



ALTERNATIVE ȘI INSTRUMENTE ÎN FINANȚAREA EDUCAȚIEI

dr. Gheorghe MANOLESCU

Rezumat

Educația reprezintă un *vector social determinant al dezvoltării omului*, al evoluției lui spirituale, influențând direct toate componentele câmpului social, în particular economia și, în acest sens, orientarea resurselor, a celor financiare în special, spre susținerea unei *educații a calității, a valorilor și competențelor* constituie un deziderat, o cerință și o necesitate de netăgăduit.

Comunicarea pe care o prezint încearcă să evidențieze dimensiunile economice ale educației, să problematizeze situația actuală a finanțării educației și să formuleze unele aspecte și orientări ale *reformei finanțării educației*, prezentând câteva *alternative posibile de finanțare a educației*, prin combinarea unor surse diverse de finanțare: publică; privată și comunitară (locală); bugetară; bancară și pe piața de capital; națională și internațională.

În final, este expusă o *schemă de finanțare pe paliere educaționale*, luând în considerare natura educației, caracteristicile veniturilor și costurilor educaționale, capacitatea de finanțare a celor două sectoare ale economiei: public și privat.

Abstract

Driver education is a social determinant of human development, of spiritual evolution, directly influencing all social fields, particularly economy, and in this respect, targeting resources, especially financial, to support a quality education, values and competence is a goal, a requirement and an undeniable necessity.

Communication that presents seeks to highlight economic dimensions of education, to problematizeze current funding of education and to formulate guidelines and some aspects of education funding reform, presenting several possible alternatives for financing education through a combination of various sources of funding: government, private and community (local) budget, banking and capital markets, domestic and international.

Finally, it exposed a scheme of financing on educational levels, taking into account the nature of education, income and the cost of education, ability to finance the two sectors of the economy: public and private.

Cuvinte cheie: capital educațional, economia educației, finanțare privată, finanțare publică, palier educațional, piața creditului educațional.

Cod JEL: G32, H52, I22.

Abordarea economică a educației

Educația reprezintă una dintre *instituțiile sociale* definitorii ale ființei umane socializate, împreună cu familia, guvernanta, economia, sănătatea și religia formând *hexagonul creației societale* care definește și delimitează omul.

Însoțitor al devenirii umane, educația a încercat, în forme și cu finalități adesea divergente, să *conformeze omul la spiritualitatea sa*, să-l adapteze și să-l fortifice, să-l orienteze și să-l comunitarizeze în cadrul unei *rețele*, al unei *țesături de interacțiuni și de interdependențe* umane din ce în ce mai complexe și complicate.

Dacă educația și-a propus ca scop să-l învețe pe om să viețuiască în cadrul spiritualității sale trupești, fundată pe rațiune, *economia*, ca activitate de muncă, de producție și distribuire a bunurilor destinate consumului psiho-biologic, și-a propus ca scop să-i asigure omului supraviețuirea. Cum și-au realizat scopurile cele două instituții sociale fundamentale se poate evidenția în evoluția celor două instituții.

Suștinerea educației de către economie poate fi interpretată ca *biunivocitate multiplicativă*, economia, performanțele, dar și neajunsurile acesteia fiind determinate, în primul rând, de educație centrată, mai mult sau mai puțin, pe cunoaștere, dar și pe morală,

estetică, normativitate și pe credință, credința în creațiile raționalității și praxisului (în sens restrâns), creații materializate, substanțializate, concretizate de către economie, care furnizează susținere educației.

Din perspectiva practicii, economia educației are, ca element central, determinant și determinativ, *capitalul educațional*, componentă duală a capitalului uman, element definitoriu, prin imanența muncii, a economicului.

Eforturile economiei orientate spre capitalul educațional semnifică: costurile individuale și sociale ale educației; alocarea concurențială a resurselor; ajustarea capitalului educațional la nevoile pieței muncii; retribuirea (recunoașterea economică) capitalului educațional; ratele de recuperare a capitalului educațional; costuri private, publice și comunitare etc.

Efectele capitalului educațional asupra economiei vizează efectele monetare și nonmonetare; private (individuale, familiale, organizaționale) și sociale; externalitățile pozitive și negative; productivitatea și retribuirea; eficiența și conveniența etc.

Costurile educaționale ale învățământului, *investiția în educație* (evident, formală) nu se regăsesc adesea în efecte-beneficiu, conforme scopurilor educaționale, mediul socializat, în diversele sale ipostaze, influențând calitatea capitalului educațional și, adesea, a serviciilor educaționale oferite de către învățământ.

Restrictiv, *investiția în educație* își circumscrie numai educația formală (învățământul), însă, în extensiunea sa educația reclamă investiții și în educația familială, neformală (biblioteci, muzee, cluburi etc), conjuncturală, informală etc.

Evaluarea serioasă a sistemelor educaționale implică, printre altele, asigurarea *transparenței cheltuielilor*, problematica economiei educației trebuind să fie valorificată, cel puțin în scopul adaptării sistemelor educaționale la cerințele *pieței muncii*. Totodată, se impune tratarea, în același mod, a investițiilor materiale și a celor în educație, *investiția în competențe* constituind un factor central al competitivității și al utilizabilității, mai ales la nivelul investițiilor realizate în capitalul uman și în tratarea fiscală și contabilă a cheltuielilor în educație. Într-adevăr, evaluarea ar permite luarea în considerare a investițiilor care reprezintă *formarea continuă* pentru firme și angajați, în acest fel cheltuielile educative în momentul reconversiilor interne sau al formării deprinderilor și abilităților constituind un *activ pentru firme*, comparabil cu celelalte imobilizări,

precum cele din domeniul cercetării, aceste cheltuieli trebuind să beneficieze de un tratament fiscal asemănător.

