

DOI: 10.5281/zenodo.3550691  
CZU 378.3(478)



## PUBLIC HIGHER EDUCATION FINANCING IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Tatiana Manole, ORCID ID: 0000-0002-9215-6808

Technical University of Moldova, Ștefan cel Mare str. 168, Chișinău, Republic of Moldova  
tatiana.manole@emc.utm.md

Received: 09.07.2019

Accepted: 11.09.2019

**Abstract.** This article investigates the new mechanism of higher education financing in the Republic of Moldova. This mechanism is based on the principle of differentiating the budgetary allocations according to the complexity of the study programs. The differentiation is based on distinct adjustment coefficients, which in fact are underlying the determination of the „standard per unit equivalent student cost”. We consider it an important step in financing higher education, which will differentiate the way of financing depending on the complexity of specialists' education for the country's economy.

**Keywords:** *standard cost per weighted student, standard cost per student equivalent unit, value amount, budgetary allocations, adjustment coefficient.*

### Introducere

În ultimele decenii tot mai des finanțările, în special în sectorul public, se fac în baza costului standard, deși sunt și mulți critici privind costurile standard, în temei din partea celor care promovează conceptul de costuri pe activități. Noi considerăm că conceptul de cost standard are dreptul la viață și utilizarea lui, în deosebi în sectorul public, este importantă și necesară. Costul standard este cu succes utilizat la finanțarea serviciilor publice din resursele bugetare, fiind un etalon științific de măsurare a cheltuielilor, a costurilor.

În deosebi, menționăm, că costurile normate, numite mai apoi costuri standard au fost numite și costuri bugetare.

Astfel, costurile ca un indicator financiar important, se află mereu în atenția cercetătorilor, căutându-se noi metode de eficientizare a costurilor și a cheltuielilor.

### Conținutul de bază

#### 1. Utilizarea costului standard per elev ponderat

În domeniul sistemului de învățământ în Republica Moldova costul standard per elev ponderat este utilizat cu succes din anul 2014 pentru învățământul preuniversitar. Se calculează costul standard per elev ponderat în baza formulelor de calcul care includ normativul valoric per elev ponderat și normativul valoric pentru o instituție de învățământ. Aceste normative valorice cresc din an în an (vezi tabelul 1).

Tabelul 1.

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

Normativul valoric	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 estimat
Cuquantumul normativului valoric pentru un "elev ponderat"-(A)	6929	8771	9603	9803	10445	11218	11986
Cuquantumul normativului valoric pentru o instituție-(B)	402998	428982	450996	449572	477880	513258	548382

*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 a proiectelor de buget pentru anii perspectivi și inclusiv pe anul 2018 și a estimărilor pe anii 2019-2020.*

*Deși contingentul de elevi este în scădere, costul per elev este în creștere.*

Mai jos prezentăm modalitatea de finanțare a învățământului preuniversitar în bază de formule:

- Volumul alocațiilor pentru o instituție:  $V = (A \times N + B) \times K + R + I$  (Formula 1).
- Volumul alocațiilor pentru o instituție mică (gimnaziu cu număr de elevi ponderați mai mic sau egal cu 41):  $V = N \times (N1 \times A + B) / N1 \times K + R + I$  (Formula 2)
- Volumul alocațiilor pentru o instituție mica (gimnaziu cu număr de elevi ponderați mai mic sau egal cu 91):  $V = N \times (N2 \times A + B) / N2 \times K + R + I$  (Formula 3)

Modernizarea învățământului în Republica Moldova este urmată de exemplul Uniunii Europene, scopul fiind îmbunătățirea calității învățământului prin implementarea principiilor europene referitoare la educație, pregătirea specialiștilor pentru încadrarea pe viitor în dezvoltarea economiei naționale. Gary S. Becker, laureat, în 1992, al Premiului Nobel în Științe Economice, în lucrarea sa „Capitalul uman. O analiză teoretică și empirică cu referire specială la educație”, menționează că „Cel mai de preț din tot capitalul este acela investit în ființa umană” [1].

