

ALOCAȚIILE BUGETARE PENTRU EDUCAȚIE – O INVESTIȚIE ÎN CAPITAL UMAN

BUDGET ALLOCATIONS FOR EDUCATION - AN INVESTMENT IN HUMAN CAPITAL

DOI: 10.5281/zenodo.3875035

CZU: 336.531.2:371

Tatiana MANOLE,
doctor habilitat în economie, profesor universitar,
Universitatea Tehnică a Moldovei, FIEB, DEM

SUMMARY

This article investigates the process of financing general and secondary education in the Republic of Moldova from the state budget. Dynamics research (2014-2020) shows that the standard cost for a weighted student is increasing, although the number of students is slowly decreasing. The state policy in the field of education in the Republic of Moldova is oriented towards ensuring quality and performance. The sustainable development of this field is based on the principle that the most important investment is in human capital.

Keywords: *standard cost per weighted student, value norm, budget, budget classification, functional criterion, main functional groups, budget allocations, human capital.*

REZUMAT

În acest articol este cercetat procesul de finanțare a învățământului primar și secundar general în Republica Moldova din mijloacele bugetului de stat. Cercetările în dinamică (2014-2020) demonstrează că costul standard pentru un elev ponderat este în creștere, deși numărul de elevi este în descreștere lentă. Politica statului în domeniul învățământului în Republica Moldova este orientată spre asigurarea calității și performanței. Dezvoltarea sustenabilă a acestui domeniu are la bază principiul că cea mai de seamă investiție este aceea în capitalul uman.

Cuvinte-cheie: *cost standard per elev ponderat, normativ valoric, buget, clasificare bugetară, criteriul funcțional, grupe principale funcționale, alocații bugetare, capital uman.*

„Cel mai de preț din tot capitalul este acela investit în ființa umană”

Alfred Marshall, Principles of Economics,
citat după Gary S. Becker „Capitalul uman”

Introducere. În societatea modernă, politicile educaționale au drept scop să asigure excelența, sub toate aspectele ei, la toate treptele și nivelurile sistemului de educație, prin promovarea mecanismelor de asigurare a calității programelor de studii și a instituțiilor

în care acestea sunt oferite. Mecanismele de asigurare a calității au menirea de a oferi beneficiarilor și publicului larg încrederea în faptul că societatea beneficiază de servicii educaționale de calitate, care aduc progres economic și social pentru toți cetățenii.

Educația reprezintă o prioritate națională și factorul primordial al dezvoltării durabile a unei societăți bazate pe cunoaștere. Prin politica sa în domeniul educației, statul asigură dreptul fundamental la educație, indispensabil pentru exercitarea celorlalte drepturi ale omului; implementarea mecanismului de bază de formare și dezvoltare a capitalului uman.¹

Politica în domeniul educației în Republica Moldova este orientată spre asigurarea calității studiilor, iar *sistemul de educație al Republicii Moldova, în conformitate cu Strategia Educației 2020, este accesibil tuturor cetățenilor, oferă educație de calitate, relevantă pentru societate și economie, în condiții de eficiență economică.*

Conținut de bază.

Bugetul de stat – sursa principală de finanțare a nevoilor sociale. Bugetul este considerat un instrument privilegiat al politicii atât din punctul de vedere al mijloacelor alocate, precum și cel al realizării obiectivelor fundamentale politice cu impact social.

Astfel, putem constata că bugetul, în primul rând, cel de stat, vizează activitatea economică atât pe ansamblu, cât și la nivel local, prin subvenții și transferuri. El poate afecta, practic, întreaga politică economică, cuprinzând: politica de reglare conjuncturală, politica monetară și financiară, prin fiscalitate și prin împrumuturi, echilibrul balanței de plăți curente și politica de export, politica de prețuri, politica industrială, politica culturală, politica veniturilor, politica amenajării teritoriului, urbanizarea și formarea profesională. Prin urmare, bugetul reprezintă actul cel mai important din viața publică, el constituie strategia fundamentală a statului de planificare și

de supraveghere a activității economico-financiare, iar deciziile bugetare sunt acte de esență politică.

În procesul pregătirii proiectului de buget se manifestă o atenție sporită față de cheltuielile publice din partea „ministerelor cheltuitoare” și în ansamblu din partea societății. E știut, însă, că resursele sunt limitate, iar cele financiare nu fac excepție. Din aceste considerente, în practica bugetară a țărilor avansate se încearcă preconizarea unei noi utilizări a instrumentelor bugetare, îndeosebi a instrumentului bugetar al cheltuielilor publice, în sensul unei limitări sau a unei restricționări. Aplicarea în procesul fundamentării cheltuielilor publice a metodelor moderne ale analizei pe obiective a permis o mai bună raționalizare a bugetului.

