

DIALOGURI
despre EDUCAȚIE:

Investiția în educație

CÂT ȘI CUM? ce și cine



Eveniment organizat de:



FEDERAȚIA
Coaliția pentru Educație

Cu sprijinul:



Fundația pentru
Dezvoltarea
Societății
Civile



Finanțarea învățământului preuniversitar

Document de poziție

Autor: Cezar Mihai Hâj

București, 2017

Cuprins

Introducere	3
I. Atribuțiile autorităților locale	3
II. Finanțarea învățământului de masă.....	3
II.1 Finanțarea de bază:	5
II.1.1 Prevederi legale	5
II.1.2 Mod de calcul	5
II.1.3 Traseul financiar.....	5
II.2 Finanțarea complementară	6
II.2.1 Prevederi legale	6
II.2.2 Mod de calcul	7
II.2.3 Traseul financiar.....	7
II.3 Finanțarea suplimentară	8
II.3.1 Prevederi legale	8
II.3.2 Mod de calcul	8
II.2.3 Traseul financiar.....	9
II.4 Venituri proprii	9
III. Alocările și execuțiile financiare	9
III.1 Evoluția alocărilor pentru capitolul învățământ	9
III.2 Analiza execuției financiare pentru anul 2016 pentru unitățile de învățământ preuniversitar de stat	10
III.3 Analiza alocărilor financiare în anul 2016 pentru unitățile de învățământ preuniversitar particular sau confesional	13
IV. Probleme/Provocări.....	14
IV.1 Modalitatea de calcul al finanțării de bază.....	14
IV.2 Reglementările privind finanțarea complementară	14
IV.3 Descentralizarea defectuoasă	15
IV.4. Subfinanțarea învățământului preuniversitar	15
IV.5. Finanțarea de către familie a educației.....	16
IV.6 Finanțarea învățământului particular sau confesional acreditat	16
IV.7 Realizarea și executarea bugetelor suferă de multiple inginerii financiare	16
IV.8 Problema datelor	16
IV.9 Lipsa de omogenitate și alocările financiare.....	16
V. Referințe/surse date:.....	17
Anexa 1 – Ghid metodologic privind interpretarea bugetelor unităților de învățământ de pe site-ul Ministerului Fondurilor Publice	18

Introducere

Prezentul document a fost elaborat în cadrul proiectului “Dialoguri despre Educație: monitorizarea instituțiilor publice din educație, implicarea cetățenilor în luarea deciziilor” la invitația Centrului pentru Politici Educaționale (CPEDu). Documentul cuprinde o trecere în revistă a principalelor tipuri de finanțare de care beneficiază unitățile de învățământ preuniversitar de masă, o analiză a modului în care au fost alocați și cheltuiți banii pentru funcționarea acestora, o scurtă introducere a problemelor și provocărilor cu care se confruntă sistemul de învățământ preuniversitar din perspectiva finanțării precum și un minighid de interpretare a bugetelor unităților de învățământ. Prezentul document constituie doar un punct de pornire pentru dezbaterile pe aceasta temă, care necesită, după cum arată și scurta analiză, o abordare extrem de complexă (și sensibilă) din perspectiva politicilor publice.

I. Atribuțiile autorităților locale

În prezent, conform art. 20 (1) din Legea educației naționale nr. 1/2011, atribuțiile autorităților locale sunt stabilite la modul general, după cum urmează: *„autoritățile administrației publice locale asigură, în condițiile legii, buna desfășurare a învățământului preuniversitar în localitățile în care acestea își exercită autoritatea”*.

Conform legii administrației publice locale nr. 215/2001, atribuțiile consiliului local și județean sunt stabilite în aceeași manieră:

“Art. 36.

(6) În exercitarea atribuțiilor, consiliul local:

a) asigură, potrivit competențelor sale și în condițiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes local privind:

1. educația;

Art. 91.

(5) În exercitarea atribuțiilor, consiliul județean:

a) asigură, potrivit competențelor sale și în condițiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes județean privind:

1. educația;”

Astfel, după cum se poate observa, atribuțiile legale ale UAT-urilor în domeniul învățământului preuniversitar nu sunt stabilite în mod clar și concret.

Directorul și consiliul de administrație ale unității de învățământ cu personalitate juridică răspund de încadrarea în bugetul aprobat, în condițiile legii.

Veniturile proprii nu diminuează finanțarea de bază, complementară sau suplimentară și sunt utilizate conform deciziilor consiliului de administrație. La sfârșitul anului bugetar, sumele necheltuite rămân în contul unității de învățământ care le-a realizat și se reportează pentru bugetul anual următor.

Bugetul de venituri și cheltuieli se întocmește anual, de către fiecare unitate de învățământ preuniversitar, conform normelor metodologice de finanțare a învățământului preuniversitar elaborate de Ministerul Educației Naționale, se aprobă și se execută conform legii.

Excedentul anual rezultat din execuția bugetului de venituri și cheltuieli ale activităților finanțate integral din venituri proprii se reportează în anul următor și se folosesc cu aceeași destinație sau, cu aprobarea consiliului de administrație, se utilizează pentru finanțarea altor cheltuieli ale unității de învățământ.