Considerând educația formală, învățământul drept componentă definitorie, direcțională a educației, *economia învățământului* își autonomizează câteva *teme prioritare*, și anume: învățământul și dezvoltarea economică; finanțarea învățământului; piața educațională și monopolul statului; costurile și investițiile în educație, veniturile educaționale și corelarea acestora; piața educațională și piața muncii; cererea și oferta de educație; lanțul educațional, costurile și veniturile acestuia; libertate și normă în alegerea educațională; distribuirea economică și financiară a educației; educație-calificare-productivitate; plătitori, beneficiari și utilizatori ai capitalului educațional; ocuparea și nivelul de educație; analiza cost-beneficiu în învățământ; obligativitate, selectivitate, libertate în finanțarea publică a învățământului; externalități și bunuri publice în educație; randamente educaționale și recuperarea investițiilor educaționale etc.

Probleme actuale ale finanțării educației

Sistemul educațional mobilizează resurse materiale și umane considerabile și prin aceasta, resurse financiare. Aceste resurse sunt oferite în majoritatea cazurilor instituțiilor de învățământ de către *autoritățile publice*, dar și de către familii, comunități, firme și agenții de cooperare. Creșterea populației, îndeosebi în țările în curs de dezvoltare, și ridicarea nivelului de civilizație, largesc accesul la educația de bază și cresc cererea de educație post-primară, *accentuând nevoile financiare ale sistemelor de educație*. Confruntate cu nevoile financiare în continuă creștere, resursele pe care autoritățile publice le pot mobiliza sunt limitate de crizele economice, recesiune sau de creșterea inadecvată și de necesitatea de a restabili echilibrele macroeconomice.

Tema esențială a *economiei învățământului* o reprezintă aceea a relațiilor dintre *costurile private și publice*, pe de o parte, și *veniturile private și publice*, pe de altă parte, în procesul de învățământ și, corelativ, relațiile dintre piață și stat, dintre învățământul public și cel privat, dintre mecanismele de finanțare asociate, dintre externalizarea și internalizarea acestora.

Insuficiența finanțării educației de către stat, de la buget ,reclamă promovarea *parteneriatului public-privat* între școală și comunitate, cu

condiția ca acest mixaj să răspundă misiunii școlii și, în particular, proiectelor educative ale fiecărei școli.

Parteneriatul public-privat în finanțarea educației, a învățământului, poate genera însă și dezamăgiri, adesea având loc ingerința finanțatorilor privați în învățământ, în procesul educativ, fie și prin publicitatea pe care școala este obligată să o promovaze în favoarea acestora. Oricum, sectorul privat nu contribuie la finanțare fără a cere nimic în schimb. Mai mult, guvernul, autoritățile publice sunt tentate să comprime bugetele publice alocate educației, știind că finanțarea privată va completa deficitul.

În acest context, rolul statului în domeniul finanțării educației poate fi privit din două perspective: *a face și a lăsa să se facă*. Dacă înainte de secolul al XIX-lea învățământul era finanțat în bună parte de către instituții private, îndeosebi biserici și alte organizații religioase, odată cu instaurarea sistemului public de educație statul a creat un sistem de finanțare a educației din fonduri publice, furnizate exclusiv de către autoritățile publice: stat, regiuni, municipalități.

Se consideră că, în principiu, educația, formarea și instruirea, se prelungesc de-a lungul întregii vieți, acestea presupunând *examinarea, într-o perspectivă mai largă, a modalităților de finanțare a educației*, încercând concilierea principiului fundamental al *egalității șanselor* cu necesitatea *diversificării parcursului profesional* în termenii învățământului obligatoriu finanțat din fonduri publice.

În prezent, finanțarea educației relevă *probleme* referitoare la:

- nivelul curent al fluxurilor financiare dirijate către educație;
- gradul de acoperire a nevoilor financiare totale ale educației pentru a asigura realizarea cerințelor educaționale ale economiei, societății;
- adecvarea mecanismelor financiare pentru a realiza satisfacerea acestor nevoi și cerințe;
- inovarea unor noi mecanisme de finanțare necesare;
- asigurarea consolidării, armonizării, alinierii finanțării educației la normele internaționale.

Există puternice angajamente bugetare pentru educație în multe state, în particular în curs de dezvoltare, însă în ciuda angajamentelor naționale, echilibrarea educației cu celelalte nevoi și venturile limitate duc la *penurie în finanțarea educației* și, în acest sens, *donățiile, ajutoarele* sunt necesare pentru a contribui la omogenizarea educației, a culturii pe plan mondial.

Pe plan mondial se accentuează *preocupările referitoare la politicile de finanțare, managementul bugetar, analiza costurilor* în condițiile schimbărilor din mediul educațional, sub impactul *globalizării și a noilor tehnologii* asupra managementului și finanțării educației. Se impun, așadar, abordări mai largi ale sectorului educației, evidențiindu-se cinci obiective circumscrise *managementului financiar* al educației:

- înțelegerea mai bună a costurilor educaționale;
- analiza diferitelor modalități de finanțare a educației, a învățământului;
- anticiparea nevoilor și îmbunătățirea elaborării bugetelor;
- utilizarea auditului pentru a ameliora sistemele de management financiar;
- îmbunătățirea sistemului informațional pentru management și monitorizare.

În prezent, finanțarea educației este afectată pe plan mondial de dimensiunea sărăciei, de inegalitățile sociale, constrângerile instituționale, globalizare și societatea cunoașterii. Se relevă din ce în ce mai puternic legăturile dintre diferitele componente ale sistemului educațional, dintre acestea și suportul organizațional și formativ, producerea de cunoștințe noi, furnizarea cunoștințelor și a informațiilor pentru adoptarea deciziilor, precum și problemele privind prioritățile vizând costurile și finanțarea, parteneriatul public-privat, implementarea inițiativelor referitoare la educația liberă, diversificată.

