



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Dezvoltării Regionale
și Administrației Publice



Inovație în administrație
Programul Operațional
"Dezvoltarea Capacității
Administrative"

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Studiu de caz: fundamentarea politicii de finanțare a învățământului superior în anul 2012



UNITATEA EXECUTIVĂ PENTRU
FINANȚAREA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI
SUPERIOR, A CERCETĂRII,
DEZVOLTĂRII ȘI INOVĂRII



Politici publice fundamentate
în Învățământul Superior

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Cuprins :

Rezumat.....	4
Introducere.....	8
Politici publice: concepte de bază	8
Politici publice: teorii influente	9
Abordările stadiale	9
Teoria curentelor multiple.....	9
Cadrul coaliției de susținere	10
Rolul ideilor.....	11
Finanțarea învățământului superior în România.....	11
Etapă finanțării istorice	11
Finanțarea pe bază de formulă.....	12
Contextul determinat de adoptarea Legii Educației Naționale.....	17
Configurația actorilor	24
Rezumatul secțiunii	25
Perspectiva teroretică	26
Abordări teoretice stadiale. Stabilirea agendei.....	26
Ghidul Unității de Politici Publice a Secretariatul General al Guvernului.....	28
Cadrul de analiză	29
Agenda publică	30
Contribuția Comisiei Prezidențiale	30
Codul educației.....	32
Trei soluții	33
Finanțarea în funcție de calitate.....	35
Instrumentele de transparență	36
Înlesnirile pentru grupurile dezavantajate	42
Rezumatul secțiunii	47
Domeniul opțiunilor	47

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Finanțarea de bază	48
Granturile de studii.....	49
Cifra de școlarizare și coeficienții de cost.....	50
Finanțarea suplimentară	53
Fondurile pentru dezvoltarea instituțională	54
Fondurile pentru incluziune	55
Rezumatul secțiunii	56
Filtrarea alternativelor.....	57
Granturile de studiu	57
Indicii de excelență	59
Rezumatul secțiunii	63
Concluzii.....	64
Anexa 1: Rezultatele primului exercițiu de clasificare a universităților românești.....	65
Anexa 2: Principalii actori din învățământul superior – lista documentelor analizate	68
Anexa 3: Documente interne	71
Bibliografie.....	72

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Rezumat¹

În acest studiu de caz analizăm dintr-o perspectivă stadială aspecte specifice ale fundamentării politicilor privind finanțarea universităților românești, asociate cu implementarea Legii 1/2011². Demersul nostru explicativ este structurat cu ajutorul a trei întrebări:

- Care au fost opțiunile vehiculate drept soluții de reformă în perioada anterioară legiferării?
- Care ar fi domeniul de opțiuni asociate cu prevederile Legii Educației Naționale?
- Care au fost alternativele considerate de CNFIS? Cum s-a făcut filtrarea?

Intervalul temporal către care ne-au condus cele trei întrebări este încadrat pe de o parte de lansarea în dezbateri publică a temelor de reformă a învățământului superior de către Comisia prezidențială pentru analiza și elaborarea politicilor din domeniile educației și cercetării (vom folosi varianta scurtă "Comisia Prezidențială"), pe de cealaltă parte de cea mai nouă informație disponibilă, în special de Raportul CNFIS (2013), încadrarea nefiind una strictă.

Legea Educației Naționale a adus elemente de structură noi pentru politicile de finanțare a universităților: fluxuri de finanțare, condiționări construite pe baza clasificării universităților, a ierarhizării programelor de licență și de masterat, și a evaluării școlilor doctorale. De asemenea, Legea instituie grantul de studii multianual drept principalul element al finanțării. Se pot trasa corespondențe între direcția dată de Lege și finanțarea pe baza indicatorilor de calitate din perioada anterioară, însă, din punct de vedere metodologic, perioada de după 2011 se caracterizează printr-o greutate mai mare plasată pe rezultatele cercetării, dublată de o complexitate crescută în ceea ce privește indicatorii utilizați.

Agenda publică din perioada anterioară adoptării Legii Educației Naționale a inclus două propuneri cu caracter legislativ de reformare a învățământului superior, una dintre ele asumată și susținută de Comisia Prezidențială, cealaltă de Ministra Ecaterina Andronescu. Fluxurile de finanțare prevăzute de Legea Educației Naționale par a fi rezultatul juxtapunerii elementelor existente la acel moment – status quo-ul (Legea 84/1995) cu unele dintre propunerile Comisiei Prezidențiale. Finanțarea în funcție de calitate și instituirea unor instrumente de genul clasificărilor și/sau ierarhizărilor apar în ambele propuneri.

Atât în cazul calității, cât și a ierarhizărilor și clasificărilor am identificat corespondențe cu procese de instituționalizare la nivel supra-național. Finanțarea în funcție de calitate constituie o soluție specifică, implementată încă din 2003, dar care nu a operat diferențieri semnificative între universități. Soluția clasificărilor și a ierarhizărilor a beneficiat de o infrastructura pentru finanțarea în funcție de calitate, care includea metodologia specifică, date colectate, rutine de raportare. Greutatea atribuită cercetării în realizarea ierarhizării și a clasificării este anticipată de creșterea progresivă a ponderii rezultatelor cercetării științifice în finanțarea în funcție de calitate.

¹ Fragmente din acest studiu de caz au fost publicate într-o formă mai mult sau mai puțin modificată în Vîiu și Miroiu (2013) – p. 16, 18-21, 24-29, 50-53. Alte fragmente sunt în curs de publicare, cu modificări mai mult sau mai puțin însemnate, în Proteasa și Miroiu (2014) – p. 54-60, 68-70, 73-74, și Vîiu și Miroiu (2014) – p. 46.

² Raport public anual – 2012: Starea finanțării învățământului superior și măsurile de optimizare ce se impun elaborat de CNFIS detaliează aspecte legate de implementare politicilor a căror fundamentare este discutată în acest studiu de caz. Raportul va fi citat ca CNFIS (2013).

