

**14th Edition of the International Conference on Sciences  
of Education. Learning for Life - ICSED 2016, 12-13  
May 2016, Suceava (Romania) & Chernivtsi (Ukraine)**

**Studies and Current Trends in Science of Education  
Editors Otilia CLIPA & Constantin-Florin DOMUNCO  
ISBN: 978-973-166-435-4; e-ISBN: 978-973-166-475-0**

---

**(Un)learnt Educational  
Reforms Lessons – the  
Republic of Moldova  
Compulsory Education  
Hidden Costs**

---

**Andrei PÂRVAN**

**pp.139-148**

©2016 The Authors & LUMEN Publishing House.

Selection, peer review and publishing under the responsibility of the editors.

*How to cite:* Parvan, A. (2016). (Un)learnt Educational Reforms Lessons – the Republic of Moldova Compulsory Education Hidden Costs. In O. Clipa & C. F. Domunco, (eds.), Studies and Current Trends in Science of Education (pp. 139-148). Iasi, Romania: Editura LUMEN.

# (Un)learnt Educational Reforms Lessons – the Republic of Moldova Compulsory Education Hidden Costs

Andrei PÂRVAN<sup>1</sup>

## Abstract

*This paper examines family with school-age children members, educational staff and main actors' representations on the schooling financial support, related to its public financing and management responsibilities. Data collected in the summer of 2014 during a quantitative research on the subjects specified before proves the public opinion awareness and willingness to support educational reforms.*

*The Moldovan socio-economic context can be considered significant for a society where the Western (EU) societies' ethics and management face a strong adherence to the Slavic ethos and the Eastern model.*

## Keywords

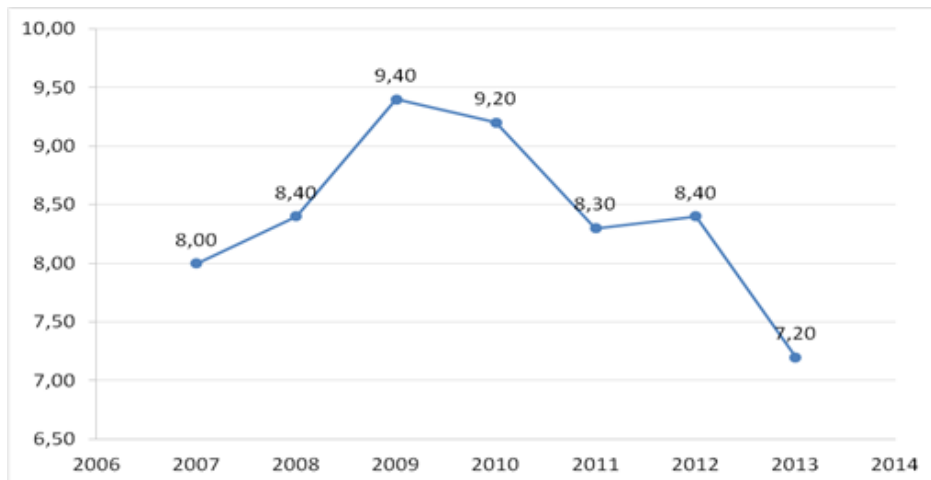
*Policies, Educational Reforms, management, financing, corruption.*

Contextul geopolitic și cel socioeconomic al ultimilor 25 de ani a expus Republica Moldova provocărilor pe care le aduce orice mutație structurală majoră. Obiectul analizei noastre se detașează cu prioritate, fiind puternic condiționat macroeconomic, dependent de viziunea politică, dar mai ales de capacitățile de management la nivelul administrației centrale și raionale și de ceea ce putem denumi ca fiind *vigoare instituțională*: abilitatea de a formula politici și de a le implementa astfel încât să producă rezultate pozitive.

Legea Educației (în forma din 1995) definea educația ca fiind o „prioritate națională” iar guvernul se angaja să finanțeze domeniul cu minim 7% din PIB. Sumele alocate pentru educație din fondurile publice de către guvernele de la Chișinău în ultimii ani sunt relativ mari, cheltuielile bugetare reprezentând mai mult de 8% din PIB.