În acest context pot fi desprinse *trei dimensiuni actuale ale finanțării educației*, și anume:

➤ Finanțarea educației de către comunități și costurile educaționale ale familiilor în condițiile descentralizării capacității de finanțare la nivel subnațional și a noilor relații dintre diverșii actori de la nivel național, regional și local. În multe țări costurile familiilor pentru educație au crescut, depășind chiar finanțarea publică, populația contribuind la finanțarea educației la nivelul secundar, liceal și îndeosebi superior;

➤ *Împrumuturi* primite îndeosebi de către studenți pentru finanțarea educației superioare, evidențiindu-se tendința sistemelor de educație de a subvenționa grupurile cu venituri înalte mai mult decât cele cu venituri joase, în special în țările în curs de dezvoltare. Introducerea taxelor și a împrumuturilor contribuie însă, treptat, prin ajustări și restructurări, la o distribuire mai echitabilă a oportunităților,

făcând pași spre reducerea anomaliilor, care permit colectarea de resurse financiare mai mari pentru educație;

➤ Dezvoltarea *sistemului educațional umbră*, adică a educației, pregătirii particulare acordată, contra cost, de către profesori elevilor, studenților, celor interesați în obținerea unei calificări. Această educație diferă de la țară la țară, având dimensiuni diferențiate, având însă aceleași implicații asupra costurilor familiale, stratificării sociale și învățământului formal.

Aspecte ale reformei finanțării educației

Modul de finanțare a educației nu este neutru, el reflectând direct importanța acordată unor valori, precum: *libertatea, pluralismul, alegerea și*, în cazul în care se dorește aplicarea *principiului subsidiarității*, se impune respectarea unor *criterii*, precum:

➤ finanțarea educației trebuie să fie *orientată spre subiect*, spre individ, și nu spre obiect, spre instituția de educație, finanțarea să vizeze calitatea, mai curând decât rutina, obișnuința;

➤ finanțarea educației trebuie să fie *echitabilă*, să nu inducă discriminarea financiară, culturală, etnică etc;

➤ finanțarea educației trebuie să fie *decuplată de furnizarea actului educațional*, în sensul că societatea civilă poate exercita responsabilitățile educaționale mai bine decât statul, putând asigura diversitatea ofertei educaționale;

➤ educația nu poate să-și crească continuu costurile, sistemul de finanțare trebuind să contribuie la controlul acestora, impunându-se, pe termen mediu, o mai mare *responsabilizare în administrarea și gestiunea fondurilor instituțiilor de educație*.

Bugetele educației în majoritatea țărilor sunt alocate costurilor curente, în primul rând salariilor angajaților, ale cadrelor didactice.

În abordările privind finanțarea educației s-a pus accentul pe necesitatea creșterii bugetelor, mai curând decât pe *creșterea eficacității finanțării activităților educaționale*, în acest sens fiind necesar să se constituie *mecanisme ale competenței utilizării fondurilor*, care să înlocuiască deprinderile rutiniere ale acceptării cheltuielilor publice tradiționale și ale revendicării instrumentelor bugetare.

Problemele *externalităților* și ale informației reclamă reglarea publică a activităților educaționale, însă *nivelul înalt al monopolului pe*

care învățământul public îl deține în țările dezvoltate este dificil de justificat, atât din punct de vedere al eficacității, cât și al echității.

În acest sens, pe plan internațional se evidențiază consensul referitor la reformarea modului de finanțare a educației, a învățământului, inventarea a *noi modele de finanțare* în contextul unei evaluări a sistemelor educaționale.

Obiective ale reformei finanțării educației pot fi următoarele:

- creșterea resurselor financiare alocate educației, din toate resursele mobilizabile;
- maximizarea distribuirii eficace și eficiente a resurselor;
- promovarea investițiilor pe termen lung în programe și proiecte și în educația generală;
- asigurarea responsabilității publice pentru fondurile alocate și acordate.

Resursele financiare constituie numai una dintre componentele dezvoltării și reformei educaționale, fiind însă un *factor cheie*. Sub anumite niveluri de finanțare, multe programe și proiecte sunt în pericol și, totodată, resursele financiare suplimentare nu determină întotdeauna o educație mai bună.

În acest sens, *investiția în educație* și susținerea sa financiară trebuie să ia în *considerare următoarele aspecte*:

❖ Educația este un proces pe termen lung, a cărei investiție și finanțare trebuie să fie susținute numai în măsura în care pot fi obținute *rezultate și venituri optimale*;

❖ Susținerea și sprijinirea eficientă a educației nu se poate face dintr-o singură sursă de finanțare, sursele care operează izolat dovedindu-se inadecvate pentru finanțarea educației. *Combinarea surselor, parteneriatul dintre acestea* fiind opțiunea fezabilă, asemenea surse fiind: cotizații, granturi, donații, subvenții guvernamentale, taxe speciale, împrumuturi interne și externe etc.

❖ Niciun copil sau tânăr nu trebuie să renunțe la educație din cauza incapacității familiei de a-l susține financiar, considerații privind dezvoltarea resurselor umane precum și dreptul inalienabil la educație impunând ca fiecare individ, indiferent de circumstanțele individuale și sociale, să aibă acces la o educație corespunzătoare, de calitate;

❖ Instituțiile de educație sunt, sau ar trebui să fie, capabile și competente să-și gestioneze problemele financiare, educația fiind o "afacere" care poate genera veniturile necesare dezvoltării sale.

Printre diversele instrumente tehnice de reformare a finanțării învățământului, de adaptare a modalităților de finanțare a educației, se evidențiază așa numitele *bonuri educaționale sau cecuri școlare*, care, alături de alte mijloace, pot instaura *pluralismul, flexibilitatea și responsabilitatea în educație*. Acest instrument este și o metodă de finanțare a educației care vizează *lărgirea capacității de alegere* și de ameliorare a alocării resurselor publice, dar și private, destinate educației.