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Ambele soluții și-au găsit susținători printre *stakeholders*. Unul dintre acești actori colectivi (ANOSR – reprezentând studenții) s-a remarcat prin opoziția față de ierarhizare și clasificare, motivând că un astfel de demers ar accentua diferențele de oportunitate între grupurile avantajate și cele dezavantajate în privința accesului la învățământul superior. Astfel se conturează o problemă care trebuie luată în considerare în politicile realizate, anume aceea de a se găsi soluții pentru a echilibra eventualele consecințe negative ale ierarhizării și clasificării: înlesnirile pentru grupurile dezavantajate. Acest aspect, deși avansat ezitant în ambele propuneri legislative, se poate legitima prin apel la inegalitățile structurale de acces la studii superioare în România, fiind în același timp în corespondență cu avansarea aceleiași teme pe agenda publică a Procesului Bologna. Mai mult, pot fi identificate propuneri de politici axate pe echitate în istoricul autohton al finanțării de după 1990, care fie au fost respinse, fie nu sunt efective (creditele pentru studenți).

Revenind la Legea Educației Naționale, aceasta instituie forme noi de finanțare acordate pe baze competiționale (finanțarea suplimentară, finanțarea pentru dezvoltare instituțională și fondurile pentru incluziune), adțional, pe lângă fluxurile de finanțate preluate din politicile existente (finanțarea de bază, cea complementară, fondurile pentru burse și protecție socială a studenților). În acest studiu am construit domeniul opțiunilor asociate cu aceste fluxuri pe de o parte plecând de la elemente ce țin de conservarea status-quo, pe de altă parte de la soluțiile avansate în perioada anterioară adoptării Legii.

În ceea ce privește finanțarea de bază, considerăm că se pot distinge două opțiuni majore: finanțarea prin granturi de studii și cea prin "locurilor bugetate", adică cifre de școlarizare și coeficienți de echivalare. Ideea esențială a opțiunii granturilor de studii constă în libertatea universităților de a oferi studenților atât granturi integrale, cât și parțiale. Cealaltă opțiune, finanțarea pe baza "cifrei de școlarizare" și a coeficienților de echivalare, nu se îndepărtează considerabil de status-quo, întrucât nu alterează sistemul de stimulente asociat. Ajustările incrementale posibile țin de dimensionarea cifrei de școlarizare și de raportul între coeficienții de cost per domeniu. O ajustare care ar altera considerabil status-quo-ul are consta, de exemplu, într-o metodologie de alocare a cifrelor de școlarizare către universități în baza unui set de criterii pre-stabilite. Consecința unei astfel de opțiuni ar consta în principal în reducerea considerabilă a controlului discreționar al Ministerului asupra alocărilor către universităților.

Finanțarea suplimentară este orientată explicit spre premiarea excelenței, de aceea opțiunile majore în raport cu acest flux de finanțare nou-instituit țin de definirea excelenței și de identificarea acesteia. Pentru anul universitar 2011-2012 s-a optat pentru premiarea excelenței identificată pe baza rezultatelor ierarhizării programelor de studii.

Cadrul impus de lege privind finanțarea pentru dezvoltarea instituțională permite opțiuni destul de diferite, operaționalizabile pe două sau trei dimensiuni: obiectivele strategice ale fondurilor, criteriile de eligibilitate ale universităților candidate și, eventual, modalitatea de atribuire.

Legea este puțin explicită în legătură cu fondurile pentru incluziune; nu clarifică raportul dintre fondurile pentru incluziune și fondurile pentru burse și protecția socială a studenților, a căror contribuție la contracararea inechităților structurale din învățământul superior românesc este chestionabilă. În acest context, una dintre opțiunile majore în ceea ce privește fondul de incluziune ține mai degrabă de împărțirea responsabilităților. Într-o alternativă pe care o putem cataloga drept centralistă acest fond ar fi gestionat la nivel național, funcționând pe baza distribuirii directe a beneficiilor către studenții solicitanți. O soluție în



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Dezvoltării Regionale
și Administrației Publice



Inovație în administrație
Programul Operațional
"Dezvoltarea Capacității
Administrative"

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

acest sens a fost avansată în propunerea Comisiei prezidențiale: credite pentru finalizarea studiilor, plătibile după absolvire și proporțional cu venitul obținut. O altă alternativă constă în transferarea responsabilității pentru politicile de echitate către universități, în timp ce intervenția directă a statului s-ar putea concentra pe reglementare și instituirea unui set de stimulente, tocmai prin fondurile pentru incluziune.

CNFIS a operaționalizat unele dintre opțiunile asociate Legii și le-a avansat ca propuneri către Minister. În acest proces au fost realizate numeroase simulări, iar unul dintre principalele aspecte evidențiate în urma acestora a fost impactul finanțării asupra universităților. Alternativele avute în vedere de CNFIS pentru politicile de finanțare din 2012 și 2013 aparțin integral domeniului de opțiuni construit pe baza status-quo-ului de la momentul adoptării Legii Educației Naționale și a soluțiilor avansate pe agenda publică sau instituțională anterior aprobării Legii. Alegerea alternativei a aparținut Ministerului.



UNITATEA EXECUTIVĂ PENTRU
FINANȚAREA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI
SUPERIOR, A CERCETĂRII,
DEZVOLTĂRII ȘI INOVĂRII



Politici publice fundamentate
în Învățământul Superior



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Dezvoltării Regionale
și Administrației Publice



Inovație în administrație
Programul Operațional
"Dezvoltarea Capacității
Administrative"

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013



UNITATEA EXECUTIVĂ PENTRU
FINANȚAREA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI
SUPERIOR, A CERCETĂRII,
DEZVOLTĂRII ȘI INOVĂRII



Politici publice fundamentate
în Învățământul Superior

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Introducere

În acest studiu de caz analizăm aspecte specifice legate de formularea politicilor publice în cadrul unui domeniu particular al activității guvernamentale, anume problema finanțării învățământului superior. În acest scop, vom utiliza reprezentări simplificatoare ale unor aspecte selectate ale realității, preluate din teorii cunoscute referitoare la politicile publice. Dedicăm această secțiune introducerii conceptelor de bază cu care vom opera și prezentării succinte a unora dintre teoriile influente care explică procesul înfăptuirii politicilor publice.