Prin urmare, bugetul reprezintă un instrument de stabilizare economico-financiară, prin care administrația publică asigură servicii publice de calitate, asigură protecția socială a cetățenilor, fiind totodată o formă concretă de manifestare a finanțelor publice și de înfăptuire a politicilor financiare, constituind mijlocul principal prin care se formează veniturile bugetare și prin care se efectuează cheltuielile bugetare.

Aprecierea efectelor intervenției statului în viața socială și în economie presupune cunoașterea, mai întâi, a volumului cheltuielilor publice alocate de organele centrale și locale de stat din fondurile publice de resurse financiare pentru nevoi economico-sociale.

Pentru o înțelegere mai bună a analizei bugetului de stat la cheltuieli, vom prezenta *Clasificația bugetară*.² Clasificația bugetară reprezintă un instrument de sistematizare, urmărire și control al realizării veniturilor și efectuării cheltuielilor

¹ Codul Educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17 iulie 2014. Titlul I. (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 319-324 din 24 octombrie 2014).

² Republica Moldova. Ministerul Finanțelor. ORDIN Nr.208 din 24 decembrie 2015 privind Clasificația bugetară. (Publicată: 31.12.2015 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 370-376 art. 208.). Cu modificări și completări ulterioare.

bugetare care cere impunerea unei ordine în gruparea veniturilor pe surse de proveniență și a alocațiilor bugetare pe categorii de cheltuieli după conținut economic. Ea este importantă și necesară pentru promovarea politicilor, identificarea alocării resurselor pentru sectoare și identificarea activităților Guvernului.

Clasificația este, de asemenea, necesară pentru stabilirea responsabilității în ceea ce privește respectarea politicilor și performanțelor și a administrării zilnice a bugetului, inclusiv a banului public.

Cele mai cunoscute sisteme de clasificare sunt „Clasificația funcțiilor guvernului (COFOGY)”, elaborată de către Organizația Națiunilor Unite (ONU) și „Clasificația statisticilor financiare guvernamentale (GFS)” elaborată de către Fondul Monetar Internațional (FMI).

Sistemul de clasificare bugetară aplicat în Republica Moldova, aprobat în 2015, este în conformitate cu sistemul ONU și FMI și include 5 segmente:³

1. Clasificația organizațională, pentru responsabilitate;
2. Clasificația funcțională, pentru analiză istorică și formarea politicilor;
3. Clasificația programelor, pentru formarea politicilor și responsabilitatea performanțelor;
4. Clasificația economică, pentru controlul cheltuielilor elementelor-rând;
5. Clasificația surselor (fondului), pentru sursa de finanțare.

Cheltuielile sistemului bugetar se sintetizează cu ajutorul a trei componente:

1. Clasificația funcțională a cheltuielilor bugetare;
2. Clasificația organizațională a cheltuielilor bugetare;
3. Clasificația economică a cheltuielilor bugetare.

Deoarece elaborarea Bugetului de Stat și a celor locale în Republica Moldova, la partea de cheltuieli, se face în baza Clasificației cheltuielilor publice pe baza criteriului funcțional, vom prezenta Grupele Principale de funcții care vor fi finanțate din Bugetul de Stat.

Grupele principale conform Clasificației funcționale a cheltuielilor bugetare se prezintă astfel:

- 01 Servicii de stat cu destinație generală;
- 02 Apărare națională;
- 03 Ordine publică și securitatea națională;
- 04 Servicii în domeniul economiei;
- 05 Protecția mediului;
- 06 Gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale;
- 07 Ocrotirea sănătății;
- 08 Cultură, sport, tineret, culte și odihnă;
- 09 Învățământ;
- 10 Protecție socială.

Un domeniu foarte important de finanțare bugetară este educația, investițiile în capitalul uman.

Conform Strategiei Guvernului Republicii Moldova privind finanțarea sustenabilă a învățământului public constatăm că alocațiile bugetare pentru învățământ cresc din an în an. Cercetările noastre confirmă această dinamică ascendentă în baza analizei finanțării învățământului primar și secundar general în baza costului standard per elev ponderat, prin majorarea cuanturilor valorice pentru un elev ponderat și pentru o instituție din mijloacele bugetului de stat pentru anii 2014-2020 (vezi tabelul 1).