Aceste bonuri pot avea diverse forme, precum :

- ✓ bon de valoare egală pentru toți cei educați, de o anumită vârstă, care poate fi schimbat contra plății totale sau parțiale a școlarizării, educației, indiferent de școala aleasă ;
- ✓ bon de valoare variabilă în funcție de veniturile susținătorilor ;
- ✓ bon de valoare variabilă în funcție și de nevoia de educație a indivizilor ;
- ✓ bon de valoare egală, indiferent de veniturile susținătorilor sau de alte circumstanțe.

Avantajele acestui bon sunt: respectă principiul “banii urmează pe cel educat (elevul)”; permite o distincție clară între prestația educativă și finanțare; este mai egalitar, respectând principiul *solidarității*; este un instrument suplu, putând fi introdus progresiv.

Libertatea învățământului, pluralismul instituțiilor de educație, independența acestora și alegerea individuală pot fi asigurate și prin modalitățile de finanțare care acționează asupra impozitelor, alegerea unei instituții de învățământ nonpublice netrebuind să genereze discriminare financiară indivizilor. În acest sens, *deducerile fiscale* în cazul finanțării educației sunt stimulative, însă ele trebuie să se aplice echitabil atât pentru finanțarea publică, cât și pentru cea privată.

Creditul fiscal reprezintă o aplicare a principiului subsidiarității, introducerea incitației fiscale la alegerile educaționale permite recunoașterea și încurajarea acțiunii educative oferite de societatea civilă.

Există variațiuni semnificative în repartiția finanțării publice și private pe instituții educaționale, considerându-se însă că finanțarea publică este peste 50%.

Orientări ale reformei finanțării educației

Reforma finanțării educației, a învățământului, reprezintă o componentă a reformei educației în general, pe de o parte, și a

reformeii sistemelor și mecanismelor financiare de finanțare, pe de altă parte.

În acest sens, reforma finanțării educației implică o abordare coerentă și consistentă cu nevoile formării capitalului uman și cu cerințele implicării financiare directe a beneficiarilor și utilizatorilor de educație, delimitându-se următoarele aspecte definitorii.

Individul este propriul stăpân al cunoștințelor, competențelor și abilităților sale

Individul investește în el, în educația și pregătirea sa, el decide dacă utilizează sau nu cunoștințele, competențele și abilitățile obținute prin educație, când și cum le utilizează. Individul beneficiază deci de educația sa, însă de asemenea suportă costurile și își asumă riscurile unei investiții inadecvate de timp, efort și bani pentru educație. Deoarece se poate considera că *individul își cunoaște cel mai bine potențialul*, ce trebuie să învețe și cum își poate utiliza cel mai bine cunoștințele și abilitățile obținute prin educație, este normal că el nu poate fi obligat să fie educat sau pregătit într-un anumit mod special sau forțat să utilizeze ceea ce a învățat.

Dificultățile individului de a-și finanța educația și pregătirea

Deoarece indivizii și familiile lor nu au adesea bani pentru a-și finanța educația sau întâmpină dificultăți de a obține împrumuturi de la bănci, instituțiile de învățământ, de educație sunt în prezent finanțate, în principal, de către stat. Cunoscând importanța educației și instruirii și creșterea acestei importanțe într-o economie globalizată și în schimbare rapidă, se constată că indivizii, îndeosebi cei tineri, sunt incapabili să-și finanțeze singuri educația, fiind uneori nevoiți să-și demareze cariera profesională prin angajarea de datorii considerabile. Și, în acest sens, nu ar trebui să se accepte ca indivizii să înregistreze pierderi de bogăție sau neîmpliniri personale, din cauza faptului că nu-și pot valorifica cel mai bine talentele, înzestrările personale și, de asemenea, ca ceilalți membri ai societății să piardă bogăție, deoarece unii indivizi nu le pot oferi servicii calificate. Totodată, societatea ca întreg, va pierde dacă ea va accepta să se întâmple așa ceva, va pierde mai întâi în competitivitate, și mai apoi chiar în coeziunea socială și pace.

Consecințele unității instituționale în producția, finanțarea și controlul educației.

Problema constă în faptul că, cele mai multe sisteme de finanțare publică au caracteristici care generează *creșterea cererii de educație formală* și de pregătire, în condițiile unui nivel de eficiență necorespunzător și ale *distorsiunii structurale a educației*, deoarece indivizii nu cunosc care sunt costurile serviciilor de educație și instruire pe care le primesc, nici nu suportă aceste costuri în mod individual. Costurile nu sunt un element al analizei cost-beneficiu individuale, personalul didactic fiind interesat de creșterea ofertei de educație, putând astfel ușor să-și mărescă salariile peste acelea de pe piețele competitive. Finanțarea și furnizarea educației sunt amestecate, statul național, în cea mai mare parte, oferind educație, *finanțând-o în mod instituțional*, aceasta generând probleme monopolistice, deficiențe în detectarea talentelor și potențialului individual, indentificării schimbării, precum și menținerii relativ stabile a cererii de abilități și competențe speciale și de bază. Sindicatele didactice și instituțiile publice care produc, finanțează și controlează educația sunt interesate în protejarea acesteia împotriva concurenței din afară, privată sau internațională.

Rolul potențial al coordonării internaționale

În acest context, coordonarea instituțională la nivel internațional, supranațional își poate afirma rolul său de valoare adăugată: nu prin armonizare, nu prin reducerea competenței guvernelor naționale, ci prin distribuirea de fonduri în cadrul programelor educaționale sau printr-o bancă a oportunităților educaționale. În concluzie, guvernele naționale și cetățenii lor, ca plătitori de impozite, vor câștiga, dacă ei urmează sisteme educaționale și părți din ele în competiție liberă la nivel internațional, astfel ca indivizii să fie cel mai bine educați, pregătiți, recalificați.