Politici publice: concepte de bază

În contextul acestui studiu privim **politicile publice** ca "o rețea de decizii legate între ele privind alegerea obiectivelor, a mijloacelor și a resurselor alocate pentru atingerea lor în situații specifice" (Miroiu, Rădoi și Zulean 2002, 20). Politicile de finanțare pot fi privite pe de o parte din perspectiva distribuirii resurselor, întrebarea care se pune în acest caz fiind "unde ajung banii publici". În același timp, politicile publice pot fi privite și ca un set de stimulente prin care se urmărește declanșarea unui anumit gen de comportament al actorilor implicați, fie ei individuali sau colectivi.

Miroiu, Rădoi și Zulean (2002, 6) atrag atenția asupra tendinței celor care studiază politicile publice de a se lăsa influențați de "o imagine raționalistă asupra acțiunii sociale", "mai mult sau mai puțin conștient, mai mult sau mai puțin explicit", adică pe perspectiva conform căreia "în procesul de înfăptuire a politicilor e important să detectăm actorii implicați și să îi caracterizăm ca raționali". Aceiași autori rezumă prezentarea actorilor raționali astfel: "ei posedă informație credibilă asupra situației în care se află; au capacitatea și resursele de analiză a tuturor alternativelor relevante; reușesc să își formeze preferințe consistente asupra tuturor alternativelor relevante; și aleg alternativa cea mai bună – alternativa care le permite să atingă cel mai bine obiectivele pe care le au." Prin natura problemelor studiate, vom face apel la o prezumție de raționalitate când discutăm politicile de finanțare din prisma stimulentele pe care le instituie. Vom înțelege raționalitatea drept tendința de maximizare a beneficiilor disponibile, nu vom folosi nicidecum sensul tare al conceptului, după cum este descris mai sus.

Prin **agenda publică** înțelegem "toate problemele care: 1) sunt obiectul unei atenții largi, sau cel puțin sunt conștientizate; 2) din punctul de vedere al unei părți importante a publicului, ele solicită acțiune; 3) sunt, în percepția membrilor comunității, subiectul potrivit al activității unei instituții guvernamentale" (Cobb, Ross și Ross 1976, 127). Pentru a identifica problemele relevante de pe agenda publică vom analiza aspecte ale discursului instituțiilor statului, dar și ale actorilor colectivi care susțin că reprezintă interesele celor afectați de politicile respective: universități, studenți, universitari.

Vom folosi și conceptul de **agendă formală**, înțelegem ca "lista subiectelor sau problemelor cărora oficialii guvernamentali sau persoanele asociate strâns cu aceștia le acordă o atenție serioasă la un anumit moment" (Miroiu, Rădoi și Zulean 2002, 51). Întrucât atenția guvernării este limitată de diverși factori, numai unele dintre problemele aflate pe agenda publică ajung să intre pe agenda formală.

Vom discuta și aspecte legate de schimbarea politicilor publice sau a unora dintre componentele lor. În acest context vom folosi conceptele de status quo, schimbare incrementală și schimbare majoră. Prin **conservarea status quo-ului** înțelegem perpetuarea soluțiilor practicate anterior ca răspuns pentru o

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

anumită problemă recurentă aflată pe agenda formală. Numim "incrementale" acele alternative care diferă foarte puțin de status quo³ (Lindblom și Woodhouse 1968).

Desigur, lista ar putea continua, dar ne rezumăm la acele concepte pe baza cărora putem introduce teoriile influente privind înfăptuirea politicilor publice, împreună cu unele dintre conceptele cu care operează. Precizăm că acest studiu este adresat celor care sunt interesați de politicile de finanțare a învățământului, în special practicieni, indiferent de pregătirea lor profesională sau universitară. De aceea, ne propunem să folosim doar strictul necesar din "jargonul" teoreticienilor politicilor publice. Menționăm că multe dintre conceptele descrise anterior au devenit uzuale însă tind să fie folosite cu sensuri diferite. Pentru claritate, am preferat să delimităm sensul cu care sunt folosite în acest text, încă de la început.

Politici publice: teorii influente

În explicarea unor aspecte ce țin de fundamentarea politicilor de finanțare a învățământului vom apela la teorii ale procesului de înfăptuire a politicilor. Ostrom (2007, 21) exprima utilitatea teoriilor astfel: ele conțin prezumții referitoare la reprezentările despre realitate, explică fenomenele de interes și previzionează rezultate ulterioare. În această introducere ne vom referi în special la diferitele elemente ale politicilor publice pe care se concentrează demersul explicativ al teoriilor. Precizăm că de multe ori teoriile aduc în prim plan aspecte diferite ale realității, iar uneori perspectivele oferite asupra procesului decizional sunt complementare (Allison și Zelikow 2010).

În cele ce urmează vom realiza o prezentare succintă, fără ambiții de exhaustivitate a acestor teorii asupra politicilor publice.

Abordările stadiale

Una dintre cele mai cunoscute reprezentări ale procesului de înfăptuire a politicilor publice este perspectiva stadială sau ciclul de politici. Aceasta constă în identificarea și delimitarea unor etape, cum ar fi: stabilirea agendei publice și formale, formularea politicilor luarea deciziilor, implementarea și evaluarea (Howlett, Ramesh și Perl 1995, 11). Miroiu, Rădoi și Zulean (2002, 21-22) afirmă că ideea "decupării [...] în stadii sau etape provine din primele lucrări dedicate analizei politicilor", și în general astăzi este privită ca fiind prea constrângătoare; este însă în continuare uzuală pentru intuitivitatea și ușurința ei. Vom discuta pe larg unele abordări stadiale în secțiunea dedicată abordării teoretice.