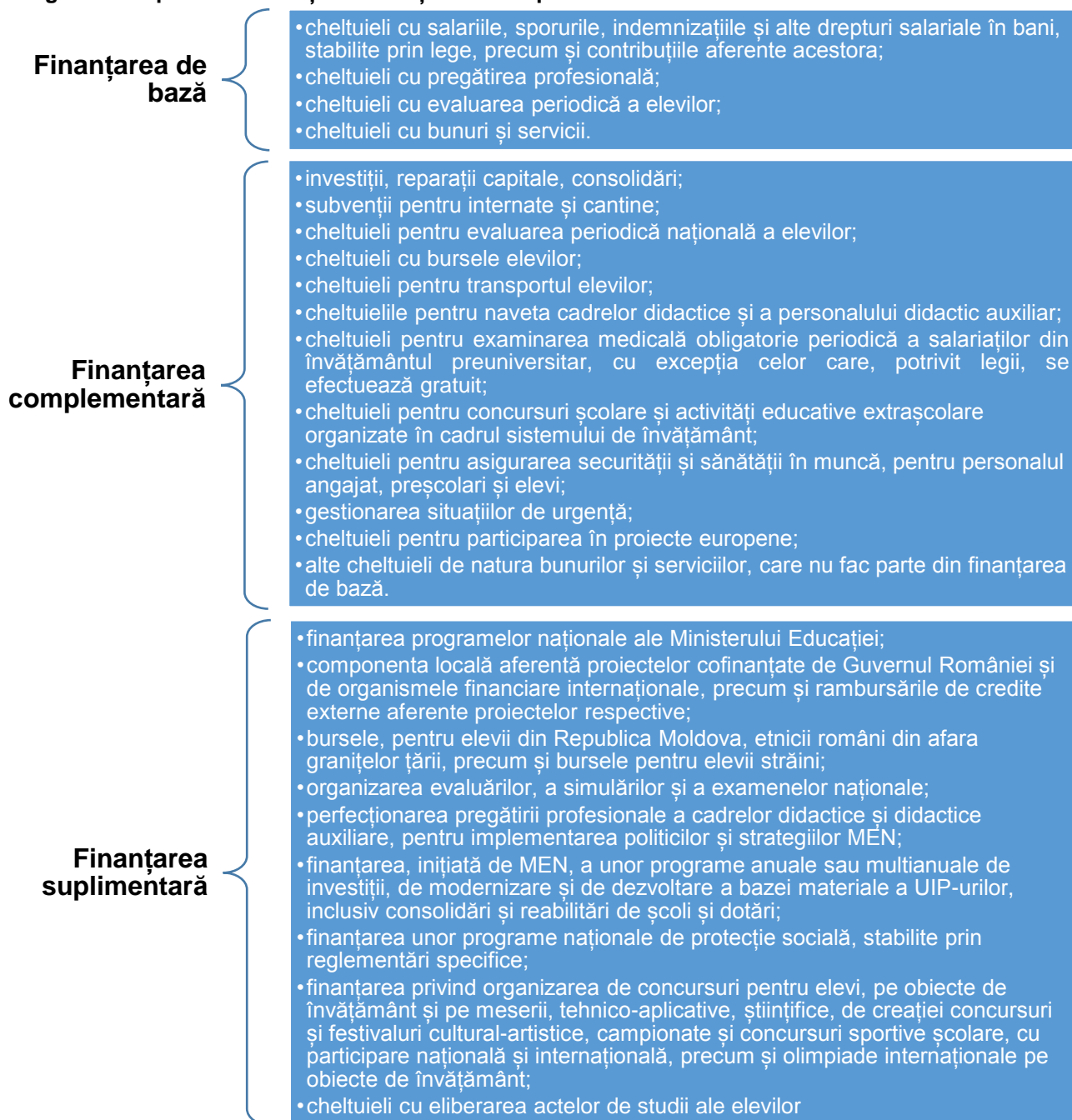
II. Finanțarea învățământului de masă

Conform Legii educației naționale nr. 1/2011, finanțarea educației naționale ar trebui să beneficieze anual din bugetul de stat și din bugetele autorităților publice locale de minimum 6% din produsul intern brut al anului respectiv. **Suplimentar, unitățile și instituțiile de învățământ pot obține și utiliza autonom venituri proprii.** Învățământul de stat este gratuit, iar pentru unele activități, niveluri, cicluri și programe de studii se pot percepe taxe, în condițiile stabilite de lege.

Finanțarea unităților de învățământ preuniversitar cuprinde:

- finanțarea de bază;
- finanțarea complementară;
- finanțarea suplimentară;
- Alte tipuri de venituri.

Figura 1 – Tipurile de finanțare a învățământului preuniversitar



II.1 Finanțarea de bază:

II.1.1 Prevederi legale

Statul asigură finanțarea de bază pentru:

- **învățământul de stat acreditat**¹ (învățământul general obligatoriu, profesional, liceal și postliceal);
- **învățământul particular și confesional acreditat** (cu excepția celui postliceal)².

Finanțarea de bază se face în baza și în limitele costului standard per elev sau per preșcolar, stabilit anual după metodologia elaborată de Ministerul Educației Naționale prin Hotărâre de Guvern.

Finanțarea de bază a învățământului preuniversitar se face după principiul „**resursa financiară urmează elevul**”, în baza căruia alocația bugetară aferentă unui elev sau unui preșcolar se transferă la unitatea de învățământ la care acesta învață³.

Finanțarea de bază **asigură desfășurarea în condiții normale a procesului de învățământ** la nivel preuniversitar, **conform standardelor naționale**⁴.

Finanțarea de bază **se asigură din bugetul de stat, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată, prin bugetele locale**, pentru următoarele articole de cheltuieli, în funcție de care se calculează costul standard per elev/preșcolar:

- a) cheltuieli cu salariile, sporurile, indemnizațiile și alte drepturi salariale în bani, stabilite prin lege, precum și contribuțiile aferente acestora;
- b) cheltuieli cu pregătirea profesională;
- c) cheltuieli cu evaluarea periodică a elevilor;
- d) cheltuieli cu bunuri și servicii.

II.1.2 Mod de calcul

Finanțarea de bază a unei unități școlare **rezultă prin multiplicarea costului standard per elev/preșcolar cu coeficienții specifici unității școlare și cu numărul de elevi** și se aprobă anual prin hotărâre a Guvernului.

Baza de calcul a fondurilor alocate unităților de învățământ prin și din bugetele locale, pentru finanțarea de baza, o constituie costul standard per elev/preșcolar.

Costul standard per elev/preșcolar se determină pentru fiecare nivel de învățământ, filieră, profil, specializare/domeniu.

Determinarea costului standard per elev/preșcolar **trebuie determinat de către Consiliul Național pentru Finanțarea Învățământului Preuniversitar (CNFIP)**, conform normelor metodologice elaborate de către MEN și aprobate prin HG. CNFIP ar trebui să cuprindă reprezentanții Ministerului Educației Naționale, ai partenerilor sociali și ai structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale.

Alocarea fondurilor pentru finanțarea de bază a unității de învățământ se face pe baza unei formule de finanțare aprobate prin ordin al ministrului educației care ia în considerare costul standard per elev/preșcolar, numărul de elevi/preșcolari din unitatea de învățământ, precum și factorii de corecție dependenți de densitatea de elevi în zonă, severitatea dezavantajelor, de limba de predare și alți factori.

II.1.3 Traseul financiar

Finanțarea de bază se aprobă anual prin Legea bugetului de stat. Aceasta se repartizează pe comune, orașe, municipii și sectoare ale municipiului București (UAT-uri) de către direcțiile generale ale finanțelor

¹ Hotărârea de Guvern nr. 32/2017 pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 136/2016

² Hotărârea de Guvern nr. 31/2017 pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 72/2013

³ Acest principiu a stat la baza introducerii finanțării învățământului particular și confesional acreditat.

