

CU PRIVIRE LA SALARIZAREA PERSONALULUI DIN INVATAMANTUL PREUNIVERSITAR

Publicat în „Formula de finanțare a învățământului preuniversitar din România”
Ed. Economică, 2002

Autor Ilie DOGARU

1. EVOLUTIA SISTEMULUI DE FINANTARE

Învățământul românesc, în general și cel preuniversitar în special, este confruntat cu fenomenul subfinanțării cronice de mai bine de trei decenii. Acest fenomen a afectat în egală măsură cele cinci categorii de nevoi ce se cer a fi satisfăcute pentru funcționarea sistemului:

- asigurarea resurselor umane necesare procesului instructiv educativ;
- întreținerea curentă a bazei materiale a școlilor;
- dezvoltarea acesteia;
- susținerea activității cantinelor și internatelor școlare și;
- acordarea de sprijin material și bănesc elevilor defavorizați economic.

„Restricțiile” privind finanțarea învățământului, generate de starea economiei României dar și de numeroasele inconsecvențe în politicile de alocare a fondurilor pentru acest important domeniu de activitate, au afectat, starea” materială a unităților de învățământ și mai ales condiția economică și socială a personalului didactic și nedidactic.

Conștienți de criza de subfinanțare a învățământului, factorii de decizie administrativă și legislativă au adoptat unele soluții de atenuare a acestui fenomen. Una dintre acestea a fost diversificarea surselor de finanțare și îmbunătățirea sistemului de distribuire a acestora în unitățile de învățământ.

În conformitate cu Legea învățământului din 1969 și Legile anuale ale bugetului, în perioada 1970 – 1985 principalele surse de finanțare ale învățământului preuniversitar erau:

- bugetele consiliilor municipale, orășenești și comunale, pentru cheltuielile unităților de învățământ preșcolar, primar și gimnazial, și a unor unități conexe – cluburi ale elevilor, cluburi sportive, tabere școlare, etc.;
- bugetele consiliilor județene și al municipiului București pentru cheltuielile unităților liceale de învățământ real, uman și pedagogic pentru unele unități conexe – ISJ, casele corpului didactic, și pentru unitățile de învățământ special;
- bugetele centralelor și ministerelor economice pentru cheltuielile școlilor profesionale și liceelor industriale și de maiștri.

Aceste instituții și organisme asigurau, pentru unitățile din subordine, ca finanțare, acoperirea tuturor cheltuielilor – curente, de capital, de personal, etc. Ministerului Învățământului îi revenea numai rolul de proiectare, organizare, coordonare și control al întregului proces instructiv educativ.

Scăderea potențialului economic al comunităților locale generată de criza economică și de sistem a regimului politic din acea perioadă au determinat hotărârea ca, începând din anul 1986, cheltuielile salariale care până atunci fuseseră acoperite de la bugetele locale, să treacă în sarcina bugetului central al statului. Începând cu acest an, (1986), Ministerul Învățământului a devenit ordonator principal de credite pentru cheltuielile de personal din unitățile de învățământ obligatoriu, și din liceele real, uman și cele pedagogice. Cheltuielile pentru învățământul profesional, liceal de specialitate și de maiștrii au rămas în continuare, în întregime în sarcina centralelor și ministerelor economice.

- În anul 1990, sarcina de finanțare a tuturor cheltuielilor unităților de învățământ preuniversitar obligatoriu trece în întregime la bugetele locale, liceele industriale și școlile profesionale și de maiștri rămânând în continuare la ministerele economice.
- În anul 1991 întreaga sarcină de finanțare a cheltuielilor unităților de învățământ preuniversitar trece la bugetul de stat, respectiv plata salariilor, a cheltuielilor materiale, de capital și a burselor elevilor.
- În anul 1992 – 1993 bugetul de stat preia și sarcina finanțării integrale a liceelor industriale și școlilor profesionale (parțial).

Sistemul de finanțare adoptat în perioada 1990 – 1993 a funcționat până în anul 1999 cu menținerea și adâncirea fenomenului de subfinanțare.

- În anul 1999, prin OG nr. 138/1999 cheltuielile materiale curente necesare unităților de învățământ preuniversitar au trecut în sarcina consiliilor unităților teritoriale administrative pe raza cărora funcționează fiecare dintre aceste unități. Acoperirea cu fonduri a cheltuielilor de personal și de investiții precum și pentru bursele elevilor și manualele școlare a rămas în continuare în sarcina bugetului de stat, prin Ministerul Educației Naționale.