Teoria curenților multiple

Teoria curenților multiple (Kingdon 2003) este axată în special pe aspecte ce țin de agenda publică și de alegerea unei alternative de către decidenți (Schlager 2007). Procesul deciziei este reprezentat ca fiind constituit din trei "curenți" alcătuite din persoane, grupuri, organizații implicate în procesul de elaborare a politicilor:

- Curentul politic, care cuprinde campaniile grupurilor politice de presiune, modificări în instituțiile politice și administrative.

³ Considerăm că „schimbare majoră” nu are nevoie de definire.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

- Curentul politicilor, care constă în experții și analiștii care examinează problemele și propun soluții
- Curentul problemelor, determinat de caracteristicile problemelor, de evenimente cu caracter focalizator care aduc o anumită problemă în atenția publicului, decidenților, sau a experților etc.

Cele trei curenți sunt construite ca evoluând în paralel, iar schimbarea status-quo-ului apare când curențele se "cuplează", datorită acțiunii "antreprenorilor politici" – persoane sau organizații interesate de un anume deznodământ al problemelor. Probabilitatea de succes este mai mare atunci când toate cele trei curenți sunt cuplate, depinzând de caracterul cuplării și de "abilitățile, resursele și strategiile antreprenorilor de a focaliza atenția și a distorsiona alegerea" (Zahariadis 2007). În această teorie, decidenții sunt descriși de modelul raționalității limitate (un model mult mai puțin comprehensiv asupra raționalității) și interacționează în contexte instituționale caracterizate de procesarea paralelă și secvențială a informației (Schlager 2007).

Teoria a fost folosită și pentru studiul unor aspecte ce țin de învățământul superior. (Corbett (2011), 2012)), de exemplu, folosește teoria curenților multiple pentru a explica apariția Procesului Bologna. Considerăm că această teorie este utilă în special pentru a explica alegerea unei alternative în detrimentul alteia prin apel la constrângerile procesului decizional.

Cadrul coaliției de susținere

Elementul central al reprezentării procesului înfăptuirii politicilor în cadrul coaliției de susținere este structurarea aderențelor unor valori și opțiuni de bază în cel puțin două coaliții de susținere, în contextul unor sub-sisteme de politici cu frontiere delimitabile (Sabatier și Weible 2007, Sabatier și Jenkins-Smith 1993). O coaliție de susținere poate fi formată din actori proveniți dintr-o varietate de instituții publice sau private, aflați în diferite poziții la toate nivelele de guvernare, care caută să manevreze normele, regulile, bugetele și personalul instituțiilor guvernamentale pentru ca în timp să își atingă scopurile (Sabatier și Jenkins-Smith 1993). Coalițiile se află în competiție, iar rezultatele sunt mediate de alți actori, care au interes fie în schimbarea fie în menținerea politicilor.

Actorii sunt reprezentați cu ajutorul modelului raționalității limitate: ei au capacități limitate de a procesa informația, se bazează pe valori drept principala modalitate de a simplifica, filtra și, uneori, distorsiona informația, și au tendința de a conștientiza mai ușor pierderile decât câștigurile (Weible, Sabatier și McQueen 2009). Contextele în care ei decid sunt constituite din coalițiile de susținere (Schlager 2007).

Cadrul coaliției de susținere explică schimbarea opțiunilor de politici în contextul unor perioade îndelungate, de multe ori mai mult de o decadă (Schlager 2007). Potrivit autorilor, stabilirea agendei nu poate fi separată strict de celelalte etape ale elaborării și aplicării politicii, deși sunt cercetători care au integrat abordarea stadială în cadrul coaliției de susținere (Weible, Sabatier și McQueen 2009). Cercetarea empirică în această tradiție teoretică este axată în general pe identificarea coalițiilor de susținere, identificarea subdomeniilor de politici și identificarea mecanismelor de schimbare (Schlager 2007). În ceea ce privește utilizarea cadrului coalițiilor de susținere pentru studiul politicilor în învățământul superior, Sabatier și Weible (2007) includ în lista publicațiilor relevante o cercetare asupra schimbării politicilor educaționale în Mozambic, între 1993 și 2003 (Beverwijk (2005).

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Rolul ideilor

Aceste abordări au la bază perspectiva conform căreia ideile, ideologiile, simbolurile cu care sunt asociate alternativele au un rol important în construirea agendei. Un exemplu pe care îl vom aminti în acest studiu este poziția organizațiilor studențești față de politicile de creștere a participării grupurilor dezavantajate la învățământul superior: acestea au fost catalogate de organizațiile studențești drept "comuniste" în anii '90. După aproape un deceniu, același tip de abordare a fost sprijinit cu consecvență de unele dintre organizațiile studențești după 2008-2009 (vezi pozițiile ANOSR din Anexa 2).

Folosirea simbolurilor în stabilirea agendei depinde de următorii factori (Cobb și Elder 1972):

- Precedentul istoric: grupurile pot face apel la simboluri cu o lungă istorie în cadrul comunității respective.
- Eficiența sau credibilitatea: grupurile pot folosi bine sau rău simbolurile; folosirea greșită a simbolurilor este în detrimentul intrării problemei pe agendă.
- Saturarea simbolică: un simbol răsfălat ajunge să își piardă orice forță.
- Susținerea simbolică: un simbol trebuie să poată fi susținut de alte simboluri.
- Urgența sau semnificația simbolului: simbolurile care implică acțiunea favorizează intrarea pe agendă a problemei.

Schmidt și Radaelli (2004) argumentează că discursul poate fi conceput ca un cadru instituțional în care are loc schimbarea de politici, alături de alte cadre instituționale, cum ar fi de exemplu setul de stimulente. Autorii definesc discursul atât prin conținutul său, ca un set de valori și idei de politici, cât și ca un proces de interacțiune axat pe formularea și comunicarea politicilor. Dintre autorii care folosesc rolul ideilor pentru a explica opțiuni de politici în învățământul superior, îl amintim pe Miklavič (2012) care utilizează un cadru teoretic care pune accent pe rolul ideilor pentru a explica unele dintre conceptele ce apar în comunicatele Procesului Bologna.

