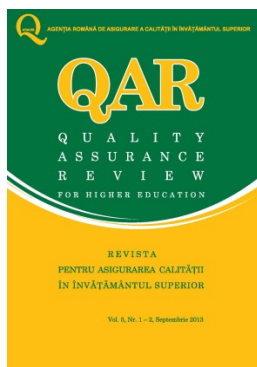




AGENȚIA ROMÂNĂ DE ASIGURARE A CALITĂȚII ÎN ÎNVĂȚĂMÂNTUL SUPERIOR
THE ROMANIAN AGENCY FOR QUALITY ASSURANCE IN HIGHER EDUCATION

Membră cu drepturi depline în Asociația Europeană pentru Asigurarea Calității în Învățământul Superior - ENQA
Înscrisă în Registrul European pentru Asigurarea Calității în Învățământul Superior - EQAR



Quality Assurance Review For Higher Education

Subfinanțarea învățământului superior românesc. O abordare instituțională

Adrian Miroiu, Mircea Țeca

Quality Assurance Review for Higher Education, Vol. 5, Nr. 1-2, 2013, pp. 18-30

Publicat de: Consiliul Agenției Române de Asigurare a Calității în Învățământul Superior - ARACIS

Locul publicării: București, România

Tipul publicației: tipărit, online

ISSN: 2066 - 9119

Adresa: Bd. Schitu Măgureanu, nr. 1, Sector 1, București, cod poștal 050025

Telefon: +40 21 206 76 00; Fax: +40 21 312 71 35

E-mail: qar@aracis.ro

Pagină electronică: <http://www.aracis.ro/en/publicatii/qar-magazine/numarul-curent/>

Revista Quality Assurance Review for Higher Education este editată din fondurile proprii ale ARACIS și asigură sustenabilitatea proiectului “Asigurarea calității în învățământul superior din România în context european. Dezvoltarea managementului calității academice la nivel de sistem și instituțional”, Contract POSDRU/2/1.2/S/1, cod proiect 3933.

Pentru a reproduce un text din revistă este necesar acordul scris ARACIS.

Răspunderea pentru textele scrise aparține autorilor.

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a ARACIS.

Subfinanțarea învățământului superior românesc. O abordare instituțională

Adrian Miroiu*
Mircea Teca**

ad_miroiu@yahoo.com
mircea.teca@uefiscdi.ro

Rezumat: În articolul de față argumentăm că unul dintre determinanții subfinanțării cronice a învățământului superior din România este mecanismul general de finanțare a acestora, prin alocarea de către guvern a unui număr de locuri de studii („cifra de școlarizare”) subvenționate integral de la bugetul de stat. În acest scop în prima parte a articolului este pusă problema nivelului scăzut al finanțării universităților din România din perioada 1999 - 2011 și este analizat modul în care actorii relevanți, universitățile în primul rând, s-au comportat în acest cadru instituțional. Apoi sunt propuse două modele formale care sunt utilizate pentru a înțelege atât felul în care universitățile au răspuns stimulentei oferite de mecanismele de finanțare cât și acest nivel scăzut al finanțării. În cele din urmă, pe baza celor două modele, revenim asupra modului în care se realizează finanțarea în cazul României și oferim o serie de explicații alternative referitoare la cadrul instituțional existent.

Cuvinte cheie: subfinanțarea învățământului superior, mecanisme de finanțare, cadru instituțional.

Abstract: In this article we argue that one of the determinants of the higher education's chronic underfunding in Romania is the general mechanism of financing by the governmental allocation of a number of student places that are subsidized entirely from the state budget. In the first part of the article we discuss the problem of the low levels of funding allocated for the universities in Romania in the 1999 – 2011 period. We analyze how the relevant actors, universities in the first place, behave in this institutional framework. Subsequently, we propose two formal models that are used to understand both how universities have responded to the incentives offered by the financing mechanisms and the low level of funding. Finally, based on the two models, we go back questioning the funding mechanism and offer a range of alternative explanations on the existing institutional framework.

Keywords: higher education's underfunding, financing mechanisms, institutional framework.

Introducere

Statul intervine în foarte multe modalități pentru a sprijini financiar educația superioară. Așa cum arată Salmi și Hauptman (2006), acestea pot fi grupate în două mari categorii: 1) sprijin direct, sub formă de resurse transferate direct instituțiilor de învățământ superior; 2) sprijin indirect, sub formă de resurse transferate studenților și familiilor lor pentru pregătirea universitară. Unul dintre cele mai răspândite instrumente de primul tip este acela de a subvenționa un număr de studenți prin acoperirea taxelor de școlarizare. În cazul cel mai simplu, statul acoperă în totalitate aceste taxe. Adesea, alături de acest sprijin, statul intervine și prin alte mecanisme indirecte pentru a susține studenții: sunt acordate granturi pentru acoperirea unor cheltuieli zilnice, alocații pentru cămine sau cantine; sau studenții sunt sprijiniți prin facilitarea unor împrumuturi etc. În cele ce urmează nu vom

* Afiliere instituțională: Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București

** Afiliere instituțională: Consiliul Național pentru Finanțarea Învățământului Superior

analiza însă aceste forme de sprijin, ci ne vom concentra asupra acelor transferuri directe prin care statul acoperă cheltuielile de școlarizare ale studenților.

În foarte multe cazuri susținerea studiilor universitare în acest sens se confruntă însă cu lipsa resurselor financiare. Cererea de educație superioară a crescut foarte mult în ultimele decenii, iar capacitatea bugetară nu a putut face față acestei situații. De aceea în multe cazuri s-au introdus diverse mecanisme prin care să se suplimenteze eforturile bugetare. Astfel, în unele țări o parte a taxelor de școlarizare au trecut înspre studenți, care trebuie să acopere diferența dintre costurile universităților și mărimea granturilor oferite de la buget. În alte țări s-a introdus opțiunea ca universitățile să ofere locuri de studiu unor studenți care își plătesc ei înșiși taxele de școlarizare.

În cele ce urmează vom analiza această a doua strategie. Ea constă așadar în faptul că veniturile universităților menite să acopere costurile școlarizării pot proveni din două mari surse: bugetul de stat (care acoperă aceste costuri pentru un număr de studenți), și taxe de școlarizare, plătite de studenții înșiși. Vom construi două modele formale pentru analiza acestei situații. Concluzia cea mai importantă este că această strategie de a sprijini studenții are drept consecință subfinanțarea acestora: lipsa resurselor financiare bugetare suficiente face ca alocațiile per student să fie reduse, adesea punând în pericol asigurarea unui nivel adecvat de calitate a programelor de studii oferite. Această tendință este de asemenea determinată de anumite caracteristici de sistem precum numărul universităților care există într-o țară.

Modelele pe care le vom construi se bazează pe înțelegerea alocărilor bugetare pentru susținerea prin granturi a studenților ca un bun comun. Cu alte cuvinte, aceste alocări bugetare admitem că sunt limitate, iar actorii interesați (universitățile) au cu toate acces la ele, fiecare încercând să aproprieze o parte cât mai mare a acestora. Desigur, acest lucru determină apariția unor caracteristici specifice dilemelor sociale, cu spectrul tragediei bunurilor comune pe care o invoca Hardin (1968, 1243-1248). Echilibrul la care se ajunge este mai jos decât optimul posibil. Ostrom et al. (1994, cap. 5) (a se vedea și Keser, Gardner (1999), Walker et al. (2000)) au construit modele simple pentru a studia comportamentul actorilor în astfel de situații.