---

<sup>1</sup> Bucharest University of Economic Studies, andreiparvan@csie.ase.ro.



**Figura 1.** Ponderea cheltuielilor din PIB pentru educație în Republica Moldova

Este cea mai mare pondere din regiune, semnificativ mai mare decât media UE (de 5,5%). Performanțele sunt mai degrabă cantitative decât calitative, impactul social-economic dorit este slab iar nemulțumirea față de educația formală este ridicată, în ciuda eforturilor pentru reformarea curriculumului, pentru alocarea resurselor educaționale, pentru perfecționarea cadrelor didactice și pentru „îmbunătățirea bazei tehnico-materiale a instituțiilor de învățământ” (UNDP, 2013a: 36).

Rezultatele PISA (Programul de Evaluare Internațională a Elevilor) din 2009 indică una dintre cele mai mici performanțe din Europa pentru elevii de 15 ani la citire, matematică și știință. Aproximativ 60% dintre ei au un nivel de bază de competență în materie de citit și de cunoștințe în matematică, necesar pentru a participa efectiv și productiv în societate (Banca Mondială, 2013). Moldova ocupa locul 113 în Indexul Dezvoltării Umane, calculat de PNUD, cu o medie a anilor de școală absolviți de 9,7 (la nivelul anului 2010) și cu un indice al educației de 0,66, al doilea cel mai slab scor din regiune după Tadjikistan (UNDP 2013b: 145).

Conform unui raport al Fondului Monetar Internațional (IMF, 2013), alocarea financiară la nivelul anului 2009 pentru un elev înscris în ciclul secundar superior și vocațional era de 10.224 MDL, cu 15% mai mult decât pentru un elev înscris în ciclul secundar inferior și cu 33,3% mai mult decât cheltuielile *per capita* din învățământul superior. Paradoxal, realitatea arată că absolvenții acestui nivel educațional experimentează dificultăți majore de incluziune pe piața muncii.

Rezultatele slabe la testele internaționale (mai sus amintite), în pofida investițiilor din educație, au fost considerate un rezultat al alocării ineficiente a resurselor financiare. În acest sens, un alt set de reforme au fost implementate în ultimii 5 ani, culminând cu modificările legislative din Parlament care au permis introducerea de noi amendamente în legea educației, prin care se prevedea trecerea la finanțarea per elev și modificarea subordonării juridice unităților de învățământ de la primărie spre consiliul raional, cu scopul eficientizării măsurilor luate (World Bank, 2012: 2).

Astfel, nu putem vorbi doar despre o insuficiență finanțare a sistemului educațional, ci mai degrabă de rezultatele vizibile ale acestei finanțări. Există cauze structurale ce țin de alocarea financiară și de împărțirea administrativ teritorială fragmentată a țării, ce îngreunează alocarea suplimentară pentru materiale didactice și creșterea salarială a personalului educațional.

Scăderea demografică a populației de vârstă școlară este un alt element cheie pentru înțelegerea stării de fapt. Dintre cele aproape 1000 de școli primare și generale din Republica Moldova, mai mult de două treimi se regăsesc în cele peste 1600 de sate ale țării. O școală operează la 54% din capacitățile sale, pentru care plătește în schimb utilitățile publice. Din acest motiv, în zonele rurale din Moldova, regăsim clase cu un număr scăzut de elevi și un raport profesor-elevi printre cele mai mici din lume (World Bank, 2012: 2-3).

Conform Strategiei Sectoriale „Educația 2020”, printre acțiunile prioritare regăsim „modernizarea rețelei de instituții de învățământ pe niveluri de studii în concordanță cu perspectivele de dezvoltare regională a localităților și cu situația demografică, dar și dezvoltarea și implementarea mecanismelor de finanțare a învățământului preșcolar, primar și general. Contextul administrativ actual are drept cadru prevederile Strategiei de dezvoltare a educației pentru anii 2014-2020 „Educația 2020”, aprobată prin HG nr. 944 din 14.11.2014, respectiv Obiectivul Specific 6.2: Eficientizarea finanțării educației, care prevede următoarele acțiuni prioritare, din cadrul cărora selectăm următoarele:

- Dezvoltarea și implementarea mecanismelor de finanțare a învățământului preșcolar, primar și general, bazate pe: prioritățile educaționale, rezultatele obținute, numărul de elevi și cerințele speciale ale acestora, analizele de tip cost-performanță, programele bugetare, cost per elev.
- Promovarea autonomiei financiare a instituțiilor educaționale concomitent cu responsabilizarea acestora în contextul descentralizării.

