

ÎNV □ MÂNTUL ROMÂNESC AZI

Studiu de diagnoz □

Adrian Miroiu (coordonator)

Vladimir Pasti Gabriel Ivan Mihaela Miroiu

Editura Polirom

Iași, 1998

Studiul a fost coordonat de **Adrian Miroiu** și a fost elaborat după cum urmează:

Capitolul I: **Vladimir Pasti**

Capitolul II: **Mihaela Miroiu**

Capitolul III: **Gabriel Ivan**

Capitolul IV: **Gabriel Ivan**

Capitolul V: **Gabriel Ivan**

Capitolul VI: **Mihaela Miroiu**

Capitolul VII: **Adrian Miroiu**

Elaborarea studiului s-a realizat cu sprijinul Fundației pentru o Societate Deschisă.

CUPRINS

Cuvânt înainte de Andrei Marga, ministrul educației naționale	
Introducere	
I. Infrastructura sistemului de învățământ	
1. <i>Contextul politic, economic și social</i>	
a) Învățământul și politica	
b) Infrastructura demografică și socială	
2. <i>Restructurarea instituțională</i>	
a) Structura instituțională europeană a învățământului românesc	
b) Învățământul și privatizarea	
3. <i>Resursele</i>	
a) Concepția privind alocarea resurselor prin bugetul de stat	
b) Resursele financiare	
c) Resursele umane	
d) Baza materială	
II. Filosofia învățământului actual	
1. <i>Autocentrarea și autosuficiența</i>	
2. <i>Elitismul, excepționalismul și intelectualismul</i>	
3. <i>Segregarea și asocialitatea</i>	
4. <i>Autoritarismul, hiperierarhizarea și hipercentralizarea</i>	
5. <i>Depersonalizarea și antihedonismul</i>	
6. <i>Conservatorismul</i>	
III. Eșecul reformei educației	
1. <i>Reforma până acum</i>	
2. <i>Reconstrucția rețelei instituționale a reformei educației</i>	
a) Agențiile autonome	
b) Centrele de excelență	
c) Rețelele de școli pilot	
d) Piața de consultanță și training în domeniul educației	
3. <i>Dincolo de producția școlară de masă</i>	
IV. Școala autosuficientă	
1. <i>Criza de responsabilitate</i>	

2. *Mai merită să mergi la școală în România de azi?*
3. *De la "integrarea cu producția" la "jocul cu mărgele de sticlă" în învățământ*
4. *Cât merită să investim în școala românească de azi?*
5. *Școala pentru profesori*
6. *Școala între autojustificare și demagogie*
7. *Școala fără viitor*

V. Educația de bază.....

1. *Riscul de subdezvoltare în educație*
2. *Educația de bază : o prioritate strategică uitată*
3. *De la generalizarea învățământului obligatoriu la educația de bază pentru toți*

VI. Egalitatea de șanse în educație

1. *Discriminarea rromilor*
2. *Discriminarea locuitorilor ruralului*
3. *Discriminări de gen*
 - a) *Egalitatea la bază și masculinizarea ierarhică a universităților*
 - b) *Hiperfeminizarea învățământului general și mediu, patriarhalismul curricular*
 - c) *Discriminarea femininului și femeilor în educație*

VII. Managementul învățământului

1. *Caracterizare generală*
2. *Reglementările*
3. *Structurile*
 - a) *Autonomia*
 - b) *Dimensionarea aparatului administrativ*
 - c) *Definirea misiunii instituțiilor de învățământ*
 - d) *Diversificarea instituțională*
 - e) *Spiritul antreprenorial*
4. *Finanțarea învățământului*
 - a) *Subfinanțarea*
 - b) *Utilizarea inefficientă a fondurilor*
 - c) *Mecanismele de finanțare*

Bibliografie selectivă

VII

MANAGEMENTUL ÎNVĂȚĂMÂNTULUI

I. Caracterizare generală

Cei opt ani scurși din decembrie 1989 până astăzi reprezintă o perioadă lungă în evoluția învățământului românesc. Ea a însemnat schimbări adânci, schisme dramatice în evoluția diferitelor lui segmente, dar și prezervarea (chiar printr-o schimbare la față) a structurilor lui conservatoare. Perioada 1990-93, prelungită până la apariția legii învățământului, în vara anului 1995, a fost una a tranziției spontane. Cea de-a doua, din 1995 și până azi, se caracterizează prin constituirea unui echilibru între presiunile venite dinspre școli, inspectorate sau universități și instrumentele utilizate de Ministerul Educației Naționale.

Tranziția spontană. La începutul anilor '90 școala românească se afla într-o situație inedită: era nevoie să se producă transformări pe care guvernarea era incapabilă să le provoace sau măcar să le gestioneze. Să ne gândim pentru început la situația din învățământul superior: până atunci ministerul controlase pe cale administrativă cvasitotalitatea aspectelor vieții universitare. Dar legea învățământului din 1968 (modificată în 1977) devenise în mare măsură inaplicabilă. Fenomene ca : dezvoltarea curriculară, deschiderea internațională, apariția unor noi structuri instituționale (universități, facultăți, universitățile particulare), presiunile în favoarea autonomiei universitare scăpau capacității ministerului de a le cuprinde. Universitățile se mișcau mai repede decât reacționa ministerul. Și, de aceea, activitatea acestuia a fost mai curând de a răspunde provocărilor venite spre el, nu de a produce el schimbări. Caracterul reactiv era asociat cu cel selectiv: deși în acea perioadă au apărut zeci, ba chiar sute de instituții de învățământ superior particulare, ministerul nu voia să le bage în seamă; ele nu existau. Ca urmare, clocotului vieții universitare i s-au adăugat haosul, confuzia legislativă și instituțională.

Învățământul superior românesc arăta în 1993 în multe privințe de nerecunoscut. Abia atunci ministerul a reușit să declanșeze un proces anevoios de reaşezare în noi cadre legislative a situației deja constituite. S-a elaborat o carte albă a reformei, s-a promulgat legea nr. 88/1993 privind acreditarea instituțiilor de învățământ superior și recunoașterea diplomelor și s-a elaborat proiectul legii învățământului.

Însă în chiar aceeași perioadă în care învățământul universitar se transforma

spectaculos, cel preuniversitar se închidea în sine. Timidele încercări de dezvoltare curriculară s-au blocat; deschiderea internațională a fost total ne semnificativă, schimbările instituționale au fost descurajate; și, în sfârșit, brațul puternic al ministerului și al inspectoratelor au înăbușit orice autonomie a școlilor generale și a liceelor. Aici nu s-a reușit decât declanșarea unui proces de elaborare a strategiei de reformă; elaborare care nici până acum nu a fost finalizată și nu s-a transpus în politici afective, sau a rămas cantonată în probleme minore.

În învățământul românesc se naște o schismă: între o parte a sa puternic centralizată și lipsită de mecanisme schimbării și o parte autonomizată, în căutarea unei relaționări adecvate la lumea înconjurătoare.

Tranziția spre un nou echilibru. Odată cu apariția legilor acreditării și a învățământului (urmate în 1997 de promulgarea statutului cadrelor didactice) învățământul nostru a fost obligat să intre într-o nouă matcă. Cele trei acte au făcut ca întregul învățământ să se poată așeza pe o bază consistentă. Ultimii trei-patru ani (din care 1997 face din nefericire o notă discordantă la majoritatea indicatorilor) s-au caracterizat exact prin aceste evoluții. Astfel, în învățământul superior s-a pus ordine în noile instituții de învățământ, iar cele vechi au fost supuse unei proceduri de evaluare. Toate aceste instituții - de □stat□ civile, particulare, militare □ sunt judecate după aceleași standarde. De pildă, o persoană obține titlul de profesor sau conferențiar nu prin decizia primarului micului oraș în care s-a înființat noua universitate, nu prin hotărârea patronului universității particulare sau prin ordinul de zi al comandantului universității militare, ci prin parcurgerea unor standarde naționale. Apoi, s-a legiferat autonomia universitară și s-au creat organisme naționale de nivel intermediar între minister și universități, precum Consiliul Național de Cercetare Științifică Universitară, Consiliul Național de Finanțare a Învățământului Superior, Consiliul Național de Atestare a Titlurilor, Diplomelor și Certificatelor Universitare. Una peste alta, filosofia încastrată în cele trei legi a devenit, mai mult sau mai puțin, realistă.

Felul în care am prezentat până acum aceste evoluții spune două lucruri: unul, pozitiv, că noua organizare legislativă și instituțională este, neîndoielnic, un pas înainte; al doilea, critic, că nu ne putem aștepta ca învățământul românesc să fie mai mult decât era implicit acceptat în aceste acte, nici independent de acele structuri care fie au rămas neatrinse în toți acești ani, fie, dimpotrivă, au luat naștere între timp și chiar au avut vreme să se osifice. Ceea ce se poate observa acum este că:

1. Nu mai există o presiune puternică dinspre universități spre schimbare. În cadrul lor noile structuri de putere create, noile oligarhii academice reprezintă chiar un obstacol puternic împotriva transformărilor de profunzime, care își subordonează acestui scop însăși dorita autonomie universitară.

Un exemplu: despărțirea dintre conducerea academică și cea administrativă a universităților, prin introducerea funcției de director administrativ a stârnit

rezistența acerbă a universităților. Directorul administrativ a fost totuși acceptat, dar sub condiția ca prorectorii să-și păstreze vechile atribuții în domeniile administrative: în buna noastră tradiție s-a admis schimbarea, dar fără să se modifice nimic.

Nu vom mai avea o tranziție spontană; ministerul nu va fi nevoit să răspundă pasiv unei realități prea dinamice. Dimpotrivă, el va trebui să împingă din spate, să sape la temelia unor structuri rezistente.