Abordarea pe care o propunem este instituțională. Să observăm mai întâi că mecanismele de finanțare a universităților sunt complexe de reguli care afectează în diverse moduri comportamentul principalilor actori: universitățile de stat, dar și Ministerul și alte organisme intermediare, precum Consiliul Național de Finanțare a Învățământului Superior (CNFIS) sau Agenția Română de Asigurare a Calității în Învățământul Superior (ARACIS). Acest complex de reguli (sau, în accepțiunea celebră a lui D. North (1990), această instituție) generează pentru actorii implicați un set de stimulente, de patternuri de comportament și de procese organizaționale specifice (bunăoară, la nivelul universităților) care sunt esențiale pentru a înțelege sistemul educațional românesc. Dată fiind importanței mecanismului de finanțare, el este, în același timp, un instrument cheie al proceselor de reformă a învățământului superior. Vom argumenta că multe din schimbările pe care le putem detecta în comportamentul universităților publice din România pot fi corelate cu stimulentele și constrângerile derivate din acest mecanism de finanțare.

Articolul de față este structurat în felul următor. În secțiunea 1 vom pune problema nivelului scăzut al finanțării universităților. Concentrându-ne asupra cazului României vom avea în vedere mecanismul de finanțare aplicat în perioada 1999 – 2011 precum și modul în care actorii relevanți, universitățile în primul rând, s-au comportat în acest cadru instituțional. În secțiunea 2 vom propune două modele formale care vor fi utilizate pentru a înțelege atât felul în care universitățile au răspuns stimulentele oferite de mecanismele de finanțare cât și acest nivel scăzut al finanțării. Primul model se bazează pe supoziția că numărul total al studenților pentru care statul acoperă costurile de școlarizare nu este dat: fiecare universitate poate propune un număr; pe de altă parte, efortul financiar al statului este limitat și la un moment dat se plafonează. În cel de-al doilea model acest număr este fixat dinainte. În ambele cazuri, admitem că mărimea taxelor pe care universitățile le pot cere studenților care își plătesc ei înșiși școlarizarea este determinată prin mecanisme independente, pe piață. Dar de fiecare dată intervenția statului va afecta aceste mecanisme. În secțiunea 3, în baza celor două modele, vom reveni asupra modului în care se realizează finanțarea în cazul României. Vom porni pe de o

parte de la constatarea că alocațiile bugetare sunt mici, la un nivel care nu permite o ofertă de calitate; pe de altă parte, vom evidenția faptul că universitățile nu reușesc să ofere decât în mod cu totul excepțional programe de studii pentru care taxele cerute să fie mai mari decât alocațiile bugetare, fapt care face ca subfinanțarea lor să devină și mai gravă. Vom argumenta că explicațiile obișnuite ale acestei situații nu sunt satisfăcătoare. În căutarea unei explicații alternative, vom face apel la cele două modele construite și vom argumenta că subfinanțarea universităților românești se datorează nu numai nivelului redus al alocărilor bugetare, ci și schemei generale de finanțare, deci cadrului instituțional existent. Secțiunea 4 cuprinde concluziile.

1. Mecanisme de finanțare a învățământului superior. Cazul românesc

Două dintre problemele cele mai presante cu care se confrunta sistemul românesc de învățământ superior imediat după 1989 erau următoarele: mai întâi, el era distorsionat, în sensul că oferta lui de programe de studii nu ținea deloc seamă de cerințele pieței. Astfel, în timp ce aproape 70% din locurile de studiu alocate de stat se îndreptau spre domeniul ingineresc (în condițiile în care în anii '90 industria românească a scăzut dramatic și a trebuit să se restructureze din temelii), oferta de programe de studii în domeniile economic, de științe sociale, drept sau științe umaniste era extrem de joasă. Mai mult, numărul total de locuri subvenționate de bugetul de stat era mult sub cererea de educație superioară. Acest fapt, ca și presiunea tot mai mare venită dinspre universitățile private care au apărut în primii ani după 1990 au determinat guvernul să aloce un număr tot mai mare de locuri subvenționate. Dacă imediat după 1989 numărul acestor locuri era în jur de 18000, la mijlocul anilor '90 el a ajuns la 45 – 48000, pentru ca în deceniul următor să ajungă la 60000 locuri pentru primul an de studiu de licență¹. (În 2013 acest număr a ajuns la 63000, incluzând aici locurile pentru tinerii din Republica Moldova, dar în condițiile în care numărul absolvenților de liceu cu examen de bacalaureat a scăzut mult față de anii anteriori.)

Până în 1999 universitățile publice au fost finanțate printr-un mecanism foarte puțin diferit de cel practicat în perioada socialistă. Acesta poate fi descris simplu în felul următor: cea mai mare parte a fondurilor care ajungeau la universități erau bazate pe principii istorice, referitoare în principal la numărul de personal al universității, didactic și nedidactic. Alte fonduri erau distribuite în raport cu destinații prestabilite (capitole bugetare) precum utilități, reparații, investiții, burse studentești, alocații pentru cămine și cantine etc. Într-o mare măsură, oficialii din Ministerul Educației aveau un control discreționar asupra acestor fonduri.

Acest mecanism de finanțare producea stimulente interesante pentru universități. Astfel, ele doreau să obțină cât mai multe poziții pentru personal, dar pe care le mențineau vacante. Motivele erau evidente: mai întâi, angajații puteau fi plătiți mai bine, întrucât ei puteau cumula mai multe norme. (Nivelul salariilor era controlat de către stat.) Apoi, în cazul periodicelor restructurări venite „de sus”, puteau fi tăiate doar pozițiile vacante. În al treilea rând, în acei ani universitatea putea fi privită cu multă îndreptățire ca o organizație de tip birocratic. Conducerea ei avea ca obiectiv expansiunea acestei (Niskanen: 1971). Or, Ministerul limita numărul total de posturi în sistemul de învățământ superior. De aceea, conducerile universităților trebuiau să intre în competiție între ele².

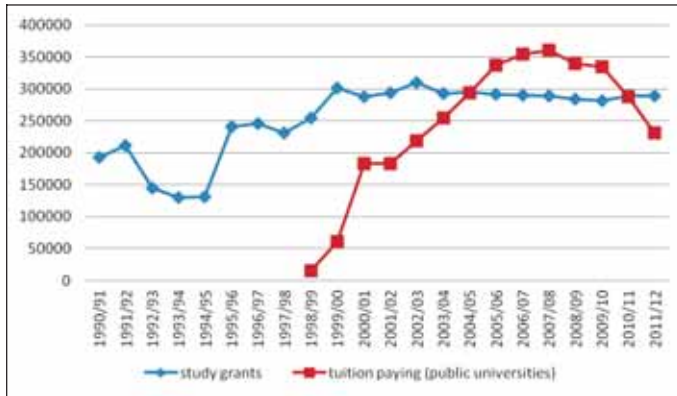
Pe fondul crizei economice grave din acei ani alocațiile guvernamentale au scăzut. Dar ele erau menite să susțină școlarizarea unui număr mai mare de studenți (a se vedea în acest sens Figura 1). Situația nu mai putea fi stăpânită în cadrele instituționale existente. Două au fost răspunsurile oferite de Minister. Prima a constat în faptul că, începând cu 1998, universităților de stat li s-a permis să

¹ Între timp studiile de master și de doctorat cu frecvență au început să fie subvenționate. Ele au adăugat o presiune deloc neglijabilă asupra fondurilor publice alocate pentru sprijinirea directă a studenților.