Finanțarea învățământului superior în România

Dacă în secțiunea anterioară am discutat unele dintre teoriile influente referitoare la politicile publice – unele categorii largi de "lentile" prin care "vedem" realitatea, în această secțiune prezentăm pe scurt principalele elemente ale politicilor de finanțare a învățământului superior în România. Ne vom referi la trei etape distincte, utilizând delimitarea propusă de Miroiu și Vlăsceanu (2012): perioada finanțării "istorice", din 1990 până în 1999, finanțarea prin formulă, între 1999 și 2011, și etapa în care politicile de finanțare sunt condiționate de clasificarea universităților și ierarhizarea programelor de studii, după adoptarea Legii Educației Naționale (Legea 1/2011).

Etapa finanțării istorice

În primii ani de după revoluție, universitățile de stat românești au fost finanțate în baza unor principii în mare parte moștenite din perioada anterioară revoluției din 1989 (Miroiu și Vlăsceanu 2012). Autorii citați rezumă mecanismele de finanțare astfel: cea mai mare parte a fondurilor erau distribuite proporțional cu dimensiunea personalului universitar și auxiliar. O altă categorie de fonduri aveau destinație fixă: utilități, investiții etc. Bugetele alocate fiecărei universități erau în mare parte determinate pe criterii istorice – pe

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

baza costurilor anterioare, iar oficialii din ministerul responsabil cu învățământul superior⁴ aveau control discreționar asupra nivelului alocărilor.

Miroiu și Vlăsceanu (2012) argumentează că finanțarea pe capitole de cheltuieli a constituit un cadru de stimulente în care universitarii, în încercarea de a își maximiza beneficiile obținute, au optat pentru strategii prin care costurile de salarizare au crescut. Exemplele oferite sunt înființarea de noi programe de studii însoțită de extinderea cifrei de școlarizare sau "încărcarea" orarelor. Autorii citați susțin că una dintre consecințele neintenționate ale finanțării pe capitole de cheltuieli a fost punerea calității educației în plan secund, iar rezultatele au fost dramatice din acest punct de vedere.

Finanțarea pe bază de formulă

Finanțarea istorică a fost înlocuită în 1999 cu un mecanism mai transparent și obiectiv inspirat din modelul de finanțare a universităților din Marea Britanie (Țeca 2011, 81). Tot cu instituirea finanțării pe bază de formulă este asociată și apariția unui nou actor instituțional cu rol în înfăptuirea politicilor de finanțare a învățământului superior: Consiliul Național al Finanțării Învățământului Superior, denumit în continuare CNFIS. Consiliul a fost înființat ca un organism consultativ al Ministerului, format din reprezentanți ai universităților, fiind ceea ce se numește "buffer-organisation" în literatura anglo-saxonă de specialitate.

În cea mai mare parte a acestei etape alocările către universități au fost constituite din două fluxuri: finanțarea de bază și cea complementară. Finanțarea de bază era destinată pentru a acoperi cheltuielile de personal, dar și unele cheltuieli materiale (cheltuieli de întreținere și gospodărire; cheltuieli pentru materiale și prestări servicii cu caracter funcțional; obiecte de inventar; reparații curente; cărți și publicații; perfecționare a personalului, protocol, protecția muncii, etc.), în timp ce finanțarea complementară conținea sumele prevăzute pentru subvenții pentru cazare și masă, fonduri alocate pe bază de priorități și norme specifice pentru dotări și alte cheltuieli de investiții și reparații capitale, fonduri alocate pe baze competiționale pentru cercetarea științifică universitară (CNFIS 2013, 14). Finanțarea de bază a reprezentat cea mai mare parte din veniturile universităților publice în perioada respectivă (Vîiu și Miroiu 2013).

Principala noutate adusă de finanțarea pe bază de formulă viza dimensionarea resurselor bugetare alocate universităților proporțional cu valoarea unui indicator de intrare⁵: numărul de studenți înmatriculați⁶. Acest aspect strict cantitativ definit de numărul studenților a fost suplimentat însă începând cu anul 2003 și de o componentă calitativă, determinată prin măsurarea mai multor indicatori de calitate ce vizau diferite aspecte ale performanțelor de predare și cercetare universitară. Astfel, metodologiile de alocare a finanțării

⁴ Întrucât denumirea acestui minister a suferit modificări frecvente, vom folosi în acest text "Ministerul".

⁵ Acesta este un termen specific politicilor de finanțare a învățământului superior. Prin acest tip de indicatori înțelegem acele elemente ce cuantifică "intrări" în universități: numărul de studenți, numărul de cadre didactice, fondurile atrase pentru cercetare etc. (Salmi și Hauptman 2006, 10-11). O altă categorie de indicatori sunt cei de "ieșire", care cuantifică rezultate ale universităților: numărul de absolvenți angajați la un anumit moment după finalizarea studiilor, numărul de articole științifice publicate etc. (Salmi și Hauptman 2006, 16-17).

⁶ Trebuie notat că și dimensiunea personalului academic și auxiliar/administrativ folosit anterior reprezintă tot un indicator de input, dar unul cu o natură evident diferită. Înlocuirea acestuia cu numărul de studenți reflectă însă un principiu distinct potrivit căruia "resursele urmează studentul". Parafrazând, se poate spune ca mecanismul implementat până în 1999 era mai degrabă fundamentat pe ideea ca "resursele urmează personalul universității".

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

de bază au fost construite în jurul a doi piloni: o componentă cantitativă și una calitativă, a cărei pondere în totalul finanțării a fost marcată de o tendință ascendentă.