⁴ Nu au fost identificate standardele naționale cu privire la condițiile normale pentru desfășurarea procesului de învățământ

publice județene, respectiv a municipiului București, cu asistența tehnică de specialitate a inspectoratelor școlare județene, respectiv a Inspectoratului Școlar al Municipiului București fiind cuprinsă în bugetul UIP - **Sector bugetar: 02 - Bugetul local (administrație locală).**

În cazuri excepționale, atunci când sumele repartizate în baza standardelor de cost nu asigură plata drepturilor prevăzute de lege la unele unități de învățământ cu personalitate juridică, în cadrul sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată aprobate județului/municipiului București prin Legea bugetului de stat, direcțiile regionale ale finanțelor publice/administrațiile județene ale finanțelor publice, respectiv a municipiului București, cu asistența tehnică de specialitate a inspectoratelor școlare, **pot efectua redistribuiri ale sumelor repartizate pe comune, orașe, municipii și sectoare ale municipiului București cu această destinație sau pot proceda la repartizarea sumelor rămase nerepartizate**, după caz.

Aprobarea redistribuirii/repartizării sumelor potrivit prevederilor se va face numai după verificarea de către inspectoratul școlar, pe baza raportului de audit/control, a modului de angajare și utilizare a sumelor alocate pentru finanțarea de bază, pe baza costurilor standard per elev/preșcolar și după verificarea corelării numărului de personal cu numărul de elevi. În urma verificării, inspectoratul școlar stabilește și propune direcțiilor regionale ale finanțelor publice/administrațiilor județene ale finanțelor publice, respectiv a municipiului București sumele ce urmează a fi redistribuite/repartizate suplimentar.

Redistribuirea sumelor între unități de învățământ cu personalitate juridică din cadrul aceleiași unități administrativ-teritoriale se aprobă de consiliul local, la propunerea primarului, cu avizul conform al inspectoratului școlar.

Redistribuirea sumelor între unități de învățământ cu personalitate juridică conduce implicit la modificarea bugetelor inițiale aprobate, calculate pe baza costurilor standard per elev/preșcolar.

Nivelul cheltuielilor aferente finanțării de bază este preponderent determinat de numărul de elevi școlarizați într-o unitate de învățământ și mărimea costului standard per elev aprobat la nivel național. Este motivul pentru care finanțarea de bază se mai numește și finanțare proporțională cu numărul de elevi/preșcolari.

Costul standard per elev se referă exclusiv la finanțarea de bază.

Finanțarea de bază se realizează pe baza contractului de management administrativ-financiar încheiat între directorul unității de învățământ preuniversitar și primarul localității/primarul de sector în a cărei/cărui rază teritorială se află unitatea de învățământ, respectiv cu președintele consiliului județean/primarul de sector, în cazul școlilor speciale.

II.2 Finanțarea complementară

II.2.1 Prevederi legale

Finanțarea complementară **asigură cheltuieli de capital, cheltuieli sociale și alte cheltuieli asociate procesului de învățământ preuniversitar de stat care nu fac parte din finanțarea de bază a unităților școlare.**

Finanțarea complementară se asigură din:

- bugetele locale ale unităților administrativ-teritoriale (UAT-urile) de care aparțin unitățile de învățământ preuniversitar (UIP);
- sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată, aprobate anual prin Legea bugetului de stat cu această destinație.

Finanțarea complementară acoperă următoarele categorii de cheltuieli:

- a) investiții, reparații capitale, consolidări;

- b) subvenții pentru internate și cantine;
- c) cheltuieli pentru evaluarea periodică națională a elevilor;
- d) cheltuieli cu bursele elevilor;
- e) cheltuieli pentru transportul elevilor;
- f) cheltuielile pentru naveta cadrelor didactice și a personalului didactic auxiliar, conform legii;
- g) cheltuieli pentru examinarea medicală obligatorie periodică a salariaților din învățământul preuniversitar, cu excepția celor care, potrivit legii, se efectuează gratuit;
- h) cheltuieli pentru concursuri școlare și activități educative extrașcolare organizate în cadrul sistemului de învățământ;
- i) cheltuieli pentru asigurarea securității și sănătății în muncă, pentru personalul angajat, preșcolari și elevi;
- j) gestionarea situațiilor de urgență;
- k) cheltuieli pentru participarea în proiecte europene de cooperare în domeniul educației și formării profesionale;
- l) alte cheltuieli de natura bunurilor și serviciilor, care nu fac parte din finanțarea de bază.

II.2.2 Mod de calcul

Nu există standarde specifice educației privind alocările financiare pentru acest tip de finanțare.

Nivelul fondurilor pentru finanțarea complementară se stabilește (în mod teoretic) pe baza următoarelor elemente:

- devize de cheltuieli și note de fundamentare întocmite de conducerea unităților de învățământ în funcție de condițiile concrete ale fiecărei unități școlare;
- indicatori de nivel/ consum înscrși în actele normative – legi, hotărâri de guvern, ordine ale ministrului educației, hotărâri ale consiliilor locale – referitoare la diferitele cheltuieli: burse, subvenții pentru internate și cantine școlare, facilități școlare și de transport ale elevilor și/ sau cadrelor didactice etc.;
- numărul de beneficiari.

II.2.3 Traseul financiar

Finanțarea complementară se aprobă anual prin Legea bugetului de stat. Aceasta se repartizează pe comune, orașe, municipii și sectoare ale municipiului București de către direcțiile generale ale finanțelor publice județene, respectiv a municipiului București și cu asistența tehnică a inspectoratelor școlare județene, respectiv al municipiului București. fiind cuprinsă în bugetul UIP - **Sector bugetar: 02 - Bugetul local (administrație locală)**

Finanțarea complementară se realizează pe baza contractului de management administrativ-financiar încheiat între directorul unității de învățământ preuniversitar și primarul localității/primarul de sector în a cărei/cărui rază teritorială se află unitatea de învățământ, respectiv cu președintele consiliului județean/ primarul de sector, în cazul școlilor speciale.

Autoritățile administrației publice locale hotărăsc alocarea de fonduri, din veniturile proprii ale acestora, ca participare la finanțarea de bază și ca finanțare complementară a unităților de învățământ preuniversitar de stat.

Terenurile și clădirile unităților de educație timpurie, de învățământ preșcolar, școlilor primare, gimnaziale și liceale, inclusiv ale celorlalte niveluri de învățământ din cadrul acestora, înființate de stat, fac parte din domeniul public local și sunt administrate de către consiliile locale. Celelalte componente ale bazei materiale sunt de drept proprietatea acestora și sunt administrate de către consiliile de administrație, conform legislației în vigoare. Autoritățile locale pot efectua din bugetele proprii, pentru imobilele trecute în administrarea lor, cheltuieli pentru întreținerea și funcționarea lor, precum și cheltuieli de natura investițiilor.

Fondurile aferente finanțării complementare sunt destinate acoperirii acelor cheltuieli al căror nivel nu este determinat nemijlocit de numărul de elevi școlarizați ci de alți factori cum ar fi:

- starea, vechimea și dispersia spațiilor de învățământ existente;
- mărimea spațiilor și dotărilor aferente unor activități sociale și cultural recreative, internatelor și cantinelor școlare, parcuri și terenuri sportive, cluburi, etc.