- Implementarea politicilor de diversificare a surselor de finanțare și stimularea acumulării resurselor suplimentare în sprijinul învățământului.
- Fundamentarea și elaborarea mecanismelor și normativelor de finanțare complementară a sistemului de învățământ în baza performanței instituționale.

### Metodologie

Datele ce fac obiectul analizelor ce urmează au fost colectate în perioada 6 august - 18 septembrie 2014, în cadrul proiectului „E DURabil - Un sistem durabil și eficient de informare, consultare și implicare în procesul reformelor educaționale din Republica Moldova”, implementat de către Asociația pentru Dezvoltare și Promovare Socio-Economică CATALACTICA, cu finanțarea Fundației Soros Moldova. Autorul este creatorul proiectului, responsabil pentru derularea cercetării cantitative. Ea a permis colectarea de date valide, actuale și de încredere referitoare la cunoașterea și înțelegerea contextului reformelor educaționale de către populația Republicii Moldova, completate de o componentă calitativă (*ex-ante* și *ex-post* activităților proiectului). Cercetarea în ansamblul ei a furnizat o perspectivă structurată asupra eficienței interne a sistemului de învățământ în raport cu finalitatea acestuia și poate fundamenta adoptarea deciziilor de politică educațională pe baza necesităților educaționale și al gradului de cunoaștere/înțelegere a fenomenului educațional.

Componenta cantitativă a utilizat un eșantion care a cuprins 1150 de persoane. Acestea au fost membri ai familiei (părinți sau persoane în grija cărora se află copiii/elevi cu părinți plecați în străinătate), specialiști din spațiul educațional (cadre didactice, directori de școli, alte persoane din servicii de profil) și *respondenți avizați* la nivelul comunității (*stakeholders*: consilieri locali, reprezentanți ai instituțiilor de media, specialiști din ONG-uri, reprezentanți ai mediului economic - potențiali angajatori sau furnizori de bunuri și servicii pentru sistemul școlar, actori comunitari reprezentativi etc.). Practic, au existat 3 eșantioane de subiecți cărora le-au fost aplicate chestionare pe bază de interviu față în față, realizat de către operatori pe întreg teritoriul *de facto* al Republicii Moldova (exclusiv regiunea transnistreană). S-a dimensionat fiecare dintre cele 3 subeșantioane urmărind o stratificare ce respectă organizarea administrativă a țării și am asigurat astfel păstrarea în eșantionul de membri ai familiei a proporțiilor urban/rural, distribuția populației pe raioane, precum și o reprezentare a principalelor tipuri de localități. Am obținut astfel o împărțire în 6-7

categorii de localități, în funcție de numărul populației stabile din acestea, respectarea distribuției pe sexe fiind respectată în aplicarea pasului statistic de către operatorii de culegere a datelor. Pentru celelalte două subeșantioane s-a recurs la un lot de disponibilitate existent în aria de acoperire a fiecăruia dintre operatorii de teren, unde au existat punctele de eșantionare de la primul subeșantion.

Obiectivele de cercetare au fost operaționalizate sub forma unor itemi ce au acoperit o largă varietate de subiecte proprii situației învățământului din Republica Moldova. În chestionare s-au regăsit itemi comuni celor 3 eșantionate dar și unici, relevanți specificului fiecăruia dintre acestea.

## Rezultate

### *Finanțarea sistemului*

Am arătat deja că deși nivelul finanțării educației în Republica Moldova este ridicat. Cu toate acestea respondenții din cadrul celor trei subeșantioane s-au declarat nemulțumiți de fondurile publice alocate învățământului.