2. Cea mai de seamă investiție este cea în capitalul uman. (BECKER, Gary Stanley. *Human Capital*)

Învățarea este un proces foarte înde-

³ Clasificația bugetară. Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 208 din 24 decembrie 2015 „Privind Clasificația bugetară” se operează următoarele modificări și completări...(MO al RM Nr. 59-65 din 22 februarie 2019; MO al RM nr. 119-131 din 5 aprilie 2019; MO al RM Nr. 132-138 din 12 aprilie 2019.)

lungat, proces efectuat în permanență de individ, proces petrecut de-a lungul vieții unui om. Dar acest proces cere costuri pentru întreținerea lui. Aceste costuri sunt plasamente de capital în ființa umană. Plasamentul acesta de resurse financiare este o investiție în capital uman.

Capitalul uman cuprinde capitalul educațional, adică acele abilități dobândite de indivizi ca urmare a instruirii școlare și nu numai, și capitalul biologic, respectiv acele abilități fizice ale indivizilor, ce se reflectă în starea de sănătate a acestora.

Ca o categorie economică, capitalul uman poate fi analizat ca o estimare a abilității unei persoane de a produce venituri prin muncă. Dar în acest scop individul trebuie pregătit pentru a se include în societate, având o pregătire profesională.

Urmărind alocațiile bugetului de stat pentru învățământul public, pe perioada 2014-2020, ne dăm seama de eforturile Bugetului de stat pentru realizarea acestui obiect strategic, prezentat în Strategia „Educație 2020”⁴. Mai jos prezentăm

dinamica alocațiilor bugetare în acest scop pe perioada anilor bugetari 2014-2020.

Particularitățile privind elaborarea de către autoritățile administrației publice locale a proiectelor bugetelor locale pentru anul 2020 și a estimărilor pe anii 2021-2022. Anexa nr. 1 la circulara MF nr. 06/2 - 07 din 4 noiembrie 2019.

Din datele tabelului de mai sus constatăm că quantumul normativului valoric pentru un elev ponderat și pentru o instituție este mereu în creștere. Această creștere se explică prin influența mai multor factori:

- crește nivelul economiei naționale și apar resurse suplimentare care permit o creștere a sumei finanțărilor din bugetul de stat;
- alt factor este inflația monetară, care duce la creșterea prețurilor;
- un factor important este politica promovată de Guvernul Republicii Moldova în scopul îmbunătățirii calității educației, trecerea de la învățământul memorativ la învățământul bazat pe competențe.

Tabelul 1. Finanțarea învățământului preuniversitar în baza costului standard per elev (2014-2020), lei (MDL).

Normativul valoric	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 aprobat
Cuquantumul normativului valoric pentru un „elev ponderat”	6929,0	8771,0	9603,0	9803,0	10 445,0	11 218,0	13 247,0
Cuquantumul normativului valoric pentru o instituție	402 998,0	428 982,0	450 996,0	449 572,0	477 880,0	513 258,0	714 837,0

Sursa: Note metodologice privind elaborarea de către autoritățile publice locale a proiectelor de buget pe anii respectivi. MF al Republicii Moldova. Circulara privind elaborarea de către autoritățile administrației publice locale (APL) a proiectelor de buget pe anii respectivi.

⁴ Strategia de dezvoltare a educației pentru anii 2014-2020 „Educația 2020” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 345-351 din 14 noiembrie 2014).

- în Codul Educației este menționat că o prioritate pentru strategia sustenabilă a Guvernului Republicii Moldova este politica educațională.

Estimările de costuri (cheltuieli) sunt strict conform volumului de alocații pentru instituție, determinate conform formulei (vezi: Hotărârea Guvernului nr. 868 din 08.10.2014 privind finanțarea în baza de cost standard per elev a instituțiilor de învățământ primar și secundar din subordinea autorităților publice locale de nivelul al doilea cu modificări și completări intrate în vigoare de la 01.01.2020).⁵

Volumul alocațiilor pentru o instituție de învățământ se determină după următoarea formulă:

$V = (A \times N + B) \times K + R + I$, unde:

V- volumul alocațiilor pentru o instituție de învățământ;

A- normativul valoric pentru un „elev ponderat”;

N- numărul de „elevi ponderați” dintr-o instituție concretă de învățământ;

B- normativul valoric pentru o instituție de învățământ;

K- coeficientul unității administrativ-teritoriale, egal cu 0,95, care nu poate fi mai mic decât această valoare (maximum 3% pentru componența unității administrative-teritoriale de nivelul al doilea și maximum 2% pentru fondul educației incluzive);

R- alocații repartizate unei instituții de învățământ concrete în componența unității administrative-teritoriale;

I- alocații repartizate unei instituții concrete din fondul educației incluzive.