II.3 Finanțarea suplimentară

II.3.1 Prevederi legale

Finanțarea suplimentară se acordă ca sumă globală fixă din bugetul Ministerului Educației Naționale pentru premierea unităților de învățământ preuniversitar de stat cu rezultate deosebite în domeniul incluziunii sau în domeniul performanțelor școlare.

Consiliile locale, respectiv consiliile locale ale sectoarelor municipiului București și consiliile județene, respectiv Consiliul General al Municipiului București, contribuie la finanțarea suplimentară, acordând granturi unităților de învățământ, în baza unei metodologii proprii.

Finanțarea suplimentară se realizează pe bază de contract încheiat între unitatea școlară și finanțator.

*De la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Educației Naționale, se asigură următoarele cheltuieli aferente unităților de învățământ preuniversitar, inclusiv pentru învățământul special:

- finanțarea programelor naționale ale Ministerului Educației Naționale, aprobate prin hotărâre a Guvernului;
- componența locală aferentă proiectelor aflate în derulare, cofinanțate de Guvernul României și de organismele financiare internaționale, precum și rambursările de credite externe aferente proiectelor respective;
- bursele, aprobate prin hotărâre a Guvernului, pentru elevii din Republica Moldova, etnicii români din afara granițelor țării, precum și bursele pentru elevii străini;
- organizarea evaluărilor, a simulărilor și a examenelor naționale;
- perfecționarea pregătirii profesionale a cadrelor didactice și didactice auxiliare, pentru implementarea politicilor și strategiilor Ministerului Educației Naționale;
- finanțarea, prin hotărâre a Guvernului, inițiată de Ministerul Educației Naționale, a unor programe anuale sau multianuale de investiții, de modernizare și de dezvoltare a bazei materiale a instituțiilor de învățământ preuniversitar de stat, inclusiv consolidări și reabilitări de școli și dotări;
- finanțarea unor programe naționale de protecție socială, stabilite prin reglementări specifice;
- finanțarea privind organizarea de concursuri pentru elevi, pe obiecte de învățământ și pe meserii, tehnico-aplicative, științifice, de creației concursuri și festivaluri cultural-artistice, campionate și concursuri sportive școlare, cu participare națională și internațională, precum și olimpiade internaționale pe obiecte de învățământ;
- cheltuieli cu eliberarea actelor de studii ale elevilor.

II.3.2 Mod de calcul

Conform CNFIP⁵ finanțarea suplimentară ar trebui să aibă în vedere fondurile care trebuie alocate în plus față de cele aferente finanțării de bază și care sunt determinate de necesitatea unui efort financiar suplimentar pentru desfășurarea procesului de învățământ, determinat de:

- necesitatea atragerii și menținerii în învățământ a copiilor și tinerilor de vârstă școlară care manifestă tendințe de abandon școlar;
- prezența în școală a unor elevi cu probleme sociale deosebite;
- stimularea elevilor cu capacități creative și de învățare deosebite;
- școlarizarea elevilor cu dizabilități de învățare.

Cuantumul fondurilor aferente finanțării suplimentare ar trebui stabilite pe baza unor indicatori de cost per elev necesar a fi finanțat suplimentar și a numărului de elevi existenți în unitatea de învățământ și aflați în

⁵ Aceste prevederi sunt recomandări generale, neexistând informații cu privire la practicile din domeniu.

una din situațiile enunțate mai sus. Nivelul acestor indicatori ar trebui stabilit pe baza unor studii de caz și este aprobat de MEN.

Finanțarea suplimentară de care beneficiază elevii care se află în situațiile enumerate mai sus constituie un adaos la costul standard/elev aferent finanțării de bază.

II.2.3 Traseul financiar

Fondurile sunt alocate prin inspectoratele școlare județene și au ca destinație componenta locală aferentă proiectelor de reformă, bursele pentru elevii din Republica Moldova și pentru elevii străini și etnicii români din afara granițelor țării, organizarea examenelor, concursurilor și olimpiadelor naționale, perfecționarea pregătirii profesionale a cadrelor didactice. Acestea sunt incluse în bugetul UIP - **Sector bugetar: 01 - Bugetul de stat (administrație centrală)**

II.4 Venituri proprii

Unitățile de învățământ preuniversitar de stat pot obține venituri proprii din activități specifice, conform legii, din: donații/ sponsorizări/ alte surse legal constituite.

Învățământul poate să fie finanțat și direct de către operatori economici, precum și de alte persoane fizice sau juridice, în condițiile legii.

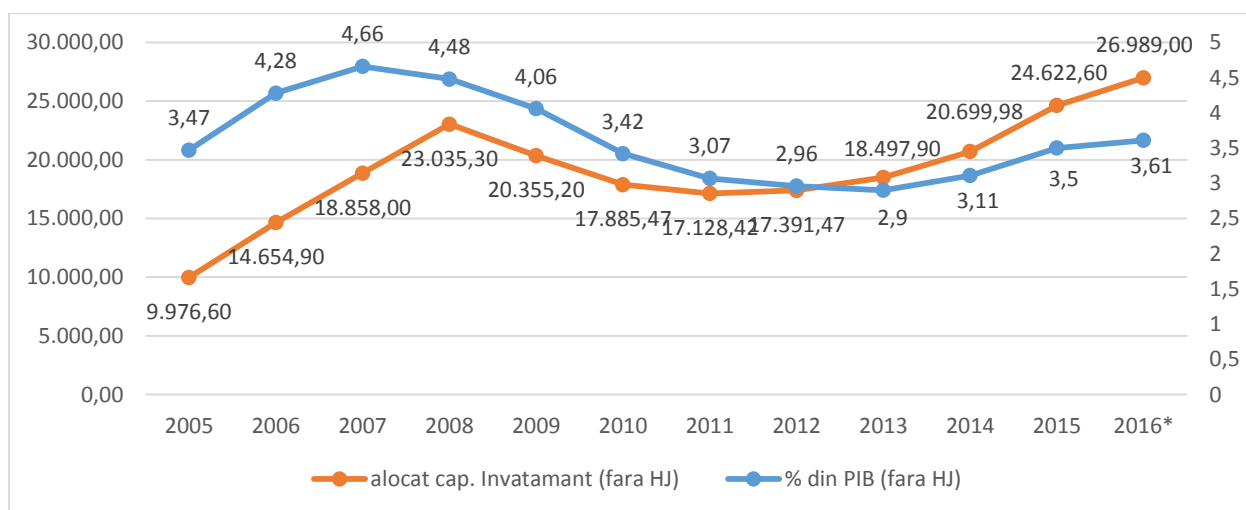
Învățământul poate fi susținut prin burse, credite de studii, taxe, donații, sponsorizări, surse proprii și alte surse legale.