Creșterea inflației și scăderea relativă a volumului Produsului Intern Brut au făcut ca efortul bugetului de stat pentru cheltuielile cu salariile personalului din învățământ să fie din ce în ce mai greu de suportat. O expresie a incapacității bugetului de stat de a face față nevoilor minime de salarizare a personalului didactic a constituit-o înființarea în 1999 a Fondului Special pentru Învățământ ca o cotă de 2% din fondul de salarii al agenților economici.

Ordonanța Guvernului nr. 75/31.08.1999 prevedea ca acest fond să fie folosit pentru susținerea unor cheltuieli materiale și de capital în unitățile de învățământ preuniversitar și superior. În realitate, aceste fonduri au fost folosite în anii 1999 și 2000 exclusiv pentru plata salariilor în învățământul preuniversitar de stat.

- În ianuarie 2002 prin Ordonanța nr. 32/2002 s-a operat o modificare esențială în sistemul de finanțare a învățământului preuniversitar, în sensul că alimentarea cu fonduri a tuturor unităților de învățământ

preuniversitar și execuția bugetară a bugetelor de venituri și cheltuieli se realizează prin instituții și organisme locale. Sursele de formare a fondurilor pentru toate cheltuielile materiale, inclusiv pentru investiții, se regăsesc numai la nivelul local, Bugetul de stat suportând, prin bugetele locale, din TVA, cheltuielile salariale ale întregului personal din învățământ.

Ca prim efect al acestor măsuri, se constată că în anul 2001, cheltuielile materiale au crescut semnificativ în termeni relativi și absoluți. Cheltuielile de investiții în unele unități de învățământ au crescut de 10 – 20 de ori față de anul 2000.

2. SISTEMUL DE SALARIZARE

Paralel cu eforturile de continuare a implementării unui sistem de finanțare modern, care să stimuleze autonomia și inițiativa locală prin descentralizarea deciziei cu privire la sursele de finanțare, nivelul fondurilor și execuția bugetară, parlamentele și guvernele care s-au succedat la putere în anii 1990-2000 s-au preocupat de perfecționarea sistemului de salarizare a personalului din învățământ. Este vorba de HG nr. 281/1993 și mai ales de Legea 128/1997 privind Statutul Personalului Didactic, legi în care este prevăzut expres sistemul de drepturi salariale ale personalului din învățământ.

În esență, sistemul de salarizare permite o diferențiere salarială în funcție de:

- calificarea profesională, exprimată prin nivelul de studii, gradele didactice, salariile, gradațiile de merit;
- experiența profesională, exprimată prin tranșele de vechime în învățământ și sporul de continuitate pentru vechime efectivă în învățământ și sporul de vechime;
- efortul psihic – compensat prin sporul de stres;
- mediul – rural sau urban în care își desfășoară activitatea – diferențiere exprimată prin sporul de zonă.

Nivelul salariilor este, de asemenea diferențiat în funcție de treptele de învățământ.

3. EFECTELE POLITICILOR DE FINANȚARE

Analiza politicilor care privesc sistemul de finanțare din învățământul preuniversitar și salarizare din învățământ conduce, între altele, la următoarele concluzii:

- Începând cu anul 1986, cu excepția anului 1990, efortul de susținere a cheltuielilor salariale în învățământ a fost asigurat, aproape în exclusivitate, de bugetul de stat;
- Modificările în sistemul de finanțare și de salarizare a personalului nu au atenuat fenomenul de subfinanțare, menținând, cu intensitate diferită de la

o etapă/ perioadă de guvernare la alta, starea generală de nemulțumire în legătură cu nivelul salariilor în învățământ;

- Indiferent de gradul lor de bunăvoință și de pricepere, toate guvernele de după anul 1990 au promis și au încercat să diminueze fenomenul subfinanțării asigurând astfel creșterea veniturilor personalului din învățământ. Nici unul dintre ele nu a obținut, însă, succese/rezultate semnificative în aceste domenii.