² Nu e greu să încercăm să conceptualizăm fondurile alocate atunci de la buget ca un bun comun. Tendințele de creștere a posturilor în universitățile publice au produs, ca să reluăm metafora pășunii lui Hardin, o suprasolicitare a bugetului. În acest sens, schimbarea mecanismului financiar, pe care o vom discuta imediat mai jos, poate fi înțeleasă ca o soluție la problema de coordonare produsă de vechiul mecanism de finanțare. Din păcate, așa cum vom vedea, nici noul mecanism nu reușește să ofere o soluție viabilă problemei.

înroleze studenți care își plătesc singuri taxa de școlarizare. Așa cum se vede, după un început timid, numărul acestor studenți a crescut foarte mult, încât o perioadă începând cu anul universitar 2004/5 el a fost chiar mai mare decât numărul studenților subvenționați. Cea de-a doua măsură a fost introducerea în 1999 a unui nou mecanism de finanțare, bazat pe formulă³.

Figura 1: Evoluția numărului de studenți subvenționați de la bugetul de stat și cu taxă în România



Sursa: Andreescu et al. (2012), p. 875.

Noul mecanism de finanțare (care a funcționat în România în perioada 1999 – 2011) se bazează pe câteva principii foarte simple. Finanțarea are două componente: finanțarea de bază și finanțarea complementară. Cea complementară vizează cercetarea, proiectele de investiții, susținerea prin burse a studenților, alocațiile pentru cămine și cantine etc. Pentru scopurile acestui articol interesează finanțarea de bază. Ea vizează în fond acoperirea cheltuielilor operaționale ale universităților pentru funcționarea unui program de studii, în principal cele legate de plata salariilor și de utilități. Ea este distribuită între universități în funcție de numărul de studenți înscriși în diferitele programe de studii oferite de către acestea. De aceea, ea poate fi interpretată ca exprimând alocările pentru studenții sprijiniți de la bugetul de stat pentru acoperirea costurilor de școlarizare. În practică, CNFIS a elaborat o procedură sofisticată de distribuire a fondurilor între universități. Anume, alocarea unei sume pe un student depinde de nivelul la care ele sunt oferite (licență, master sau doctorat), de limba de predare, precum și de domeniul de studii în care e oferit programul⁴ (de exemplu, în inginerie, medicină sau științele sociale etc.).

Procesul de finanțare se desfășura astfel. Mai întâi, Ministerul Educației alocă pentru fiecare universitate un număr de locuri subvenționate în totalitate de la bugetul de stat. Universitatea distribuie aceste locuri între programele de studii, după care comunică rezultatele distribuirii (și ocupării acestora) către Minister. Pe această bază, CNFIS calculează numărul așa-numiților studenți echivalenți unitari (SEU) pentru fiecare universitate și la nivelul întregului sistem de învățământ superior. În sfârșit, dată fiind alocarea bugetară totală pentru finanțarea de bază, CNFIS calculează alocația bugetară pentru un SEU și, pe această bază, sumele ce revin fiecărei universități. Date fiind procedurile de calcul ale CNFIS, alocația pentru un SEU este practic identică cu suma ce e alocată pentru un student fizic înscris de exemplu într-un program de licență din domeniul social-economic sau umanist. De aceea în această lucrare vom avea în vedere alocările pentru un astfel de student. Figura 2 descrie mărimea acestor alocări în perioada 2005 – 2011.

³ Pentru acest mod de finanțare în învățământul superior a se vedea de exemplu CHEPS (2008), Strehl et al. (2007), Salmi, Hauptman (2006).

⁴ Un alt principiu este acela că CNFIS a folosit așa-numiții indicatori de calitate, al căror efect era acela că în funcție de performanțe sumele primite de universități pentru un student puteau fi diferite, chiar dacă e vorba de programe de studii în același domeniu și la același nivel. Nu ne vom referi însă în acest articol la acest aspect. Pentru o prezentare a rolului acestor indicatori a se vedea Tecca (2011).

Figura 2: Mărimea alocărilor pe un SEU în perioada 2005 – 2011.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Numărul de SEU	601889	572985	605668	614391	641609	670113	699465
Alocația bugetară totală (mii lei)	1041240	1175350	1680730	1947300	1950040	1903510	1710610
Alocația bugetară pe SEU (lei)	1730	2051	2775	3169	3039	2840	2445
Curs mediu anual euro/lei	3.62	3.52	3.33	3.68	4.23	4.20	4.23
Alocația bugetară pe SEU (euro)	477.9	582.7	833.3	861.1	718.4	676.2	578.1

Sursă: CNFIS și Banca Națională a României

Așa cum se vede din Figura 2, mărimea alocărilor diferă foarte mult de la an la an. În perioada de creștere economică de până în 2008 alocarea pe SEU a crescut; dar criza economico-financiară a făcut ca venitul primit de o universitate pe un astfel de student să scadă cu o treime din 2008 până în 2011⁵. Alocarea bugetară pe un student înscris într-un program de licență în domeniu economic, de exemplu, este extrem de mică. Dacă respectă toate cerințele privind asigurarea calității, universitățile cu greu reușesc să acopere, la un nivel minim, costurile pe care le au. O sumă de 600 euro pe an, așa cum a fost în 2011, e mult sub costurile implicate. Situația aceasta, care se menține de decenii, devine pe an ce trece mai gravă. Universitățile românești sunt cronic subfinanțate.

De aceea, universitățile au încercat diverse modalități de a-și crește veniturile. Mecanismul de finanțare bazat pe formulă a oferit universităților un prim stimulent: acela de a încerca să aibă un număr mai mare de SEU. În perioada de după 1999 universitățile au propus noi programe de studii, la toate nivelele. Rațiunea acestui comportament e simplă: acreditarea unui nou program de studii echivala cu solicitarea ca Ministerul să ofere un anumit număr de locuri subvenționate, și deci cu o anumită creștere a numărului de SEU. Cum programele de master ofereau oportunități mai mari⁶, în următoarea perioadă universitățile au presat pentru acreditarea unui număr mare de astfel de programe⁷. Să observăm însă că în măsura în care toate universitățile se comportă în acest mod, consecința este cea pe care o putem aștepta în orice dilemă colectivă: rezultate mai proaste pentru toți actorii. Într-adevăr, în cazul nostru putem constata cu ușurință din Figura 2 că scăderea alocației pe SEU nu depinde numai de scăderea în cifre absolute a fondurilor pentru finanțarea de bază de la bugetul de stat, ci și de numărul total al SEU, care în perioada analizată a crescut cu 16%.

Universitățile au avut însă și un alt instrument de creștere a veniturilor: atragerea de studenți care își plătesc singuri taxele de școlarizare. Deși, așa cum am văzut, numărul acestor studenți a fost foarte ridicat, în unii ani mai mare chiar decât cel al studenților subvenționați, veniturile au fost joase. În cele mai multe domenii, marea majoritate a universităților, atât publice cât și private, au stabilit taxe de școlarizare mai joase decât alocația bugetară pe student (Andreescu et al.: 2012, p.875). Ca urmare, chiar dacă atragerea unor studenți care își plătesc singuri taxele de școlarizare face ca veniturile universităților să crească, subfinanțarea cronică nu dispore.