III. Alocările și execuțiile financiare

III.1 Evoluția alocărilor pentru capitolul învățământ

În sume brute, alocările financiare pe capitolul învățământ prin bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor de șomaj, credite externe, venituri proprii și fonduri externe nerambursabile au crescut constant începând cu 2011. Totuși, luând în considerare și valoarea PIB-ului, se poate observa o creștere începând cu 2014, amploarea fenomenului fiind diminuat.

Figura 2 - Sume alocate pentru cap. Învățământ între anii 2005-2016 (fără Hotărârile Judecătorești)



Calculare autor pe baza datelor din Legea Bugetului de stat și a datelor Ministerului Educației (ianuarie 2016), *pentru 2016 au fost luate în considerare alocările de la începutul anului.

III.2 Analiza execuției financiare pentru anul 2016 pentru unitățile de învățământ preuniversitar de stat

Uitându-ne la execuția bugetară pentru 2016⁶ pentru capitolul învățământ, se poate observa o **execuție de 23 miliarde**⁷. Din cele 23 miliarde alocate pe capitolul învățământ în bugetele unităților de învățământ preuniversitar (excluzând cele speciale) au fost cheltuite 13 miliarde, din care 0.3 miliarde prin bugetele UIP-urilor care au ca sursă bugetul Ministerului Educației Naționale⁸ și 12.7 miliarde prin bugetele locale⁹.

Execuția financiară pentru anul 2016 pentru unitățile de învățământ preuniversitar de stat prin bugetele locale

Uitându-ne la bugetele UIP-urilor care au ca sursă bugetele locale din cele 12.7 miliarde, 11.5 miliarde (90.4%) o reprezintă finanțarea de bază.

Tabelul 1 – Distribuția execuției financiare pe tipurile de cheltuieli incluse și în finanțarea de bază

Tip cheltuială - finanțare de bază	execuție bugetară 2016	% din total FB
Cheltuieli de personal	10,228,534,757	88.99
Bunuri și servicii		
Furnituri de birou	34,020,833	0.30
Materiale pentru curățenie	48,836,059	0.42

⁶ Notă metodologică: În analiza execuției bugetare au fost luate în calcul doar unitățile de învățământ preuniversitar de stat, de masă, cu personalitate juridică (5,659 UIP-uri). Nu au fost luate în considerare școlile speciale sau alte unități aflate în subordinea consiliilor județene.

⁷ Diferența față de suma alocată este generată de alocările pentru bugetul asigurărilor de șomaj, credite externe, venituri proprii și fonduri externe nerambursabile.

⁸ Sector bugetar: 01 - Bugetul de stat (administrație centrală) – vezi secțiunile II.4

⁹ Sector bugetar: 02 - Bugetul local (administrație locală) – vezi secțiunile II.1, II.2, II.3

Încălzit, iluminat și forță motrică	500,914,799	4.36
Apă, canal și salubritate	85,494,263	0.74
Carburanți și lubrifianți	34,266,184	0.30
Piese de schimb	7,173,495	0.06
Transport	50,298,198	0.44
Poștă, telecomunicații, radio, tv, internet	44,955,627	0.39
Materiale și prestări de servicii cu caracter funcțional	90,901,318	0.79
Alte bunuri și servicii pentru întreținere și funcționare	357,268,343	3.11
Pregătire profesională	11,141,291	0.10
TOTAL	11,493,805,173	100

* Calcule autor pe baza datelor Ministerului Educației și a bugetelor <http://www.transparenta-bugetara.gov.ro/transparenta-bugetara/index.htm>.

Nu pot fi evidențiate eventuale contribuții ale autorităților locale pe aceste tipuri de cheltuieli incluse și în finanțarea de bază. Totuși, uitându-ne la alocările bugetare prin legea bugetului de stat pe 2016 (împreună cu cele două rectificări bugetare) se poate observa ca în 2016, prin legea bugetului de stat, au fost alocate sume din taxa pe valoare adăugată pentru finanțarea cheltuielilor descentralizate la nivelul UAT-urilor¹⁰ pentru finanțarea de bază în valoare de 11,7 miliarde de lei.

Astfel, la nivel general, contribuția autorităților locale este limitată mai degrabă la echilibrarea bugetelor pe secțiunile aferente finanțării de bază decât pentru finanțarea acestor tipuri de cheltuieli.

Uitându-ne la cele 1.2 miliarde rămase (care nu intră în tipurile de cheltuieli aferente finanțării de bază) se pot observa care sunt principalele tipuri de cheltuieli finanțate din bugetele locale:

- Hrană pentru oameni, reprezentând cheltuielile pentru cantinele școlilor;
- Reparații curente;
- Burse;
- Ajutoare sociale în numerar – pt copii cu CES (bani veniți tot de la bugetul de stat);
- Construcții și alte active fixe.

Cărțile, publicațiile, materialele documentare, materialele de laborator și reactivii reprezintă 0.31% din fondurile alocate.

Tabelul 2 – Distribuția execuției financiare pe tipurile de cheltuieli ce intră în bugetul UIP-ului cu sursa bugetul local și nu intră în finanțarea de bază

Tip cheltuielă – bug. Aut. locale	Execuție bugetara 2016	% din bug aut locale (fara FB)
Hrană pentru oameni	264,077,299	21.52
Reparații curente	197,662,186	16.11

¹⁰ Comune, orase, municipii, sectoarele și municipiul București.

Burse	186,307,091	15.18
Alte obiecte de inventar	153,922,523	12.55
Alte cheltuieli cu bunuri și servicii	70,315,913	5.73
Ajutoare sociale în numerar	67,811,875	5.53
Construcții	55,002,010	4.48
Alte active fixe	54,470,183	4.44
Reparații capitale aferente activelor fixe	36,628,333	2.99
Mobilier, aparatură birotică și alte active corporale	31,298,390	2.55
Deplasări interne, detașări, transferări	23,251,000	1.9
Ajutoare sociale în natură	20,102,456	1.64
Chirii	14,143,386	1.15
Mașini, echipamente și mijloace de transport	11,352,266	0.93
Cheltuieli neeligibile	7,794,179	0.64
Protecția muncii	7,141,486	0.58
Despăgubiri civile	3,660,991	0.3
Cărți, publicații și materiale documentare	3,548,561	0.29
Materiale de laborator	241,251	0.02
Reactivi	16,946	0
Alte tipuri de cheltuieli	18.198,861.35	1.48
TOTAL	1,226,947,196.09	

Calculare autor pe baza datelor Ministerului Educației și a bugetelor <http://www.transparenta-bugetara.gov.ro/transparenta-bugetara/index.htm>.