Volumul de alocații estimate conform formulei se suplimentează cu cheltuielile pentru alimentația elevilor.

Normativele valorice alocate din buget

cresc din an în an, deși numărul de elevi este în scădere.

După cum observăm, cuantumul normativ valoric pentru o instituție, în anii 2018-2020 este în creștere de la 477 880,0 lei în 2018, la suma de 714 837,0 lei în anul 2020. În sumă absolută această creștere constituie 236 957,0 lei sau creștere cu 149,59 puncte procentuale față de anul 2018.

Totodată, pentru acordarea dejunurilor calde elevilor, conform prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 234 din 25 februarie 2005 „Cu privire la alimentarea elevilor”, s-a luat în calcul numărul elevilor claselor I-IV, la situația din 1 octombrie 2018 (disponibil de facto la sfârșitul perioadei de gestiune), 171 zile de alimentație și norma de alimentație de 10,8 lei/zi pentru anul 2020 și, respectiv, 2021-20220.⁶

Totodată, cheltuielile au fost majorate cu costul măsurilor de politici salariale aprobate de Guvernul Republicii Moldova. Sunt efectuate transferuri de mijloace bănești și pentru alte activități școlare.

Mai jos vom face un calcul de finanțare a învățământului pentru o instituție concretă pentru anul bugetar 2019 și 2020, pentru a vedea creșterea de alocații bugetare pe această perioadă.

Calculul alocațiilor bugetare pentru anul bugetar 2019.

Numărul total de elevi – 1261

Normativul valoric per elev (A) – 11 218,0 lei

Normativul valoric per instituție (B) – 513

258,0 lei

I-IV: $544 \times 0,75 = 408$

Nr. de elevi:

V-IX: $459 \times 1,00 = 459$

Total: 1182 elevi ponderați

X-XII: $258 \times 1,22 = 315$

⁵ Sursa: gov.md/sites/default/files/document/lettachments/intr08164.pdf. Accesat: 27.03.2020. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 868/2014 privind finanțarea în bază de cost standard per elev a instituțiilor de învățământ primar și secundar general din subordinea autorităților publice locale de nivelul al doilea (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 319-324, art.930).

⁶ Particularitățile privind elaborarea de către autoritățile administrației publice locale a proiectelor bugetelor locale pentru anul 2020 și a estimărilor pe anii 2021-2022. Anexa nr. 1 la circulara MF nr. 06/2 -07 din 4 noiembrie 2019.

$$V = (A \times N + B) \times K + R + I$$

Formula 7 (6.4.)

$$V = (11\,218,0 \times 1182 + 513\,258,0) \times 0,95 = 13\,084\,287,3 \text{ lei.}$$

Concluzie. Instituția de învățământ concretă, care are un număr de elevi ponderați egal cu 1182, va primi alocații de la bugetul de stat în anul bugetar 2019 pentru finanțare în sumă de 13 084 287,3 lei, cu 901 610,8 lei mai mult decât în anul precedent (2018), sau cu 7,4 puncte procentuale.

La calcularea volumului alocației pentru liceul analizat, pentru anul bugetar 2019, această instituție nu a avut alocații din componenta raională (R) și nici alocații din fondul pentru educație incluzivă (I), de aceea acești parametri nu s-au regăsit în formula de calcul.

Calculul alocațiilor bugetare pentru anul bugetar 2020. Menționăm, că pentru anul 2020 au intervenit modificări legate de coeficientul de ponderare pentru clasele I-IV egal cu 0,83. La fel introducându-se normativ valoric și pentru filialele instituției de învățământ, dacă acestea există, în deosebi, pentru școlile mici cu un număr mai mic sau egal cu 91 de elevi.⁷

Numărul total de elevi fizic existenți – 1261

Normativul valoric per elev (A) – 13 247,0 lei

Normativul valoric per instituție (B) – 714 837,0 lei

Calculăm numărul de elevi ponderați.

Notă: Această instituție nu are filiale.

I-IV: $544 \times 0,83 = 452$

V-IX: $459 \times 1,00 = 459$

Total: 1226 elevi ponderați

X-XII: $258 \times 1,22 = 315$

Formula nr. 4 modificată prin HG se prezintă astfel:

$$V = (A \times N + B) + (B1 \times S1) \times K + R + I \quad 8(6.4.)$$

Rezolvare:

$$V = (13\,247,0 \times 1226 + 714\,837,0) + (B1 \times S1) \times 0,95 + 0 + 0 = 16\,107\,876,05 \text{ lei}$$

Notă:⁸ Calculele de finanțare a acestei instituții de învățământ concretă sunt efectuate în condițiile modificărilor HG 868/2014 și intrării lor în vigoare de la 01.01.2020, și anume:

- coeficientul de ponderare pentru clasele I-IV de la 01.01.2020 este de 0,83 în loc de 0,75,;

- formula a 4 se modifică prin suplimentarea finanțării filialelor (B1), astfel: „instituțiile de învățământ cu filiale vor beneficia de normativul valoric pentru o instituție (parametrul B) în volum de 100 % și pentru fiecare filială încă câte 100 % din volumul paramentului B1;

- instituțiile de învățământ (gimnaziale) care vor avea un număr egal sau mai mic de 91 de „elevi ponderați” vor putea activa doar ca filială a unei instituții cu personalitate juridică.