#### 2. Particularitățile finanțării învățământului superior

În Codul Educației, Titlul V „Învățământ superior” se menționează că „învățământul superior este un factor cheie pentru dezvoltarea culturală, economică și socială a societății, bazate tot mai mult pe cunoaștere și un promotor al drepturilor omului, dezvoltării durabile, democrației, păcii și justiției” [2]. În „Strategia Educației 2020” o atenție deosebită se atrage elaborării bugetului pe bază de program și performanță. Finanțarea bugetară a oricărei activități are la bază elaborarea programelor și subprogramelor bazate pe performanță, pe indicatori de performanță, unul din care este obținerea rezultatelor planificate în urma cheltuirii banului public [3].

Conform art. 145 al Codului Educației al Republicii Moldova sunt patru modalități de finanțare bugetară și gestionare financiară a învățământului și anume [2]:

- finanțare-standard: cost standard per copil/elev/student și coeficientul de ajustare;
- finanțare compensatorie: pentru copiii cu cerințe educaționale speciale, copiii cu aptitudini deosebite – prin programe experimentale sau alternative și programe de susținere a performanței;

- c) finanțare complementară: pentru modernizarea bazei materiale și didactice, pentru subvenționarea alimentației, pentru transport școlar și cazare;
- d) finanțare prin concurs pe bază de proiecte.

Prin urmare, Guvernul creează condiții multiple pentru dezvoltarea sustenabilă a sistemului de învățământ în Republica Moldova.

Totodată menționăm, că în Republica Moldova are loc o reducere a numărului de studenți la 10000 locuitori și respectiv a numărului de instituții superioare (vezi tabelul 2).

Tabelul 2

### Instituții superioare de învățământ în Republica Moldova

Instituții	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020
Instituții totale	34	34	32	31	31	30	29	29	29
Instituții publice	19	19	19	19	19	19	19	19	19
Instituții private	15	15	13	12	12	11	10	10	10
Studenți la 10.000 de locuitori // total studenți	292	288	273	252	230	210	185	X	X
	Tot.st. 103956	Tot.st. 102458	Tot.st. 97285	Tot.st. 89529	Tot.st. 81669	Tot.st. 74726	Tot.st. 65543	Tot.st. 60608	x-

Sursa: Statistica Moldovei. Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova. Educația în Republica Moldovei. Publicație statistică. 2017/2018. Chișinău 2018. Pag. 73. Informația de la MF al RM.

În același timp ponderea alocațiilor bugetare pentru învățământ se menține la un nivel destul de înalt. Cheltuielile pentru educație reprezintă o componentă de bază a Bugetului Public Național, Republica Moldova având una din cele mai mari valori din regiune a ponderii cheltuielilor pentru educație în total cheltuieli bugetare și PIB. Spre exemplu, în România cheltuielile pentru educație constituie cca 4% din PIB, iar media europeană este de cca 5%. Mai jos prezentăm evoluția cheltuielilor pentru învățământ în Republica Moldova în procente față de PIB și față de totalul cheltuielilor bugetare pe perioada anilor 2005-2019.

Tabelul 3.

### Evoluția cheltuielilor pentru învățământ în Republica Moldova în % față de PIB și față de cheltuielile totale ale bugetului de stat pe perioada anilor 2005 – 2019

Anii	2005*	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*	2016**	2017**	2018**	2019**
% față de PIB	7,5	9,2	8,3	8,4	7,0	7,0	6,9	6,15	5,22	5,17	5,07
% față de total chelt. bugetare	19,4	22,4	21,4	20,9	18,3	17,6	18,2	25,6	24,43	23,97	22,25

Sursa: \* <http://expert-grup.org/en/activitate/comunicate-de-presa--/item/download/141560a...>

Notă \*\* Pentru anii 2016-2019 sunt calculele efectuate de autor în baza Legii bugetului de stat pentru anii respectivi.