Componenta cantitativă presupune bugetare proporțională cu numărul fizic al studenților, ponderat cu unii coeficienți de echivalare și, de asemenea, cu anumiți indici de cost. La momentul 1999, coeficienții de echivalare erau determinați de forma de organizare a programului de studii, la nivelul acestuia (licență, masterat sau doctorat), domiciliul studenților și limba de organizare a programului de studii; de-a lungul timpului, valoarea numerică a acestor coeficienți a fost modificată, dar referențialul lor a rămas același (CNFIS 2013, 13). În ultimii ani, coeficienții de echivalare au fost determinați de forma de organizare a programului de studii, domeniul disciplinar și limba de predare. Metodologiile de finanțare operau și încă operează cu două noțiuni similare ca denumire, însă diferite din punct de vedere al conținutului: studentul echivalent și studentul echivalent unitar. „Noțiunea **student echivalent** a fost introdusă pentru a exprima, în termeni matematici, faptul că procesul de pregătire universitară a unui student necesită costuri diferite, în funcție de forma de învățământ și ciclul la care acesta este înscris”, în timp ce „noțiunea **student echivalent unitar** exprimă, în termeni matematici, faptul că procesul de pregătire universitară a unui student necesită costuri diferite, în funcție de **domeniul de studiu** în care acesta este pregătit”⁷. În fapt, numărul studenților echivalenți este determinat prin ponderarea numărului de studenți fizici cu coeficienții de echivalare menționați anterior. Ponderarea suplimentară cu indicii de cost aferenți diferitelor domenii (tehnic, medical, socio-uman etc.) determină numărul studenților echivalenți unitari.

Numărul de studenți fizici ale căror costuri de școlaritate sunt acoperite prin finanțarea de bază, așa numiți „studenți bugetați”, a fost și este în continuare determinat de cifrele de școlarizare adoptate anual, la propunerea Ministerului Educației, prin Hotărâre de Guvern. Numărul de studenți fizici a reprezentat în perioada 1999–2012 indicatorul care a determinat valoarea finanțării de bază, precum și o componentă a finanțării suplimentare – subvențiile pentru burse și transport. Pentru a întregi perspectiva asupra surselor de finanțare a universităților, adăugăm că începând cu 1998 universitățile de stat înmatriculează și studenți care își plătesc costurile educației (Proteasa și Miroiu 2014), în limita capacității de școlarizare aprobată prin procesul de acreditare.

Componenta calitativă, spre deosebire de cea cantitativă, a presupus, începând cu 2003, alocarea unei părți din finanțarea de bază pe criterii competitive. Miroiu și Vlăsceanu (2012) argumentează că această componentă a fost introdusă pentru a contrabalansa tendința universităților de a își reduce costurile de operare reducând standardele de calitate. Dintre strategiile de reducere a costurilor care au avut efecte negative asupra calității educației, autorii citați menționează: creșterea raportului dintre numărul de studenți și cel al personalului didactic determinată de înmatricularea mai multor studenți, în special plătitori de taxă, creșterea numărului de posturi stimulată de cheltuielile de personal mai mici asociate pozițiilor vacante, supra-utilizarea resurselor și a infrastructurii, reducerea unora dintre facilitățile oferite studenților (cămine, cantine, săli de sport etc.), reducerea numărului de ore, eliminarea programelor de studii care implicau costuri de școlarizare mari.

Indicatorii de calitate (IC), inițial în număr de 4, au fost introduși **din anul 2002⁸** în metodologiile privind finanțarea și au avut o importanță din ce în ce mai mare în alocarea fondurilor către universități. Numărul

⁷ Definiții preluate din Metodologia de repartizare pe instituții de învățământ superior a alocațiilor bugetare pentru finanțarea de bază în anul 2011 (propunere), disponibil online <http://vechi.cnfis.ro/fb2011/MetodologieFB2011.pdf>

⁸ În baza art.171, alin.3 din Legea Învățământului 84/1995, astăzi abrogată.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

indicatorilor de calitate a crescut progresiv, astfel că în anul 2011, numărul acestora ajunsese la 17. Însă evoluția indicatorilor de calitate nu a fost doar una numerică, ci s-a reflectat și în ponderea pe care acești indicatori au avut-o în propunerile de finanțare. Astfel, dacă la momentul introducerii lor, indicatorii de calitate determinau aproximativ 10% din finanțarea de bază, în anul 2011 însumau o pondere de 30% din finanțării de bază.

Tabelul 1 prezintă structura și componența generală a indicatorilor de calitate utilizați în anii 2006, 2009 și 2011. După cum se poate observa, indicatorii de calitate folosiți de CNFIS sunt grupați în mai multe grupe și subgrupe. Cele cinci dimensiuni principale vizate de indicatori sunt:

- I. calitatea personalului didactic;
- II. impactul cercetării științifice asupra procesului didactic;
- III. baza materială;
- IV. managementul universitar;
- V. educația permanentă.

Se poate observa că trei dintre aceste dimensiuni sunt foarte apropiate din punctul de vedere al ponderii atribuite la nivel global (I, II și IV, având ponderi de 8,5%, 9% și respectiv 9.25%) în timp ce alte două au un impact mai scăzut (baza materială are o pondere de 3%, iar educația permanentă doar 0.25%). Cele cinci dimensiuni cuprind o serie de sub-dimensiuni și sunt măsurate prin intermediul mai multor indicatori. Deși primele trei dimensiuni au ponderi relativ echilibrate, nu același lucru poate fi spus și despre indicatorii care le sunt asociați. Astfel, pe ultima coloană a Tabelului 1 se poate observa că unul dintre indicatori, anume cel privind nivelul performanțelor în cercetarea științifică (IC6), are o pondere substanțial mai mare decât ceilalți, al doilea ca valoare fiind abia la nivelul de 3,75%. Ponderea foarte mare alocată acestui indicator agregat exprimă dorința CNFIS de a sublinia importanța cercetării, considerată o funcție importantă a unei universități și un indicator important al calității activității dintr-o universitate.