Concluzie. Instituția de învățământ concretă, care are un număr de elevi ponderați egal cu 1226 va primi alocații de la bugetul de stat în anul bugetar 2020 pentru finanțare în sumă de 16 107 876,05 lei, cu 3 023 588,75 lei mai mult decât în anul precedent 2019, calculat după sistemul vechi sau finanțările în anul 2020 au crescut cu 123,11 puncte procentuale față de anul 2019.

La calcularea volumului alocației pentru liceul analizat, pentru anul bugetar 2020, această instituție nu va avea alocații din componenta raională (R) și nici alocații din fondul pentru educație incluzivă (I), de aceea nu are filiale, de aceea acești parametri nu s-au regăsit în formula de calcul.

Analizând finanțările pentru liceul cu un număr de 1226 de elevi ponderați,

⁷ Sursa: gov.md/sites/default/files/document/lettachments/intr08164.pdf. Accesat: 27.03.2020. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 868/2014 privind finanțarea în bază de cost standard per elev a instituțiilor de învățământ primar și secundar general din subordinea autorităților publice locale de nivelul al doilea (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 319-324, art. 930).

⁸ Ibidem.

constatăm că finanțările sunt în creștere, bugetul de stat alocă sume tot mai mari pentru acoperirea cheltuielilor de învățământ. Aceasta trebuie să responsabilizeze managerii (directorii) instituțiilor de învățământ să utilizeze eficient banii publici.

Deoarece reforma învățământului în Republica Moldova nu a fost finisată până în prezent (anul 2019-2020), sunt încă multe școli mici (gimnazii), care din anumite motive obiective nu au fost transferate la șco-

lile de circumscripție. Unul din motive este: dacă localitatea în care este o școală mică se află la o distanță mai mare de 15 km de la școala de circumscripție, apoi această școală mică va rămâne, până se vor crea condiții pentru transportarea copiilor și a asigurării traiului în altă localitate a copiilor, școlile vor fi finanțate din bugetul de stat, fiind considerate filiale. Volumul alocațiilor va fi calculat în baza modificărilor HG nr. 868, intrate în vigoare de la 01.01.2020 (vezi explicațiile mai sus, expuse în notă).

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17 iulie 2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 319-324 din 24 octombrie 2014.
2. Strategia de dezvoltare a educației pentru anii 2014-2020 „Educația 2020”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 345-351 din 14 noiembrie 2014.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova „Privind modificarea Hotărârii Guvernului nr. 868/2014 privind finanțarea în bază de cost standard per elev a instituțiilor de învățământ primar și secundar general din subordonarea autorităților publice locale de nivelul al doilea (în vigoare de la 01.01.2020).
4. Particularitățile privind elaborarea de către autoritățile administrației publice locale privind elaborarea bugetelor locale pentru anul 2020 și estimărilor pe anii 2021-2022. Anexa nr. 1 la circulara MF nr. 06/2-07 din 4 noiembrie 2019.
5. Becker, Gary Stanley. Capitalul uman: o analiză teoretică și empirică cu referire specială la educație. București, All, 1997, 437 p. ISBN 978- 973-571-207-5.
6. Becker, Gary Stanley. Human Capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education. Third edition. The National Bureau of Economic Research. Chicago, 1993. ISBN 0-226-04120-47.
7. Ordin al Ministerului Finanțelor Republicii Moldova privind modificarea și completarea Clasificației bugetare: nr. 27 din 11 februarie 2019. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 59-65, p. 100-105.
8. Ordin al Ministerului Finanțelor Republicii Moldova privind modificarea și completarea Clasificației bugetare: nr. 62 din 5 aprilie 2019. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 132-138, p. 42.
9. Legea bugetului de stat pentru anul 2020 nr. 172 din 19-12-2019 (Publicat: 27-12-2019. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 393-399, art. 321.

Prezentat: 13 aprilie 2020.

E-mail: tatmanole@yahoo.com