2. În învățământul preuniversitar, stagnarea din deceniul '90 a produs, dimpotrivă, o nevoie dramatică de restructurare sub toate aspectele. Cea care a fost, timid, încercată pînă acum nu a făcut decît să crească în ochii tuturor conștiința faptului că e nevoie de așezarea acestui învățământ sub o concepție generală - o filosofie - radical diferită de cea care l-a constituit pînă acum. Aici ministerul trebuie să opteze între:

a) Declanșarea mecanismelor de schimbare; apoi, să aștepte să vadă ce se întâmplă spontan și, după aceea, să se încerce să pună ordine în realitate. Opțiunea ar fi să se accepte tranziția spontană, în felul în care s-au petrecut lucrurile în învățământul superior în anii 1990-93.

b) Dirijarea de către el, prin politici active, a schimbărilor; asumarea conștientă a unei filosofii care să dea seamă de presiunea dinspre școli și construirea căilor de implementare a ei.

3. În anii '90, ministerul a realizat că învățământul nu mai poate fi administrat, ci că trebuie condus. Răspunsul la această provocare a constat, în primul rînd, în creșterea funcției lui de reglementare. Aceasta a oferit pârghia principală a ministerului. Delegarea de autoritate a fost minimă (în cazul consiliilor naționale pentru învățământul superior sau al inspectoratelor școlare), iar utilizarea pârghiilor financiare a fost nesemnificativă. Or, astăzi situația tinde să se schimbe: excesul de reglementare este sufocant, în timp ce instrumentele financiare trebuie să devină hotărâtoare.

4. Problema centrală, astăzi, a managementului învățământului este următoarea: cadrul legislativ actual, structurile instituționale existente, chiar dacă au permis atingerea unui echilibru pierdut, nu par suficiente nici pe termen lung, ba chiar nici pentru perioada următoare. Universitățile, inspectoratele, școlile și liceele sunt în prezent structuri bine așezate, tot mai inerte în fața presiunilor reformei. Ceea ce acum trei ani funcționa ca un catalizator al schimbărilor, astăzi s-a transformat într-o piedică. Autonomia universitară, structurile autorizate sau acreditate să funcționeze în universități, pe de o parte; suprareglementarea (vestitele patruzeci de regulamente, însumând peste cinci sute de pagini privind funcționarea școlilor și liceelor), actualele inspectorate, pe de altă parte - sunt astăzi mai curînd ostile decît favorabile unor noi transformări de profunzime. Structurile care trebuie schimbate nu sunt, în principal, cele moștenite din perioada ceaușistă, ci, dimpotrivă, cele care au luat naștere și deja s-au osificat în anii tranziției.

Recomandare. Intervenția activă în realitate trebuie bine cumpănită, pentru a nu declanșa forțe necunoscute și incontrolabile. Recomandăm ca ea să se facă urmând câțiva pași obligatorii:

1. evaluarea situației: evaluare legislativă, evaluări instituționale pilot;
2. elaborarea strategiei de acțiune;
3. realizarea unor aplicări pilot (la nivel instituțional, local etc.);
4. evaluarea impactului;
5. aplicarea la nivel național, eventual treptat, pe componente, a strategiei;
6. monitorizarea și evaluarea efectelor.

2. Reglementările

Funcționarea sistemului de învățământ e reglementată în diferite feluri: legi, hotărâri de guvern, ordine ale ministrului educației naționale, reglementări interne ale instituțiilor de învățământ. Elaborarea acestor acte normative a fost considerată forma de căpătâi de conducere a învățământului. A conduce un domeniu al învățământului înseamnă a produce o normă de funcționare a aceluia. A nu conduce un domeniu al învățământului înseamnă a-l lăsa nereglementat, pradă arbitrariului și haosului. Ecuația: reglementare = obiectivitate și ordine; nereglementare = arbitrar și haos a stat la temelia activității ministerului ori a universităților.

Orice om cu bună credință nu poate nega adevărul aflat în spatele acestei ecuații, nici rolul avut de reglementări în primii ani ai deceniului, în special în perioada 1993 - 1996, când s-au elaborat legea acreditării și a învățământului, precum și normele de aplicare a ei. Numai că limitele acestei abordări au început deja să se simtă.

Paradigma administrativă. Legea învățământului, precum și statutul cadrelor didactice, stau sub semnul ideii că învățământul trebuie administrat, nu condus.

1) În multe privințe, legea învățământului e nu doar un cadru, ci chiar un *regulament de ordine interioară* al instituțiilor de învățământ. Ea precizează, de exemplu, cum să se voteze în senat și în consiliile facultăților, ori din cine e format consiliul de administrație al școlilor și inspectoratelor, ce discipline să se studieze în modulul pedagogic ori care sunt cele de la examenul de capacitate și bacalaureat.

2) Presupune un concept simplificativ al rolului școlii în societate. Trăim într-o societate în care învățarea continuă va reprezenta norma: doar o minoritate din cei care termină astăzi o formă de învățământ, cu o anumită specializare, vor practica acea meserie până la pensionare. Informația se învechește și iese din uz, apar și dispar meserii și calificări. Școala trebuie să facă față nevoii: 1) de a oferi în primul rând tânărului abilitățile generale, care să-i permită să se adapteze unui mediu în continuă schimbare; 2)

de a face cât mai ușoară integrarea tânărului în muncă.

Procesul de învățare e văzut ca orientându-se pe dezvoltarea capacităților intelectuale, lăsându-le deoparte pe cele de altă natură. De exemplu, examenul de capacitate cu care se încheie studiile gimnaziale cuprinde probe de matematică, istorie, geografie, literatură română □ dar nici una care să vizeze capacitățile tânărului de cunoaștere a propriei persoane ori a societății în care urmează să se integreze. El trebuie să știe sisteme de ecuații de gradul doi, dar nu cum îi funcționează ficatul , sau unde trebuie să se adreseze dacă îi sunt încălcate drepturile.

Legăturile școlii cu comunitatea locală sunt privite ca marginale.

Este încurajată specializarea timpurie. Copilul de 14 ani trebuie să opteze pentru profiluri diferențiate în învățământul liceal; în învățământul superior a proliferat numărul specializărilor înguste. Școala românească respinge conceptul unei educații generale, de nivel mediu ori superior, ca bază a posibilității învățării de-a lungul întregii vieți. În loc de formarea abilităților accentul cade pe transmiterea de cunoștințe.

Legătura dintre școală și locul de muncă al absolventului este ignorată. Potrivit legii, structurile de învățământ sunt rigidizate, greu de adecvat cerințelor pieții forței de muncă, în timp ce economia, administrația, sănătatea etc. au nevoie de forme foarte diferite de pregătire profesională.

3) Nu există o viziune coerentă asupra rolului școlilor și liceelor. Inspectoratele școlare păstrează atribuții excesive în plan administrativ, ele fiind adevăratele structuri teritoriale de organizare a învățământului preuniversitar.

Paradigma populistă Atât în legea învățământului, cât și în cea a statutului cadrelor didactice, o preocupare esențială a fost aceea de a oferi drepturi elevilor, studenților și profesorilor. Ceea ce este grav nu e faptul că se alocă bani pentru anumite tipuri de cheltuieli, ci felul în care se distribuie aceste cheltuieli în bugetul învățământului. Nu am înțeles cel mai simplu lucru: când bugetul este mic, trebuie să fim cumpătați în cheltuirea lui, să alocăm banii potrivit unor priorități și nu după criterii cu caracter demagogic-electoral.

Prevederea gratuității învățământului superior a pus universitățile de stat în fața reducerii drastice a posibilității de a accede la fonduri din taxe asupra instruirii. Consecința dramatică a fost punerea lor în dependență absolută față de stat. Autonomia universitară, atât de aclamată, devine un joc de cuvinte atâta vreme cât universitățile depind hotărâtor de o singură sursă de venit - cea de la buget. Această situație a lor e cu atât mai dificilă în condițiile existenței unui sector particular dinamic, cu acces la alte forme de finanțare. Legea discriminează ferm în defavoarea universităților de stat.

Prevederile privind acordarea de burse studenților prioritar pe baza studiului

împovărează grav bugetul învățământului. Nevoii firești de a asigura echitatea, accesul la școală al tinerilor proveniți din medii dezavantajate i s-a dat o soluție simplă: statul oferă burse pentru aproape 50% din studenți. Dar soluția este pe cât de simplă, pe atât de risipitoare.

Prevederile legate de asigurarea compensării costurilor transportului cu trenul, autobuzul sau metroul al elevilor și studenților duc la cheltuieli uriașe ale ministerului. În 1996, pentru cercetarea științifică universitară s-au alocat 10 miliarde de lei; comparativ, cheltuielile privind transportul elevilor și studenților au fost de aproape 100 miliarde.

Statutul cadrelor didactice prevede drepturi care presupun costuri ridicate. De fapt, cele mai dificile discuții privind adoptarea lui au fost legate de mărimea acestor drepturi.

Paradigma conservatoare. Din vechea modalitate de înțelegere a școlii s-au păstrat unele dintre cele mai conservatoare opțiuni.

Inspectoratele școlare au funcții care în mod normal trebuie atașate școlilor și liceelor. Acestea, ca și înainte, au fost lipsite de cele mai importante pârghii de conducere.

Învățământul universitar propriu-zis e înțeles ca fiind cel □universitar de scurtă durată□ și cel □universitar de lungă durată□. Cel postuniversitar e secundar, o anexă. El nu are un statut bine determinat (vezi masteratul), nu e supus acreditării.

Universitățile sunt gândite în mod prioritar ca structuri organizate în facultăți. Vechile organisme instituționale au fost întărite prin mecanisme ca : acreditarea prin CNEAA, alocarea pe specializări a locurilor de studiu de către MEN etc.

Învățământul e confundat cu cel de stat. Cel particular e admis, dar nu pe picior de egalitate. La nivel preuniversitar, dezvoltarea lui a fost blocată. La nivel universitar, legile se bazează pe separarea acestuia de cel de stat, pe excluderea lui de la finanțarea publică și alte programe publice. Mijlocul prin care s-a realizat această separare a fost distincția dintre autorizarea provizorie și acreditare. Instituțiile de învățământ particulare au fost excluse nu fiindcă sunt particulare, ci fiindcă sunt neacreditate. Dar această dichotomie stă să se prăbușească: anul 1998 va fi cel în care primele universități particulare se vor acredita. Însă cadrul normativ nu e încă pregătit pentru această situație. (Asupra acestei probleme vom reveni mai jos.)

