

DEZVOLTAREA UNUI APARAT CRITIC PENTRU COMPORTAMENTUL ECONOMIC AL ACTORILOR SOCIALI ÎN RAPORT CU ÎNVĂȚĂMÂNTUL

OVIDIU MĂNTĂLUȚĂ*

ovidiumus@gmail.com

Abstract: *In this article, we propose a methodological view, which a management consultant operating in the educational system at different levels - central authority, local, school organization - can tackle; we insist on the points of negotiation and strategic stakes for the educational actors involved. The process of identifying interests and negotiating positions is followed by concrete proposals for action for consultancy, with the idea of harmonizing the interests of major actors in education and serve the purpose, which is not evident in all public policies, and sometimes diverge from it - building human capital.*

Keywords: *methodology, economic behavior, education, social actors, resource allocation.*

În acest articol dorim să analizăm comportamentul actorilor sociali majori, *key stakeholders*, adică instituțiile, organizațiile și persoanele care au de câștigat sau de pierdut în urma unui curs sau altul al acțiunilor din sistemul de învățământ. Comportamentul acestor actori îl vom analiza în raport cu **miza** lor, de aceea avem nevoie de un inventar exhaustiv al naturii investiției lor, de pe urma căreia expectanțele, beneficiile și pozițiile lor de negociere suferă modificări. Ne interesează semnificația investiției, nu descrierea modului în care investiția este susținută; de fapt, ceea ce se descrie este, de multe ori, modul în care actorii publici cheltuie banii publici, pentru susținerea sistemului – foarte greu identificăm de aici ce are de câștigat sau de pierdut actorul public dacă va cheltui banii într-un mod sau altul. În final, rezultatul investigației noastre este un produs pentru uzul consultantului – nivelele de operare fiind instituția școlară, interacțiunea școlară – autoritate locală sau autoritatea centrală.

Procesele de alocare a resurselor care aplică principiul conform căruia „resursele urmează elevul”, trebuie să fie precedate de la o evaluare cât

* Lect. univ. dr. - Departamentul de Educație - Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București.

mai completă a acestor resurse și a semnificației atribuite resurselor de către actorii educaționali care decid asupra modalităților de acces. Pornind de la aceste aspecte, consultantul poate realiza o „cercetare ad-hoc”, de esență socio-economică, precum și o analiză de risc. Este știut de către practicienii din educație că resurse, de multe ori cu un cost mic, au impact mare asupra modului în care se desfășoară procesul de învățământ sau învățarea individuală. Riscurile sunt mari atunci când decidenții din zona managementului financiar, la nivel național sau local, nu sunt avizați sau nu sunt interesați de utilitatea și semnificația bunurilor care se achiziționează.

Banii în sine, dar și bunurile care sunt achiziționate utilizând banii și urmând circuitele financiare la nivelul instituțiilor constituie resursele financiare și materiale ale școlii și ale familiei. Acestea pot fi urmărite după o schemă din care transpare impactul acestor resurse – impact care este mediat cultural de atitudinile, credințele și judecățile subiecților:

Constituire	gradul de implicare și responsabilitatea diverșilor actori în decizia privind constituirea resurselor	nivelul decizional la care se află decidenții	elemente atitudinale, judecăți de valoare și exprimarea satisfacției sau insatisfacției diferiților actori
	↑	←	←
Utilizare	gradul de utilizare a resurselor	categoriile sociale din care fac parte subiecții	elemente atitudinale, judecăți de valoare și exprimarea satisfacției sau insatisfacției diferiților actori
	↑	←	←
Efectele produse asupra rezultatelor	raportarea (cantitativă ↑ și calitativă) a modului de utilizare a resurselor la rezultatele și la procesele educaționale	nivelul la care se află beneficiarii resurselor	elemente atitudinale, judecăți de valoare și exprimarea satisfacției sau insatisfacției diferiților actori
	↑	←	←

Săgețile arată corelațiile care, de regulă, nu se fac în administrarea bunurilor, iar veriga ultimă este luată în considerare în mod sporadic, iar la nivele mari de agregare, doar dacă anumite studii insistă pe acest aspect. Aspectul satisfacției beneficiarului ultim din mediul educațional (elevul, copilul) privind resursele materiale de care dispune poate fi un predictor important al calității vieții sale și al capacității de învățare.¹ Pornind de la aceste aspecte, consultantul pentru management financiar poate realiza o cercetare utilizând o metodologie specifică sociologiei educației, fiind, în esență, o analiză socio-economică privind educația, efectele și rezultatele sale. Scopul investigației este înțelegerea cât mai precisă a modului în care sunt create și utilizate resursele materiale la nivelul comunității educaționale (școală, părinți, autorități locale), precum și modul în care accesul și valorificarea diferențiată a acestor resurse influențează egalitatea șanselor și echitatea în furnizarea serviciilor educaționale. Din studiul coordonat de autor² a reieșit că resursele pe care familia și școala le investesc în educația copiilor au un impact important asupra performanțelor copilului, manifestate prin comportamentul școlar, rezultatele școlare dar și, având în vedere necesitatea învățării pe tot parcursul vieții, prin atitudinile față de învățare, comportamentele sociale, încrederea în sine. Pornind de la modelele explicative astfel realizate, în care costurile și cheltuielile au semnificație pentru actori, ele vor avea și semnificație la nivelul explicației științifice. Demersul științific, bazat pe ciclul „definire - ipoteză - experiment - măsurare - analiză - concluzii” va conduce la pregătirea ciclului de implementare, care va conține în plus etape de concepere, proiectare și stabilire de indicatori, bugetare, control al aplicării măsurilor, măsurare a efectelor și performanței.