Costurile sociale ale protecționismului educațional

Practic, primul pas este acela ca instituțiile internaționale coordonatoare să demonstreze că guvernele, plătitorii de taxe și indivizii *vor câștiga prin competiția deschisă a sistemelor de educație*, și aceasta prin creșteri de productivitate, reducerea costurilor, mai buna fundamentare informațională a deciziilor celor educați, a

instituțiilor de învățământ, a utilizatorilor celor educați, prin creșterea flexibilității și inovației și, în final, printr-o mai bună compatibilizare a competențelor create cu cererea acestora pe piața muncii.

Câștigurile generate de o piață educațională și de pregătire deschisă

Trebuie subliniat că piața educațională supranațională, de exemplu regională la nivel european, oferă o șansă acelor care își pot finanța educația și pregătirea peste graniță, aceștia putând să-și aleagă instituția de învățământ sau de instruire, statele nefiind nevoite, de exemplu, să-și echilibreze intrările și ieșirile numărului de studenți, piața și instituțiile interesate implicate realizând aceasta conform unor programe speciale.

Sistemele naționale de educație și părți din acestea vor fi supuse, în acest fel, unei presiuni evidente de a acționa și reacționa, de a-și orienta programele, de a sonda mai atent piața muncii, nevoile utilizatorilor, de a estima ce poziție pot atinge.

Inițiativa unei schimbări, în sensul finanțării cererii de educație și pregătire

Calea eficientă pentru a realiza această schimbare constă, pe de o parte, în a comuta sistemul de finanțare a educației spre finanțarea cererii și, pe de altă parte, în a delimita între finanțarea educației (adică, de a rezolva problema așa numitelor deficiențe ale pieței de capital în finanțarea investițiilor în educație) și problema subvențiilor acordate de către stat educației.

Reducerea deficiențelor pieței educaționale implică faptul că guvernele trebuie să fie mai interesate de o educație a cetățenilor cât mai bună, decât de administrarea propriilor sisteme de educație, ceea ce înseamnă *stabilirea regulilor, supravegherea competiției, protejarea beneficiarilor direcți și indirecti împotriva informațiilor false și fraudelor.*

Punctul de pornire: facilitarea utilizării pieței de capital pentru investiții în educație

Un punct de pornire îl poate constitui *finanțarea de către firme și companii a instruirii și pregătirii angajaților* sau viitorilor lor angajați și, de asemenea, *prefinanțarea costurilor* acestor forme de educație

atunci când aceste costuri depășesc capacitatea financiară a angajatului în perioada pregătirii sau contractului. Costurile cu educația, astfel prefinanțate de către firmă, vor putea fi *acoperite din veniturile viitoare ale angajatului* care a beneficiat de prefinanțare, venituri obținute din prestarea activităților mai calificate. Acordarea acestor împrumuturi angajaților (prefinanțare) de către firme și nu de către bănci este facilitată de faptul că firmele cunosc mai bine caracteristicile personale ale celui instruit, ele cunosc de ce abilități și competențe au nevoie, ele cunosc dacă cel educat va fi sau nu corespunzător cerințelor companiei, dacă va fi sau nu capabil să obțină abilitățile și competențele vizate prin instruire și să le utilizeze. *Asumarea de către firme a rolului de finanțator al educației, instruirii* poate implica chiar angajarea de împrumuturi, de către acestea, pe piața de capital pentru a investi în capitalul uman, în îmbunătățirea abilităților și competențelor acestuia, în perspectiva adaptării rapide la schimbările tehnologice și structurale viitoare.

Acest sistem de finanțare a educației poate fi aplicat la nivel național, dar mai ales internațional, cei astfel instruiți și pregătiți putându-se deplasa de la o firmă la alta în spațiul național sau internațional, conform abilităților și competențelor dobândite. În acest sens, poate fi promovată *cooperarea internațională*, pe regiuni mai mult sau mai puțin extinse, între instituții interesate, private (bănci, companii de asigurări etc) sau publice, care să garanteze aplicarea acestui sistem de finanțare. În cadrul acestui sistem, cei care doresc să frecventeze o instituție de învățământ din afara spațiului național pot transfera, prin propria alegere, costurile medii către instituția aleasă prin certificate (vouchere) sau plăți complet deductibile fiscal.

Finanțarea educației în țările în curs de dezvoltare Situția existentă

Educația este o investiție productivă din punct de vedere economic și social.

În multe țări în curs de dezvoltare educația este finanțată și asigurată preponderent ce către stat, expansiunea educației depinzând de dimensiunea resurselor fiscale.

În ultimii ani, totuși, condițiile economice adverse și accentuarea competiției intersectoriale pentru fonduri publice au redus semnificativ capacitatea guvernelor de a finanța expansiunea educației. În același

timp, contribuțiile financiare potențiale ale familiilor sunt limitate de obligațiile financiare curente, consecința fiind o *subinvestire în educație* și imposibilitatea familiilor de a plăti pentru asigurarea educației copiilor și tinerilor. În țările în care populația crește rapid ratele de școlarizare adesea se reduc, afectând dezvoltarea viitoare a educației, a capitalului uman.

Aranjamentele financiare actuale duc, de asemenea, la o *inadecvată alocare a cheltuielilor publice către educație*. Este evident că educația are efecte asupra veniturilor și asupra productivității, efecte diferențiate, astfel că un dolar investit în educația de nivel înalt, specializată, generează efecte semnificativ mai mari decât un dolar investit în educația de nivele mai scăzute.

În țările în curs de dezvoltare învățământul centrat pe o pregătire mai ridicată, pe o educație specializată este greu de finanțat de către guverne, cu toate că investiția într-o asemenea educație specializată generează venituri mai înalte decât investiția în celelalte forme de educație și, în plus, alocarea resurselor guvernamentale existente este necorespunzătoare, pe fondul existenței unei puternice *penurii de specialiști pe piața muncii*.