Suprareglementarea. În 1998, învățământul românesc este într-o situație paradoxală. Pe de o parte, lipsesc reglementări pentru o serie de aspecte esențiale, precum managementul preuniversitar, învățământul particular preuniversitar, raportul

dintre școală și administrația locală etc. Pe de altă parte, există o suprareglementare. Cazul învățământului preuniversitar, în care zecile de regulamente însumau sute de pagini, este simptomatic. El spune cât de adâncă este în noi ideea de a exercita controlul asupra oricărei acțiuni; de a nu admite diferențierea, de a inhiba ceea ce nu e uniform.

Schimbarea cea mai importantă care trebuie realizată este *dereglementarea*. Nu numai în ce privește legile, dar pornindu-se de la ordinele ministrului, până la hotărârile de guvern, e nevoie să se reducă drastic ceea ce este reglementat. Metodologiile ministerului trebuie să rămână la ceea ce este general, nu să facă opțiuni în ceea ce trebuie să decidă școala sau universitatea. Dereglementarea va fi mijlocul de creștere a responsabilităților instituțiilor, însoțită de elaborarea altor instrumente de conducere (cele financiare, în primul rând), ea va însemna cu adevărat trecerea de la paradigma administrativă la cea managerială în învățământ.

Recomandarea noastră este aceea de a realiza dereglementarea ca principal instrument al descentralizării. Într-o primă etapă, ar trebui revizuite hotărârile de guvern, menționându-se în ele numai cerințe foarte generale. De exemplu, hotărârea de guvern privind organizarea doctoratului va trebui redusă la câteva principii; toată gama prevederilor va putea fi transferată spre CNATDCU, care va elabora standarde de acreditare în vederea organizării programelor de doctorat. În al doilea rând, ordinele ministrului privind diversele activități (de ex., organizarea examenelor de admitere în liceu, facultate, studii postuniversitare; a examenelor de capacitate, bacalaureat, licență; a departamentelor de pregătire pedagogică etc.) vor trebui revizuite, simplificate.

În chestiunea reglementării, măsura reformei este tocmai diminuarea reglementării la nivel central.

Dereglementarea în privința personalului : de exemplu, dreptul școlilor de a angaja personal; eliminarea reglementărilor privind numărul de posturi ori nivelul salariilor.

Dereglementarea la nivelul asigurării calității: în cazul universităților, de exemplu, nu statul trebuie să stabilească standarde de evaluare, ci să ceară universităților să elaboreze și să aplice sisteme de asigurare a calității.

3. Structurile

Structurile care există astăzi în învățământ reflectă schimbările din anii 1990-95. Ele reprezintă reconfigurarea din acea perioadă a unora existente deja, sau a unora care au apărut în acei ani, tocmai pentru a face față situației existente atunci. Vom analiza aici câteva dintre trăsăturile lor. Subliniem că multe dintre acestea pot fi păstrate și în viitor; dar aici vom accentua numai asupra acelor care, după opinia noastră, ar trebui revizuite.

a) Autonomia

Autonomia și descentralizarea au constituit sloganurile sub care instituțiile de învățământ și-au bazat ofensiva împotriva structurilor centrale (minister, inspectorate). Situația prezentă este însă asimetrică: în timp ce pentru învățământul universitar autonomia a făcut pași mari, pentru cel preuniversitar cele mai importante schimbări abia urmează să se producă.

Este simptomatic pentru învățământul nostru faptul că ideea autonomiei a fost acceptată ca un bun comun, care nu trebuie discutat: nu trebuie discutat de ce e nevoie de autonomie și nici dacă aceasta nu ascunde probleme proprii. De ce autonomie? Din perspectiva statului, autonomia instituțiilor de învățământ a fost dezirabilă (iar la nivel universitar lucrul acesta s-a făcut cu mare ușurință) pentru că ea conduce la o schimbare a responsabilităților: pe de o parte, ea este aplaudată de toată lumea; pe de altă parte responsabilitatea derulării programelor (precum și blamarea dacă acestea nu sunt corespunzătoare) cade asupra altora. Acceptarea autonomiei a fost pentru stat și un mijloc de a ascunde neputința de a formula și a gestiona politici active în domeniul învățământului.

Este elocventă rapiditatea cu care încă în 1990 statul a renunțat la controlul asupra fluxului de absolvenți prin repartiții guvernamentale: pierderea acestui control și-a avut reversul în dispariția obligației de a garanta locuri de muncă pentru absolvenți.

Autonomia instituțiilor de învățământ înseamnă însă în primul rând ideea unei organizări mai eficiente a acestora: (i) instituțiile sunt într-o poziție mai bună de a lua decizii; (ii) responsabilitatea lor este mai mare; (iii) costurile vor putea fi reduse.

(i) *Autonomia universitară*

În domeniul structurilor organizaționale	În domeniul funcțional	În domeniul administrativ
determinarea propriilor structuri selectarea personalului didactic de cercetare, studenți potrivit criteriilor proprii de evaluare conferirea de titlurilor didactice și științifice, cu respectarea standardelor	definirea propriilor misiuni și obiective elaborarea și aplicarea programelor proprii de studii stabilirea standardelor de performanță academică elaborarea programelor de cercetare științifică;	utilizarea fondurilor disponibile conform deciziilor proprii realizarea veniturilor proprii și utilizarea liberă a acestora stabilirea necesarului de investiții administrarea spațiului

naționale editarea de publicații; înființarea de posturi de radio și TV alegerea personalului propriu de conducere intrarea în relații de cooperare cu alte universități	valorificarea cercetării științifice organizarea de manifestări științifice și culturale normarea activității didactice și salarizarea personalului	universitar acordarea de fonduri proprii de burse și alte ajutoare pentru studenți stabilirea de taxe de studii asigurarea ordinii de drept în spațiul universitar
--	---	--

Așa cum este percepută situația astăzi, cele mai importante drepturi solicitate sunt cele care privesc (i) autonomia financiară (asupra căreia vom reveni în paragraful următor); (ii) autonomia în stabilirea numărului de posturi (didactice și auxiliare). Aceste posturi sunt stabilite de MEN, care în fiecare an (inclusiv în 1997 și în 1998) a solicitat limitarea lor: iar această restrângere a privit nu numai posturile vacante, ci și pe cele fizice. Cerința universităților este ca, în limita fondurilor disponibile fiecare să-și poată determina numărul de posturi.

În luna martie 1998, universitățile au solicitat dreptul ca veniturile proprii, donațiile și sponsorizările să poată fi utilizate liber. În prezent, dacă o universitate sau o școală vrea să cumpere din aceste fonduri un obiect de valoare de peste un milion de lei, trebuie să solicite aprobarea MEN; altfel trezoreria la care sunt depuși banii refuză să elibereze acele sume.

Autonomia universitară este însă o monedă cu două fețe, dintre care una a fost puțin evidențiată. Ea a apărut ca expresie sintetică a unui mănunchi de drepturi ale universităților, care trebuie obținute în fața unui minister încă doritor să administreze învățământul superior. Autonomia înseamnă însă și altceva: un set de responsabilități ale universităților, de constrângeri care să împiedice fenomene nu mai puțin negative decât cele întâlnite într-o organizare centralizată a învățământului. În primul rând, autonomia universităților poate să însemne și satrapizarea învățământului superior: fiecare universitate devine o structură cvasiindependentă, în care rectorul și alți câțiva colaboratori ai săi dețină o putere de necontestat. Lucrul acesta s-a putut face inclusiv prin elaborarea unor mecanisme de alegere a organelor de conducere care garantează conservarea hegemoniei de grup. □ Satrapii □ universitari dețin controlul principalelor resurse atractive ale universității: politica de personal, alocarea fondurilor, relațiile internaționale.

Grupurile dizidente sunt supuse unei politici de marginalizare sau chiar de eliminare: profesorilor li se iau cursurile (sau cursurile lor capătă un statut mai puțin tare, de pildă din obligatorii devin opționale); li se refuză

organizarea de manifestări științifice sau participarea la competiția pentru granturi de cercetare; eventual se încearcă înlăturarea lor din universitate. Uneori conflictul ia forme politice: grupările în conflict se atașează unor partide politice adverse.

În al doilea rând, întrucât membrii consiliilor și comisiilor naționale sunt numiți pe baza propunerilor universităților, se creează nu numai la nivelul acestora, dar și la nivel național o oligarhie universitară: un număr foarte mic de profesori universitari ajung să dețină poziții cheie în cele mai importante pârgii de decizie. În fiecare comitet sau consiliu se pot întâlni cam aceiași oameni, în genere provenind doar de la marile universități. Se constată de asemenea o lipsă de reprezentativitate pe domenii, pe grupe de vârste (predomină cei în vârstă de peste 60 de ani), pe sexe (femeile sunt cvasinereprezentate).

În al treilea rând, creșterea autonomiei universitare nu a fost însoțită de o reducere a costurilor instituțiilor de învățământ superior. Autonomia nu duce la astfel de consecințe decât dacă e realizată într-un complex normativ propice: iar așteptarea, astăzi, este ca finanțarea globală să reușească să implice reducerea costurilor. S-ar putea însă ca și această așteptare să fie prea optimistă.

Recomandări:

MEN va trebui să revadă toate cartele universitare și să solicite includerea în ele a unor prevederidemocratice care să asigure: (i) o participare largă a cadrelor didactice la luarea deciziilor; (ii) o rotație a persoanelor în funcții de conducere; (iii) drepturile minorităților academice (minorități etnice, de gen, pe specializări etc.) în fața majorității.

MEN va trebui să reconsidere componența consiliilor naționale, să asigure înprospătarea componenței lor, pentru a contracare întărirea oligarhiei universitare.