Analizând veniturile unităților de învățământ preuniversitar se poate observa ca principal sursa de venit o reprezintă contribuția elevilor pentru internate și cantine, donațiile/sponsorizările și veniturile din prestări servicii reprezentând 3,38% din venituri.

Tabelul 3 – Distribuția veniturilor evidențiate în execuția financiară pe tipurile de cheltuieli ce intră în bugetul UIP-ului (Sector bugetar: 02 - Bugetul local (administrație locală) și nu intră în finanțarea de bază

Tipuri de venituri la bugetul UIP - Buget local	Suma	% din total venituri
Contribuția elevilor și studenților pentru internate, cămine și cantine	208,013,049	54.61
Taxe și alte venituri în învățământ	85,100,331	22.34
Alte venituri din concesiuni și închirieri de către instituțiile publice	23,958,196	6.29
Alte venituri din prestări de servicii și alte activități	18,612,269	4.89
Alte venituri	17,277,448	4.54
Donații și sponsorizări	8,440,722	2.22

Venituri din prestări de servicii	4,433,371	1.16
Venituri din valorificarea produselor obținute din activitatea proprie sau anexă	3,445,310	0.9
Venituri din organizarea de cursuri de calificare și conversie profesională, specializare și perfecționare	2,616,655	0.69
Prefinanțare	2,199,824	0.58
Alte venituri din proprietate	1,631,110	0.43
Alte tipuri de venituri	5,144,692	1.35
Total	380,872,981	

Calculat autor pe baza datelor Ministerului Educației și a bugetelor <http://www.transparenta-bugetara.gov.ro/transparenta-bugetara/index.htm>.

III.3 Analiza alocărilor financiare în anul 2016 pentru unitățile de învățământ preuniversitar particular sau confesional

Uitându-ne la alocările financiare: sume defalcate din taxa pe valoare adăugată pentru finanțarea învățământului particular sau confesional acreditat pe anul 2016, se poate observa că suma alocată reprezintă sub 1% din finanțarea de bază pentru unitățile de învățământ preuniversitar de stat respectând o proporție similară cu privire la destinația banilor între cheltuieli de personal (88%) și bunuri și servicii (12%).

Tabel 4 – Distribuția alocărilor financiare pentru finanțarea învățământului preuniversitar particular sau confesional acreditat, 2016

	Alocare inițială mii lei	Rectificare bugetară 1 – mii lei	Rectificare bugetară 2 – mii lei	Total alocare – mii lei	Total alocare
Finanțare bază – Total	105,048	-6,567	-19,936	78,545	78,545,000
Cheltuieli personal	93,225	-5,864	-18,234	69,127	69,127,000
Bunuri și servicii	11,823	-703	-1,702	9,418	9,418,000

Calculat autor pe baza datelor din legea bugetului de stat pe 2016 cu modificările și completările ulterioare.

IV. Probleme/Provocări

Plecând de la prevederile legale, analiza legii bugetului de stat și a bugetelor unităților de învățământ preuniversitar de masă și luând în considerare experiența autorului atât la nivelul administrației publice centrale cât și în relația cu unitățile de învățământ și autoritățile locale prin intermediul proiectelor implementate, au fost identificate o serie de probleme/provocări.

IV.1 Modalitatea de calcul al finanțării de bază

IV.1.1 În momentul de față calculul costului standard per elev nu are la bază o fundamentare adecvată scopului. În realitate costul standard se calculează plecând de la alocarea financiară generală și nu de la nevoile reale de finanțare.

IV.1.2 Costul standard per elev include și plata salariilor cadrelor didactice.

- Costul standard per elev include și plata salariilor cadrelor didactice, în contextul în care nivelurile salariale diferă în funcție de gradele didactice și vechime iar repartitia cadrelor didactice pe aceste criterii nu este omogenă la nivel național ducând la alocări peste necesar (mai ales în cazul zonelor rurale unde există multe cadre didactice suplinoare) sau sub necesar (mai ales în zonele urbane unde există multe cadre didactice la nivel maxim de salarizare).
- Includerea plății salariilor cadrelor didactice în costul standard per elev duce la o alocare sub necesar în cazul școlilor din mediul rural cu un număr de elevi "sub efectiv".
- Creșterile salariale neînsoțite de modificări ale costului standard per elev duc la diminuarea resurselor rămase pentru celelalte categorii de cheltuieli incluse în finanțarea de bază.

IV.1.3 Costul standard per elev nu include toate categoriile de cheltuieli necesare asigurării desfășurării în condiții normale a procesului de învățământ.

- Tipurile de cheltuieli prevăzute de lege pentru finanțarea de bază nu includ cheltuieli importante pentru desfășurarea unui proces de învățământ de calitate. Acest lucru duce la mutarea responsabilității privind finanțarea unor cheltuieli de bază pentru funcționarea sistemului de învățământ către autoritățile locale sau chiar elevi. Astfel nu sunt incluse cărțile, publicațiile, materialele documentare, materialele de laborator și reactivii;
- Nu au fost identificate standarde naționale, conform legii, cu privire la condițiile normale pentru desfășurarea procesului de învățământ.

IV.1.4 În bugete nu pot fi identificate/incadrate distinct "cheltuieli cu evaluarea periodică a elevilor".

IV.2 Reglementările privind finanțarea complementară

IV.2.1 Alocările din partea statului prin legea bugetului de stat sunt de cele mai multe ori absente sau insuficiente.

- Finanțarea complementară, deși include o serie de cheltuieli majore ce nu pot fi susținute întotdeauna de bugetele locale, nu a inclus și o alocare de la bugetul de stat.

IV.2.2 Modul de alocare a finanțării complementare nu este reglementat.

- Alocarea finanțării complementare ține de voința autorităților locale de a investi în educație. Lipsa unei înțelegeri a nevoilor unităților de învățământ din partea autorităților locale sau conflictele personale/politice între autoritățile locale și școli duc la o serie de alocări care pot fi realizate (sau nu) pe criterii subiective.

IV.2.3 Modul de reglementare a alocărilor aferente finanțării complementare nu ține cont de caracteristicile economice ale autorităților locale.

- Pe lângă problemele existente la nivelul autorităților locale care dispun de venituri proprii, există un număr mare de autorități locale (în special în mediul rural) care nu dispun de venituri proprii suficiente pentru a susține învățământul din bugetul local. UAT-urile care nu au pe raza localității activități economice relevante au probleme în a asigura cheltuielile de funcționare a primăriilor, unitățile de învățământ fiind finanțate exclusiv din finanțarea de bază.

IV.3 Descentralizarea defectuoasă

IV.3.1 Prevederile privind atribuțiile autorităților locale în relația cu unitățile școlare sunt generale neexistând prevederi explicite în acest sens.

