: AUTONOMIA ÎNAINTE DE REFORMĂ

La fel ca în multe alte domenii din sectorul public, anii '90 în învățământul universitar s-au caracterizat printr-o lărgire a autonomiei de funcționare și a stabilității pe post a personalului, înainte de operarea unor reforme structurale și de îmbunătățirea performanței. Nivelul de finanțare a crescut de asemenea semnificativ în timp, deși este încă în urmă comparativ cu alte state din UE.

De fapt, schimbările de mecanisme de alocare a resurselor în învățământ au survenit un pic invers decât ar fi trebuit: s-a introdus sistemul de finanțare per capita pentru universități, dar nu și pentru educația pre-universitară. Se știe că orice mecanism de finanțare de tip per capita crează stimulente puternice pentru lărgirea bazei de clienți – adică exact ceea ce s-a observat în practică.

În școli, acest stimulent ar fi acționat în direcția corectă, pentru că o cuprindere cât mai apropiată de 100% este exact ceea ce se dorește programatic. Cum România a pornit, ca și celelalte țări foste socialiste, o rată de școlarizare bună, de peste 95%, introducerea rapidă a unei finanțări per capita în preuniversitar ar fi permis menținerea acesteia și ar fi încurajat școlile să fie mai atente cu grupurile de risc, unde abandonul școlar a fost mai pronunțat după 1990. Pe de altă parte, populația de școlari nu s-ar fi putut mări oricum foarte mult, ea fiind deja aproape de limita naturală (cohorta de vârstă), deci nu ar fi apărut efecte perturbatoare datorate expandării bruște în volum a întregului sistem.

În schimb, finanțarea per capita în universități a acționat în bună măsură ca un stimulent nepotrivit, la momentul nepotrivit deci nu e de mirare că au prevalat consecințele negative (neintenționate). România avea în 1990 una din cele mai mici rate studenți la mia de locuitori. Ca atare, pe lângă presiunea naturală din societate pentru

diplome, reziduală dinainte de 1990, noul mecanism de finanțare a creat interes instituțional suplimentar la nivelul furnizorilor (universitățile publice).

Acest lucru a condus la expansiunea cunoscută a numărului de studenți și programe, printre cele mai spectaculoase cu Europa, în goana după finanțare. Rata de cuprindere a crescut repede, dar fără ca universitățile să fie realmente pregătite să răspundă cu resurse adecvate, în special resurse de competență. Date fiind slăbiciunea elitelor universitare românești (rezultat al regimului comunist autarhic, izolaționist) și relativ slaba circulație profesională internațională a lor în anii '90 era imposibil ca oferta de predare să țină pasul cu cererea, care explodase.

Pe undeva, asta s-a întâmplat și în Europa de Vest o dată cu masificarea educației și "democratizarea" diplomelor. Însă ca în multe alte privințe, în România totul s-a petrecut mai brusc, în spațiul a doar zece ani, ceea ce face tendința mai vizibilă. De aici, erodarea calității și cunoscutele fenomene "curs cu 300 studenți". Fenomenul era probabil inevitabil, dar introducerea prematură a finanțării per capita în sistemul universitar a funcționat exact ca o politică fiscală prociclică, ce stimulează avântul economic exact atunci când creșterea este deja foarte rapidă.

Așa se face că în loc de o competiție pe calitate, ultima decadă a înregistrat mai curând o competiție între universități pentru volum sau cotă de piață (mai mulți studenți, deci automat mai mulți bani de la stat) realizată uneori chiar prin coborârea ștachetei de calitate. De asemenea, o serie de slăbiciuni punctuale ale mecanismului de finanțare – de exemplu, faptul că locurile pe universități și profile încă se aprobă după criterii obscure, sau prin inerție bugetară – au subminat potențialele efecte pozitive ale reformelor.

Prioritatea o reprezintă astăzi alinierea stimulentei instituționale: cuplarea



mecanismelor de finanțare cu o evoluție reală către calitate a actului educațional, iar nu doar cu numărul de studenți cuprinși în programe. Iar aceasta nu se poate face doar printr-un singur instrument, în special în state unde administrația publică și capacitatea de a aplica politici sunt în general slabe, ci printr-o strategie cu mai multe componente<sup>22</sup>.

Aceasta include întărirea mecanismelor formale de acreditare și control al calității de tip ARACIS (un proces care cere timp îndelungat), în combinație cu metode care deschid sistemul către exterior: ierarhizări după performanță, evaluări tip panel pe absolvenți, transparentizare sporită (inclusiv financiară) și o participare reală a actorilor sociali în guvernarea universităților.

**Romanian Academic Society (SAR)**

61 Eminescu, Bucharest 2

tel/ fax (4021) 211 1477

office@sar.org.ro

www.sar.org.ro

Proiect realizat cu ajutorul unui grant de la Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe.

---

<sup>22</sup> Sondergaard, 2009 (nota 11)