Identificarea, ba chiar, deciptarea mizei actorilor publici se poate face prin analiza principalelor politici în domeniul finanțării învățământului – iar acestea au fost legate de mișcarea către autonomie și descentralizare; problematica managementului și finanțării în învățământul preuniversitar constituie un câmp de dezbateri și de studii de mai mulți ani în România. Principalele teme care au fost tratate sunt costurile standard și stabilirea alocărilor, modul de constituire a bugetelor diferitelor nivele administrative (având ca țintă totuși centrul de cost care este școala),

¹ Mântăluță, O. Rukhadze, N. Economic Model Cost-satisfaction in Inclusive Education. Based on Research Made in Georgia. Journal for applied quantitative methods, 2008. http://jaqm.ro/issues/volume-3,issue-4/7_mantaluta_rukhadze.php

² Mântăluță O., (coord)., *Impactul resurselor materiale asupra reușitei școlare*. București, IȘE, 2005.

rolurile instituționale și deciziile care se iau cu privire la utilizarea fondurilor, **dar mai puțin resursele privite ca sursă și cadru pentru învățarea de tip școlar.**

Cercetările s-au concentrat, de regulă, pe analiza cheltuielilor curente și a indicatorilor de „eficiență” - de exemplu, raportul: personal didactic / elevi / personal administrativ. Mai mult decât atât, aceste analize au privit doar procesele de bugetare a școlilor, fiind realizate la nivel de sistem. Unul din studiile coordonate de autor¹ a încercat să schimbe unghiul de abordare înspre semnificații și aspectele culturale: perspectiva culturală privind resursele materiale și financiare include utilitatea expectată, reprezentările sociale ale diferitelor categorii de actori, dar și informația, semnificațiile atribuite, atitudinile și comportamentele în raport cu școlaritatea și educația în general. Studiul la care ne referim a relevat că modul în care familia alocă resursele pentru educație este determinat în mod direct de atitudinea familiei față de educație și, mai ales, față de importanța educației ca factor de promovare socială și / sau de creare / menținere a unui anumit statut social. Cunoașterea atitudinilor părinților aparținând diferitelor categorii socio-economice și de venit în privința disponibilității acestora de a investi în educația copiilor, va conduce și la informații asupra modului în care diferitele categorii de părinți alocă resurse pentru educația propriilor copii.

Realizăm o listă a întrebărilor și a informațiilor necesare la nivel de instituție școlară și la nivele superioare de agregare, pentru a identifica atitudinile și comportamentele economice în raport cu școlaritatea și cu educația, în general. Opțiunea corelării mai strânse dintre taxele și impozitele locale și școlaritate poate fi o cale productivă de creștere a implicării părinților în viața școlii.

Aspectul	Actorul social	Informații ce pot fi obținute
implicare financiară	părinții	Cât de mult plătesc, cu titlu de donație, contribuție, sprijin benevol și sponsorizare pentru copii
implicare financiară	părinții	Care sunt părinții cu disponibilitate sporită de a investi în copiii lor - categorii

¹ Măntăluță O., (coord)., *Impactul resurselor materiale asupra reușitei școlare*, București, IȘE, 2005.

așteptări	părinții	Ce așteaptă fiecare categorie de părinți de la școală
implicare în activități ale școlii, voluntariat	părinții	cât de mult se implică în susținerea școlii
disponibilitate, potențial neexploatat de cooperare	părinții	cât de mult s-ar implica dacă ar constata că în școală se întâmplă lucruri utile și importante pentru copiii lor - identificarea semnificațiilor activităților școlare pentru părinți
inechitate, acces diferențiat la facilități	părinții	„insule de calitate” - învățători și profesori mai buni, clase cu mobilier mai bun, acces diferențiat la facilități - datorate cerințelor părinților
comportamentului economic al familiei	părinții	consumul ostentativ - semnificația accesului copiilor la anumite școli considerate bune
comportamentului economic al familiei	părinții	posibilitatea stabilirii unor relații de tip contractual, pe baza cărora părinții să plătească pentru servicii negociate și măsurabile.
comportamentului economic al familiei	părinții	primirea de rapoarte și informații relevante privind procesele și rezultatele școlare
contractualitate	școala	stabilirea de relații contractuale cu părinții
contractualitate	decidenți la nivel central	estimarea beneficiilor privind eliberarea unor resurse suplimentare, necesare categoriilor sociale defavorizate sau pentru elevii aflați în situație de risc, dacă se introduce un sistem de tip <i>charter</i>
taxele și impozitele	părinții	plata taxelor și impozitelor poate fi corelată mai bine cu participarea părinților la decizie