Tabelul 1: Structura și componența indicatorilor de calitate CNFIS, 2006, 2009, 2011

Grupa	Subgrupa	Indicatori calitativi	Ponderea în totalul FB		
			2006	2009	2011
I. Personalul didactic (8,5% din totalul FB)	I.A. Calitatea personalului didactic (4% din totalul FB)	IC1 Numărul cadrelor didactice universitare titulare, cu carte de muncă în universitate, raportat la numărul de studenți echivalenți unitari (bugetați și cu taxă)	3.50%	3.00%	3.00%
		IC2 Numărul de profesori universitari titulari raportat la numărul de studenți echivalenți unitari (bugetați și cu taxă)	-	1.00%	1.00%
	I.B. Potentialul de dezvoltare a personalului didactic (4,5 % din totalul	IC3 Numărul de conferențieri universitari titulari raportat la numărul de studenți echivalenți unitari (bugetați și cu taxă)	-	1.00%	1.00%
		IC4 Numărul cadrelor didactice universitare titulare, cu titlul	1.00%	1.50%	1.50%

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Grupa	Subgrupa FB)	Indicatori calitativi	Ponderea în totalul FB		
			2006	2009	2011
		științific de doctor, raportat la numărul de studenți echivalenți unitari (bugetați și cu taxă)			
		IC5 Numărul cadrelor didactice universitare titulare, sub 35 de ani, raportat la numărul de studenți echivalenți unitari (bugetați și cu taxă)	1.50%	2.00%	2.00%
II. Impactul cercetării științifice asupra procesului didactic (9% din totalul FB)	II.A. Nivelul performanțelor în cercetarea științifică (7 % din totalul FB)	IC6 Nivelul performanțelor în cercetarea științifică (indicator cu structură complexă)	3.00%	7.00%	7.00%
	II.B. Modalitățile de valorificare a capacității de cercetare științifică (2% din totalul FB)	IC7 Ponderea studenților echivalenți unitari din ciclurile de studii de masterat și doctorat în totalul studenților echivalenți unitari (bugetați și cu taxă)	-	1.00%	1.00%
		IC8 Raportul (procentual) dintre valoarea contractelor de cercetare-proiectare (se referă la total încasări în 2010, din toate sursele de finanțare) și veniturile universității pentru finanțarea de bază (se referă la total încasări în 2010 la alocații bugetare pentru finanțarea de bază)	0.50%	1.00%	1.00%
		IC9 Valoarea cheltuielilor (plăți efectuate, indiferent de sursa de finanțare) pentru dotări și investiții raportată la numărul de studenți fizici (bugetați și cu taxă), cu excepția studenților înscriși la învățământ la distanță	1.00%	1.50%	1.00%
III.Baza materială (3% din totalul FB)	III.A. Calitatea bazei materiale (2% din totalul FB)	IC10 Valoarea cheltuielilor materiale (plăți efectuate, indiferent de sursa de finanțare) raportată la numărul de studenți fizici (bugetați și cu taxă), cu	1.00%	1.00%	1.00%

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Grupa	Subgrupa	Indicatori calitativi	Ponderea în totalul FB		
			2006	2009	2011
		excepția studenților înscriși la învățământ la distanță			
	III.B. Calitatea mijloacelor de documentare (1% din totalul FB)	IC11 Valoarea cheltuielilor pentru achiziția de cărți, reviste și manuale (plăți efectuate, indiferent de sursa de finanțare) raportată la numărul de studenți fizici (bugetați și cu taxă), cu excepția studenților înscriși la învățământ la distanță.	0.50%	1.00%	1.00%
IV. Managementul universitar (9,25% din totalul FB)	IV.A. Calitatea managementului academic, administrativ și financiar (7,25% din totalul FB)	IC12 Ponderea cheltuielilor pentru investiții din alocațiile bugetare primite de universități destinate acestui scop	0.50%	0.50%	0.00%
		IC13 Calitatea totală a managementului academic și administrativ (indicator cu structură complexă)	3.00%	3.00%	3.75%
		IC14 Ponderea veniturilor din alte surse decât alocațiile bugetare (se referă la total încasări în 2010, din toate sursele de finanțare) în totalul veniturilor universității (se referă la total încasări în 2010, din toate sursele de finanțare)	1.50%	2.00%	2.00%
		IC15 Ponderea veniturilor din alte surse decât alocațiile bugetare cheltuite pentru dezvoltarea instituțională (se referă la total încasări în 2010) în totalul veniturilor universității (se referă la total încasări în 2010)	1.00%	1.50%	1.50%
	IV.B. Calitatea serviciilor sociale și administrative studențești (2% din totalul FB)	IC16 Calitatea serviciilor sociale și administrative studențești (indicator cu structură complexă)	2.00%	2.00%	2.00%

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Grupa	Subgrupa	Indicatori calitativi	Ponderea în totalul FB		
			2006	2009	2011
V. Educație permanentă (0,25% din totalul FB)		IC17 Dezvoltarea educației permanente din universități	3.50%	3.00%	0.25%
Ponderea din finanțarea de bază (total per coloană)			20.00%	30.00%	30.00%

Sursa: CNFIS

Potrivit metodologiei de alocare a finanțării, în funcție de scorurile obținute de universități pentru fiecare subindicator, acestea primeau fonduri în mod diferențiat, proporțional cu performanța înregistrată la nivelul acelui subindicator. Alocarea fondurilor nu era însă determinată doar de valoarea absolută a unui (sub)indicator de calitate, ci de valoarea relativă a acestuia, obținută de o universitate prin compararea cu celelalte universități. Mai exact, valoarea relativă a unui indicator de calitate se stabilea prin intermediul unei formule care lua în calcul și dimensiunea universității, exprimată prin numărul său de studenți echivalenți unitari.

Rezumând această secțiune, menționăm că introducerea finanțării pe bază de formulă a constituit o inovație importantă, care a contribuit în special la creșterea transparenței deciziilor privind alocările către universități, dar care a păstrat neatinsă o formă de control aflată la dispoziția Ministerului, anume dimensionarea cifrelor de școlarizare ce determinau indirect nivelul finanțării pentru fiecare universitate publică. În același timp, finanțarea exclusiv pe baza indicatorilor de intrare a constituit un cadru de stimulente care a determinat scăderea calității în învățământul superior românesc. În încercarea de a contrabalansa această tendință a fost introdusă componenta calitativă a finanțării, ce viza alocarea unui procent din finanțarea de bază pe criterii competitive, în baza unor indicatori în mare parte de ieșire. Ponderea componentei calitative a crescut spre finalul perioadei.