Mai bine de două treimi dintre părinți (83%) consideră fondurile publice alocate învățământului ca fiind *mai degrabă mici*. Respondenții din mediul rural (85%) consideră în mai mare măsură fondurile alocate ca fiind *mai degrabă mici* decât cei din mediul urban. Membrii gospodăriilor care se află într-o situație materială medie sau peste medie consideră că alocările sunt insuficientă comparativ cu cei a căror situație materială se află la limita subzistenței sau chiar a pragului sărăciei. Persoanele mai educate sunt și mai nemulțumite cu nivelul alocării bugetare, 54% dintre respondenții cu studii universitare considerând finanțarea publică ca fiind foarte mică, comparativ cu 32% în cazul celor care au absolvit școală generală sau școală profesională și cu 33% dintre cei care au absolvit colegiul.

Atitudinea de nemulțumire pare a fi și mai tranșantă în cazul respondenților intervievați din subeșantionul de respondenți avizați. Cea mai mare parte a acestora (88%, un cumul al răspunsurilor *mai degrabă mici* și *foarte mici*, de 54,7%, respectiv 33%) consideră fondurile publice alocate învățământului ca fiind insuficiente.

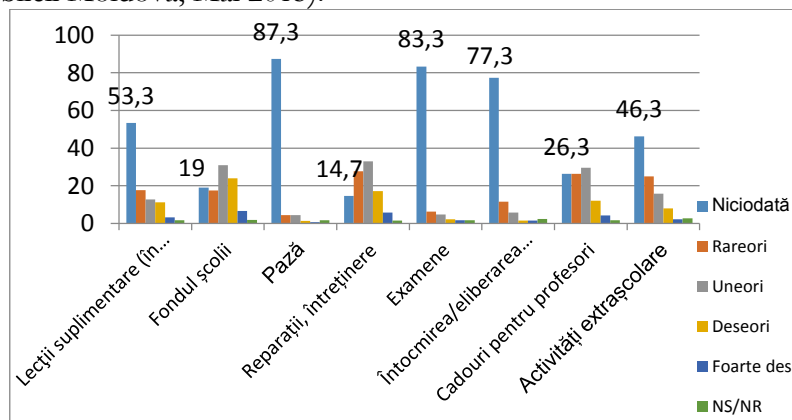
În cazul subeșantionului de personal educațional am optat pentru formularea itemului în sensul evaluării subiective a respondenților. Astfel, aceștia s-au declarat nemulțumiți de finanțarea publică a învățământului, aproape 20% s-au declarat foarte nemulțumiți, în timp ce doar 27% s-au declarat mulțumiți.

*Plățile informale*

Alocarea insuficientă sau deficitară a resurselor financiare se reflectă și în necesitatea contribuiri cu sume informale la întreținerea bunei funcționări a clasei/școlii. Aceste plăți informale reprezintă costuri externalizate către membrii familiei, deși sistemul educațional este unul public și gratuit.

Aproximativ o treime dintre membrii familiei afirmă că sunt nevoiți să plătească fondul școlii *deseori* și *foarte des*, iar o altă treime plătește *uneori*. Respondenții care au afirmat că plătesc *deseori* fondul școlii sunt mai degrabă din mediul urban (33%), care au o situație materială în gospodărie medie și peste medie (16%), care au absolvit studii superioare (33%) și care au în întreținere doi sau trei copii (26%). Contribuția la fondul școlii variază direct proporțional cu nivelul de trai al gospodăriei: persoanele din gospodăriile cu un nivel de trai aflat la limita sărăciei plătesc în medie 84,53 de lei, cele care se regăsesc la limita subzistenței plătesc în medie 230 de lei în timp ce la nivelul gospodăriilor care nu au probleme financiare, se plătesc în medie 355 de lei.

Pentru o corectă racordare a contextul socioeconomic, media câștigurilor salariale brute din Republica Moldova la data culegerii datelor (august 2014) de circa 4267 MDL. Cele mai mari valori le-au înregistrat angajații din industriile TIC (8.160 MDL) și cele mai mici cei din zona serviciilor de agrement (2.400 MDL), înaintea cărora se află cei din sectorul economic primar (agricultură, silvicultură, pescuit și economia vânatului), cu aprox. 2.740 MDL. Ca reper, salariul mediu brut din învățământ în luna August 2014 a fost de cca. 4000 MDL (Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, Mai 2015).