Noua legislație a învățământului (2011) prevede participarea reprezentanților părinților la luarea deciziilor din școală, ca membri în

consiliile de administrație, dar implicarea lor în viața școlii și participarea la decizie rămân, și vor rămâne, în bună măsură, insuficiente, tocmai din cauza lipsei de aderență la valorile școlii. Accesul la resursele de învățare și aplicarea principiului egalității șanselor, dincolo de documentele de politici educaționale, de legislație și de reglementări, este **diferențiat**, chiar dacă, teoretic, aceste resurse sunt la îndemâna tuturor elevilor dintr-o comunitate sau școală anume; aceasta, datorită atitudinilor diferite față de educație și a comportamentelor asociate: accesul la bibliotecă sau la Internet devine, din ce în ce mai mult, condiționat de atitudini și semnificații și tot mai puțin una de lipsă a resurselor. Cultura organizațională a școlii este condiționată de efectele contextuale, care țin de anumite aspecte ale mediului social – cartier, comunitate de apartenență¹. Actualitatea și importanța acestei linii de investigație se poate vedea din creșterea numerică a studiilor de acest tip din instituțiile specializate în sociologia și economia educației atât în Europa cât și în Statele Unite ale Americii. Aceste cercetări au oferit o serie de concluzii interesante legate de accesul și utilizarea resurselor educaționale, concluzii care explică de ce două școli cu aceleași resurse și cu același tip de management obțin, totuși, rezultate școlare foarte diferite. A devenit foarte curând evident faptul că aceste diferențe în privința rezultatelor au **origini sociale și culturale**.

Legislația în vigoare, normele financiar-contabile și reglementările produse de instituțiile în drept impun uniformitate și predictibilitate în activitatea economico-financiară a instituțiilor publice, iar școlile din sistemul învățământului preuniversitar de stat sunt instituții publice. Totuși, diferențele dintre școlile de același tip nu trebuie neglijate². Un studiu de antropologie economică³, realizat asupra școlilor de pe o singură stradă din Londra, arăta că, între școlile frecventate de *clasa mijlocie*, „tonul și aspectul sunt mult variabile, în funcție de calitatea profesorilor: un director bun modifică puternic standardele școlii...”. Fețele copiilor, inteligența și deschiderea lor, îmbrăcămintea, dotările – băncile, sălile de clasă, facilitățile – sălile de mese și bufetele, biblioteca și sala de lectură, covoarele și mobilierul din săli, mașinile profesorilor parcate în fața școlii,

¹ Iredu – Dijon – Cahiers de recherche - Les effets de la composition scolaire et sociale du public d'élèves sur leur réussite et leurs attitudes: évaluation externe et explorations qualitatives – coordonateur Marie Duru Bellat – 2003.

² Măntăluță, O. Ghid de management financiar pentru directorii de școli și grădinițe. Constanța, Editura Crizon, 2008.

³ Marsden, W.E., *Educating the respectable*, London, the Woburn Press, 1991.

difereau în cadrul unui singur tip de școală. Strada trecea și prin cartiere muncitorești, în care aspectele sordide ale sărăciei, lipsei de perspectivă ale părinților și profesorilor își puneau amprenta și asupra școlii. Un număr restrâns de copii cu comportamente antisociale schimbau prioritățile conducerii școlii, accentele cheltuielilor, structura bugetului.

O sinteză a concluziilor teoretice care leagă efectele sociale de cele privind miza școlarității se poate vedea în tabloul următor:

Aspectul contextual și de apartenență	Efecte școlare sau sociale legate de școlaritate
Diferențele de clasă	menținerea diferențelor dintre rezultatele școlare ale tinerilor aparținând unor clase sociale diferite
apartenența la clasă	deciziile tinerilor și a familiilor în punctele de bifurcație - continuarea studiilor pe diferite nivele sau abandonarea studiilor după examene, testări sau alte modalități de selectare
apartenența la clasă	probabilitatea succesului în cazul diferitelor opțiuni educaționale
apartenența la clasă	accesul la resurse educaționale
Diferențele de clasă	diferențe în utilizarea resurselor publice, datorate diferențelor de atitudini și comportamente
Mediul social, contextul în care se află instituția școlară	influențează opțiunile educaționale ale tinerilor
familia	opțiunile educaționale ale tinerilor
familia	determină cantitatea și calitatea resurselor accesibile elevilor acasă
familia	acces diferențiat la resurse de toate tipurile - cărți, bunuri și alimentație, petrecerea timpului liber, oportunități de învățare suplimentară
familia	tendința spre păstrarea statutului social
familia	tendința spre mobilitate socială
familia	influența asupra atitudinilor, aspirațiilor și comportamentelor elevilor
Mediul social, contextul în care se află instituția școlară	opțiunile educaționale ale tinerilor

compoziția socială a școlii și a formațiunilor de studiu	rezultatele școlare - reușita academică, socializarea și orientarea școlară
profesorii	influențează semnificativ autoevaluările elevilor, așteptările acestora și succesul școlar
Atitudinile și judecățile profesorilor privind status-ul social și cel material al părinților elevilor	tinerii și copiii sunt tratați în mod inegal pe baza apartenenței lor la anumite medii de rezidență, economice, sociale etnice
Percepția riscului investițional în educație	riscul asociat investiției în educație este perceput diferit, în funcție de clasa de origine

Putem spune că există o mare probabilitate în ipoteza cu care consultantul poate pleca în activitatea sa de investigație sau de intervenție în organizație, aceea că modalitățile în care fiecare elev accesează resursele școlii, modul în care familia înțelege să contribuie la suplimentarea și diversificarea resurselor educaționale diferă în funcție de nivelul veniturilor familiei. O altă variabilă cu valoare de predictor este nivelul educației părinților. Acest nivel influențează în mod determinant atitudinile respectivelor familii față de educație și față de școală. Așteptările elevilor și familiilor privind rezultatele la examene și comparația cu rezultatele curente la învățatură sunt elemente care pot intra în estimarea cantitativă a utilității expectate a școlarității pentru elevi și părinți. Alte elemente instituționale, legate de rata de acces la nivele superioare de învățământ, alocarea de resurse la nivel instituțional și procedurile decizionale, fac parte din estimarea succesului organizațional.