De ce universitățile din România nu au reușit să impună taxe de școlarizare mai mari, pentru a reduce din subfinanțarea publică? În acest articol ne propunem să dăm un răspuns întemeiat teoretic

⁵ În România criza a afectat întregul sector educațional. Ca pondere din PIB, educația a avut în 2008 aproape 4.5%; dar această pondere a scăzut în 2010 la 3.4% (ceea ce plasa deja țara pe ultimul loc în U.E.) și a atins un minim în 2011 de 3%, pentru ca în 2012 să crească ușor până la 3.2%. Ca pondere în cheltuielile guvernamentale, educația a suferit de asemenea scăderi mari: de la o pondere de 11.4% în 2008 a ajuns la 8.3% în 2010.

Sursa: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/Annexes/educ_esms_an18.pdf

⁶ Potrivit procedurilor CFIS, suma alocată pentru finanțarea unui student înmatriculat într-un program de master dintr-un anumit domeniu este egală cu suma pentru finanțarea a doi studenți înmatriculați într-un program de licență în același domeniu.

⁷ Alte mecanisme la care s-a făcut apel au fost mai puțin ortodoxe: lobby pentru primirea unui număr mai mare de locuri subvenționate, sau pentru modificarea coeficienților dintre domenii folosiți de CNFIS, astfel încât numărul de SEU calculați pentru universitate să crească.

acestei întrebări. Vom proceda în felul următor. Mai întâi (în secțiunea următoare), vom construi două modele teoretice ale finanțării în învățământul superior și vom indica principalele lor implicații. Apoi în secțiunea 3 vom reveni la întrebarea pusă aici și vom dezvolta un răspuns.

2. O abordare formală a finanțării în învățământul superior⁸

Să presupunem că într-o țară funcționează k universități pe care statul le finanțează. Acestea pot fi universități de stat, sau pot fi de asemenea universități private pe care totuși statul le susține prin aceleași mecanisme. Desigur, e posibil ca în acea țară să existe și universități (de obicei private) pe care statul nu le sprijină prin alocarea unui număr de granturi care să acopere costurile de școlarizare ale studenților acestora. Existența acestor universități e relevantă în contextul de față întrucât ele vor influența nivelul taxelor pe care și universitățile de stat le pot solicita studenților. Presupunem de asemenea că fiecare universitate U_i are o capacitate de școlarizare s_i dată: în multe țări aceasta este determinată ca urmare a evaluării externe a programelor universității de către o agenție de acreditare⁹.

Să continuăm. Vom admite că bugetul de stat alocă o sumă $Q(n)$ de bani pentru a acoperi cheltuielile de școlarizare pentru un număr total n de studenți. Fiecare din cele k universități va înrola un număr n_i de studenți a căror școlarizare e suportată de la bugetul de stat. Vom simplifica în cele ce urmează, presupunând că aceeași sumă de bani este alocată pentru orice student, indiferent de programul de studii în care e înscris. (În general, supoziția aceasta este în realitate falsă: alocările sunt diferențiate ținându-se seamă de tipul de program în care sunt înscriși studenții, de ex. dacă e vorba de un program de studii de licență sau de masterat, dacă e vorba de un program de științe sociale sau unul de inginerie sau medicină etc. Am putea însă presupune că avem în vedere numai studenții înscriși la programe dintr-un anumit domeniu de studii și la un anumit nivel de studii.) Ca urmare, o universitate U_i va primi o sumă $Q(n)(n_i/\sum n_i)$ de bani. Venitul v_i al universității i care depinde direct de numărul studenților are și o altă sursă: fondurile care vin de la studenții care își plătesc ei înșiși școlarizarea. Fie $m_i = s_i - n_i$ numărul maxim al acestor studenți. Vom presupune că taxa de școlarizare q cerută de universitate este stabilită pe piață și deci nu depinde de universitatea U_i ; de asemenea, presupunem că universitatea a înmatriculat m_i studenți, adică numărul maxim pe care îl permite capacitatea ei de școlarizare. Atunci venitul total v_i al universității i va fi:

$$v_i = n_i Q(n) / \sum n_i + q (s_i - n_i).$$

Două modele de alocare a fondurilor bugetare. Acum vom construi două modele de alocare a fondurilor bugetare. Potrivit primului, fiecare universitate U_i poate propune un număr n_i de studenți fără taxă (respectând desigur cerința ca numărul total de studenți înscriși să nu fie mai mare decât capacitatea ei de școlarizare: $n_i \leq s_i$). Presupunem că guvernul acceptă necondiționat această propunere – deci acceptă să finanțeze acel număr de studenți. Dar atunci numărul total $\sum n_i$ de studenți finanțați de la bugetul de stat depinde de comportamentul universităților. Ca urmare și nivelul $Q(\sum n_i) / \sum n_i$ al finanțării de la buget pentru un student depinde de felul în care se comportă celelalte universități. Cel de-al doilea model pe care îl vom construi diferă de primul prin faptul că acum se presupune că guvernul stabilește o anumită valoare pentru numărul total n al studenților finanțați de la buget; potrivit acestui al doilea model, problema guvernului este aceea de a distribui acești studenți între cele k universități. Cum acest al doilea model corespunde mai mult situației din România, în secțiunea următoare vom discuta implicațiile de politici numai relativ la acesta.

⁸ În Miroiu (2007, cap. 14.3) am construit câteva modele foarte asemănătoare cu cele prezentate în această secțiune. Concluziile pe care le vom formula sunt consistente cu cele de acolo. Am adăugat însă informații noi privind finanțarea în România.

⁹ De exemplu, în Austria legea asigurării calității în învățământul superior specifică faptul că, între altele, notificarea de acreditare trebuie să indice numărul de locuri de studiu. În Ungaria, începând cu 2011, Autoritatea Educațională (Oktatási Hivatal) are ca atribuție stabilirea numărului maxim de studenți (ținând cont nu numai de asigurarea calității, ci și de numărul de absolvenți de liceu din anul respectiv). În România, Legea nr 1/2011 (art. 138 al. 5 și art. 200 al. 2) precizează că ARACIS stabilește, pentru fiecare program acreditat de o universitate, capacitatea de școlarizare, care nu poate fi depășită de nicio universitate.

Modelul I: număr neplafonat al studenților subvenționați de la buget. Potrivit acestui model, fiecare universitate oferă un număr n_i de locuri finanțate de la buget. Acest număr n_i e fixat independent, fără nici o constrângere, de fiecare universitate i (fără a depăși totuși s_i). Desigur, $\sum n_i$ depinde de alegerile făcute de toate universitățile. Fiecare universitate i va oferi atunci cel mult un număr m_i de locuri pentru studenții care doresc să plătească. Venitul unei universități i care provine din taxele pentru studenții care plătesc ei înșiși școlarizarea e atunci qm_i , adică $q(s_i - n_i)$. În al doilea rând, să trecem la venitul provenit de la buget¹⁰ al universității i . Acesta nu depinde însă doar de n_i , ci și de numărul locurilor oferite de celelalte universități, deci de $\sum n_i$. Pentru o universitate U_i venitul ei care provine de la buget va fi $Q(\sum n_i)(n_i / \sum n_i)$.

E important să accentuăm că suma $Q(\sum n_i)$ alocată de la buget pentru finanțarea costurilor de școlarizare a studenților poate fi privită ca un bun comun. În cazul nostru, nici o universitate publică nu poate fi exclusă de la propunerea unui număr de studenți care să fie finanțați de la bugetul de stat; iar pe de altă parte, banii cheltuiți de o universitate nu pot fi folosiți de alta. $Q(\sum n_i)$ e deci un bun neexclusiv, dar rival. Dacă însă lucrurile stau astfel, fiecare actor – fiecare universitate – e stimulată să aproprieze cât mai mult din acest bun: pentru aceasta, fiecare universitate i va încerca să obțină o mai mare proporție din $Q(\sum n_i)$, iar pentru aceasta ea va oferi un număr cât mai mare n_i .