**Figura 2.** Frecvența plăților informale („Cât de des dați bani pentru...?”)

O altă categorie de cheltuieli informale vizează menținerea și întreținerea infrastructurii unităților de învățământ. O treime dintre părinți au plătit sau plătesc uneori pentru aceste cheltuieli iar 23% plătesc des și foarte des. Precum în cazul plăților asociate fondului școlii, observăm o tendință de achitarea mai frecventă a acestor plăți de întreținere a unităților de învățământ de către respondenților din mediul urban. Cei care își asumă aceste comportamente au mai degrabă doi copii în întreținere, au o situație materială a gospodăriei medie și peste medie. De asemenea, profilul îi include și pe cei aflați la limita subzistenței.

„Atențiile” acordate personalului didactic sunt practici cunoscute și în alte contexte sociale și pot lua forma unor cadouri la început sau la final de an. Aceste cadouri pot avea justificări diferite, de la norme sociale care se transmit în timp la nevoia de atenție suplimentară din partea cadrului didactic pe care părintele speră să o obțină prin aceste „atenții”. Aproape 30% dintre părinți au recunoscut că oferă uneori cadouri pentru profesori și aproape 15% dintre aceștia oferă cadouri des și foarte des. Și în acest caz, părinții din mediul urban au oferit mai degrabă cadouri comparativ cu cei din mediul rural, dar și cei care au o situație materială la limita subzistenței și care au în îngrijire doi copii.

Aceste contribuții informale pot varia de la o medie de 227 de lei pe an către fondul școlii, la 109 lei pentru cheltuielile asociate cu infrastructura unităților de învățământ și 190 de lei pentru examene.

**Tabel 1.** Suma alocată de familii pentru plățile informale.  
Item cu răspuns multiplu

	Răspunsuri valide	Răspunsuri valide %	Media MDL
Lecții suplimentare (în grup)	242	40	142,48
Fondul școlii	441	74	227,28
Pază	32	5	63,13
Reparații, întreținere	455	76	108,67
Examene	36	6	189,72
Întocmirea/eliberarea unor acte	72	12	32,21
Cadouri pentru profesori	393	66	70,75
Activități extrașcolare	224	37	146,93

Sursă: Subeșantion național membri ai familiei (N=600)



În același timp, 30% din personalul educațional a admis că unitatea de învățământ în care lucrează cere *uneori* bani elevilor pentru fondul școlii, în timp ce în 27,8% dintre cazuri, este solicitată *deseori* această plată. Mai mult de o treime dintre cadrele didactice (37,3%) admit existența unor plăți drept costuri suplimentare pentru întreținerea și menținerea infrastructurii școlare. De altfel, doar 11% afirmă că nu au cerut niciodată bani pentru aceste tipuri de cheltuieli. Oferirea unor cadouri cadrelor didactice este într-o mai mică măsură asumată de către acestea; doar 5,8% au recunoscut că părinții oferă *des* și *foarte des* aceste cadouri, în timp ce 15% au indicat faptul că aceste cadouri se oferă *uneori*. În schimb, peste 44% au afirmat că profesorii din unitatea lor de învățământ nu primesc cadouri.

Valoarea contribuției părinților la fondul școlii depinde de instituțiile de învățământ, însă putem calcula o medie pentru acestea. Pentru peste jumătate (58,7%) dintre respondenții ce aparțin personalului educațional care au indicat existența acestor plăți informale, a reieșit o medie de 84,4 lei pe an plățiți de către membrii familiei. Cum subiectul este un subiect delicat iar 18,3% au decis să nu răspundă la această întrebare.

Practicile de plăți informale în sistemul educațional au fost recunoscute și de către respondenții din subșantionul de responsabili avizați, 26% dintre aceștia declarând existența plăților „pentru fondul școlii” *uneori*, iar 48% au declarat aceste plăți informale ca având loc *deseori* și *foarte des*. Alături de fondul școlii, o contribuție importantă a membrilor familiei privește fondurile pentru reparația și întreținerea unităților de învățământ, 34% dintre respondenți declarând această plată ca având loc *deseori* și 22,7% ca având loc *uneori*.