Dacă acțiunea consultantului se realizează la nivel de sistem educațional, iar în cadrul dialogului intervin actorii guvernamentali, trebuie ținut cont de înțelegerea diferită de care dispun aceștia, pentru a putea obține asumarea scopurilor, identificarea blocajelor administrative și facilitarea obținerii deciziilor care conduc la acțiune. Mediul discuțiilor la nivel de decidenți, memoria faptelor și evidențierea aspectelor importante sunt esențiale pentru a crea o rutină decizională în cadrul rețelei temporare, care se formează în timpul consultării și cooperării la nivelul experților și decidenților de la nivelul cel mai înalt. Constrângerile legislative și instituționale, existente sau percepute de participanții la discuții pot conduce la procesări diferite a informației. Rolul consultantului, care, în acest caz, este în mod necesar sursă de informații și

furnizor al cadrului conceptual este să realizeze coerența informațiilor și să obțină determinarea grupului de a întreprinde o acțiune, de a face alegeri. Periodic, scopul rețelei temporare decizionale trebuie reamintit.

Recomandări și exemple privind moderarea discuțiilor și facilitarea activităților

Întrebări de bază care se impun în momentul elaborării politicilor privind finanțarea învățământului preuniversitar

Întrebare, zonă de discuție	Comentarii, recomandări
Ce este educația și ce sunt scopurile și obiectivele educaționale	Accentul principal al acestei întrebări constă în necesitatea ordonării semnificațiilor activităților și identificarea actorilor.
Considerând educația și învățământul ca activități raționale, desfășurate în vederea realizării unui scop, de către anumite persoane care aplică măsuri educaționale, apar câteva întrebări derivate:	
Care sunt scopurile actorilor educaționali, prin ce se manifestă, specificul acestor scopuri	Se solicită enunțare explicită și claritate, durata valabilității acestor scopuri – dacă sunt programate pe o anumită perioadă sau manifestă un grad de volatilitate - se schimbă, mai mult sau mai puțin aleator pentru unii actori.
În ce măsură scopurile educaționale ale tuturor actorilor educaționali, sunt cunoscute de către toți ceilalți actori	1.Scopuri declarate sau nedeclarate - se poate cere explicitarea 2.Participanți direcți sau indirecti la realizarea acestor scopuri - se realizează lista și analiza de tip <i>stakeholder analysis</i> 3.Afectați direct sau indirect de realizarea sau nerealizarea acestora - analiza de impact
- Cum se formează scopurile educaționale	Manifestări și comportamente concrete ale actorilor care indică sensul și semnificația scopurilor lor - analiză statistică a categoriilor de beneficiari
Ierarhia scopurilor și obiectivelor educaționale, caracteristici formale ale enunțurilor, natura acestor enunțuri.	- 1. Proiecte și programe - 2. Documente de politici - 3. Acte normative emise de autorități guvernamentale și locale

<i>Ce sunt standardele financiare</i>	Descrierea principalelor criterii de construcție a sistemelor de standarde financiare
Argumentarea existenței și utilității standardelor financiare	Exemple de bune practici, exemple negative de utilizare a standardelor financiare
Descrierea principalelor tipuri de sisteme de finanțare a învățământului	Analiza comparativă a avantajelor și dezavantajelor diverselor tipuri de finanțare
Modalitatea concretă de calcul a standardelor financiare	Formule de finanțare.
Sisteme de implementare a standardelor financiare	Metodologii de finanțare a învățământului, metode și tehnici bugetare.
<i>Discutarea conceptului de corelație - inferențe, legi și reguli de atribuire</i>	Alocare și atribuire - criterii de alocare.
Deciziile actorilor educaționali	În ce măsură aceste decizii au implicații financiare asupra lor și a celorlalți actori ai sistemului.
<i>Conceptul de risc educațional</i>	evidențierea legăturilor dintre riscul educațional și alte forme de risc la nivelul societății
Deciziile în condiții de risc	modele decizionale în condiții de risc
Metode de analiză a impactului riscurilor educaționale	identificarea factorilor de risc și evaluarea impactului acestora asupra elevilor, profesorilor și a beneficiarilor din aval - angajatorii.
Semnificațiile sociale ale deciziilor financiare	impactul finanțării asupra diverselor categorii de actori
Construcția metodologică a demersurilor de corelare scop-mijloace	
Discuție asupra sistemelor de concepte și propoziții care exprimă intenționalitatea specifică în educație și învățământ (finalitate, scop, obiective)	
<i>Politicile educaționale și finanțarea acestora</i>	Ne preocupă, în primul rând, teoriile și definițiile care focalizează aria de acțiuni educaționale, răspunzând la mai multe întrebări, care sunt: a) <i>Ce este și ce nu este educația?</i> b) <i>Asupra cui acționează educația și cine produce acțiunile?</i> c) <i>Care sunt efectele educației ?</i> d) <i>În ce scop se desfășoară acțiunile educaționale?</i> e) <i>Care sunt semnificațiile și reprezentările sociale care integrează actorii educaționali și acțiunile lor, instituțiile și rezultatele acțiunilor în cogniția și practica</i>