(ii) *Autonomia la nivel preuniversitar.*^a Școala generală și liceul nu au până acum nici măcar privilegiul de a se uita, ierarhic, direct la minister. Între ele și acesta se interpune, cu forță, inspectoratul școlar. Ca orice birocrație centralizată, cea structurată pe linia școală-liceu-inspectorat are toate simptomele suficienței și declinului:

- centralizarea autorității de decizie;
- osificarea: procedurile inflexibile și costisitoare devin dominante;
- creșterea organizațională nejustificată (în special în funcțiile de

^a Pentru acest paragraf am utilizat pe larg analizele și propunerile cuprinse în materialele realizate în cadrul componentei “Management și finanțare” a Proiectului de reformă a învățământului preuniversitar finanțat de Banca Mondială.

conducere);

- departamentalizarea și lipsa scopurilor clar definite;
- dependența deciziilor de propriile nevoi, nu de cele ale sistemului;
- creșterea rolului normelor și regulilor (de exemplu, cele privind planificarea activității, parcurgerea programei, notarea ritmică);
- reducerea dramatică a capacității de inovație;
- acceptarea compromisului, incompetenței ca instrumente de inhibare a schimbării.

O astfel de birocrație e rezistentă nu doar transformărilor de natură, dar chiar și micilor schimbări de personal. Iar când acestea s-au făcut, din păcate motorul a fost unul politic. Anul 1997 s-a concretizat prin fluxuri mari de schimbări motivate politic la nivelul inspectoratelor și chiar conducerilor de școli/licee, ceea ce nu numai că nu a indus propensiunea spre reformă, dar a determinat, invers, o rezistență a sistemului.

Concepția birocratizată, ierarhică, cu greu poate beneficia de un exemplu mai elocvent decât cel al școlii/liceului. Să ne uităm la următorul tabel:

tipul de studiu	resursele financiare	personalul	procesul didactic
numărul de zile de studiu pe an	atribuirea bugetului	desemnarea șefului instituției	alegerea manualelor
numărul de ore pe disciplină	gestionarea fondurilor din surse alternative	numărul de posturi	alegerea metodelor de predare/învățare
numărul de ore pe an		recrutarea elevilor	dezvoltarea locală de curriculum
numărul de ore pe săptămână		atribuirea posturilor	
începutul și sfârșitul cursurilor			
durata trimestrelor			
repartizarea disciplinelor pe săptămână			

Atribuțiile conducerii școlii în toate aceste domenii sunt în cele mai multe cazuri neesențiale: ea nu are posibilitatea realizării unei planificări strategice și tactice a unității școlare. Bugetarea, planul de învățământ, politica de personal cad în afara competențelor sale. Motivarea și sancționarea personalului sunt limitate, ca și intervenția

ei în pregătirea continuă a acestora (de pildă, potrivit nevoilor unității școlare ori ca rezultat al evaluării activității). În al doilea rând, recrutarea conducerilor școlilor nu se face potrivit unor metodologii stabile și ținând cont de abilitățile necesare (predomină ideea de simț comun că un profesor bun va fi neapărat și un director bun), iar activitățile de formare a conducerilor școlilor sunt precar organizate. În al treilea rând, nu există o concepție clară asupra atribuțiilor conducerii colective a școlilor și ale directorilor.

Puterea de decizie se concentrează la nivelul inspectoratelor școlare. Acestea posedă principalele pârghii ale puterii: (i) politica de personal; (ii) gestionarea resurselor financiare; (iii) dreptul de a controla. Iată, ca exemplu, cea de-a treia prerogativă:

- controlul are o natură strict ierarhică;
- controlul are un caracter reactiv: privește doar ceea ce s-a întâmplat;
- are ca scop principal sancționarea sau premiarea activității depuse;
- e centrat pe evaluarea profesorului;
- vizează aspectele reglementate ale activității: satisfacerea baremelor cantitative (posturi numite, ore predate; materia parcursă; notele acordate; numărul de elevi promovați și corigenți etc.), starea documentelor școlare (notele în catalog, caiete corectate, planificarea) procedurile ținând să devină mai importante decât finalitățile;
- descurajează inițiativa și încurajează conformismul, atitudinile conservatoare.

Această asimetrie între școală și inspectorat generează în mod natural conflictul de interese: dintre cadrele didactice și inspectorii; dintre conducerile școlii lipsite de instrumentele de personal și financiare și inspectorate. Conflictul tinde să devină mai important decât finalitățile comune: în inspecție componenta îndrumare este puțin credibilă în fața cadrelor didactice, iar sprijinul de natură financiară ori privitor la politica de personal pălește în fața frustrării datorate resurselor limitate ori imixtiunii în cele mai mărunte probleme de personal.

La acestea mai trebuie adăugate două aspecte. În funcționarea școlii sunt prea puțin implicate: (i) asociațiile ori comitetele de părinți; (ii) comunitatea locală, inclusiv administrația locală. Una din marile decizii care trebuie luate de MEN este dacă modelul de școală/liceu care va fi construit se bazează pe ideea de conducere de tip board of trustees sau nu; dacă rolul hotărâtor în conducere îl vor avea reprezentanții comunității sau organisme ale Ministerului ori reprezentanții lui în școli (directori).

Este extrem de important să notăm că în momentul actual situația din învățământul preuniversitar este paradoxală; există, mai întâi, o uriașă așteptare în privința reformei; în al doilea rând, există propuneri coerente de realizare a acesteia; în al treilea rând, există voința politică de reformă. Dar, aceasta încă nu a pornit către structurile profunde.

Recomandarea noastră fermă este ca procesul să fie realizat controlat. Să se realizeze aplicări pilot ale politicilor, iar generalizarea să se facă numai după o corecție atentă a modelului în urma feedbackului primit.

Recomandări:

Redefinirea rolului inspectoratelor școlare, prin:

funcția financiară și administrativă;

funcția de inspecție (de evaluare a calității educației);

funcția de sprijin, consiliere și formare profesională;

MEN va trebui să decidă asupra păstrării unui rol important al funcției financiare și administrative, sau transferării acestor atribuții ale inspectoratelor școlare la organele administrației locale, lor rămânându-le numai rolul de consiliere și sprijin în probleme financiare.

Definirea procedurilor de evaluare, bazate pe admiterea evaluărilor interne și externe (realizate de inspectori sau pe principiul evaluării colegiale).

Definirea unor modele ale inspecției și elaborarea unor studii pilot privind realizarea inspecției potrivit acelor modele. MEN va decide dacă se păstrează un singur model sau dacă e posibilă alegerea între modele alternative de inspecție/evaluare.

Redefinirea atribuțiilor conducerii unităților școlare, prin atribuirea de competențe în domeniul curriculumului, managementului resurselor umane, managementului resurselor fizice și financiare, dezvoltării generale a unității școlare și în comunitatea locală și cu organele administrației locale. Definirea componentelor și funcțiilor conducerii unităților școlare (directori, organe de conducere colectivă, boarduri etc.)

Crearea unui sistem de pregătire managerială a persoanelor cu funcții de conducere în unitățile școlare. Elaborarea unor standarde privind activitatea conducerilor unităților școlare, cuprinzând:

actele normative care le reglementează activitatea;

realizarea funcțiilor manageriale;

criteriile de performanță și modalitățile de evaluare a activității;

criteriile și procedurile de selecția personalului de conducere.

b) Dimensionarea aparatului administrativ

În pofida transformării funcțiilor instituțiilor de învățământ, aparatul lor

administrativ a rămas la dimensiunile modice din anii □80. Mai mult, nu există acte normative care să reglementeze acest aspect, ceea ce face ca între unități de învățământ de același tip să existe mari discrepanțe. Există o imagine larg împărtășită, potrivit căreia serviciile administrative, fiind doar auxiliare, pot fi neglijate, fără ca activitatea de învățământ să fie afectată în mod serios.

Serviciile de consiliere a elevilor și studenților asupra evoluției lor profesionale aproape că lipsesc.

Din aparatul administrativ al universităților, aproximativ 50% lucrează în cămine și cantine studentești, pe de o parte mărinzind artificial numărul scriptic de personal administrativ, pe de altă parte încărcând mult cheltuielile universităților.

Serviciile de secretariat, personal tehnic, personal didactic auxiliar la nivelul școlilor, facultăților și catedrelor este foarte redus.

Un exemplu semnificativ este format de structurile instituționale create în anii □90, la nivel național, intermediare între minister și instituțiile de învățământ. Acestor structuri (precum Agenția Națională de Evaluare (pentru învățământul preuniversitar), Centrul Național de Informare și Documentare, consiliile pentru învățământul superior: CNCSU, CNFIS, CNATDCU, Consiliul Național al Rectorilor etc.) ministerul le-a delegat o parte a responsabilităților sale. De asemenea, s-au creat diverse structuri pentru gestionarea programelor de cooperare internațională (PHARE, Banca Mondială, Socrates, Leonardo etc.). Activitatea lor este mai grav afectată de lipsa unor structuri organizaționale definite precum și de lipsa severă de personal (care, chiar când există, e doar □împrumutat□ de la diferite instituții de învățământ. De exemplu, CNFIS a angajat cinci persoane; comparativ, HEFCE în Marea Britanie are peste 180 de angajați. Pe de altă parte, în minister s-au păstrat vechile structuri, născându-se paralelisme în activitate (de pildă, deși există CNSU, în minister s-a constituit o direcție de cercetare științifică universitară).

Recomandări:

Elaborarea de reglementări privind dimensionarea aparatului administrativ al instituțiilor de învățământ, inspectoratelor, organismelor la nivel național care să țină seamă de sarcinile prezente și să le asigure condiții pentru desfășurarea activității pentru care au fost create.

Pentru organismele la nivel național, precum și pentru structurile de gestionare a programelor de cooperare internațională, crearea unor structuri organizaționale proprii:

transformarea lor în instituții cu personalitate juridică; sau
constituirea unor fundații sau asociații (pentru învățământul superior, respectiv pentru învățământul preuniversitar) în care să fie incluse

aceste structuri.

c) Definirea misiunii instituțiilor de învățământ

Anii 90 au impus generalizarea unor noi forme de învățământ: alături de învățământul liceal, absolvenților de gimnaziu li se oferă învățământ profesional sau școala de ucenici; pentru absolvenții de liceu există învățământ postliceal, universitar, de colegiu; pentru absolvenții cu studii universitare, există formula învățământului postuniversitar: master, doctorat, școli academice postuniversitare etc. Această situație impune redefinirea misiunii fiecărei forme de învățământ.