În baza informației din tabelul de mai sus vedem că ponderea cheltuielilor pentru învățământ în perioada analizată are tendință de scădere în raport cu PIB, iar față de cheltuielile totale în bugetul de stat au tendință variabilă - lentă de creștere. După cum am menționat mai sus, alocațiile bugetare pentru învățământ cresc ascendent în sumă absolută, deși relativ devierile sunt cauzate de ritmul de creștere, care nu întotdeauna se potrivește cu cel al indicatorului față de care se ponderează. Un aspect important în analiza finanțării învățământului din bugetul de stat sunt cheltuielile/costurile medii anuale pentru finanțarea unui elev/student. Mai jos prezentăm această cercetare-analitică (vezi tabelul 4).

Tabelul 4

**Costul mediu anual din bugetul de stat pentru un elev / student  
pe perioada anilor 2006-2018, lei**

Anii	Trepte ale învățământului		
	Învățământul secundar profesional, lei	Învățământul mediu de specialitate, lei	Învățământul superior, lei
2006	5399	6979	4714
2007	7366	6900	5050
2008	8510	8200	5873
2009	10224	8709	6802
2010	15335	14725	17861
2011	16776	15029	20158
2012	21200	15100	21600
2013	21900	17800	22800
2014	25200	20400	26100
2015	24300	21900	26300
2016	37300	17100	28900
2017	32200	17200	33100
2018*	142035,5 (conting.)	853760,0 (conting.)	830450,7 (conting.)

*Sursa: Elaborat în baza informației de la Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, Direcția Învățământ*  
*Notă: Pentru anul 2018\* - informația de mai sus este de la Ministerul Finanțelor, care finanțează toate instituțiile publice, inclusiv pe cele superioare, indiferent de ramura din componența cărora fac parte. MECC finanțează instituțiile publice de învățământ, inclusiv instituțiile superioare de învățământ, care sunt subordonate Ministerului Educației, Culturii și Cercetării, cu excluderea celor ramurale. Însă costurile medii pe elev/student corespund, ele sunt aceleași, indiferent de subordonarea publică.*

Din informația prezentată mai sus constatăm că, în general, din bugetul de stat au crescut esențial alocările pentru finanțarea învățământului pe toate treptele de studii. Mai jos prezentăm finanțările din buget pe cele trei cicluri superioare (vezi tabelul 5).

Tabelul 5.

**Alocații bugetare pentru finanțarea învățământului superior: ciclul I (licență), ciclul II (master), ciclul III (doctorat) pentru anul bugetar 2018**

Denumirea indicatorilor	Unitatea de măsură	Costurile și cheltuielile din alocațiile transferate de la buget				Aloc. buget	Aloc. buget
		Aprobate anual	Precizate anual	Precizat pe perioada de gestiune	Efectiv pe perioada de gestiune		
					Efectiv, pe per. de gest.	Efectiv pe per. de gest.	

Continuare Tabelul 5

						<u>Ciclul II</u>	<u>Ciclul III</u>
						<u>(master)</u>	<u>(doctorat)</u>
						Cu burse	Cu burse
Costuri și cheltuieli, treapta – Studii <i>superi-oare de licență</i> , total.	Mii lei	413931,0	420950,6	420950,6	441088,6	97828,7	12493,7
Inclusiv cu burse							
Costuri și cheltuieli, treapta – Studii <i>superi-oare de licență</i> , total.	Mii lei	350624,2	357641,1	357651,7	379753,0	Fără burse 69783,1	Fără burse 9898,8
Fără burse							
Numărul mediu de studenți (ciclul I)	pers.	12098	12098	11954	11966	4621,7	638,9
Costul mediu anual al unui student (ciclul I)	Cost/stud., lei	28982	29562	29919	31736	Fără burse 15099,0	Fără burse 15493,5
Fără burse							
Costul mediu al unui student (ciclul I). Inclusiv cu burse	Cost/stud., lei	34215	34795	35214	36862	Cu burse 21360,5	Cu burse 19555,0

Sursa: Prelucrat, calculat și elaborat în baza informației de la MECC al RM privind finanțarea de la bugetul de stat a învățământului superior pe anul 2018.