Dar dacă toate universitățile se comportă rațional, va decurge că numărul de locuri fără taxă $\sum n_i$ oferite va fi tot mai mare, iar suma per student va fi tot mai mică (plecând de la premisa naturală că raportul dintre suma alocată de la buget și numărul total de studenți are o tendință descrescătoare). Iar acest fapt are loc chiar dacă pentru fiecare universitate proporția $n_i / \sum n_i$ din $Q(\sum n_i)$ rămâne aceeași. În realitate, ceva de acest gen s-a întâmplat în anii '80 și '90 în multe țări, inclusiv România, când învățământul superior a trecut printr-o fază explozivă de masificare. Ca urmare, alocația pe care o primește de la bugetul de stat o universitate U_i pentru un student depinde atât de $Q(\sum n_i)$ cât și de $\sum n_i$.

Să admitem că funcția Q are anumite proprietăți. Mai întâi, avem:

(a) $Q(0) = 0$.

Această condiție este evidentă: dacă nici o universitate nu propune nici un număr de locuri fără taxă, statul nu îi va aloca niciun fond. Mai departe, să cerem:

(b) $Q'(0) - q > 0$ (aici Q' este derivata lui Q);

(c) $Q'(s) - q < 0$, unde $s = \sum s_i$

(d) Q este concavă (deci $Q'' < 0$).

Conform condițiilor (b) și (c), pentru o universitate e stimulativ la început să ofere un număr de locuri fără taxă, finanțate de la buget; dar dacă toate universitățile promovează astfel de politici și fiecare oferă un număr tot mai mare de astfel de locuri, atunci stimulentele devine negativ. Ca urmare există un punct între 0 și s care, odată trecut, face ca oferirea de noi locuri subvenționate de la buget să devină contraproductivă. Potrivit punctului (d), beneficiul marginal descrește dacă oferta de astfel de locuri pentru studenți crește. Formal, funcția Q are proprietăți similare cu cele ale funcțiilor studiate de ex. în Ostrom et al. (1994, cap. 5) privind modul de exploatare a unui bun comun, precum apa pompată la suprafață dintr-un rezervor comun și folosită pentru producția agricolă.

Cel mai important rezultat pe care îl vom prezenta e acela că universitățile ajung la un echilibru, dar că acesta este mai jos decât optimul Pareto¹¹. Admițând că valoarea costurilor se menține constantă pentru fiecare universitate în parte, optimul Pareto este atins atunci când $\sum v_i$ atinge valoarea maximă.

¹⁰ E vorba de bună seamă doar de acel venit care e dedicat acoperirii costurilor de școlarizare pentru cei n_i studenți. Universitățile primesc de multe ori și alte fonduri de la buget, care nu vizează direct costurile de școlarizare.

¹¹ E de asemenea important să notăm că rezultatul depinde de k , deci de numărul de universități care există într-o țară. Echilibrul atins e mai apropiat de optimul Pareto atunci când k e mai mic (egalitatea apărând doar pentru $k = 1$). Ceea ce înseamnă că echilibrul Nash se îndepărtează de optimul Pareto cu cât k este mai mare. În 2013 în România numărul de universități este foarte mare, raportat la populația țării. Datele oficiale indică existența a 48 universități publice (în afara celor militare), la care se adaugă 47 universități private (dintre care 10 nu au statutul de instituții acreditate instituțional).

Obținem:

$$\sum v_i = qs - q\sum n_i + Q(\sum n_i)$$

(unde $s = \sum s_i$ reprezintă numărul total de studenți înscriși în universitățile din țară eligibile pentru finanțare de la bugetul de stat), iar maximul apare atunci când $(\sum v_i)' = 0$, adică pentru $Q'(\sum n_i) = q$.

Cum beneficiul marginal (sau valoarea alocației pentru un nou student) descrește când numărul de locuri finanțate de la buget crește, va rezulta de aici $Q'(\sum n_i) > q$ pentru orice valoare a lui $\sum n_i$ inferioară celei existente în optimul Pareto. În consecință, valoarea alocației de la bugetul de stat pentru un student va fi strict superioară taxei de studii, $Q(\sum n_i)/\sum n_i > q$, cel puțin până la atingerea optimului Pareto. Vom analiza în secțiunea următoare semnificația empirică a acestei concluzii.

Pe de altă parte, echilibrul Nash este atins atunci când $v_i' = 0$, pentru fiecare universitate i :

$$-q + (n_i/\sum n_i) Q'(\sum n_i) + Q(\sum n_i) (n_i/\sum n_i)' = 0, \text{ adică:}$$

$$-q + (n_i/\sum n_i) Q'(\sum n_i) + Q(\sum n_i) (\sum n_i - n_i)/(\sum n_i)^2 = 0$$

Sumând expresiile pentru cele k universități se obține:

$$-kq + Q'(\sum n_i) + Q(\sum n_i) (k-1)/(\sum n_i) = 0, \text{ de unde rezultă:}$$

$$Q'(\sum n_i) = q + (k-1)(q - Q(\sum n_i)/\sum n_i).$$

Așa cum am văzut, (pentru valori ale lui $\sum n_i$ inferioare celei din situația în care avem optimul Pareto, atât valoarea beneficiului marginal cât și valoarea alocației per student sunt superioare taxei de studii: $Q'(\sum n_i) > q$ și $Q(\sum n_i)/\sum n_i > q$, de unde $q - Q(\sum n_i)/\sum n_i < 0$. Ca urmare, echilibrul Nash nu poate fi atins decât pentru valori ale numărului total de studenți subvenționați de la bugetul de stat strict mai mari decât cea care asigură optimul. În mod clar, în aceste cazuri beneficiile obținute de fiecare universitate în parte sunt diminuate.

Pentru a detalia acest model vom considera că valoarea marginală a sumei alocate de stat pentru finanțarea de la buget a unui loc suplimentar este proporțională cu diferența dintre capacitatea de școlarizare totală a universităților și cifra de școlarizare deja finanțată (cu alte cuvinte cu numărul de locuri disponibile rămase nefinanțate de stat). Formal, aceasta se traduce prin: $Q'(n) = b(s - n)$, unde b este o constantă, $s = \sum s_i$ și $n = \sum n_i$. Ținând seamă de condiția că $Q(0) = 0$, rezultă imediat că funcția Q are forma: $Q(n) = b(sn - n^2/2)$.

Semnificația constantei b poate fi determinată în felul următor. Să luăm $n = s$, adică acel caz în care toate locurile disponibile în universități sunt finanțate de la buget. Atunci obținem $Q(s) = b(s^2 - s^2/2) = bs^2/2$. Să punem acum $Q(s)/s = a$; a reprezintă valoarea limită a alocației de la bugetul de stat pentru un student, în cazul finanțării tuturor locurilor din universități. De aici vom obține valoarea constantei modelului: $b = 2a/s$. Ca urmare, putem scrie $Q(n) = 2an - an^2/s$. Această funcție verifică toate cele patru condiții menționate mai devreme.