Nu există până în prezent o imagine clară asupra misiunii școlilor profesionale și de ucenici. În privința liceului, profilarea acestuia spre învățământul profesional este accentuată, în raport cu învățământul general (dintre absolvenții clasei a opta, peste 70% merg spre un învățământ profesional; în Uniunea Europeană, media este de 57%). Liceele presează puternic pentru o continuă diversificare a profilelor, pornind de la premisa că ele trebuie să ofere o integrare directă în muncă a absolvenților.

La nivelul universităților, nici studiile de colegiu, nici cele postuniversitare nu au un statut bine definit. Colegiile, potrivit legii învățământului, nu pot fi independente: ele pot funcționa numai ca structuri în cadrul universităților. Din acest motiv, ele au fost gândite după calapodul studiilor universitare de lungă durată: planurile de învățământ mutilarea celor de lungă durată. Nu au obiective distincte, o piață distinctă a forței de muncă etc. La rândul lor, absolvenții își propun ca principal obiectiv continuarea studiilor. Lipsa unei concepții clare asupra colegiilor a făcut ca instituțiile de învățământ superior să neglijeze tot spectrul studiilor de scurtă durată postliceală. Astfel, ele nu oferă cursuri de șase luni sau de un an, de specializare în domenii precum, să zicem, coafură, bucătărie, servicii hoteliere, comerț etc. Colegiile au fost prea puțin gândite ca instituții de învățământ care să satisfacă necesitățile locale sau regionale (câteva excepții merită să fie menționate: colegiile de institutori și de administrație locală apărute în orașe mici).

În pofida dezvoltării învățământului de master, instituțiile de învățământ superior continuă să considere că învățământul universitar "adevărat" este cel standard, de 4-6 ani. Deciziile consiliilor facultăților, ale senatelor îl privesc în primul rând pe acesta. Cum pentru învățământul de master nu există încă o concepție clară, instituțiile urmăresc să realizeze toate obiectivele lor prin cel standard. Acesta e privit nu ca învățământul care asigură o pregătire generală superioară, ci ca cel prin care trebuie realizată cea mai adâncă specializare. Specializarea se face în două mari feluri: prin autorizarea unui număr record de specializări (peste 500); prin module de specializare în interiorul fiecărei specializări. Mai mult, în acești 4-6 ani de studiu universitar se consideră că tânărul

trebuie pregătit pentru a se putea integra inclusiv în învățământul superior de cercetare; de aceea, într-o pondere mare, cursurile privesc transmiterea de cunoștințe necesare nu unui practician al meseriei, ci unui cercetător.

În această perspectivă, învățământul de master rămâne lipsit de finalitate. El este □anul cinci□ (sau □șase□, pentru specializările ingineresti): anul în care se mai ține un curs care nu și-a avut locul în anii dinainte, se continuă altul care nu a putut fi parcurs în întregime și, în genere, în care tînărul mai e ținut un pic în universitate. Lipsit de identitate, învățământul de master nu se desfășoară cu un caracter interdisciplinar; nu există structuri speciale pentru acest învățământ (el este chiar descurajat, iar simptomatică în acest sens este decizia CNEAA de a nu autoriza/acredita nici un fel de program de învățământ postuniversitar); la master nu se folosesc în general alte metode decât cele tradiționale; flexibilitatea programelor este redusă, iar adoptarea la cerințele pieții este minimă.

Studiile de doctorat sunt de asemenea lipsite de o concepție bine definită. Deși există □doctoranzi cu frecvență□, universitățile nu organizează cursuri pentru aceștia; se preferă vechiul sistem, al includerii în norma conducătorului de doctorat a unui număr de ore de lucru cu doctoranzii □ ore neprecizate în orar și pentru care nu se solicită un program de studiu.

Nu e de mirare că în acest cadru cercetarea științifică universitară nu are un statut limpede. Deși cercetarea este necesară pentru promovarea pe filieră didactică, în general catedrele nu și-au formulat programe de cercetare, teme comune. Acestea sunt mai curând rezultatul unor inițiative personale, care vizează prioritar obținerea unor granturi. Statutul cercetătorilor științifici în cadrul catedrelor încă nu este bine definit.

Credem că e limpede că aceste probleme sunt strâns legate între ele: nu e posibil să încercăm să definim misiunea liceului fără a defini misiunea învățământului profesional și de ucenici; nici misiunea programelor de master, fără a defini misiunea învățământului universitar propriu-zis.

Recomandări:

Reducerea numărului de specializări la nivelul liceului și învățământului universitar.

Dezvoltarea unor mecanisme (de exemplu, de autorizare/acreditare, de finanțare, de creștere a cifrei de școlarizare etc.) care să împiedice specializarea prin modele de studiu și să încurajeze pregătirea studenților și elevilor într-un spectru mai larg, inclusiv prin sistem de educație liberală.

Definirea statutului studiilor postuniversitare. Pentru master, definirea a două tipuri de program: a) de specializare pentru cercetare; b) profesionale (orientate interdisciplinar, vizând o calificare profesională cu

flexibilitate ridicată). Pentru doctorat: introducerea cursurilor de doctorat (la care vor participa și studenții de la specializările de cercetare la master).

Definirea statutului unităților de cercetare din cadrul catedrelor și departamentelor.

d) Diversificarea instituțională

Lipsa unei preocupări pentru definirea instituțiilor de învățământ, coroborată cu creșterea numărului specializărilor a avut un efect pervers: s-a considerat că toate instituțiile pot fi puse în grupuri foarte mari, cu obiective identice. Astfel, toate liceele trebuie să conducă la aceleași obiective (exprimate prin ideea că toate diplomele de bacalaureat sunt de același tip); toate universitățile trebuie să se structureze după modelul celor mari, humboldtine, în care excelența este exprimată prin nivelul cercetării.

Structurile instituționale în învățământul românesc care există astăzi poartă pecetea evoluțiilor din anii '90 și reprezintă un răspuns la acele evoluții. Să luăm ca exemplu instituțiile de învățământ superior. O universitate e alcătuită din două mari părți: 1) structura ei centrală; și 2) facultățile. De ce această structură? Răspunsul are două componente: prima trimite la istoria universității, în timp ce a doua accentuează pe mecanismele care, în anii din urmă, am întărit o asemenea structură.

În anii '90 a fost moștenită ideea că universitățile sunt specializate: există universități tehnice, de științe economice, de educație fizică și sport, de medicină și farmacie, de agronomie și medicină veterinară, de construcții, de arte plastice, de film, teologie etc. Această structură nu a fost nici un moment pusă sub semnul întrebării, chiar dacă în multe cazuri universitățile au dezvoltat structuri complexe. Structura este inefficientă, căci crește mult costurile administrative. Însă și astăzi există tendințe secesioniste, cărora nu li s-a pus stavilă, în ciuda faptului că vin în răspărul tendințelor din lumea contemporană. Exemplul cel mai semnificativ e cel al facultății de medicină din Craiova, care se va separa, devenind universitate de sine stătătoare. O contrapondere e reprezentată însă de expansiunea unor universități, care dezvoltă în mici orașe programe de colegiu adecvate nevoilor acestora.

Universitățile au moștenit din anii de dinainte de '89 facultățile, ca structuri administrative de bază. În cadrul unei facultăți funcționează, pe de o parte, diferite catedre (structuri administrative ale corpului didactic) și, pe de altă parte, diferite specializări (programe de studiu în care sunt cuprinși studenții). În general, corespondența dintre catedre și specializări nu este univocă: o catedră poate fi centrată pe două specializări, după cum cadrele didactice care predau la o catedră pot proveni cu precădere de la două catedre etc.

Structura pe facultăți a universităților a condus, în anii din urmă, la consecințe nu dintre cele mai fericite. În primul rând, au fost întărite structurile existente, micșorând flexibilitatea instituției. În al doilea rând, a condus la o puternică fragmentare a universităților. Facultățile au tins să se autonomizeze, în sensul asigurării de către ele a tuturor serviciilor didactice pentru specializările pe care le cuprind. Facultatea de chimie a constituit în cadrul ei un colectiv de fizică, unul de matematică și unul de biologie; facultatea de teologie și-a constituit colectiv de limbi străine, de asistență socială, de filosofie etc. Universitățile tind să devină federații de facultăți foarte slab legate între ele. Apoi, facultățile tind să blocheze dezvoltarea sistemului de credite transferabile, a sistemului celei de-a doua specializări, precum și a studiilor interdisciplinare, în special la nivel postuniversitar.

Recomandare. MEN va trebui să ia măsuri pentru:

- a) definirea departamentelor în cadrul universităților, care să elimine filierele distincte: ale corpului didactic (catedre) și studenților (programe de studiu);
- b) stimularea instituțiilor de învățământ superior în vederea unei reorganizări departamentale a lor.

Rolul pe care îl au astăzi facultățile nu e doar rezultatul unei lungi istorii. El a fost accentuat de măsurile cu caracter legislativ din anii 1990, în special de legile nr.88/1993 și nr.84/1995. Potrivit legii nr.88/1993, acreditarea este un concept care are două aplicații foarte diferite. Mai întâi, poate fi acreditată o instituție ca întreg. În al doilea rând, pot fi acreditate în cadrul ei facultăți, colegii și specializări. Conform metodologiei de aplicare a legii specializările sunt acreditate (temporar sau permanent) în cadrul unor facultăți sau colegii. În această a doua aplicare a sa, conceptul de acreditare nu este consistent, căci el vizează lucruri foarte diferite: specializările sunt programe de studiu desfășurate în instituțiile de învățământ superior, în timp ce colegiile și facultățile sunt structuri administrative în cadrul lor.

CNEAA a funcționat pe baza legii nr.88/1993. Rezultatele activității sale au fost remarcabile: în doar câțiva ani s-a reușit să se pună ordine în haosul existent în acea vreme în învățământul superior românesc. Dar, în același timp, a fost întărită organizarea universităților pe principul facultății. Astăzi se văd deja limitele legii acreditării:

- accentul a căzut pe acreditare, iar evaluarea nu a fost practică;
- nu s-au acreditat programe de studii postuniversitare (master și școli academice postuniversitare);
- acreditarea instituțiilor de învățământ superior pentru desfășurarea programelor doctorale se face de un alt organism (CNATDCU), fără colaborare cu CNEAA.