	<p><i>socială f) Cum are loc interacțiunea complexă dintre context, reprezentări sociale și practica socială în domeniul educațional.</i></p>
<p>Metodologie de analiză microeconomică a școlii</p>	<p>O altă serie de întrebări va apărea în legătură cu distanța dintre diferitele exprimări privind intenționalitatea educațională (finalități, scopuri, obiective) și ceea ce se obține ca efect al activităților intenționate realizate, în contextul dat al subiecților. Distanța comensurată între intenție și realizare se va analiza în cadrul complexului eșec școlar-educațional / succes școlar-educațional</p>
<p>Metodologie de analiză a impactului politicilor educaționale asupra elevului, bazată pe conceptul de risc educațional</p>	<p>Se va elucida și se va decide asupra structurii logice care va fi folosită în cadrul strategiilor și politicilor publice privind învățământul. Pentru publicul avizat trebuie să fie transparente și explicit enunțate, cel puțin la nivelul de dezbateră a propunerilor de politici publice (faza de <i>green paper</i> este, de multe ori, eludată în România) sistemul de concepte utilizat, obiectul și subiectul educației, pentru a asigura verificarea raționalității complexului de acțiuni numit finanțarea educației și învățământului.</p>
<p>Metodologie de management financiar bazată pe decizia în condiții de risc</p>	<p>În cadrul conceptual delimitat, să fie realizate analize privind modul în care acțiunile educaționale sunt percepute social, realizând astfel o evaluare relevantă a valorii metodelor izvorâte din teoria alegerii raționale sau din teoria reprezentărilor și practicilor sociale; aceasta, deoarece semnificația acțiunilor și proceselor reprezintă cadrul în care actorii sociali își consolidează opțiunile și iau decizii. Decizia de a cheltui sau de a nu cheltui, de a investi efort sau bani sau nu într-o zonă de construcție supusă la riscuri și incertitudini (capitalul uman) este întotdeauna influențată de estimările subiective ale indivizilor.</p>

Criterii de evaluare a politicilor publice

Diferitele alternative sau cursuri de acțiune trebuie comparate, pentru a produce o alegere, individuală sau publică. În cazul politicilor publice, Ostrom¹ propune următoarele criterii de evaluare:

Eficiența economică – măsurată prin mărimea schimbărilor produse în fluxul de beneficii private și publice, rezultate în urma alocărilor sau realocărilor de resurse; în studiile care analizează rata beneficiilor din investiții, eficiența economică constituie un criteriu de selecție pentru o alternativă sau alta. Dacă se iau în calcul schimbări instituționale, și, de regulă, astfel de schimbări sunt precedate de analize de sistem, modul în care unele grupe de beneficiari vor fi afectate de schimbări se analizează prin metode de analiză cost-beneficiu, care se bazează pe criteriul eficienței pentru beneficiar.

Echivalența fiscală – pentru a asigura echitatea fiscală se pot utiliza două principii, în esență contradictorii: 1) egalitatea dintre efortul fiscal al contribuabilului și a beneficiilor care rezultă din aceasta - cei care beneficiază de serviciu trebuie să suporte financiar susținerea acestuia 2) capacitatea diferită de a plăti – cei care dispun de venituri mai mici, plătesc mai puțin, indiferent de nevoile acestora și de măsura în care beneficiază de servicii. Neaplicarea corectă a principiului echității demotivează cetățenii să își plătească impozitele, ceea ce are efect asupra funcționării și dezvoltării sistemelor și serviciilor publice.

Echitatea redistribuțională – politicile care redistribuie resursele către categoriile sărace sunt importante, deoarece aceștia nu pot plăti serviciile publice - educația este un serviciu public pentru care contribuția bugetară este semnificativă – este un serviciu „scump”; în consecință, pe lângă inechitatea socială pentru cei săraci, se vor produce și externalități negative în societate (șomaj, lipsă de cooperare, violență ș.a.). De remarcat că obiectivele redistribuționale intră în conflict cu obiectivele din aria echivalenței fiscale, dar, indivizii care contribuie mai mult la fiscalitate beneficiază în mod indirect de rezultatele educației celorlalți.

Răspunderea publică – decidenții, funcționarii publici și persoanele îndreptățite să ia decizii privind resursele publice trebuie să răspundă în fața cetățenilor pentru modul în care au luat aceste decizii și dacă ele au condus la îndeplinirea obiectivelor, a dezvoltării serviciului sau instituției

¹ Elinor Ostrom. Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. in "Theories of the Policy Process Book by Paul A. Sabatier; Westview Press, 1999; pp. 48 – 50.

și a creșterii utilității publice. De remarcat că sistemul de colectare și de prelucrare a informației care să conducă la evaluări privind răspunderea este la fel de important pentru capacitatea de acțiune în vederea sporirii eficienței.

Conformitatea cu moralitatea generală, etica sistemului – un anumit set de aranjamente instituționale poate fi în măsura mai mare sau mai mică în acord cu moralitatea generală și să satisfacă sau nu un set de criterii etice. Acest criteriu se adaugă criteriului răspunderii publice și contribuie la evaluarea gradului de predictibilitate, văzută ca armonizare între intențiile, scopurile și obiectivele instituționale exprimate și realitatea de fapt.