Din informația expusă în tabelul de mai sus vedem efortul bugetar pentru finanțarea învățământului superior. Costul efectiv (ciclul I cu burse), de exemplu, înregistrând o creștere față de cel aprobat cu 7,73 puncte procentuale. Această tendință se observă la toți indicatorii.

### 3. Noua formulă de finanțare a învățământului superior în baza costului standard per student echivalent unitar

Strategia de finanțare a învățământului superior reprezintă, în condițiile autonomiei universitare, unul dintre principalele instrumente de implementare a politicilor guvernamentale privind educația națională. Atât fondurile alocate de la bugetul de stat cât și cele extrabugetare sau din alte surse sunt, conform Codului educației, venituri proprii ale universităților.

Menționăm, că până în anul 2019, învățământul superior public în Republica Moldova, indiferent de complexitatea specialităților de pregătire a studenților, era bazat pe principiul „egalitarismului”. Abia în anul 2018 Guvernul Republicii Moldova împreună cu Ministerul Educației, Culturii și Cercetării au pus problema reformării sistemului de finanțare a instituțiilor superioare de învățământ public.

Experiența internațională cunoaște o practică îndelungată de finanțare a învățământului public superior pe bază de coeficienți diferențiați în funcție de complexitatea studiilor de pregătire a viitorilor specialiști. Programele de studii sunt reprezentate de anumiți coeficienți, care de fapt, în esența lor, reprezintă costuri de studii.

Și în Republica Moldova, începând cu anul 2019, finanțarea învățământului superior public se va face în funcție de programele de studii, adică de complexitatea acestor programe. La baza acestei reforme se ia în considerare, la finanțarea acestor instituții, 3 componente de bază, făcându-se astfel o distincție între nivelele de finanțare.

1. **Finanțarea de bază (FB)** pentru predare și învățare, care depinde de numărul de studenți finanțați din bugetul de stat. Finanțarea de bază include:
  - a) cheltuieli pentru salarizarea personalului științifico-didactic, științific, didactic și didactic auxiliar, a personalului de cercetare implicat în desfășurarea programelor de studii;
  - b) contribuțiile pentru asigurări sociale și medicale obligatorii;
  - c) cheltuieli de achiziționare a mărfurilor, serviciilor și lucrărilor necesare pentru asigurarea desfășurării procesului educațional / de cercetare științifică, după caz;
  - d) procurări de mijloace fixe în scopuri educaționale și de cercetări științifice universitare.
2. **Finanțarea de performanță (FP)** pentru dezvoltarea și stimularea excelenței în instituțiile de învățământ superior publice. Finanțarea de performanță presupune formarea bugetului respectiv, care se bazează pe un set de indicatori de performanță, ce se vor referi la patru direcții distincte:
  - a) procesul de predare-învățare;
  - b) cercetare științifică;
  - c) internaționalizare;
  - d) orientare socială.

Atribuirea fondurilor pentru finanțarea de performanță se realizează pe baza criteriilor și a indicatorilor aprobați anual de MECC.

3. **Fondul de rezervă (FR)**, care reprezintă suma alocată pentru finanțarea situațiilor speciale, care nu pot fi integrate în formula de finanțare. Acest fond rămâne la dispoziția Ministerului Educației, Culturii și Cercetării și ministerelor de resort.

Alocațiile pentru finanțarea de bază și finanțarea de performanță vor fi considerate venituri proprii și vor fi utilizate de instituții în condițiile autonomiei universitare, în scopul realizării obiectivelor educaționale și de cercetări științifice universitare (Articolul 5 „Metodologie”).

Noua metodologie de finanțare a învățământului superior public prevede că alocațiile bugetare se vor face în funcție de complexitatea programelor de studii, cărora le corespunde un coeficient de ajustare. Din punctul nostru de vedere acest coeficient de ajustare va exprima „costul standard per student echivalent unitar”. În tabelul de mai jos prezentăm domeniile și coeficienții corespunzători de ajustare

Tabelul 6.