Revenind acum la punctele de optim Pareto și echilibru Nash pentru această formă a funcției, să notăm mai întâi că, așa cum am văzut, punctul de optim Pareto se obține atunci când $Q'(\sum n_i) = q$, ceea ce implică: $q = 2a(1 - n/s)$, de unde rezultă că $n/s = 1 - q/2a$. Prin urmare, în condiții optime, procentul locurilor care nu sunt finanțate de la buget, pentru fiecare universitate în parte, va fi dat de raportul dintre taxa de studii și dublul alocației limită. Cum $n \leq s$, înseamnă că raportul n/s este subunitar, și deci trebuie să avem de asemenea $q/2a \leq 1$, deci $q \leq 2a$. În acest punct valoarea taxei de studii este inferioară dublului valorii alocației limită. E important de observat că până și în cazul optimului Pareto veniturile universităților sunt plafonate: taxele de școlarizare pe care ele le pot colecta nu pot depăși limita a două alocații limită¹².

Pe de altă parte, echilibrul Nash este atins atunci când:

$$Q'(\sum n_i) = q + (k-1)(q - Q(\sum n_i)/\sum n_i),$$

de unde se obține, prin calcule algebrice elementare:

¹² Să notăm de asemenea că alocația limită pe student este mai mică decât alocația în punctul optim Pareto: într-adevăr, din expresia $Q(n) = 2an - an^2/s$ obținem $Q(n)/n = 2a - an/s$. Cum de regulă $n/s < 1$, decurge că $2a - an/s > a$, deci $Q(n)/n > a$, ceea ce înseamnă că alocația în punctul Pareto optim este mai mare decât alocația limită.

$$n/s = (1 - q/2a) (1 + (k - 1)/(k + 1)) \text{ sau } n/s = (1 - q/2a) (2k/(k + 1)).$$

Prin urmare, în condiții de echilibru procentul locurilor finanțate de la buget este superior celui optim. El crește însă odată cu numărul universităților finanțate. Astfel, pentru un k suficient de mare $k/(k + 1)$ este aproximativ 1 și implicit numărul de locuri finanțate de la buget va fi (aproape) de două ori mai mare decât valoarea optimă. Ca o consecință directă vom avea: $q = 2a - 2an/s = Q(n)/n$. Această relație arată că pentru un număr suficient de mare de universități, alocația efectivă de la buget per student va fi egală cu taxa percepută pentru școlarizare, și ca urmare locurile finanțate de la buget nu vor mai fi percepute de universități ca având o „valoare” superioară celor cu taxă. Venitul universităților va fi redus la valoarea minimă $v_i = qs_i$, fiind mai mic cu $n_i(2a - q)/2$ decât în situația optimă. Totodată, înlocuind valorile obținute pentru n în cele două cazuri, se constată în paralel o creștere a fondurilor alocate de la bugetul de stat de la $Q(n) = s(2a - q)(2a + q)/4a$ pentru cazul optim la $Q(n) = s(2a - q)q/a$ în echilibru, diferența fiind de $\Delta Q(n) = s(2a - q)(3q - 2a)/4a$. În situația de echilibru Nash statul cheltuie mai mult. Și cheltuie mai mult când sistemul de învățământ ca întreg include un număr mare de universități.

Modelul II: număr fix al studenților finanțați de la bugetul de stat. Potrivit acestui model, numărul total $\sum n_i$ de studenți finanțați de la bugetul de stat este stabilit de către guvern și este egal cu n . Totodată este stabilită și suma totală care se acordă pentru finanțarea universităților Q . Numărul n este distribuit către universități de către guvern pe anumite criterii. (Acestea pot fi criterii istorice sau de performanță; sau pot fi criterii care țin de anumite politici guvernamentale de promovare a programelor de un anumit tip sau în anumite domenii de studii; după cum acest număr de locuri poate fi acordat pe baze clientelare etc.)

Având în vedere faptul că numărul de locuri finanțate și repartizarea lor pe universități sunt stabilite la nivelul guvernului se poate considera că alegerea unei anumite valori urmărește în mod direct atingerea optimului Pareto (statul având interesul de a maximiza fondurile totale de la nivelul sistemului de învățământ superior). Revenind la formulele obținute pentru modelul anterior, vom avea:

$$Q = 2an - an^2/s \text{ de unde rezultă } a = (Q/n)/(2 - n/s).$$

Înlocuind acum relația anterioară în condiția de optim Pareto se obține:

$$q = 2a(1 - n/s) = (Q/n)(2 - 2n/s)/(2 - n/s) = (Q/n)(1 - (n/s)/(2 - n/s)).$$

Calcul elementare arată că expresia $1 - (n/s)/(2 - n/s)$ nu este niciodată negativă și că e întotdeauna mai mică decât 1, ceea ce înseamnă că valoarea taxelor de școlarizare cerute de universitate va fi întotdeauna sub nivelul alocației bugetare pe student Q/n . Se poate calcula ușor că valoarea ei maximă (egală cu alocația bugetară) apare în cazul extrem în care $n = 0$, deci când statul nu sprijină niciun student prin alocații bugetare. Mai detaliat, ecuația de mai sus arată că valoarea taxei de școlarizare este cu atât mai mică cu cât ponderea locurilor bugetate este mai mare. În cazul în care numărul de locuri este împărțit egal între buget și taxă, dacă în ecuația de mai sus luăm $n/s = 1/2$, obținem imediat că $q = 2/3 \times (Q/n)$. Dar dacă numărul de locuri de la buget reprezintă doar trei sferturi din capacitatea totală de școlarizare, adică $n/s = 3/4$, va decurge că $q = 5/8 \times (Q/n)$, deci mai puțin ca în cazul anterior.

Invers, în situația în care statul ar susține financiar un număr de locuri care reprezintă o pondere mai mică în numărul total al studenților, atunci, așa cum am văzut, la limită se produce un efect similar celui descris, atunci când am avut în vedere modelul I, în cazul atingerii echilibrului Nash pentru un număr mare de universități: o apropiere valorică între taxa de școlarizare și alocația efectivă de la buget. Semnificația acestei apropieri este însă fundamental diferită. În cazul echilibrului Nash prezis de modelul I apropierea era determinată de diminuarea valorii alocației efective până la nivelul unei taxe de școlarizare prestabilite, cauzată de creșterea numărului de locuri bugetate, în timp ce pentru modelul II descris aici apropierea este determinată de creșterea valorii taxei de școlarizare datorate influenței exercitate de ponderea redusă a locurilor finanțate de la buget.

3. Subfinanțarea învățământului superior și explicațiile ei

Am arătat în secțiunea 1 că învățământul superior românesc este subfinanțat. Am arătat, în plus, că el este și ieftin: este poate cel mai ieftin serviciu din România. Căci taxele de școlarizare pe care le stabilesc universitățile românești sunt, pentru covârșitoarea majoritate a domeniilor de studii, întotdeauna mai mici decât alocațiile bugetare. Ceea ce înseamnă că ele nu acționează în sensul înlăturării subfinanțării. Și trebuie observat că nu serviciile educaționale sunt cele mai ieftine din România, ci serviciile educaționale de învățământ superior. Într-adevăr, costurile percepute în țară la grădinițele private, în școlile primare private sau în liceele private sunt mult mai mari decât taxele de școlarizare stabilite de cele mai prestigioase universități românești¹³. Acest fapt e straniu: în ultimul deceniu, și îndeosebi după aderarea României la U.E. în 2007, prețurile bunurilor și serviciilor au crescut extrem de mult în România; în multe cazuri ele sunt la nivelul prețurilor din Uniunea Europeană. Or, universitățile românești trebuie să plătească toate bunurile și serviciile de care are nevoie la aceste nivele tot mai mari. Cum însă veniturile din finanțarea de bază și din taxe, care reprezintă cea mai mare parte a veniturilor lor, nu au crescut în această perioadă, e de așteptat ca universitățile românești să fie tot mai puțin capabile să facă față concurenței: ele pot oferi tot mai puțin acces la informație, salarii mai puțin atractive, facilități de cercetare mai proaste etc.