Adaptabilitatea – sistemele și instituțiile trebuie să fie flexibile, pentru a se adapta schimbărilor, de multe ori brutale, apărute în mediul extern.

Acest sistem de criterii nu este unul ce beneficiază de coerență internă, deoarece multe dintre obiectivele care se subsumează unui criteriu sau altul pot fi conflictuale. De multe ori, ideologia dominantă și modul în care deciziile majore privind politicile publice ajung să fie cunoscute de cetățeni (orice cunoaștere în acest domeniu este fragmentară și surprinde doar unele aspecte) conduce la un curs al acțiunii reale care satisface unele criterii și nu satisface altele, care fie nu sunt percepute ca fiind suficient de importante, sau nu reprezintă amenințări pentru decidenți, la momentul respectiv.

Calitatea sistemului de principii ale finanțării învățământului

Problema întemeierii, a asigurării funcționării și îmbunătățirii unui sistem de finanțare a învățământului este una multidisciplinară: aici își au locul considerentele economice, educaționale, filosofice, legale, politice, sociologice, demografice, de administrație publică, de finanțe publice, profesionale și religioase, etnice etc. Analiza multidisciplinară a domeniului finanțării învățământului face ca majoritatea temelor abordate în cadrul fiecărei științe sau abordări pragmatice să necesite un corpus comun de principii cu celelalte științe sau abordări – acest set va asigura lipsa de contradicție internă și, cel puțin la nivel de analiză, capacitatea de a sesiza și corecta anumite inadvertențe între modelele folosite, între concluzii și recomandări privind măsuri, politici și acțiuni. Departe de a fi un domeniu cu dezvoltare axiomatică și puternic teoretizat, așa cum sunt majoritatea ariilor de studiu din domeniul economic, sau cu posibilitatea clară de circumscriere în cadrul unei teorii, așa cum sunt ariile de studiu din sociologie, finanțarea învățământului s-a aflat într-o zonă de

confluență a deciziilor politice, care, la rândul lor, au cuprins amprenta doctrinară, ideologică sau a concepțiilor cele mai răspândite la un moment dat în societate sau în zona decidenților politici. De aceea, considerăm inseparabilă legătura dintre ideologie și doctrine politice și alocarea de resurse pentru învățământ. Totodată, tradițiile și istoricitatea, locale, naționale sau regionale sunt importante în explicarea modului de realizare a susținerii financiare a unui subsistem societal care, implicit sau explicit, își asumă și/sau căruia i se delegă rolul conservării valorilor societale și transmiterii acestora generației tinere.

Pentru a înțelege un sistem de finanțare a învățământului, trebuie precizat că problema gradului de autonomie a autorităților locale și libertatea managerială acordată conducerii școlilor sau administrației școlilor de pe un anumit teritoriu este strâns legată de problema fiscalității și a sistemului fiscal. În mod natural, în regiuni mai bogate și în care a existat un sistem de susținere a serviciilor publice bazat în principal pe taxele locale și mai puțin pe transferuri între diferite unități administrative, libertatea decizională a autorităților locale a fost mai mare. Acestea au avut de ales între a numi manageri și administratori pentru sistemul școlar și a decide, în consilii alese sau corpuri specializate ale consiliilor locale, care va fi efortul comunității pentru școli și care vor fi orientările majore, cel puțin sub aspectul resurselor, dacă nu și al conținutului activităților desfășurate în școli. Dacă statul național și structurile acestuia au fost mai puternice, sau dacă regiunile au fost mai sărace și decizia fiscală a fost una de redistribuire, atunci gradul de libertate financiară, decizională și în privința procesului de învățământ a fost mai restrâns pentru autoritatea locală și pentru comunități, până la a primi de la centru, pe lângă cea mai mare parte a finanțării, legislația de bază și regulile, și recomandările (chiar cu grad de obligativitate ridicat) privind desfășurarea procesului de învățământ, curriculum-ul în general (curriculum național), normele financiare și de achiziție a bunurilor. Decizia de a cheltui într-un anumit mod sumele de bani primite de la bugetul național poate fi constrânsă, la modul benefic, în vederea protejării obiectivelor educaționale și a coerenței furnizării curriculum-ului, sau, dimpotrivă, anumite prevederi împiedică eficiența la care decidenții de pe plan local sau din școli pot ajunge – și, de multe ori, recurg la diverse artificii pentru a-și desfășura activitatea. Ambele situații pot apărea simultan într-un sistem mare, chiar dacă legislația și normele financiare sunt aceleași.

Sinteză privind viziunea consultantului asupra politicilor publice din domeniul finanțării învățământului.

Această viziune, ce include multe niveluri de analiză și potențială intervenție, este utilă consultantului ce acționează la nivel central – guvern, minister de resort, sau la nivel de administrație regională sau locală.

Domeniul de investigat	Aspecte
Sistemul de principii enunțate în documentele oficiale ale statului respectiv	exprimare implicită sau explicită, separat sau încorporat în legislație, documente de politici publice, strategii și doctrine oficiale;
Principalele teorii economice, sociale, politice care au influențat aceste afirmații sau expuneri de principii;	dacă există o formare specifică în domeniul educațional a economiștilor și specialiștilor care operează în domeniul generării de politici publice sectoriale
Descrierea evoluției sistemului respectiv de finanțare, în istoria recentă – ce anume tendințe au fost continuate sau s-a tins a fi schimbate.	principalele instituții care au determinat schimbările, le-au gestionat sau influențat semnificativ;

Exemple de reforme fiscale și de finanțare a învățământului din țări cu administrație descentralizată tradițională.