**Divizarea programelor de studii pe domenii  
și aplicarea coeficientului corespunzător de ajustare**

Domeniul programelor de studii	Coeficientul de ajustare
Domeniul nr.1: <i>Științe umaniste, Științe sociale și comportamentale, Filologie (cu excepția specialităților Limbi străine și Traducere și interpretare), Jurnalism și informare (cu excepția specialităților Jurnalism și procese mediatice; Activitatea editorială), Științe administrative, Științe economice, Drept, Servicii publice, Științe ale educației (cu excepția specialităților: Chimie, Biologie, Fizică, Astronomie, Informatică, Muzică, Dans, Arte plastice, Educație Tehnologică).</i>	Coeficientul 1,00
Domeniul nr.2: <i>Științe chimice, Științe biologice, Științe ale mediului, Științe fizice, Matematică și statistică, Științe ale educației la specialitățile: Chimie, Biologie, Fizică, Astronomie, Informatică.</i>	Coeficientul 1,65

Domeniul nr.3: <i>Inginerie și activități ingineresti, Tehnologii ale informației și comunicațiilor, Tehnologii de fabricare și prelucrare, Arhitectură și construcții (specialitățile din domeniul de formare profesională Construcții și inginerie civilă), Jurnalism și informare (cu specialitatea Activitatea editorială), Filologie (cu specialitățile Limbi străine, Traducere și interpretare), Științe agricole, Silvicultură, Științe ale sportului, Științe ale educației (cu specialitățile Muzică, Dans, Arte plastice, Educație Tehnologică).</i>	Coeficientul 1,75
Domeniul nr.4: <i>Sănătate (cu excepția specialității Stomatologie), Arhitectură și construcții (cu specialitățile din domeniul de formare profesională Arhitectură și dezvoltare teritorială); Medicină veterinară).</i>	Coeficientul 2,50
Domeniul nr.5: <i>Arte (cu excepția specialităților Canto academic, Actorie, Regie, Scenografie, Coregrafie, Regie film și TV, Imagine film și TV), Sănătate (cu specialitatea Stomatologie).</i>	Coeficientul 4,00
Domeniul nr.6: <i>Arte (cu specialitățile Canto academic, Actorie, Regie, Scenografie, Coregrafie, Regie film și TV, Imagine film și TV), Jurnalism și informare (cu specialitatea Jurnalism și procese mediatice).</i>	Coeficientul 6,00

Sursa: Elaborată în baza "O nouă formulă de finanțare a învățământului - "Metodologie", MECC al Republicii Moldova

Finanțarea învățământului superior, conform „Metodologiei”, se face pe baza formulei  $t$  „cost standard per student echivalent unitar”. Alocațiile pentru finanțarea de bază pentru instituțiile publice de învățământ superior se determină conform procedurilor stipulate în „Metodologie”. Mai jos prezentăm formula de calcul:

Se calculează numărul de studenți echivalenți, finanțați din bugetul de stat, pentru fiecare ÎS și fiecare ciclu de studii. Procedura are 2 etape:

Pentru fiecare ÎS  $i$  și fiecare ciclu de studii  $c$  (licență, master și doctorat) se determină numărul  $NSE_{c,j}^i$  de studenți echivalenți din domeniul de finanțare  $j$ :

$$NSE_{c,j}^i = \sum_{t=1}^T f_t \times NS_{f_t,j}^i$$

unde:

$NS_{f_t,j}^i$  - este numărul de studenți fizici de la ciclul de studii  $c$ , domeniul de finanțare  $j$  cu forma de învățământ  $f_t$ , înmatriculați la instituția de învățământ superior  $i$  raportat la o dată de referință stabilită; (Pentru anul 2019 data de referință pentru repartizarea preliminară este 1 octombrie 2018., și 1 ianuarie a anului planificat pentru repartizarea finală );

$f_t$  este coeficientul de ajustare conform formei de învățământ  $t$ .