De ce este atât de ieftin învățământul superior românesc? (Și, ca urmare, de ce e condamnat să fie în continuare subfinanțat?) Există mai multe răspunsuri. Din păcate, ele sunt adesea formulate fără o întemeiere solidă și circulă în mediile academice ca explicații „folclorice“. De aceea, și noi le vom analiza fără a face referire la anumite lucrări în care au fost formulate.

Un prim răspuns este că astăzi învățământul românesc e prost finanțat, sau cel puțin mai prost finanțat decât în anii de aur 2005 – 2008, fiindcă mediul în care funcționează acesta s-a schimbat. Pe de o parte, criza economico-financiară a redus drastic, așa cum am văzut, cheltuielile publice pentru educația superioară¹⁴. Pe de altă parte, de la sfârșitul anilor '90 și până în ultimii ani universitățile puteau apela la o dezvoltare extensivă: puteau propune programe noi, puteau atrage mulți studenți „cu taxă“. Programele noi erau atractive o anumită perioadă de timp cel puțin și, așa cum am menționat, puneau presiune asupra Ministerului Educației pentru a fi finanțate. Studenții cu taxă aduceau sume importante la universități. Din nefericire, ambele aceste mijloace de dezvoltare s-au epuizat. Deja specializările sunt foarte multe, în cele mai multe universități, dincolo de capacitatea acestora de a asigura educație cât de cât de calitate. În plus, tendințele demografice nu sunt deloc încurajatoare. Scăderea numărului de potențiali studenți se exprimă în schimbarea ponderii în ansamblul studenților a studenților bugetați, deci a raportului n/s . Dacă în 2007 aveam $n/s = 0.45$, în 2011 raportul a crescut la 0.5, pentru ca în 2012 să avem $n/s = 0.55$. În cazul studenților înscriși la programe de studiu de masterat situația e și mai evidentă: în 2007 aveam $n/s = 0.2$, pentru ca în 2011 raportul să crească la 0.53, iar în 2012 să se ajungă la $n/s = 0.62$.¹⁵ Altfel zis, dezvoltarea extensivă s-a încheiat; fondurile pe care le pot atrage universitățile din taxe de școlarizare plătite de studenți înscriși la cursuri de licență sau masterat sunt tot mai puțin consistente¹⁶.

Explicația aceasta nu e însă satisfăcătoare. Ea nu indică de ce universitățile nu au reușit ca măcar unele dintre programele lor să fie mai atrăgătoare și ca urmare să stabilească pentru acestea taxe de studiu mai mari. Pe de altă parte, nu explică de ce, chiar dacă numărul persoanelor doritoare să devină studenți a scăzut, numărul de locuri oferite de stat nu s-a micșorat. Aceste aspecte ne duc către alte două explicații. Prima este aceea că diversele mecanisme instituționale care funcționează în sistemul de învățământ superior românesc – în principal mecanismul de finanțare și cel de evaluare

¹³ În cazul liceelor private părinții plătesc chiar și 10 – 15000 de euro pe an: evident, e vorba de sume la care nicio universitate românească nu îndrăznește să viseze.

¹⁴ Vezi și European Commission/EACEA/Eurydice (2013).

¹⁵ Sursa acestor date: CNFIS.

¹⁶ Nu avem aici în vedere fonduri de tipul celor provenite din cercetare sau din contracte de consultanță, contracte cu mediul de afaceri etc. Pe fondul crizei, statul a redus consistent fondurile pentru cercetare, iar universitățile au avut tot mai puține solicitări din partea firmelor.

a calității programelor de studii, ambele rigide și formale – au avut drept consecință o reducere a diversității și o omogeneitate accentuată a universităților¹⁷ (atât publice cât și private). A doua explicație este de natură politică: din motive electorale guvernele nu sunt dispuse să scadă numărul de locuri subvenționate de la buget.

Chiar dacă surprind trăsături reale ale situației, nici aceste două explicații nu reușesc. Cea de-a doua nu are în vedere faptul că, deși alocațiile bugetare pe student sunt mici¹⁸, același lucru se observă și în cazul taxelor de studii cerute de universități. Prima nu explică de ce, chiar dacă seamănă între ele, universitățile ajung să se alinieze pe un front al subfinanțării și nu pe unul al unei mai mari finanțări: de pildă, de ce se ajunge ca toate taxele să fie atât de mici, în loc să fie toate mai mari.

A treia explicație este că în prezent în România sunt foarte mulți furnizori de educație superioară: competiția este mare și de aceea taxele sunt mici. E adevărat, există 48 universități de stat și 47 particulare; universitățile, atât cele publice cât și cele private, oferă un număr foarte mare de locuri pentru studenți, în special în domenii precum dreptul, științele economice, management, științele sociale și umaniste. Iar cu cât oferta e mai mare, cu atât prețul care poate fi cerut e mai mic. Argumentul e însă înșelător. Învățământul superior nu e singurul domeniu în care există o astfel de concurență; or, în alte domenii, la fel de competitive, prețurile la care s-a ajuns sunt mult mai ridicate și apropiate de media europeană, ceea ce nu e cazul aici. În plus, această explicație nu spune de ce aproape că nu există excepții – adică universități care pentru unele dintre programele lor de studii să solicite taxe mai mari.

În sfârșit, se susține că explicația e aceea că oamenii în România sunt foarte săraci și nu își pot permite să plătească mai mult pentru educație. Dacă taxele ar fi fost mai mari, tot mai puține persoane ar fi dorit să se înscrie în programe universitare. Taxele de studii, alături de celelalte costuri legate de facultate, sunt deja insuportabile de către o mare parte a familiilor din România și sunt cauza principală a abandonului școlar¹⁹. Dar datele empirice par să respingă o asemenea explicație. În România se cumpără foarte multe produse, la prețuri foarte mari; creditul a explodat în ultimii ani (chiar dacă a fost domolit de criză), pentru tot felul de mărfuri și servicii – dar creditele pentru finanțarea educației sunt încă foarte puțin răspândite.

Explicația trebuie să se afle în altă parte. Apelând la modele formulate mai sus, explicația are o cu totul altă formă. Ea este aceea că în România educația universitară este foarte ieftină datorită tipului de intervenția a statului pe piața învățământului superior în momentul în care acesta realizează finanțarea universităților publice. Caracteristicile chestionabile ale acestei intervenții sunt următoarele:

- În primul rând, finanțarea integrală a unui anumit număr de locuri în universitățile publice este baza problemei. Am văzut că, oricare ar fi apoi intervenția statului, cuantumul taxelor de studii este plafonat, funcție de mărimea alocației bugetare per student.
- În al doilea rând însă, finanțarea unui număr tot mai mare de studenți ca procent din numărul total al studenților înmatriculați în învățământul de stat produce, imediat, efectul că nivelul finanțării per student e tot mai scăzut. Căci, evident, dacă împarți același cozonac unui număr mai mare de persoane atunci felia e tot mai subțire. Dar, pe de altă parte, această creștere a raportului n/s produce un efect și mai important: așa cum implică ambele modele construite în secțiunea 2, statul distorsionează piața și constrânge universitățile să adopte taxe foarte mici.
- În al treilea rând, am văzut că intervin și alte caracteristici structurale ale sistemului de învățământ superior. Una dintre acestea este numărul de universități care oferă programe de studii finanțate de la buget. Cu cât acest număr este mai mare, cu atât eficiența folosirii fondurilor publice e mai scăzută (or, se poate argumenta că acest număr e foarte mare în România).