Este nevoie, de aceea, ca în perioada imediat următoare să se reconsidere acreditarea în învățământul superior:

(i) Acreditarea propriu-zisă va putea fi acordată instituțiilor de învățământ superior ca întreg, nu structurilor din cadrul lor;

(ii) în cadrul instituțiilor de învățământ superior acreditarea de funcționare va trebui acordată departamentelor, ca structuri academice. Această acreditare:

trebuie supusă evaluării periodice;

trebuie diferențiată pe tipuri de programe (de scurtă durată, universitare, de masterat, doctorat etc.); ea nu va fi însă acordată fiecărui program în parte;

(iii) accentul va trebui mutat de la acreditare la evaluarea instituțiilor de învățământ superior.

Evaluarea va permite aprecierea mai fină a activității desfășurate în cadrul instituțiilor de învățământ superior. Ea va conduce la:

elaborarea unui set de criterii pentru realizarea finanțării diferențiate a instituțiilor de învățământ superior;

elaborarea unui set de criterii pentru determinarea numărului de studenți și doctoranzi pentru care se acordă finanțare de la buget;

elaborarea unui set de criterii pentru evaluarea capacităților de realizare a proiectelor de cercetare științifică propuse pentru primirea de granturi de cercetare;

elaborarea unor standarde naționale privind curricula universitară și pentru compatibilizarea acestora între instituții de învățământ de același tip;

evaluarea propunerilor de dezvoltare instituțională.

Cel puțin două sunt consecințele, în următorii doi-trei ani, ale neaplicării unei strategii de felul menționat mai devreme, de înțelegere a acreditării:

(i) Sistemul actual nu este pregătit pentru confruntarea cu universitățile particulare. Acestea au fost eliminate până în prezent într-un mod simplu și eficient: acreditarea lor a fost numai provizorie, nu permanentă (în acest mod au fost, e adevărat, sacrificate și trei universități de stat). Fiind doar autorizate provizoriu, universitățile particulare nu au avut acces la sursele de finanțare publice (din buget, din programele de cooperare internațională). Dar, încă din acest an, unele dintre ele vor fi acreditate permanent. În acest fel, ele vor fi membri cu drepturi depline în comunitatea academică românească. Problema este că în prezent nu sunt clarificate chestiuni esențiale în ce le privește:

- dacă au acces la fonduri publice;

- dacă pot avea reprezentanți în consiliile naționale;

- dacă pot desfășura programe postuniversitare, de învățământ deschis și la distanță etc.

(ii) Sistemul actual blochează diversificarea instituțională, în 1) instituții care nu își propun decât programe de tip colegiu; 2) instituții care își propun cel mult program de tip universitar; 3) instituții care își propun și activități postuniversitare; 4) instituții care își propun și învățământ deschis și la distanță. Pentru aceste tipuri de instituții ar trebui elaborate criterii diferite de excelență, adecvate misiunii fiecăreia. De pildă, pentru personalul didactic care activează în colegiu criteriul de excelență va trebui să fie nu cercetarea fundamentală, nici măcar cea aplicativă, ci elaborarea de mijloace tehnice pentru desfășurarea activităților practice; pentru personalul didactic care activează la nivelul universitar obiectivul va fi punerea la dispoziția studenților a instrumentelor de acces la cunoaștere, nu dezvoltarea cunoașterii etc.

Cadrele didactice din departamentul de limbi străine al unei universități tehnologice vor trebui judecate după alte standarde (căci decurg din asumarea unor obiective diferite) decât cadrele didactice dintr-o universitate care are specializări în diferite limbi și literaturi străine.

Blocarea diferențierii instituționale obligă la o uniformizare păguboasă a instituțiilor de învățământ superior, după chipul și asemănarea marilor universități de tradiție, humboldtiene. Acest lucru va împiedica micile universități să se centreze mai eficient pe alte tipuri de programe. Trebuie subliniat fără încetare că diversificarea instituțională nu înseamnă ierarhizarea instituțiilor: nu putem compara mere cu pere. Tot așa, instituțiile vor propune obiective diferite și vor avea structuri diferite care nu vor fi comparabile. Nu se poate compara cu aceleași standarde un colegiu care satisface nevoile regionale cu o universitate centrată pe cercetare și pe studii postuniversitare. Căci prima poate realiza excelența potrivit misiunii și obiectivelor sale, în timp ce a doua poate fi mediocră potrivit misiunii și obiectivelor sale. Prima va putea fi premiată, a doua sancționată.

Recomandări:

Solicitarea adresată CNEAA ca, în temeiul legii nr.88/1993 și legii nr.84/1995, art.74 să treacă la acreditarea programelor de studii postuniversitare (în cazul programelor de doctorat, în cooperare cu CNATDCU).

Reelaboarea conceptului de acreditare, aplicată departamentelor și vizând tipurile de programe de studiu pe care le pot desfășura ele.

Crearea unui grup de lucru care să analizeze modalitățile de realizare a evaluării în instituțiile de învățământ superior, care să urmărească:

- problema *obiectului evaluării*: departamente, catedre sau programe de studiu;
- problema *organismului de evaluare*: dacă evaluarea va fi realizată de CNEAA, în colaborare cu CNCSU, CNATDCU și CNFIS, sau de o

agenție independentă;

- problema *pluralității evaluării*: dacă evaluarea va fi realizată de un organism statal, sau de mai multe organisme, cu metodologii proprii, cu domenii de activitate proprii, în cadrul sau în afara universităților;

- problema *obiectivelor evaluării*: dacă evaluarea va avea consecințe asupra finanțării departamentelor sau nu; dacă are ca obiectiv controlul, sau urmărește sprijinirea activității din universități.

Elaborarea metodologiilor de utilizare în domeniile: (i) finanțării; (ii) cercetării științifice; (iii) alocării cifrelor de școlarizare; (iv) dezvoltării curriculare; (v) dezvoltării instituționale a rezultatelor evaluării.

Reconsiderarea învățământului superior particular ca parte integrantă a învățământului superior românesc prin : (i) accesul lui la fonduri bugetare și publice; (ii) acreditarea pentru desfășurarea programelor postuniversitare, de învățământ deschis și la distanță; (iii) participarea la organismele naționale create de MEN. În acest fel, învățământul particular va fi integrat, cu toate drepturile, dar și responsabilitățile ce decurg de aici.

Elaborarea unor mecanisme de stimulare a diversificării învățământului superior românesc.

Elaborarea unor criterii diferențiate de stimulare a instituțiilor potrivit misiunii propuse, în domeniile finanțării, alocării cifrelor de școlarizare, cercetării, dezvoltării curriculare și instituționale.

Stimularea transferului de experiență din domeniul acreditării și evaluării între învățământul superior și cel preuniversitar (nou înființata Agenție Națională de Evaluare și Examinare).

Realizarea unei transparențe a proceselor de evaluare și acreditare. Accesul presei și al tuturor persoanelor interesate la rapoartele finale de acreditare și evaluare.

Stimularea universităților pentru elaborarea unor cercetări de cunoaștere a sistemului de învățământ superior (a unor centre care să refacă pentru învățământul superior activitatea Institutului de Științe ale Educației pentru învățământul preuniversitar).

Stimularea cercetărilor de didactică universitară, pe teme precum:

candidații la învățământul superior;

studenții: (scopurile; cunoștințele lor; modul în care își schimbă comportamentul; consilierea lor);

dezvoltarea curriculară (într-o disciplină tradițională;

interdisciplinaritatea; combinarea disciplinelor);
organizarea procesului didactic (a cursurilor și seminariilor;
raportarea profesorilor la programe);
conexiunea dintre universitate și piața muncii;
raportul cu media (tradiționale; multimedia; studiul interactiv);
asigurarea calității; evaluarea;
condițiile în care se desfășoară învățământul superior (cadrul
legislativ; finanțarea; dotarea existentă);
personalul didactic;
raportul dintre cercetare și procesul didactic (cum se realizează
comunicarea științifică; legitimarea publică a științei) etc.

e) Spiritul antreprenorial

Învățământul românesc de stat ignoră încă una dintre cele mai teribile provocări care îi stă în față: învățământul particular. La nivel primar, gimnazial și liceal, dimensiunile ne semnificative ale acestuia nu au avut cum să ridice probleme; dar învățământul superior de stat a trebuit o dată, în anii 1993-1995, să îi facă față, iar acum lucrul acesta se va întâmpla iarăși, odată cu acreditarea unora dintre universitățile particulare și intrarea lor cu drepturi depline în sistemul universitar românesc. Provocarea ridicată de aceste universități este aceea că ele au fost conduse în acești ani într-un spirit antreprenorial. Au fost finanțate altfel decât universitățile de stat; au utilizat alte instrumente bancare; au avut o flexibilitate mult mai ridicată. Aceasta, în timp ce instituțiile de învățământ superior de stat au trebuit (și mai trebuie încă) să lupte pentru a se elibera de chingile birocrăției.

La limită, universitățile de stat ar putea chiar să se transforme în fundații, păstrând posibilitatea de a fi finanțate cu bani publici. Nici o universitate de stat nu pare însă dispusă să taie nodul gordian. (Desigur, aici sunt și aspecte legislative, căci actuala lege a învățământului interzice explicit privatizarea instituțiilor de învățământ. Pe de altă parte, programul actualului guvern prevede explicit posibilitatea privatizării în învățământ. Trebuie totuși subliniată o caracteristică fundamentală a privatizării în acest domeniu: o universitate privatizată nu devine o societate comercială! Ea se poate transforma într-o fundație. Și, ceea ce este cel mai important, și în acest caz instituția de învățământ va trebui să aibă acces la fonduri publice, dar fără a mai fi încorsetată de restricțiile impuse instituțiilor bugetare.)