$T$  este numărul total de forme de învățământ finanțate din bugetul de stat în învățământul superior din Republica Moldova.

Exemplu condițional:

La instituția de învățământ superior „Universitatea X”, la facultatea de economie cu frecvență la zi, ciclul I „licență” sunt 350 de studenți fizici (data de referință 1 octombrie 2018 și anul planificat pentru finanțare este 1 ianuarie 2019).

$f_t$  este coeficientul de ajustare conform formei de învățământ  $t$ .

În cazul examinat studiile sunt în limba română/rusă și le corespunde coeficientul de ajustare  $f_t = 1,00$ . Determinăm numărul  $NSE_{c,j}^i$  de studenți echivalenți din domeniul de finanțare  $j$  după formula:

$$NSE_{c,j}^i = \sum_{t=1}^T f_t \times NS_{f_t,j}^i$$

$NSE_{c,j}^i = ft(1,00) \times NS_{f_t,j}^i(350) = 350$  numărul de studenți echivalenți unitari.

**Costul mediu al unui student** (ciclul I), inclusiv cu burse efectiv pe perioada de gestiune constituie conform datelor de la MECC pentru anul 2018 suma de 36862 lei.

Prin urmare, costul mediu per student îl înmulțim cu numărul de studenți echivalenți unitari: 36862 lei (cost./stud.) x 350 (nr.s.ech.) = 12901700 lei (FB).

Această sumă constituie finanțarea de bază (FB) și alcătuiește o pondere de 75-85 % din finanțarea totală. Iar finanțarea de performanță (FP) are o pondere de 20-13%.

Finanțarea din fondul de rezervă (FR) deține ponderea de 5-2% (vezi tabelul 1 din anexa 2 la Metodologie).

Mai apoi vor fi calculate alocații bugetare pentru finanțarea de performanță.

### Concluzii

Noua formulă de finanțare a învățământului superior în bază „costul standard per student echivalent unitar” este de pionerat pentru Republica Moldova și este implementat începând cu anul de studii 2019-2020. Consider, că Guvernul Republicii Moldova a făcut un pas progresiv privind finanțarea învățământului superior conform coeficienților de ajustare, în funcție de complexitatea programelor de studii, astfel, trecând de la principiul sovietic al „egalitarismului” la o nouă metodă de finanțare, care ia în considerare complexitatea programelor de studii.

Consider, că trebuie de clarificat și de concretizat condițiile de finanțare din buget în baza finanțării de performanță (FP). Fondul de rezervă (FR) care va rămâne la MECC și va fi efectuată finanțarea pentru situații speciale din activitatea instituției, poate crea dubii de subiectivism. Trebuie de găsit un mecanism care ar elimina posibila situație.

### Bibliografie

1. Gary Stanley Becker. *Capitalul uman. O analiză teoretică și empirică cu referire specială la educație*. Pag. 28. denumirea originală: *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Third Edition. The University of Chicago Press. 1964, 1975, 1993 by the National Bureau of Economic Research All rights reserved. Published 1993. (Lucrare tradusă în limba română în 1997).
2. *CODUL educației al Republicii Moldova* nr. 152 din 17 iulie 2014. Titlul V. ((Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 319-324 din 24 octombrie 2014).
3. *Strategia de dezvoltare a educației pentru anii 2014-2020 "Educația 2020"* (Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 345-351 din 11 noiembrie 2014).
4. Tatiana Manole. *Metodologia finanțării învățământului public: teorie și practică*. Universitatea Tehnică a Moldovei. – Ch.: "TEHNICA-INFO" SRL, 2010 (Tipografia PIM, Iași). \* 336 p.
5. *Metodologia de alocare a fondurilor bugetare pentru finanțarea de bază și finanțarea suplimentară, a instituțiilor de învățământ superior de stat din România, pentru anul 2019*. (Propunere). [www.cnfis.ro/wp-content/uploads/Propuneri\\_CNFIS\\_Metodologia](http://www.cnfis.ro/wp-content/uploads/Propuneri_CNFIS_Metodologia).