4. CAUZELE PERSISTENȚEI CRIZEI ÎN DOMENIILE FINANȚĂRII ȘCOLILOR ȘI SALARIZĂRII PERSONALULUI DIN ÎNVĂȚĂMÂNT

Cauzele persistenței fenomenului de subfinanțare a școlilor sunt multiple. Ele țin, așa cum am mai spus, de „starea de sănătate” a economiei naționale, de volumul PIB și procentul din PIB orientat a fi folosit în învățământ, de calitatea planificării bugetare și eficiența cu care sunt folosite fondurile în învățământ, etc. Unele dintre acestea sunt însă legate nemijlocit de sistemul de finanțare al unităților de învățământ și de salarizarea personalului.

În cele ce urmează vom enunța câteva dintre ele:

a. Bugetul de stat nu poate suporta singur întregul efort de finanțare a cheltuielilor de personal

Realitatea a demonstrat că, la noi, ca și în statele dezvoltate, în condițiile economiei de piață, niciodată bugetul de stat nu a fost capabil să asigure, singur, integral și la un nivel acceptabil, fondurile necesare salarizării personalului didactic și de administrație din școli. În țările cu experiență și continuitate în sistemul economiei de piață, de la bugetul de stat se suportă numai o parte a cheltuielilor pentru învățământ. O altă parte, diferită ca mărime, de la un stat la altul, dar suficient de consistentă, se suportă de comunitățile locale, din contribuția părinților, de la agenții economici și din venituri proprii provenite din exploatarea patrimoniului pe care-l dețin, din servicii de învățământ, producție și cercetare, din taxe, donații și sponsorizări etc.

b. Salarizarea din sursă centralizată a personalului crează pentru stat presiunea/ obligația de a acționa în mod egal (echitabil) pentru întregul sistem bugetar

Salarizarea personalului din administrația de stat și unitățile publice se realizează în conformitate cu prevederile legii 154/1999 cu modificările ulterioare, după criterii unitare.

Diferențierea nivelurilor de salarizare între diverse segmente ale sistemului bugetar se realizează prin nivelurile diferențiate ale salariilor de referință și coeficienții de diferențiere.

Între aceste sectoare (învățământ, sănătate, cultură, justiție, armată etc.) se disting cu claritate multe diferențe în ceea ce privește amploarea și specificul

muncii precum și capacitatea fiecărui sector public de a înscrie în bugete, diverse surse proprii sau locale de finanțare.

Cu toate acestea, creșterea salariilor într-un sector de activitate publică generează presiuni și cereri de creșteri salariale în toate celelalte sectoare de activitate. Aceste presiuni obligă statul să asigure măsuri relativ unitare de creștere a salariilor în întregul sector public. Statul este astfel obligat, ca în perioade relativ scurte de timp, să facă un efort financiar deosebit, efort, de regulă, imposibil de realizat la cotele pretinse de factorii de presiune socială.

c. Actualul sistem de normare, angajare și salarizare a personalului exclude posibilitatea de intervenție a factorilor locali de decizie în stabilirea nivelurilor salariale, în concordanță cu calitatea și rezultatele muncii individuale și/sau ale colectivului de cadre didactice

Indiferent de mărimea, prestigiul școlii și rezultatele profesionale ale elevilor din fiecare unitate de învățământ, personalul didactic este menținut în unitate „pe viață” și salarizat în mod egal în funcție de vechime și grad didactic – calități care, în foarte multe cazuri, nu au corespondență în performanțele de ordin instructiv educativ ale elevilor.

În prezent, există școli generale și licee sau cadre didactice la diferite clase suprasolicitate de elevi și părinții acestora. Aceste școli, realmente de elită, funcționează adesea în 2 – 3 schimburi cu un număr de elevi la clasă maxim sau peste prevederile legale și chiar în aceste condiții își reproduc prestigiul prin rezultatele de valoare pe care le obțin. Cu toate acestea, cadrele didactice – (învățători și profesori de la aceste școli sau clase) – sunt salarizate la fel cu cele din unitățile mediocre ca performanță.

d. Aplicarea principiilor și normelor legalizate de descentralizarea sistemului de finanțare a fondurilor și de execuție bugetară nu este însoțită de un sistem legislativ care să asigure descentralizarea reală a deciziilor cu privire la utilizarea fondurilor, pe diferite direcții de prioritate