Autonomia universitară, ca și sectorul particular au deschis însă calea unui spirit antreprenorial și în conducerea instituțiilor de învățământ superior de stat. Desigur, ele nu își propun obținerea de profit; dar ele trebuie să realizeze cât mai eficient obiectivele și misiunile lor.

Programele oferite de universități diferite vor avea propria atractivitate. Ele vor funcționa într-un mediu competitiv.

Universitățile vor trebui să atragă cât mai multe fonduri de cercetare, fie din burse publice, fie din surse private.

Universitățile vor trebui să producă sau să atragă în mod competitiv surse noi de finanțare, în condițiile în care bugetul de stat va fi insuficient.

Pentru unele dintre activitățile desfășurate de universități (dar și de licee), conducerea activității ca o afacere este o cerință naturală. E cazul gestionării căminelor, cantinelor, al cursurilor postliceale, postuniversitare, a cursurilor de învățământ deschis și la distanță, al celor de educație permanentă, al unităților de cercetare.

Recomandare: Instituțiile de învățământ ar putea fi stimulate pentru externalizarea unora dintre serviciile oferite de ele:

cămine, cantine;

centre de cercetare;

activități de educație la distanță, permanentă, cursuri de scurtă durată.

Învățământul românesc are nevoie de manageri pregătiți în mod special. Ideea că un bun cadru didactic este și un bun manager pare să înceapă să fie considerată ca perimată.

În învățământul preuniversitar s-au făcut cei mai semnificativi pași în acest sens, în vederea pregătirii inspectorilor și directorilor de școli și licee¹: s-au construit structurile pentru această pregătire, care sunt gata să fie puse în aplicare.

În învățământul superior s-a reușit introducerea funcției de director administrativ al universității. În momentul de față nu se poate încă aprecia care sunt modificările induse: dacă acea persoană va avea responsabilități majore, sau va fi subordonată prorectorilor care se ocupau cu partea administrativă.

Învățământul superior e lipsit de o clasă de manageri profesioniști. Sistemul american, al președintelui de universități ca profesionist este departe de vederile universităților noastre, în care funcțiile de rector, prorector, decan etc. sunt atașate unui statut social foarte înalt. Lipsește însă ceva mai mult: preocuparea pentru pregătirea

^a A se vedea componenta Management și finanțare din proiectul Banca Mondială.

managerială a acestor persoane.

Recomandări:

Înființarea unor cursuri postuniversitare pentru directorii administrativi ai universităților.

Stimularea universităților pentru construirea unor centre de pregătire managerială a personalului lor de conducere (cursuri de politici educaționale, de management de proiect etc.)

4. Finanțarea învățământului

a) Subfinanțarea

În toate țările Europei, învățământul de toate gradele este subfinanțat, altfel zis fondurile publice sunt mai mici decât nevoile. La sfârșitul anilor '80 și cu deosebire în anii '90 acest fapt a devenit evident. Lipsa unei finanțări suficiente nu este însă, prin ea însăși, un lucru rău. Dimpotrivă, ea a dus la căutarea unor alte mecanisme care să asigure funcționarea adecvată a învățământului. În primul rând, a dus la o mai mare grijă pentru reducerea costurilor și pentru eficientizarea activităților. În al doilea rând, a stimulat instituțiile de învățământ să facă față mai bine unei situații de concurență puternică: ele au trebuit să ofere programe de studiu atractive, să candideze pentru diverse granturi în condiții de competiție. În sfârșit, a stimulat trecerea la noi forme de management al instituțiilor de învățământ: pentru a se descurca cu bani mai puțini, acestea trebuie să posede libertatea necesară pe plan financiar.

Subfinanțarea învățământului românesc nu a fost însă însoțită de eliberarea acelor pârgii cu ajutorul cărora ele să poată face față dificultăților: autonomia financiară a fost foarte redusă, iar atragerea fondurilor pe baza oferirii unor programe de studiu atractive la rândul ei a funcționat distorsionat. Fiindcă în învățământul de bază și secundar capacitatea de a oferi programe proprii e foarte redusă, iar limitarea numărului de locuri în învățământul liceal și superior – care aduce cu sine o concurență între candidați, nu între instituțiile de învățământ – nu a stimulat defel.

Învățământul românesc este subfinanțat atât în sens absolut, cât și relativ. E subfinanțat în sens absolut, fiindcă partea din PIB alocată lui este una dintre cele mai mici din Europa.

Norvegia, care cheltuiește aproape 9% din PIB pe educație, e un caz aparte. Dar toate țările din UE cheltuie cel puțin 5%: Germania și Italia doar un pic peste 5%, iar Franța, Marea Britanie aproape de 6%.

Între țările foste comuniste, România stă însă cel mai prost: în timp ce Ungaria cheltuie peste 6% din PIB în educație, Polonia, Slovenia, Slovacia, Cehia, Bulgaria se găsesc în jurul a 5% (sau chiar mai mult). Chiar și Albania alocă un procent real din PIB mai mare decât România.

Potrivit legii învățământului, învățământului trebuie să i se aloce cel puțin 4% din PIB. Aceasta nu a fost însă niciodată atinsă: pentru specialiști, ca și pentru cei implicați în conducerea MEN, atingerea unui procent de 3,6% ar fi un succes. Iată, de pildă, structura cheltuielilor pentru învățământ pe anul 1997 (în miliarde lei):

surse de la bugetul de stat:	7.680,5
surse de la bugete locale:	1.462,7
credite externe:	189,3
venituri proprii:	1.117,0
contribuții de la asigurările sociale:	20,7
Total:	10.470,2

Includerea în buget a surselor din veniturile proprii (reprezentând peste 10% din bugetul învățământului!) a reprezentat unul dintre mecanismele prin care s-a creat impresia unei finanțări mai mari. Pentru aceste venituri nu există o evidență clară și, în condițiile economice actuale, nu sunt deloc sigure. A existat, de asemenea, tendința de bugetizare nu numai a împrumuturilor esterne, dar și a ajutoarelor externe pentru învățământ.

Un al indicator al subfinanțării absolute a învățământului este cel care vizează structura cheltuielilor. În timp ce în țările dezvoltate ponderea cheltuielilor de personal este de aproximativ 66%, în România acestea reprezintă 80%. Comparativ, în Ungaria ele sunt de 65%, iar țări ca Slovenia și Bulgaria sunt apropiate.

Faptul că aceste cheltuieli de personal sunt ridicate nu înseamnă că personalul didactic este plătit bine. Dimpotrivă, România se situează pe unul din ultimele locuri și în această privință. Un indicator care permite o comparație absolută este raportul dintre salariul anual al unui cadru didactic și produsul intern brut din acea țară:

pentru cadrele didactice din învățământul primar, în Portugalia raportul variază între 110% (minim) și 280% (maxim); în Germania: 140%, respectiv 180%; în Marea Britanie: 100%, respectiv 160%;

pentru cadrele didactice din învățământul secundar, raportul variază astfel: Portugalia: 170%, respectiv 370%; Germania: 160%, respectiv 210%; Marea Britanie: 100%, respectiv 160%.

În acest timp, în România raportul dintre salariul unui învățător și PIB variază între 40% și 70%; iar în cazul unui profesor de liceu, între 50% și 90%. Raportat la PIB, un cadru didactic din România primește un salariu de două ori mai mic decât un cadru didactic din țările Uniunii Europene.

Relativ, situația este dezastruoasă. Iată câteva date privind finanțarea învățământului superior:

- În Finlanda cheltuielile pentru învățământul superior reprezintă 2,2% din PIB; Austria cheltuie 1,2%, Marea Britanie 1,1%, Germania 1% iar Belgia și Franța 0,9%. De asemenea, Ungaria a alocat învățământului superior 1,3% din PIB, Cehia 0,7%, iar Slovenia 1,1%.
- Cheltuielile pe student pe an s-au ridicat în Marea Britanie la 15.060\$, în Germania 6.550\$, în Austria la 5.820\$, în Belgia la 6.850\$, iar în Franța la 6.020\$. Între țările foste comuniste, Slovenia a cheltuit 5.915\$ în 1996, iar Ungaria 9.690\$.

În România, învățământului superior i s-a alocat ceva mai puțin 0,5% din PIB. Cheltuielile pe student au fost de aproximativ 500\$ pe an.

Subfinanțarea învățământului din țara noastră este gravă. În pofida prevederii din legea învățământului, nici măcar 4% din PIB nu îi este alocat. În acest moment, decizia trebuie să fie la nivel politic: căci cu o finanțare la nivelul celei actuale învățământul riscă să se blocheze. În pofida vorbelor frumoase, că învățământul este o prioritate națională, școala noastră nu numai că nu are mijloacele financiare pentru a se dezvolta, dar, mai grav, ea face eforturi disperate pentru a supraviețui.

Recomandări:

Realizarea unor studii privind eficiența investiției în învățământ.

Elaborarea unor instrumente financiare pentru a determina mai exact natura și tipul veniturilor proprii ale instituțiilor de învățământ.

b) Utilizarea ineficientă a fondurilor

Atunci când sumele disponibile sunt mici, calea cea mai bună de acțiune e aceea de a găsi mijloacele de utilizare cât mai eficiente a acestora. Din păcate, până în prezent instituțiile de învățământ au mers prea puțin pe o asemenea cale. Motivele sunt multiple:

unele prevederi în legislația actuală încurajează sau chiar solicită direcționarea unor fonduri într-un mod ineficient;

interpretarea restrictivă a unor prevederi legislative;

practica existentă a instituțiilor de învățământ care favorizează o direcționare

greșită a fondurilor;

lipsa curajului factorilor de decizie la nivel național sau din instituțiile de învățământ de a lua măsuri dureroase sau impopulare etc.

Fără a ține seama de cronică subfinanțare a învățământului, statutul cadrelor didactice și legea învățământului au statuat o serie de drepturi ale cadrelor didactice și studenților. Reducerea normelor cadrelor didactice a făcut ca în anul universitar 1997/1998 numărul posturilor didactice să crească cu peste 20%. În prezent, normele didactice din România sunt printre cele mai mici.

Un profesor în învățământul liceal poate să aibă o normă didactică de 16 ore pe săptămână.