- Descentralizarea sistemului de învățământ a dus la o neînțelegere a împărțirii responsabilităților între autoritățile locale și școli.
- Înțelegerea de către autoritățile locale a atribuțiilor specifice educației este redusă. Această situație se regăsește în special în cazul primăriilor de mici dimensiuni unde structura de personal nu permite existența unei persoane specializate pe relația cu școlile (caz în care contabilul primăriei preia acele atribuții).

IV.3.2 Prevederile explicite din actele normative conexe sunt de multe ori neînțelese/nerespectate.

- Multe autorități locale nu cunosc toate prevederile legale conexe ce ar trebui respectate (standardele Ministerului Sănătății, ISU, ale poliției). Astfel responsabilitatea este "pasată" între școli și primării.
- Nu există mecanisme de verificare a îndeplinirii condițiilor adecvate pentru educație ce ar trebui asigurate de autoritățile locale.
- Posibilitatea obținerii autorizațiilor sanitare/de funcționare/ISU pe baza unor declarații pe proprie răspundere a conducătorilor instituțiilor duce la amânarea investițiilor în infrastructură.
- Normele vechi care vizează activitatea din școli duce la o necunoaștere/neaplicare a acestora. Ex: normele de igienă privind unitățile pentru ocrotirea, educarea și instruirea copiilor și tinerilor.

IV.3.3 Descentralizarea parțială a dus la anomalii în buna gestionare a sistemului.

- Autoritățile locale, deși sunt nevoite să susțină financiar unitățile de învățământ, consideră ca nu au un cuvânt suficient de important în alegerea directorilor de școli, conflictele cu aceștia ducând de multe ori la blocaje.
- Descentralizarea nu a dus în mod obligatoriu la o finanțare majoră din partea autorităților locale a capitolului educație. Cheltuielile care nu intră în finanțarea de bază reprezintă sub 10% din bugetul UIP-urilor.
- Deși în atribuțiile principale ale UAT-urilor intră asigurarea desfășurării în condiții normale a procesului de învățământ, costurile cu bunuri și servicii intră în finanțarea de bază prin costul standard per elev, la elaborarea căruia rolul MDRAP este limitat.

IV.4. Subfinanțarea învățământului preuniversitar

- 89% din execuția bugetară pe tipurile de cheltuieli incluse în finanțarea de bază este reprezentată de cheltuielile cu personalul, ceea ce lasă puțini bani pentru asigurarea condițiilor optime pentru desfășurarea actului didactic.
- Pregătirea profesională reprezintă 0.1% din acest buget.
- Cea mai mare categorie de cheltuieli în afara celor incluse de finanțarea de bază este reprezentată de cantine, în contextul în care de acolo vin și cele mai mari venituri.
- Contribuția generală din bugetele locale pentru funcționarea unităților de învățământ este foarte scăzută (sub 10%).

IV.5. Finanțarea de către familie a educației

- În momentul de față nu există prevederi suficient de clare (care să ducă eventual și la sancțiuni) pentru a limita tendința finanțării educației cu ajutorul părinților.
- Fondul clasei, deși este considerat ilegal de către Ministerul Educației, este în continuare folosit, în contextul în care o notă a Ministerul Educației nu are putere de lege.

IV.6 Finanțarea învățământului particular sau confesional acreditat

- Finanțarea învățământului preuniversitar particular sau confesional acreditat a dus la o presiune suplimentară asupra bugetului alocat educației, în contextul în care finanțarea acestui tip de învățământ nu a dus și la diminuare taxelor de studiu pentru elevi. Totuși, alocarea finanțării de bază pentru unitățile de învățământ preuniversitar particular sau confesional acreditat, reprezintă sub 1% din bugetul alocat pentru finanțarea de bază în cazul unităților de învățământ preuniversitar de stat.

IV.7 Realizarea și executarea bugetelor suferă de multiple inginerii financiare

- Alocările actuale ale bugetelor unităților de învățământ sunt rezultatul unor subfinanțări. În multe cazuri aceasta situație duce la alocări cu valoare 0 pentru multe categorii de cheltuieli de bază. În astfel de situații școlile sunt nevoite să recurga la inginerii financiare care nu pot duce la o bună guvernare. În multe cazuri, bunurile și consumabilele autorităților locale sunt folosite și de școli (acolo unde relația este bună – principiul bunului gospodar), iar în altele consumabilele “se transformă” în obiecte de inventar (mai ales în cazurile când există prevederi ce blochează astfel de achiziții).
- Prevederile legale privind elaborarea bugetelor nu au fost actualizate (din 2001) și nu țin cont de practicile actuale. Nu există bugete pentru școlile arondate/fundamentari etc.

IV.8 Problema datelor

- Deși educația are date detaliate cu privire la școli, acestea încă nu sunt folosite în scopul bugetării. Mai mult, încă nu a fost identificat un mecanism eficient de verificare a acurateții datelor furnizate de către școli. Fără un set de date clare cu privire la caracteristicile școlilor, alocările financiare se vor baza întotdeauna pe criterii istorice/subiective.

IV.9 Lipsa de omogenitate și alocările financiare

- Sistemul de învățământ preuniversitar este extrem de divers din punct de vedere al organizării (număr divers de cladiri, de școli arondate), caracteristicilor (limbi predare, niveluri de învățământ, număr schimburi, nr. elevi mare/sub efectiv), a situației UAT-urilor în care sunt situate (UAT-uri cu sistem centralizat de alimentare cu apă, cu venituri proprii mari/mici, etc). Astfel, devine foarte complicată standardizarea alocărilor financiare care trebuie să țină cont de un număr foarte mare de factori care influențează costurile reale de funcționare a unei școli.

Această publicație este parte a proiectului “Dialoguri despre Educație: monitorizarea instituțiilor publice din educație, implicarea cetățenilor în luarea deciziilor”, realizat cu sprijinul financiar al Fondului pentru Inovare Civică, program dezvoltat de Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile în parteneriat cu Romanian-American Foundation, sprijinit de Enel România și Raiffeisen Bank.

V. Referințe/surse date:

- <http://www.transparenta-bugetara.gov.ro/transparenta-bugetara/index.htm> - bugete școli;
- <http://www.mfinante.ro/pagina.html?categoriebunuri=clasificatiile-bugetare&pagina=domenii&menu=Buget> – clasificățiile bugetare;
- Legea Educației Naționale nr.1/2011 cu modificările și completările ulterioare;
- LEGE nr. 339 din 18 decembrie 2015 bugetului de stat pe anul 2016;
- ORDONANȚĂ nr. 14 din 10 august 2016 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2016;
- ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ nr. 86 din 23 noiembrie 2016 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2016;
- Hoărârea de Guvern nr. 32/2017 pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 136/2016;
- Hotărârea de Guvern nr. 31/2017 pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 72/2013;
- UNICEF, 2014, Finanțarea sistemului de învățământ preuniversitar pe baza standardelor de cost: o evaluare curentă din perspectiva echității;
- NORME METODOLOGICE din 7 iunie 2001 pentru finanțarea învățământului preuniversitar de stat.