- Directorul de școală este investit cu multiple responsabilități privind întocmirea bugetului școlii, diversificarea surselor de finanțare, cu execuția bugetară curentă și mai ales cu îndeplinirea contractului de management al școlii. El este și trebuie să fie cea mai importantă verigă/instituție în sistemul de finanțare. În exercitarea drepturilor și responsabilităților de conducător de unitate el este limitat sau exclus de la posibilitatea de a decide în legătură cu folosirea fondurilor pe diverse destinații și priorități, datorită existenței, în continuare a unui sistem legislativ centralizat și foarte complicat cu privire la normarea și salarizarea personalului și la folosirea fondurilor pe capitole de cheltuieli așa cum au fost ele aprobate „de sus”;
- Sursele de finanțare se multiplică și se diferențiază prin efortul școlii și al factorilor locali de decizie, al comunității, etc. dar folosirea/cheltuirea lor se face conform unor reglementări rigide și nestimulative pentru autorii efortului. Este vorba, de exemplu, de prevederile legii cu privire la

constituirea bugetului și execuția bugetară pe capitole de cheltuieli și nu pe obiective (program de finanțare);

- Unitățile sunt interesate de folosirea patrimoniului și dezvoltarea activităților aducătoare de venit, dar actualele legi și chiar unele proiecte de legi impun ca aceste fonduri să fie concentrate la primării sau la bugetul de stat și folosirea lor să aibă ca destinație tot unitățile de învățământ dar pe baza principiului „de la fiecare după capacitate, fiecăruia după nevoi”;
- Anual, din rațiuni de economie sau doar datorită unor angajamente externe se „comandă” și operează reduceri de personal. Chiar în condițiile în care aceste decizii sunt justificate, ele nu pot fi duse la îndeplinire datorită prevederilor legale cu privire la normarea personalului didactic și a mărimii formațiilor de studiu;
- Un fenomen cu efecte negative deosebite în planul optimizării volumului de personal și al cheltuielilor materiale este generat de sistemul legislativ rigid de salarizare și stimulare materială. Efortul unei unități de a optima/reduce numărul de personal și care are ca efect realizarea unor economii salariale și de cheltuieli materiale nu este compensat cu stimulente salariale pentru creșterea volumului de activitate pe un post de angajat. Directorul sau consiliul profesoral nu pot decide/modifica în sistemul de normare și nici recompensa salarial pe cei care aduc venituri suplimentare unității și/sau își asumă responsabilități profesionale sporite.

5. POSIBILE CAI DE DEPASIRE A CRIZEI IN DOMENIILE FINANTARII SI SALARIZARII PERSONALULUI UNITATILOR DE INVATAMANT

În opinia noastră, una din căile de depășire a fenomenului de subfinanțare a școlii și de creștere a nivelurilor salariale ale personalului din învățământ, este îmbunătățirea sistemului de finanțare, normare și salarizare.

Demersurile de îmbunătățire a acestui sistem trebuie să fie fundamentate pe un set de prevederi legislative elastice și permissive care să asigure:

În domeniul sistemului de finanțare

a. Efortul bugetar al statului pentru cheltuielile de personal respectiv partea din TVA repartizată pentru aceste cheltuieli să asigure limita minimă de salarizare a personalului din învățământ.

Fondul de salarii, provenit din TVA va fi repartizat unităților de învățământ pe baza unor costuri medii/elev calculate diferențiat pe trepte și profiluri de învățământ și pe mediu rural – urban.

Nivelurile costurilor medii salariale pe elev vor fi propuse și fundamentate de Consiliul Național al Finanțării Învățământului Preuniversitar de Stat și aprobate de MFP, MECT și MAP. Va supune anual aprobării guvernului nivelurile de costuri și vor fi luate în calculul indicatorilor înscriși în Legea anuală a bugetului.

b. În bugetele locale alături de fondurile pentru cheltuielile materiale, de capital și bănești pentru învățământ să fie prevăzute și fonduri pentru cheltuieli de personal.