Un profesor universitar, conducător de doctorat, poate să aibă o normă didactică alcătuită din: un curs de două ore pe săptămână și șase doctoranzi în stagiu.

Elevii și studenții au numeroase drepturi. Nu susținem că acestea nu sunt de dorit, dar în condițiile actuale ele conduc la cheltuieli insuportabile pentru Ministerul Educației Naționale. Astfel,

- elevii și studenții beneficiază de tarif redus cu 50% pentru transportul local în comun (de suprafață și subteran), precum și pentru transportul intern auto, feroviar și naval, în tot timpul anului calendaristic;
- elevii și studenții beneficiază de tarife reduse cu 50% pentru accesul la muzee, concerte, spectacole de teatru, operă, film etc. organizate de instituții publice;
- bugetul public național finanțează activitățile extrașcolare (științifice, tehnice, cultural-artistice, sportive), precum și taberele de creație, sportive și de odihnă ale elevilor și studenților.

Ca să luăm un exemplu, în 1996 cheltuielile MEN pentru transportul cu tarif redus al elevilor și studenților (sume plătite la SNCFR, Metrorex etc.) au fost de peste 100 miliarde lei. Comparativ, bugetul dedicat cercetării științifice universitare a fost de 10 miliarde lei. Aceste cheltuieli se pot desigur micșora: de pildă, pentru transportul intern auto, feroviar sau naval statul ar putea susține reducerea tarifelor numai pentru perioada vacanțelor sau chiar numai pentru transportul de la domiciliu la localitatea de reședință la începutul și sfârșitul semestrelor sau trimestrelor.

În 1997, Guvernul a emis Ordonanța 10, prin care 608 miliarde lei au fost alocați pentru ajutorarea elevilor și studenților nevoiași. Trecând peste faptul că mulți din acești bani nu au fost folosiți, o sumă ca aceasta, egală cu aproape 6% din întreg bugetul pentru învățământ, a fost cheltuită fără ca ea să producă efecte de lungă durată: cele 608 miliarde s-au topit în societate, încă niște bani aruncați fără ca protecția socială dorită să fie efectivă.

MEN a interpretat în 1996 și 1997 în mod restrictiv prevederea legii învățământului în legătură cu gratuitatea în învățământul superior. În 1998, pentru prima dată, se acceptă locuri cu plată în învățământul superior de stat. Măsura nu a fost însă prea populară, multe universități - chiar foarte solicitate - fiind destul de reticente. Oricum, o asemenea măsură deschide posibilitatea ca universitățile să obțină venituri suplimentare.

În acest an, MEN va cheltui aproape 300 miliarde lei pentru bursele studenților și elevilor. În prezent, bursele se acordă în România, prioritar nu pe criterii sociale □ așa cum se întâmplă însă în țările din Uniunea Europeană □ ci pe baza rezultatelor la învățatură. Oricât ar părea de nepopulară, schimbarea acestui sistem de burse ar trebui să fie o prioritate a finanțării învățământului.

O parte ridicată a cheltuielilor instituțiilor de învățământ merge spre domenii ineficiente: de pildă, din totalul cheltuielilor universităților pentru reparații curente și utilități, 50% asigură funcționarea căminelor și cantinelor.

Învățământul românesc este încă distorsionat în privința tipurilor de programe de studiu pe care le oferă. Astfel, în științele tehnice (în care proporția studenților, de peste 33%, este încă prea mare: în Uniunea Europeană media este de 16%), costurile pe student sunt mai mari (de 1,2 ori) decât cele din științele socio-umane și economice. O reducere a numărului de studenți în inginerie ar reduce așadar costurile.

În sfârșit, în România un indicator important de utilizare inefficientă a fondurilor este acela al raportului dintre numărul de studenți (elevi) și numărul de cadre didactice. Dacă la nivel preuniversitar nu avem o discrepanță mare față de celelalte țări din Europa, la nivel universitar e evidentă risipa. Numărul de studenți pe un post didactic este mai mic de 8, în timp ce în Marea Britanie este de 12, la fel ca în Slovenia, de exemplu.

Recomandări:

Stimularea universităților pentru creșterea numărului de locuri cu plată, concomitent cu menținerea la același nivel sau chiar reducerea numărului de locuri finanțate de la bugetul de stat.

Aplicarea unui sistem de gestionare a căminelor și cantinelor pentru elevi și studenți (cesionarea administrativă față de firme particulare sau desprinderea lor de gestiunea unității de învățământ).

Reconsiderarea cifrelor de școlarizare pentru învățământul superior, în sensul scăderii locurilor alocate pentru domenii ca științele ingineresti, agricultura etc.

Elaborarea unor studii privind durata optimă de școlarizare în învățământul universitar (de exemplu, în cazul științelor tehnice, posibilitatea reducerii la patru ani a studiilor).

Stimularea universităților pentru angajarea în regim part-time a

studenților în diferite servicii: bibliotecă, servicii sociale etc.

Stimularea unităților de învățământ să dezvolte forme de învățământ mai puțin costisitoare: învățământ part-time, învățământ deschis și la distanță. Adoptarea de către MEN a unor măsuri de flexibilizare a acestor forme de învățământ (durată mai mare, învățământ modular etc.)

c) Mecanismele de finanțare

Există un sentiment larg împărtășit că unul dintre mecanismele cele mai importante de eficientizare a activității instituțiilor de învățământ este descentralizarea. Aceasta înseamnă că deciziile importante privind finanțarea să treacă de la MEN la nivel local (organele administrației locale, centrele de decizie bugetară) sau universități (iar în cadrul acestora, descentralizarea deciziei către departamente și facultăți).

Dincolo de acest sentiment, stabilirea modalităților concrete de operaționalizare a lui rămân încă obiect de discuție.

Care vor fi competențele pe plan financiar ale inspectoratelor școlare, ale primăriilor, ale centrelor de decizie bugetară și ale școlilor?

Care vor fi mecanismele de alocare a finanțării instituțiilor de învățământ?

finanțare prin formulă

finanțare prin competiție (pentru investiții, cercetare, introducerea unui program de studii etc.)

finanțare prin decizie politică.

Care va fi raportul dintre aceste forme?

În cazul universităților, care vor fi limitele opțiunilor acestora în cazul finanțării globale?

Care sunt instrumentele utilizate pentru a decide între opțiunile posibile?

Ceea ce este demn de remarcat e faptul că aceste probleme - deși vor afecta adânc instituțiile noastre de învățământ și deși ele sunt conștientizate ca probleme □ nu fac obiectul unei discuții serioase la nivel național. Societatea noastră este una prea mult nereflexivă: refuză să-și asume propriile probleme și refuză să discute deschis opțiunile posibile.

În februarie 1998, CNFIS a solicitat universităților să comenteze propunerile de calcul pe baza cărora să realizeze finanțarea de bază a acestora. S-a primit un singur răspuns, deși au fost solicitate toate cele 48 de universități de stat. Comparativ, în landul Saxonia inferioară, în Germania, universitățile au discutat peste 30 de propuneri de construire a formulei.

Ceea ce se constată este așteptarea: universitățile, școlile, liceele, inspectoratele așteaptă să se treacă la o altă formă de finanțare, în a cărei elaborare nu se implică însă. De ce e bine să se realizeze finanțarea globală a universităților? De ce e bine să se descentralizeze finanțarea în învățământul de bază și în cel secundar? Oamenii școlii acceptă că e bine, dar nu se interesează de argumentele pro sau contra.

Să luăm un singur exemplu: unitățile urmează să primească în viitor o finanțare de bază prin apelul la o formulă. Pentru învățământul superior, în cadrul CNFIS s-a și elaborat un model destul de sofisticat în acest sens. În esență, această finanțare se va realiza în funcție de numărul de studenți ai universităților și domeniile de studiu (căci domenii diferite înseamnă costuri medii diferite: un student la actorie costă mult mai mult decât unul la drept). Trecerea la finanțarea de bază prin apelul la formulă a fost acceptată, cel puțin în sensul că nu s-au ridicat obiecții. Dar obiecții nu s-au ridicat nici mai departe, ținând cont că metode diferite de calcul al formulei pot duce la finanțări foarte diferite ale aceleiași universități. Nu s-a pus în discuție de către universități:

- dacă formula să privească numărul total de studenți; sau cei înscriși în primul an; sau cei care se află în perioada normală de studiu; sau (pentru învățământul postuniversitar) numărul studenților care termină studiile;
- dacă diferențele mari între diferitele instituții de învățământ superior nu vor conduce la discrepanțe neacceptabile în finanțare (se știe că formula e aplicabilă mai ușor atunci când universitățile sunt mai asemănătoare);
- dacă formula trebuie construită astfel încât să nu difere prea mult de finanțarea de până acum (formula e aparent obiectivă; dar e obiectivă numai în felul în care e aplicată: modul în care ea însăși e construită poate ascunde supoziții neacceptabile pentru unele universități și foarte favorabile altora);
- dacă trecerea la finanțarea prin formulă să se facă imediat pentru toate universitățile sau treptat;
- dacă finanțarea prin formulă să acopere în întregime finanțarea de bază sau mai puțin (în unele țări vest europene s-a sugerat ca procentul să nu fie mai mare de 50%).

Există nevoia conștientizată de trecere la un nou mecanism de finanțare; se acceptă că această decizie este fundamentală pentru sistemul nostru de învățământ; se studiază pașii care trebuie parcurși; există voința de a-i face. Dar cei care vor fi afectați sunt, în mod paradoxal, ca și neinteresați de această chestiune.

Morala acestui exemplu credem că este foarte departe: ceea ce trebuie astăzi făcut: 1) se lovește de structuri create în anii de după 1989 și deja osificate; 2) impulsul trebuie să vină dinspre factorul de decizie politică; 3) care nu e suficient să provoace reforma, dar trebuie de asemenea să creeze în instituțiile de învățământ (școli, licee, universități) conștiința acestei schimbări și nevoia de a se implica în ea. Altminteri

sistemul de înmvățământ va suporta anesteziat operația de trasnplant și, după aceea, va încerca să elimine corpul străin.