## Concluzii

Am folosit ca reper opinia respondenților despre finanțarea sistemului educațional, pe care am raportat-o datelor factuale deja existente. Însă opiniile exprimate de către respondenți trebuie analizate în mai mare profunzime, în special în contextul observațiilor noastre și al datelor pe care le-am obținut despre plățile informale.

Indiferent de mecanismele societale, de interesul față de educație sau de implicarea în viața școlii, participarea cetățeanului la actul educațional poate fi scalată inclusiv prin valoarea contribuției sale la educație. În acest caz, avem în vedere resursele pe care părintele unui copil înscris în sistemul de educație (elev) le alocă strict pentru susținerea parcursului educațional. Excludem așadar costurile alimentare, cele vestimentare sau transportul către și dinspre școală la reședința copilului

școlar și investigăm strict acele solicitări ce privesc susținerea financiară parțială sau totală a unor componente periferice ale furnizării serviciilor de educație.

Datele arată, pe structura eșantionului de membri ai familiei, cum se distribuie ceea ce numim „cost privat al școlarizării”. Surprinz ponderile semnificative ale persoanelor care afirmă că *niciodată* nu au răspuns solicitării de a contribui cu bani la cheltuielile școlii). De asemenea, se constată o situație aparte cu referire la costurile de reparație și întreținere a spațiilor de învățământ, la fondul școlii și (în special) la cadourile pentru cadrele didactice. Urmărind distribuția răspunsurilor, aceste trei tipuri de cheltuieli sunt (se pare) practici curente la nivel de sistem școlar și de societate. Primele două dintre ele sunt și modalități mascate de finanțare, în condițiile în care costurile respective ar trebui să fie suportate din bugetele anuale ale instituțiilor școlare, acoperite din resurse alocate local sau central. Este cert deci că aceste resurse fie sunt insuficiente, fie sunt defectuos gestionate iar soluțiile reprezintă modalități mascate de finanțare, cu un consistent potențial coruptibil.

Cele 3 tipuri de costuri ascunse, ierarhizarea și ponderile asociate evidențiază un aspect semnificativ la nivel de societate: maximizarea șanselor individuale în raport cu funcționarea articulată, echitabilă și eficientă a sistemului educațional. În relație cu profilul sociodemografic al subiecților cercetării, cu indicatorii relevanți la nivel național și cu „realitatea de la firul ierbii” astfel de demersuri individuale sunt departe de a contribui la construcția și întreținerea unui sistem educațional incluziv, bazat pe echitate și care să ofere șanse egale tuturor membrilor societății moldovenești.

### Referințe bibliografice

- Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova. *Evoluția salariului mediu după Indicatori, Ani, Unitatea de măsură și Luni (2011-2015)*, rezultate interogate online în baza de date la data de 05.05.2015 și disponibile online la <http://statbank.statistica.md/pxweb/Dialog/view.asp?ma=SAL0152&ti=Evolutia+salariului+mediu+by+Indicatori%2C+Ani%2C+Unitatea+de+masura+and+Luni&path=../quicktables/RO/03%20SAL/SAL01/serii%20lunare/&lang=1>
- Banca Mondială (2013). Banca Mondială sprijină reforma Sectorului Educației în Moldova, accesat în 10.01.2015 la <http://www.worldbank.org/ro/news/press->

- release/2013/01/24/world-bank-supports-moldova-education--sector-reform,
- International Monetary Fund (2013). *Moldova 2020. National Development Strategy: 7 Solutions for Economic Growth and Poverty Reduction*. Washington: IMF
- United Nations Development Programme (2013a). *Al treilea Raport cu privire la Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului*. Republica Moldova. Chișinău: UNDP
- United Nations Development Programme (2013b). *Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. New York: United Nations
- World Bank (2012). *Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of SDR 26.1 Million to the Republic of Moldova for Moldova Education Reform Project*. Report No: 67994-MD. Washington: World Bank