Anexa 1 – Ghid metodologic privind interpretarea bugetelor unităților de învățământ de pe site-ul Ministerului Fondurilor Publice

	Clasificație funcțională	Clasificație funcțională - Descriere
Total	65	Învățământ
Total	6503	Învățământ preșcolar și primar
Total	650301	Învățământ preșcolar
Total	650302	Învățământ primar
Total	6504	Învățământ secundar
Total	650401	Învățământ secundar inferior
Total	650402	Învățământ secundar superior
Total	650403	Învățământ profesional
Total	6505	Învățământ postliceal
Total	6507	Învățământ nedefinit prin nivel
Total	650704	Învățământ special
Total	6511	Servicii auxiliare pentru educație
Total	651103	Cămine și cantine pentru studenți
Total	651130	Alte servicii auxiliare (palatul copiilor)
Total	6512	Servicii educaționale complementare
Total	651201	Școală după școală
	Clasificație funcțională/Clasificație economică	Clasificație economică - Descriere
Total	6503	Învățământ preșcolar și primar
Total	650301	Învățământ preșcolar
Total	65030110	TITLUL I CHELTUIELI DE PERSONAL
Total	6503011001	Cheltuieli salariale în bani
	650301100101	Salarii de bază
	650301100102	Salarii de merit
	650301100103	Indemnizație de conducere
	650301100104	Spor de vechime
	650301100105	Sporuri pentru condiții de muncă
	650301100106	Alte sporuri
	650301100107	Ore suplimentare
	650301100108	Fond de premii
	650301100109	Prima de vacanță
	650301100110	Fond pentru posturi ocupate prin cumul
	650301100111	Fond aferent plății cu ora
	650301100112	Indemnizații plătite unor persoane din afara unității
	650301100113	Indemnizații de delegare
	650301100114	Indemnizații de detașare
	650301100115	Alocații pentru transportul la și de la locul de muncă
	650301100116	Alocații pentru locuințe
	650301100130	Alte drepturi salariale în bani
Total	6503011002	Cheltuieli salariale în natură
	650301100201	Tichete de masă
	650301100202	Norme de hrană
	650301100203	Uniforme și echipament obligatoriu

	650301100204	Locuința de serviciu folosită de salariat și familia sa
	650301100205	Transportul la și de la locul de muncă
	650301100206	Vouchere de vacanță
	650301100230	Alte drepturi salariale în natură
Total	6503011003	Contribuții
	650301100301	Contribuții de asigurări sociale de stat
	650301100302	Contribuții de asigurări de șomaj
	650301100303	Contribuții de asigurări sociale de sănătate
	650301100304	Contribuții de asigurări pentru accidente de muncă și boli profesionale
	650301100306	Contribuții pentru concedii și indemnizații
Total	65030120	TITLUL II BUNURI ȘI SERVICII
Total	6503012001	Bunuri și servicii
	650301200101	Furnituri de birou
	650301200102	Materiale pentru curățenie
	650301200103	Încălzit, iluminat și forță motrică
	650301200104	Apa, canal și salubritate
	650301200105	Carburanți și lubrifianți
	650301200106	Piese de schimb
	650301200107	Transport
	650301200108	Poșta, telecomunicații, radio, tv, internet
	650301200109	Materiale și prestări de servicii cu caracter funcțional
	650301200130	Alte bunuri și servicii pentru întreținere și funcționare
Total	6503012002	Reparații curente
Total	6503012003	Hrană
	650301200301	Hrană pentru oameni
	650301200302	Hrană pentru animale
Total	6503012004	Medicamente și materiale sanitare
	650301200401	Medicamente
	650301200402	Materiale sanitare
	650301200403	Reactivi
	650301200404	Dezinfectanți
Total	6503012005	Bunuri de natura obiectelor de inventar
	650301200501	Uniforme și echipament
	650301200502	Lenjerie și accesorii de pat
	650301200530	Alte obiecte de inventar
Total	6503012006	Deplasări, detașări, transferări
	650301200601	Deplasări interne, detașări, transferări
	650301200602	Deplasări în străinătate
Total	6503012007	Mentenanță tehnică și echipamente destinate apărării, ordinii publice și siguranței naționale
Total	6503012009	Materiale de laborator
Total	6503012010	Cercetare-dezvoltare
Total	6503012011	Cărți, publicații și materiale documentare
Total	6503012012	Consultanță și expertiză
Total	6503012013	Pregătire profesională
Total	6503012014	Protecția muncii

Total	65030120125	Cheltuieli judiciare și extrajudiciare derivate din acțiuni în reprezentarea intereselor statului, potrivit dispozițiilor legale
Total	65030120130	Alte cheltuieli
	6503012013001	Reclamă și publicitate
	6503012013002	Protocol și reprezentare
	6503012013003	Prime de asigurare non-viață
	6503012013004	Chirii
	6503012013006	Prestări servicii pentru transmiterea drepturilor
	6503012013007	Fondul Președintelui/Fondul conducătorului instituției publice
	6503012013008	Fondul Primului ministru
	6503012013009	Executarea silită a creanțelor bugetare
	6503012013030	Alte cheltuieli cu bunuri și servicii
Total	65030151	TITLUL VI TRANSFERURI INTRE UNITATI ALE ADMINISTRATIEI PUBLICE
Total	6503015101	Transferuri curente
	650301510160	Transferuri din bugetul județului pentru clasele de învățământ special organizate în cadrul unităților de învățământ de masă
Total	65030157	TITLUL IX ASISTENȚĂ SOCIALĂ
Total	6503015702	Ajutoare sociale
	650301570201	Ajutoare sociale în numerar
	650301570202	Ajutoare sociale în natură
	650301570203	Tichete de creșă și tichete sociale pentru grădiniță
	650301570204	Tichete cadou acordate pentru cheltuieli sociale
	650301570205	Suport alimentar
Total	65030159	TITLUL XI ALTE CHELTUIELI
Total	6503015901	Burse
Total	65030170	CHELTUIELI DE CAPITAL (70=71+72)
Total	65030171	TITLUL X ACTIVE NEFINANCIARE (71.01+71.02)
Total	6503017101	Active fixe
	650301710101	Construcții
	650301710102	Mașini, echipamente și mijloace de transport
	650301710103	Mobilier, aparatură birotică și alte active corporale
	650301710104	Microbuze școlare
	650301710130	Alte active fixe
Total	6503017102	Stocuri