¹⁷ Vezi Miroiu, Vlăsceanu (2012), Andreescu et al. (2012).

¹⁸ Deși era un an electoral, în 2012 Ministerul Educației a încercat să scadă numărul de locuri finanțate de la buget. Schimbarea de guvern din mai 2012 a pus însă imediat capăt acestei încercări.

¹⁹ Această explicație e favorizată de organizațiile studențești. De exemplu, <http://www.anosr.ro/cresc-taxe-le-in-universitati-studentii-platesc-lipsa-de-responsabilitate-a-guvernatorilor/#more-4240>.

Să observăm că aceste concluzii nu depind de valoarea absolută Q a bugetului de stat pentru finanțarea de bază a învățământului superior, deci de nivelul subfinanțării acestuia. Desigur, pentru un anumit nivel al lui Q , cu cât n/s este mai mare, cu atât este mai mică alocația de stat pentru un student, iar universitățile sunt constrânse de mecanismul de finanțare să țină taxele de școlarizare foarte jos. Dar problema este mai profundă: argumentul nostru este că și dacă deodată statul ar ajunge să finanțeze mai bine învățământul superior, subfinanțarea nu ar dispărea. Aceasta pentru că e vorba de condiții foarte abstracte, ce țin de mecanismul general al finanțării, nu de mărimea fondurilor alocate de la buget.

Răspunsul la întrebarea pe care am pus-o – de ce este educația superioară din România atât de ieftină? – e acum clar, potrivit modelelor teoretice propuse. Educația superioară din România este atât de ieftină datorită modului în care statul intervine în învățământul superior, prin intermediul unui complex instituțional – un anumit mecanism de finanțare. Ca urmare, dacă nu vrem ca această situație să continue, ar fi nevoie de modificarea actualei politici de finanțare a învățământului superior din România. Cum se poate face așa ceva, aceasta e o altă poveste, pe care însă nu o putem aborda în spațiul acestui articol.

4. Concluzii

În această lucrare am argumentat că unul dintre determinanții subfinanțării cronice a învățământului superior din România este mecanismul general de finanțare a acestora, prin alocarea de către guvern a unui număr de locuri de studii (ceea ce se numește „cifra de școlarizare“) care sunt subvenționate integral de la bugetul de stat. Am argumentat că, plecând de la această premisă, ajungem la o altă întrebare simplă: de ce este educația superioară atât de ieftină în România? Răspunsul pe care l-am oferit în această lucrare este într-un contrast evident și direct cu cele pe care le putem găsi cu ușurință în spațiul nostru public. Mai întâi, mecanismul general de finanțare face ca limitele resurselor bugetare să afecteze profund universitățile publice: alocațiile pe care le primesc per student din partea statului sunt mai mici – și chiar mult mai mici – decât costurile necesare pentru a oferi o educație de calitate. În al doilea rând, acest mecanism are drept consecință plafonarea taxelor de studii pe care le pot cere universităților din partea studenților pe care îi înmatriculează și care nu sunt subvenționați de la bugetul de stat: aceste taxe am văzut că nu pot trece de un anumit nivel, iar sub anumite condiții (pe care le putem considera ca efective în România) ele sunt chiar sub nivelul alocației de stat per student pentru acoperirea costurilor de studii (și care este insuficientă!). În al treilea rând, considerații politice au făcut ca guvernul să ofere anual o cifră de școlarizare este foarte mare. În ultimii ani ea a fost menținută la același nivel ridicat, în condițiile în care factorul demografic s-a exprimat prin reducerea dramatică a cohortei, iar examenul de bacalaureat desfășurat în condiții de mai mare corectitudine a condus la micșorarea numărului anual de candidați la statutul de studenți. Consecința a fost aceea că intervenția statului în piața învățământului superior a fost și mai mare. În sfârșit, în ultimii ani statul și-a păstrat controlul asupra alocării locurilor subvenționate către universități. Modelele prezentate²⁰ mai devreme explică de ce această structură instituțională a finanțării învățământului superior în România conduce la concluzia că universitățile de stat sunt condamnate să fie subfinanțate și deci să nu aibă condițiile pentru a oferi o educație superioară de calitate.

Să accentuăm însă că, deși sprijinim această concluzie, nu înseamnă că sugerăm și că statul trebuie să înceteze să sprijine învățământul superior. Argumentul formulat este mai puțin puternic, dar clar: susținem că instrumentul de politic de a subvenționa integral de la bugetul de stat un număr de studenți (cu atât mai mult un procent foarte ridicat al studenților) trebuie înlocuit cu un altul.

²⁰ În acest articol nu am evidențiat decât implicațiile generale ale celor două modele prezentate. Nu am analizat dacă și în ce fel predicțiile lor sunt corecte. Lăsăm această chestiune pe seama unui studiu ulterior.

Referințe bibliografice

- Andreescu, L., R., Gheorghiu, V., Proteasa, and A. Curaj. 2012. "Institutional Diversification and Homogeneity in Romanian Higher Education: The Larger Picture", în A. Curaj et al. (eds.), *European Higher Education at the Crossroads: Between the Bologna Process and National Reforms*, vol. 2, Springer, Dordrecht
- CHEPS. 2008. *Progress in higher education reform across Europe. Funding Reform*, Volume 1: Executive Summary and main report
- European Commission/EACEA/Eurydice. 2013. *Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis. Eurydice Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- Hardin, G. 1968. „The Tragedy of the Commons”. *Science* 162: 1243 - 1248
- Keser, C., and R. Gardner. 1999. „Strategic behavior of experienced subjects in a common pool resource game”, *International Journal of Game Theory* 28: 241 - 252
- Miroiu, A. 2007. *Fundamentele politicii. Instituții și alegeri colective*. Iași: Polirom
- Miroiu, A., L. Vlăsceanu. 2012. Relating Quality and Funding: The Romanian Case, în A. Curaj et al. (eds.), *European Higher Education at the Crossroads: Between the Bologna Process and National Reforms*, vol. 2, Dordrecht: Springer
- Niskanen, W. A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Atherton, Chicago.
- North, D.C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press
- Ostrom, E., R., Gardner, J. Walker. 1994. *Rules, Games, & Common-Pool Resources*, Ann Arbor: The University of Michigan Press
- Salmi, J., and A. Hauptman. 2006. „Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms”, *Education Working Paper Series 4*, Washington, D.C.: World Bank
- Strehl, F., S., Reisinger, and M. Kalatschan. 2007. „Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems - International Report”. OECD Education Working Papers 6. Paris: OECD.
- Țeca, M. 2011. „Viziune de ansamblu asupra modelului matematic de construcție și utilizare a indicatorilor relativi de calitate în finanțarea învățământului superior utilizat în perioada 2003 – 2011”, *Quality Assurance Review*, 3 (1): 81 – 92
- Walker, J., R., Gardner, A., Herr, and E. Ostrom. 2000. „Collective Choice in the Commons: Experimental Results on Proposed Allocation Rules and Votes”, *The Economic Journal* 110: 212 – 234.