Totodată, *resursele alocate nu sunt folosite eficient*, în multe țări în curs de dezvoltare cheltuielile publice fiind canalizate către instituțiile de învățământ conform unor standarde care nu încurajează folosirea lor eficientă. Regulile birocratice, scala plăților, alocarea resurselor pentru alte destinații sunt astfel fixate încât instituția de educație dispune de o *libertate bugetară redusă*. Mai mult, *principiile învățământului* au o flexibilitate insuficientă pentru a permite adaptarea normelor centralizate (referitoare la calificarea cadrelor didactice, programele de învățământ, conținutul disciplinelor etc.) la condițiile locale. Această problemă este accentuată de lipsa de competiție dintre instituțiile de învățământ, managerii acestora fiind insuficient motivați să găsească cele mai eficiente căi pentru a furniza tipul de educație pe care-l doresc beneficiarii de educație.

Finanțarea relativ uniformă a tuturor instituțiilor de învățământ este inadecvată și ineficientă. Deși multe țări promovează libertatea educației, *accesul liber la învățământ*, indivizii talentați, dotați din familiile sărace pot cu greu să accedă la educație, deoarece aceștia nu-și pot permite să aloce o parte din venitul lor pentru transport, cazare, cărți etc., *lipsa pieței creditului* pentru educație contribuind la agravarea acestei probleme. Deoarece familiile și indivizii săraci nu se pot împrumuta, în contul veniturilor lor viitoare, pentru a-și finanța

educația, cei mai mulți renunță, locurile lor fiind ocupate de către alții, mai puțin motivați și mai puțin dotați.

Opțiuni de remediere

Pentru remedierea acestei situații pot fi promovate *alternative de finanțare*, în acest articol dezvoltând *trei opțiuni care pot contribui la creșterea resurselor financiare* destinate educației, pot îmbunătăți folosirea lor și pot asigura un acces mai echitabil la educație.

Aceste opțiuni implică *gradualitatea, etapizarea* folosirii și adaptarea conținutului la condițiile locale ale țării considerate, cele trei opțiuni fiind:

1. *recuperarea costurilor publice* cu educația înaltă, specializată și *realocarea cheltuielilor* guvernamentale cu educația spre nivelurile care produc cele mai înalte venituri, beneficii sociale;

2. *dezvoltarea pieței creditului* pentru educație, împreună cu *acordarea selectivă a burselor*, a granturilor, în special pentru educația specializată, înaltă;

3. *descentralizarea managementului educației și încurajarea expansiunii finanțării private și comunitare a educației.*

Recuperarea costurilor și realocarea resurselor

În cazul educației superioare, mai înalte, pot fi introduse sau majorate taxele. În țările în care studenții beneficiază în mod gratuit de educație superioară și de alocații pentru cheltuieli adiționale, de existență, un prim pas îl constituie *reducerea acestor alocații și restricționarea lor pentru studenții cu venituri mari*. Un al doilea pas îl constituie *recuperarea cel puțin a unei părți din costurile destinate educației înalte*, aceste măsuri putând genera venituri substanțiale, fără a reduce cifra de școlarizare.

În unele țări, legislația privind cheltuielile publice destinate învățământului secundar generează, de asemenea, *ineficiență și inechitate socială* și, în acest sens, în funcție de condițiile locale, poate fi justificată promovarea unei politici a recuperării costurilor ridicate din învățământul secundar.

Resursele fiscale astfel majorate pot fi *reinvestite acolo unde beneficiile sociale sunt mai înalte*, cum ar fi în educație, deoarece beneficiile sociale din investițiile adiționale în educație sunt comparabile cu veniturile generate prin investiții alternative în capital fizic sau

infrastructură. Orientarea acestor investiții spre educație are și un sens politic: politicile de recuperare a costurilor sunt, în general, nepopulare, însă orientarea acestor investiții spre educație va echilibra costurile, majorând fondurile alocate educației, în sectorul educației profitabilitatea investiției variind în funcție de nivelul educației.

O dată cu creșterea recuperării costurilor în învățământul secundar și superior resursele totale, private și publice, alocate educației cresc, această politică permițând o *realocare a cheltuielilor publice spre tipurile și nivelurile de educație care generează beneficii sociale mai înalte*. Orientarea spre o finanțare privată mai substanțială contribuie la îmbunătățirea calității selecției elevilor și studenților, a performanțelor acestora, având astfel o motivație mai ridicată pentru educația lor.

Totodată, această politică va *îmbunătăți echitatea socială*, dacă finanțările suplimentare vor fi orientate spre nivelurile mai joase de educație, spre învățământul secundar și profesional, unde grupurile sociale cu venituri mai joase sunt mai larg reprezentate.

În conjuncție cu recuperarea crescută a costurilor poate fi utilizată *acordarea selectivă a burselor* cu scopul de a proteja accesul la educație postprimară al indivizilor dotați, din familiile mai sărace.

Acordarea de împrumuturi și selectivitatea burselor

În cazul învățământului superior, este de dorit complinirea orientării spre finanțarea privată sporită cu *facilitarea accesului studenților la împrumuturi și selectivitatea burselor*, împrumuturile mărind posibilitățile studenților de a-și finanța studiile în contul veniturilor viitoare.

Selecția în învățământul superior nu trebuie să fie limitată la studenții care dispun de resursele necesare în momentul școlarizării și, pentru a evita favorizarea unei asemenea selecții, guvernul ar trebui să ofere o școlarizare amplă și să finanțeze studiile și cheltuielile necesare existenței în timpul acestora. Însă o asemenea schemă generoasă de școlarizare nu este sustenabilă pe termen lung, o creștere a numărului de studenți cu venituri mici în învățământul superior devenind prohibitivă din punct de vedere fiscal. Astfel, un însoțitor, un complement mai adecvat al creșterii recuperării costurilor este facilitarea accesului studenților la împrumuturi, cuplată cu selectivitatea burselor, care sunt acordate pe baza nevoilor economice și a potențialului instituțiilor de învățământ. O asemenea

combinație ar permite stimularea performanțelor tuturor studenților din învățământul superior și, de asemenea, ar contribui la ușurarea poverii financiare a studenților din familiile sărace.