Cel mai bine prezentat și reprezentat în majoritatea reformelor fiscale și ale sistemelor de finanțare a învățământului din întreaga lume este *principiul echității*, tradus în multe forme și sisteme de finanțare. Educația a fost văzută ca vehicul al mobilității sociale ascendente, așa că semnificația cheltuielilor educaționale a fost mult mai puternică decât a altor tipuri de cheltuieli realizate de autorități, la diferite nivele de agregare administrativă, în toate statele europene. În unele cazuri, se consideră că educația și școlarizarea sunt factori decisivi în *calitatea vieții* cetățenilor.

Pentru sistemul american: în ciuda diversității sistemelor de finanțare a învățământului public din SUA, este recunoscut și aplicat principiul corectitudinii, al conformității cu regulile și standardele (*fairness principle*); aceste standarde sunt elaborate pentru a asigura egalitatea șanselor pentru toate persoanele aparținând diferitelor grupuri etnice sau rasiale¹; acest principiu se aplică intrărilor din sistem, descrierii proceselor și al rezultatelor, deoarece se consideră că întreaga activitate umană și relațiile care se stabilesc încorporează drepturile cuvenite fiecărui cetățean (*entitlements*). Un sistem echitabil de învățământ trebuie să ajute fiecare copil să depășească accidente datorate nașterii într-un mediu defavorizat

¹ Commission on Behavioral and Social Sciences and Education. Equity and Adequacy in Education Finance: Issues and Perspectives (1999),

http://books.nap.edu/openbook.php?record_id=6166&page=7

și să se poată integra în viața socială și economică a comunității. „No child left behind act”, legislație federală emisă în 2001¹, de fapt un pachet masiv de legislație (circa 1400 de pagini) care furnizează instrucțiuni pentru implementarea mai multor programe educaționale:

- program pentru îmbunătățirea realizărilor academice a copiilor proveniți din medii defavorizate;
- programe pentru îmbunătățirea competențelor de scris-citit pentru mai multe grupuri țintă de copii și familii;
- program pentru îmbunătățirea însușirii limbii engleze;
- program de educație pentru știință;
- program pentru copiii și familiile aflate în situații de risc și delincvență;
- program pentru recrutarea și formarea profesorilor și directorilor de școli;
- program de asistență tehnică pentru agențiile locale ce desfășoară programe proprii educaționale, alocații și granturi pentru autoritățile locale;
- promovarea unei alegeri educaționale avizate din partea părinților (informed parental choice);
- promovarea răspunderii (*accountability*) la toate nivelele;

Acest pachet de programe continuă mai vechea tendință din Statele Unite în direcția unei mai mari implicări financiare a statului federal în vederea egalizării discrepanțelor dintre state și dintre diferitele entități administrative, localități, regiuni etc.

În Statele Unite, primele modele de corelare a finanțării cu principiile egalității de șanse au început să fie elaborate încă din primii ani ai secolului XX (Ellwood P. Cubberley²). Principiile enunțate se focalizau pe input-uri, resurse disponibile pentru copii, iar autorii politicilor porneau de la presupunerea că egalizarea resurselor vor conduce la egalizarea rezultatelor, la schimbări în stilul de viață și la schimbări în viață în general pentru cetățeni. Aceste teorii care presupuneau o corelare automată între intrări și ieșiri au devenit mult mai nuanțate în timp, literatura în domeniu, în special cea produsă după raportul James S. Coleman (1964) încercând să identifice tipurile de corelații și condițiile în care acestea apar (majoritatea studiilor lui Hanushek, Ferguson și Ladd).

¹ Public Law 107-110, <http://www.ed.gov/policy/elsec/leg/esea02/index.html>

² Cubberley, E.P. "Fundamental Problems in Educational Administration," Educational Administration and Supervision, Jan. 1915.

"The American School Program From the Standpoint of the Nation," School and Society, Vol. XVIII, no. 449. Aug. 4, 1923.

Obiectivele educaționale și finanțarea obiectivelor - discuție privind sistemele de politici publice.

Un exemplu de bună practică, accesibil pentru specialiștii din domeniul elaborării politicilor publice, îl reprezintă faza de *green paper*¹ pe care Comisia Europeană o prevede pentru orice inițiativă de modificare a legislației. În această etapă, care se desfășoară la nivel de expert, guvernele sau cei care intenționează să schimbe legislația parcurg etape de clarificare conceptuală și de comunicare cu grupuri largi de specialiști din domeniile de activitate supuse schimbării, sau vizate de reglementări noi. Dezbateră îndelungată privind standardele financiare și implementarea unui sistem de costuri standard pentru fundamentarea bugetelor școlilor, deși începută din anul 2000, a întârziat implementarea integrală în sistemul de învățământ preuniversitar, iar rezultatul a constat în dificultatea corelării obiectivelor educaționale cu standardele financiare. O asemenea corelare, ce nu se putea obține decât prin demersul legal și administrativ la nivel de sistem, presupune cunoașterea acestor obiective de către decidenții locali și cei din școală, explicitarea și operaționalizarea lor în activități și cuantificatori fizici, și, astfel, proiectarea bugetului care ar fi căpătat semnificația pe care o merită –aceea de document strategic esențial al organizației

Direcții metodologice

a) **generarea de politici publice în domeniul alocărilor bugetare, alocărilor de resurse în general, pentru învățământ;**

b) **construirea unu aparat critic necesar pentru evaluarea politicilor publice privind finanțarea învățământului,** în toate etapele acestora: circuitul de elaborare și dezbateră publică, implementarea, analiza impactului și aplicarea de măsuri corective.