Ele vor fi folosite în funcție de decizia consiliului local la asigurarea unei salarizări diferențiate a personalului din învățământ, între unitățile subordonate ale aceluiași ordonator principal de credite.

c. În bugetele unităților de învățământ să se prevadă fonduri pentru cheltuielile salariale din veniturile proprii ale unităților de învățământ obținute din realizarea de servicii de învățământ (reconversie profesională, pregătiri suplimentare ale elevilor, cercuri pe interese, etc.) producție, din realizarea unor programe de finanțare externă, națională sau locală, din exploatarea patrimoniului unității (exploatarea terenurilor agricole, activități realizate în asociere cu alți parteneri, închirieri, contribuții cu această destinație ale comitetelor de părinți etc).

Aceste fonduri vor putea fi folosite pentru salarizarea diferențiată a personalului, în cadrul unității de învățământ, în funcție de calitatea și performanțele profesorilor, ale elevilor din școală/clasă și de contribuția nemijlocită a fiecărui angajat la realizarea veniturilor proprii ale școlii.

d. Introducerea în bugetele consiliilor județene a unor fonduri pentru stimularea salariilor personalului din unitățile de învățământ situate în localități cu potențial economic foarte scăzut.

În prezent și în viitorul apropiat, în țara noastră se mențin diferențe semnificative între potențialul economic al localităților din diverse zone ale țării indiferent de mediu – rural, urban. Aceste diferențe sunt amplificate de cele de ordin social și demografic. În această situație, multe consilii locale nu reușesc și nu vor reuși să sigure o finanțare cel puțin decentă a unităților de învățământ de pe raza lor teritorial administrativă.

Pentru atenuarea diferențelor care apar în potențialul de finanțare a școlilor din diferite localități cu dificultăți economico-financiare, inclusiv pentru salarizarea diferențiată a personalului se impune constituirea la nivel județean și/sau local a unor fonduri de intervenție/sprijin, care vor fi alocate unităților de învățământ la cererea consiliilor locale de care acestea aparțin, pe baza unor studii temeinic fundamentate.

Sursele de alimentare a acestor fonduri ar putea fi bugetele locale, bugetul de stat, surse externe etc.

e. Posibilitatea salarizării diferențiate a personalului didactic în funcție de:

- rezultatele în activitatea la clasă și educație concomitent cu performanțele profesionale și extrașcolare ale elevilor;
- prestigiul și performanțele unității de învățământ;
- numărul de elevi în formațiile de studiu;
- volumul normei didactice stabilit prin contract anual de muncă.

f. Nivelul de salarizare al directorilor de școli să fie substanțial îmbunătățit

Sistemul de finanțare a învățământului preuniversitar, bazat pe descentralizarea procesului de formare a resurselor și execuției bugetare precum și pe creșterea rolului școlii în întregul proces de management al procesului instructiv educativ conduc la multiplicarea atribuțiilor și creșterea responsabilităților directorilor de școli ca ordonatori terțiari de credite. Exercițarea acestor atribuții și asumarea responsabilităților ce le revin, cer din partea directorilor de școli un înalt profesionalism și un volum de muncă ridicat.

Actualul sistem de salarizare și normare a directorilor de școli este departe de a crea condițiile necesare care să-i determine pe cei mai buni să ocupe această importantă funcție de conducere.

În domeniul normării personalului și al numărului de elevi din formațiile de studiu

- a) Să se renunțe la sistemul de număr fix de ore în norma didactică. Această normă să fie înlocuită cu numărul săptămânal de ore în care cadrul didactic este obligat să lucreze în școală, stabilit prin lege între anumite limite minime și maxime. Numărul de ore în norma didactică la clasă prevăzut în legislația în vigoare să devină număr minim de ore. Propunerile de normare efectivă pentru fiecare cadru didactic se vor stabili la nivelul unității de învățământ în funcție de numărul de elevi, curriculum și numărul de personal calificat pe care-l are la dispoziție. În funcție de mărimea normei convenite anual cu fiecare cadru didactic se stabilește și nivelul anual al salarizării diferențiate.
- b) Numărul de elevi în formațiile de studiu să aibă o plajă mai mare de diferențiere (de exemplu 20 – 32) în funcție de gradul de solicitare de către părinți al unei anumite clase sau unități de învățământ, de situația demografică, de mărimea cifrei de școlarizare, de suprafața spațiilor de învățământ și condițiile materiale pe care le oferă școala, etc.

Învățătorii care au clase cu un efectiv mai mare datorită situației demografice, dar mai ales a insistențelor părinților pentru o anumită clasă, vor putea fi recompensați prin salarizare diferențiată.