Prin capacitatea studenților și a familiilor lor de a *finanța studiile curente în contul veniturilor viitoare*, împrumuturile încurajează investițiile educaționale. Dacă veniturile generate de educația înaltă sunt ridicate, utilitatea și disponibilitatea împrumuturilor acordate studenților vor duce la creșterea cererii de educație înaltă care, la rândul ei, va duce la *creșterea fluxurilor financiare private către educație*.

De regulă, guvernele vor trebui să furnizeze o parte din fonduri sau să garanteze fondurile pentru programele de învățământ, deoarece riscurile și costurile reclamate de aceste împrumuturi acordate studenților pot fi prea mari pentru băncile private, care în caz contrar sunt nevoite să folosească rate ale dobânzii prohibitive.

Descentralizarea managementului

În unele țări în curs de dezvoltare *managementul învățământului public este foarte centralizat și guvernul restricționează funcționarea învățământului local (comunitar) și privat*. Asemenea restricții sunt determinate de dorința și nevoia de a menține controlul strict al taxelor, programelor de învățământ, calificărilor și salariilor cadrelor didactice, acreditărilor. Atunci însă când este conformă sistemelor politice existente, prohibirea învățământului privat este adesea relaxată. Alte restricții, care vizează administrarea și finanțarea învățământului privat, sunt promovate cu scopul de a crește eficiența învățământului, o astfel de supraveghere putând fi necesară pentru a contracara operațiunile frauduloase, pentru a menține standardele, pentru a promova un învățământ unitar. Dar controalele prea strânse descurajează învățământul privat și local de a contribui la dezvoltarea educației, relaxarea acestor controale putând duce la *mobilizarea resurselor financiare locale și private* pentru educație, fără a crește excesiv povara fiscală a guvernelor.

Descentralizarea mai semnificativă, care include și orientarea spre învățământul local și privat, trebuie să contribuie la *îmbunătățirea eficienței învățământului prin încurajarea competiției între instituțiile de învățământ*, care va duce la creșterea volumului serviciilor educaționale, la scăderea costurilor, la creșterea posibilităților de alegere ale beneficiarilor de educație.

Această politică sugerează relaxarea, și nu abrogarea, autorității guvernului central, *eficiența educației crescând odată cu creșterea responsabilității managerilor.*

În majoritatea țărilor în curs de dezvoltare, schimbările în finanțarea educației, în sensul celor sugerate mai sus, pot îmbunătăți eficiența și echitatea educației. Însă, pentru aceasta se impune o abordare mai analitică, cu scopul de a elabora o politică adecvată condițiilor specifice din fiecare țară și, în acest sens, se impune *focalizarea pe anumite aspecte*, precum:

- sursele majore ale ineficienței în sistemele actuale de asigurare și finanțare a educației;
- modul în care este promovată echitatea socială prin aranjamentele financiare existente;
- posibilitățile de recuperare a costurilor;
- magnitudinea maximă a veniturilor suplimentare;
- posibilitățile de finanțare ale beneficiarilor de educație;
- îmbunătățirea eficienței și echității prin alternativele de finanțare promovate.

Politica sugerată, prin opțiunile de finanțare prezentate mai sus, poate avea efecte pozitive substanțiale pe termen scurt și pe termen lung. Însă implementarea acestei politici poate întâmpina *dificultăți*, determinate de: tradiția existentă în ceea ce privește libertatea învățământului; regimul politic din fiecare țară; limitele instituționale.

Pentru a favoriza implementarea politicii, aceasta trebuie etapizată, acordând prioritate reformelor politice care reclamă costuri relativ mai mici.

Secvențializarea și ritmul implementării poate diferi de la țară la țară, însă obiectivul este același: *îmbunătățirea eficacității și echității educației, a învățământului.*

Palierele finanțării diferențiate a educației

Reluând și adâncind tema raportului public-privat în finanțarea educației, a învățământului, aceasta poate fi abordată adecvat numai în condițiile considerării procesului școlar de învățământ ca o *ierarhie concentrică de câmpuri educaționale*, care oferă produse și servicii educaționale diferite ca natură, conținut și finalitate. Această ierarhie divide procesul de învățământ în *patru paliere circumscrise*, fiecare palier dispunând de specificități care vor trebui să fie luate în considerare în distribuirea costurilor educaționale, specificitatea

fundamentală constând în produsul educațional furnizat, și respectiv în serviciile educaționale atașate.

Cele *patru paliere educaționale* ale învățământului sunt:

1. *Învățământul educativ*, în care predomină *formarea comportamentelor*, a caracterelor, a deprinderilor, atitudinilor necesare adaptării fundamentale a individului la cerințele socializante ale comunităților, acest palier fiind o prelungire și o finalizare a educației familiale, reprezentând educația de bază a individului.

Generând beneficii individului, îndeosebi prin crearea condițiilor accesului la celelalte paliere, acest palier de bază creează *venituri societale, comunitare*, un individ bine educat (conform valorilor acceptate și promovate în mod real în societate) fiind un *bun social pozitiv*, dar și o *investiție socială necesară*. Veniturile sociale impun costuri sociale și, în acest sens, *finanțarea educațională* pe acest palier trebuie să fie *preponderent publică*, dar și familială (asigurându-se echitatea socială prin subvenții, ajutoare etc). Eficiența se va regăsi în capitalul educațional furnizat, în calitatea individului ca persoană socializabilă, externalitățile pozitive oferite de acest palier reclamând o intervenție financiară masivă a statului, în intersul public, finanțare prioritar publică, centralizare și reglementare a programelor de pregătire etc.