Aceste două direcții de investigație contribuie, în primul rând, la dezvoltarea corpului de cunoștințe ce formează economia educației și la apropierea mai clară de către științele educației a acestui domeniu. Considerăm că științele educației au un rol metodologic conducător în finanțarea învățământului, iar conceptele cu care operează economiștii, în special conceptele clasice, cum ar fi „homo economicus”, alegere rațională, utilitate, producție, consum, eficiență, își pot găsi echivalente îmbunătățite în domeniul științelor educației, inclusiv prin contribuția lucrării de față.

În domeniul politicilor publice privind învățământul și educația, este de folos să utilizăm tehnicile și instrumentele care, în domeniul economic,

¹ http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_en.htm

au produs rezultate notabile în privința păstrării coerenței dintre scop, obiective și mijloacele folosite: acestea se regăsesc în domeniul microeconomiei și al ciberneticii producătorului.

Brezinka¹ exprimă cerința coerenței scop-mijloace în felul următor:

„Științele educației nu se limitează singure la investigarea acelor acțiuni despre care se spune că sunt educație, și la acele instituții despre care se spune că sunt instituții educaționale. Mai degrabă, îi plasează pe aceștia în relație cu scopurile lor și cu situațiile celor educați. Acest lucru este făcut pentru a testa dacă aceste acțiuni și instituții sunt de fapt mijloace potrivite sau poate conduc la efecte complet diferite de cele intenționate.”

Transferul metodologic dinspre economie înspre științele educației și izomorfismele ce se pot stabili între sistemele de concepte nu pot avea, totuși, un caracter mecanic, ci unul bazat pe experiment și verificare a modelelor matematice propuse. Brezinka (ibidem) face distincție dintre predicția științifică, sau prognoza în domeniul științelor educației, care răspunde la întrebarea: „ce s-ar întâmpla, dacă..?” și abordarea tehnologică - aceasta răspunzând la întrebări de tipul: ce ar trebui făcut pentru a atinge obiectivul X. De fapt, pentru consultantul ce operează în zona managementului financiar din învățământ, aceste întrebări se referă la diferența de accent dintre nivelul de elaborare a politicilor și strategiilor și nivelul de implementare. Consultantul trebuie să cuprindă ambele aspecte: rezultatele experimentale și modelele privind comportamentul economic al actorilor în raport cu educația, împreună cu exemplele de metodologii care exploatează modelele respective.

Al treilea argument privind importanța temei constă în nevoia elaborării strategiilor de dezvoltare locală, în care învățământul face parte nu numai ca subsistem al sistemului social și ca serviciu public, ci îndeosebi ca motor al dezvoltării durabile a comunității. Lucrarea va contribui la aceasta, prin elaborarea unor modele de dezvoltare locală, care să țină cont de gradele de libertate existente și de cât mai multe oportunități și factori favorizanți.

REFERINȚE

1. Brezinka, W., (1994), *Basic concepts of educational science – Analysis, Critique, Proposals*. Boston, University Press of America.

¹ Brezinka, W. *Basic concepts of educational science – Analysis, Critique, Proposals*. Boston, University Press of America, 1994.

2. Cubberley, E.P., "Fundamental Problems in Educational Administration," Educational Administration and Supervision, Jan. 1915, in "The American School Program From the Standpoint of the Nation," School and Society, Vol. XVIII, no. 449. Aug. 4, 1923.

3. Marsden, W.E., (1991), *Educating the respectable*, London, the Woburn Press.

4. Măntăluță, O. Rukhadze, N., (2008), *Economic Model Cost-satisfaction in Inclusive Education*. Based on Research Made in Georgia. Journal for applied quantitative methods, http://jaqm.ro/issues/volume-3,issue-4/7_mantaluta_rukhadze.php

5. Măntăluță O., (coord)., (2005), *Impactul resurselor materiale asupra reușitei școlare*. București, IȘE.

6. Măntăluță O., (coord)., (2005), *Impactul resurselor materiale asupra reușitei școlare*. București, IȘE.

7. Măntăluță, O., (2008), *Ghid de management financiar pentru directorii de școli și grădinițe*. Constanța, Editura Crizon.

8. Ostrom, E., (1999), *Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework*. in "Theories of the Policy Process Book by Paul A. Sabatier; Westview Press, pp. 48 - 50.

*** Iredu - Dijon - (2003), *Cahiers de recherche - Les effets de la composition scolaire et sociale du public d'élèves sur leur réussite et leurs attitudes: évaluation externe et explorations qualitatives - coordonateur Marie Duru Bellat*.

*** Commission on Behavioral and Social Sciences and Education. *Equity and Adequacy in Education Finance: Issues and Perspectives* (1999), http://books.nap.edu/openbook.php?record_id=6166&page=7

*** Public Law 107-110,

<http://www.ed.gov/policy/elsec/leg/esea02/index.html>

***http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_en.htm