2. *Învățământul formativ*, în care predomină pregătirea cultural-cognitivă a indivizilor, *formarea cunoștințelor*, a capacităților de a învăța de a-și apropria selectiv și adaptativ bunurile cultural-civilizatoare, conferind indivizilor abilități de integrare și personalizare în viața socială. Este evident că în cadrul acestui palier se asigură cultura generală a indivizilor, centrată pe cunoștințe și abilități formative, pe formarea disponibilităților și a capabilităților necesare instruirii și calificării viitoare, pregătirii pentru asumarea de statute și roluri sociale.

Dacă beneficiile private, individuale, preponderent nemonetare, sunt evidente, beneficiile sociale sunt totuși esențiale, un individ bine format oferind potențialități instructiv-calificaționale mult mai mari decât unul neformat, caracterul formativ al actului de învățământ pe acest palier fiind diferențiat. Externalitățile sunt comparative cu cele de la primul palier, însă de altă natură și cu alte finalități, oferind deschideri potențiale relevante.

Intervenția financiară publică necesară și oportună trebuie să permită însă afirmarea pieței educaționale, atât la nivelul cererii, cât și la cel al ofertei educaționale. *Consumatorul de educație*, de formare

prin învățământ, poate alege dintr-o diversitate de oferte, privind pregătirea, funcționarea, formele de realizare etc., în timp ce ofertantul se confruntă cu un mediu concurențial, reglementat de către stat.

Învățământul privat sau public, descentralizat sau centralizat, general, specializat sau compactizat etc. reprezintă modalități de formare care implică costuri private sau publice diferite în condițiile unei *finanțări educaționale distributive* (stat, familie, organizații, individ etc.).

3. *Învățământul instructiv*, orientat spre *formarea competențelor*, spre calificare și profesionalizare, individul instruindu-se pentru o posibilă viitoare profesiune, calificându-se pentru a face ceva. Este palierul, segmentul educațional, care generează *oferta pieței educaționale*, ofertă care se confruntă cu o cerere puternic determinată de cerințele pieței muncii.

Evident, cererea educațională instructiv-calificațională pe acest palier se circumscrie și altor motivații decât cerințele pieței muncii, însăși oferta educațională formând, modelând adesea cererea, dezacordul dintre oferta educațională și cererea calificațională și profesională a pieței muncii amendând, de multe ori, adecvarea cererii educaționale.

Indiferent de veriga *lanțului educațional* la care se regăsește, acest palier al învățământului generează, prin excelență, *beneficii, venituri private, individuale*, imediate sau așteptate, corelându-se cu productivitățile, retribuțiile și externalitățile activităților economice în cadrul cărora indivizii calificați își au locurile de muncă.

Din perspectivă economică, finalitatea procesului educativ realizat pe acest palier, adecvarea sa la cerințele sociale și economice este evaluată pe piața muncii, dar și prin performanțele sistemului economic.

Veniturile societale se exprimă, preponderent, prin *veniturile organizaționale*, și prin acestea chiar individuale și, împreună cu veniturile private, reclamă o *finanțare preponderent privată*, sub cele două forme: învățământ privat, posibil subvenționat parțial public; și învățământ public, parțial finanțat privat.

Problema pieței este primordială pe acest palier și, în acest sens, și problemele concurenței, ale alternativelor, ale autonomiei, ale surselor de finanțare, ale utilizării capitalului educațional etc.

Alegerea aparține consumatorilor, beneficiarilor, oferta educațională reprezentând o decizie autonomă a producătorilor de produse și servicii educaționale (medie sau superioare), cererea de

capital educațional fiind generată de firme și organizații, deci cerere privată, statul putând beneficia de atributele reglementării (permissive) și ale condiționării (instituționale).

4. *Învățământul adaptativ*, componentă profesională a educației continue, constituie o formă a învățământului organizat, cu un conținut școlar evident, care permite adecvarea cunoștințelor și competențelor, dar și a comportamentelor angajaților, ocupați sau neocupați, la cerințele locurilor de muncă, ale pieței muncii în continuă modificare.

Oferind o *pregătire comandată*, o instruire punctuală, acest palier permite adâncirea calificării, consolidarea profesională, recalificare activă sau extinderea pregătirii, asigurând adaptarea capitalului educațional la cerințele individuale, organizaționale și societale. Pe acest palier sunt generate venituri preponderent, adesea exclusiv, private, individuale, care pot facilita și eventuale venituri organizaționale, societale și, în acest sens, costurile, și deci finanțarea, sunt *prioritar individuale și organizaționale*, externalitățile regăsindu-se la nivelul locului de muncă sau, asociativ, la nivelul comunităților.

Bibliografie

1. Berthold Wigger; Risk, resources and education: public versus private financing of higher education; <http://www.inf.org/external/pubs/ft/wp/1999/>
2. Bray Mark; The costs and financing education: trends and policy implications; http://www.gse.pku.edu.cn/lib/gse_lib/edu-search/e_publication/e_pub/costs_financing.pdf
3. Fernandez Alfred; La liberte d'enseignement et son financememnt pour l'Europe millenaire; <http://209.85.129.132/search?q=cache:E9/7pmqQjRUJ:www.oidel.ch/fracais/Publication>
4. Tardif Claude Jean; Le financement de l'education, une question politique; <http://chcsq.qc.net/sites/1676/options>
5. Uusitalo Roope; Essays in economics of education; <http://www.oecd.org/dataoecd/4/38/37576324.pdf>
6. Wadan Narse; Critical issues in the financing of education. An outcomes approach; <http://www.usp.con.fj/fileadmin/files/Institutes>
7. * * * ; Education financing in developing countries: level and sources of funds; <http://info.worldbank.org/etools/docs/librarz/94814/education>
8. * * * ; La financement de l'education: legitimize economique et contestation de l'intervention publique; <http://commonweb.unifr.ch/artsdean/pub/gestens/f/as/files/4655/13455073514.pdf>