Contextul determinat de adoptarea Legii Educației Naționale

Adoptarea LEN nr. 1/2011 reprezintă un alt moment important pentru politicile privind finanțarea învățământului superior. Pe de o parte, legea instituite în mod direct o serie de elemente noi politicilor de finanțare a învățământului românesc, cum ar fi noțiunea de grant de studii, ierarhizarea programelor de studii sau clasificarea universităților.

În ceea ce privește fluxurile de finanțare, legea păstrează componentele anterioare, finanțarea de bază și finanțarea complementară, cu diferența că nu mai este identificat explicit conținutul acestor componente⁹ (CNFIS 2013, 14). În afară de fluxurile descrise anterior, legea menționează de asemenea:

- finanțarea suplimentară, "pe baza criteriilor și a standardelor de calitate" stabilite de CNFIS și aprobate de Minister, echivalentă "în sumă, la nivel național, [cu]

⁹Ele sunt detaliate însă în Ordinul MECS nr. 3998/05.05.2012 privind metodologia de alocare a fondurilor bugetare pentru finanțarea de bază și finanțarea suplimentară a instituțiilor de învățământ superior de stat din România pentru anul 2012.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

minimum 30% din suma alocată la nivel național universităților de stat ca finanțare de bază" (Legea 1/2011, art. 197, pct. a). Finanțarea suplimentară are ca obiectiv stimularea excelenței (Legea 1/2011, art. 223, alin. 3);

- finanțarea pentru dezvoltarea instituțională, adresată "celor mai performante instituții de învățământ superior din fiecare categorie", care se vor aloca "după criteriile competitive bazate pe standarde internaționale" în baza propunerii Ministerului (Legea 1/2011, art. 197, pct. b);
- fonduri pentru realizarea de obiective de investiții;
- fonduri pentru incluziune, alocate pe bază competițională (Legea 1/2011, art. 223, alin. 2);
- fonduri pentru burse și protecția socială a studenților, alocate "în funcție de numărul de studenți de la învățământul cu frecvență, fără taxă de studii" (Legea 1/2011, art. 223, alin. 9);
- finanțarea competitivă a cercetării în universități.

Anterior, fondurile pentru realizarea de investiții, cele pentru burse și protecția socială a studenților, precum și cele pentru cercetare făceau parte din finanțarea complementară. Această practică a fost continuată și după aprobarea Legii Educației Naționale.

Adițional fluxurilor deja existente, Legea 1/2011 a instituit finanțarea suplimentară, finanțarea pentru dezvoltare instituțională și fondurile pentru incluziune, toate alocate pe bază competițională.

Legea stabilește la nivel general că alocarea fondurilor către universități ~~va lua~~ ia în considerare criterii de calitate. În același timp, legea instituie exerciții periodice de clasificare a universităților și de ierarhizare a programelor de studii și stabilește unele condiționări între rezultatele acestora și alocările către universități.

Prin lege, universitățile sunt clasificate în (a) universități centrate pe educație; (b) universități de educație și cercetare științifică, sau universități de educație și creație artistică; (c) universități de cercetare avansată și educație (Legea 1/2011, Art. 193). Clasificarea universităților are două componente: evaluarea primară, realizată prin prelucrarea datelor raportate de universități și cea instituțională, realizată prin vizite ale unor echipe de experți evaluatori (HG 789/2011 art. 4). Hotărârea de guvern specifică și că evaluarea primară se realizează de către Minister anual, rezultatele ei publicându-se înainte de începerea anului universitar, în timp ce evaluarea instituțională se efectuează la un interval de maximum 4 ani.

Întrucât vom face referiri la clasificarea universităților, reproducem rezultatele primului exercițiu în Anexa 1: Rezultatele primului exercițiu de clasificare a universităților românești. De asemenea, menționăm că Universitatea "Ștefan cel Mare" din Suceava a obținut în instanță anularea Ordinului de Ministru prin care se constatau rezultatele clasificării din 2011¹⁰.

Legea stabilește în cadrul aceluiași articol 193 că, "[p]entru programele de licență și master, finanțarea instituțiilor de învățământ superior de stat, din surse publice, se face diferențiat pe categorii de universități". Astfel, legea construiește pe baza clasificării un criteriu de eligibilitate a universităților pentru alocarea fondurilor publice:

- În universitățile centrate pe educație (clasa A) pot fi finanțate programe de licență;

¹⁰ Hotărâre 102/2013, http://portal.just.ro/39/SitePages/Dosar.aspx?id_dosar=3900000000036792&id_inst=39, accesată la data de 12.10.2013

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

- În universitățile de educație și cercetare științifică, respectiv universitățile de educație și creație artistică (clasa B) pot fi finanțate programe de licență și master;
- În universitățile de cercetare avansată și educație (clasa C) poate fi finanțat adițional și ciclul doctoral.

Legea nu dă caracter de exclusivitate criteriului de eligibilitate construit pe baza clasificării. Sunt eligibile pentru finanțare și "programele de excelență în cercetare și educație din orice categorie de universități" (Legea 1/2011, art. 193, alin. 8). Programele de excelență se stabilesc conform legii prin exercițiul de ierarhizare, pentru licență și masterat, și pe baza competițiilor pentru granturile de doctorat, cele organizate de CNCS (Legea 1/2011, art. 193, alin. 9).

În 2011, programele de studii au fost împărțite în 60 domenii de ierarhizare grupate în 5 domenii fundamentale și au fost ierarhizate în 5 clase în interiorul fiecărui domeniu (OMECTS 5212/2011). Clasele au fost notate de la A la E, unde A reprezintă clasa superioară. Încadrarea într-una dintre cele 5 clase de ierarhizare s-a făcut, în cazul fiecărei universități, prin raportarea indicelui său agregat la valoarea celui mai mare indice obținut în cazul domeniului. Pentru exemplificare, prezentăm "pragurile" utilizate în cadrul domeniului fundamental științe sociale, precizând că valorile pe care le iau acestea în cadrul altor domenii sunt diferite¹¹: pentru o valoare a indicelui propriu mai mare sau egală cu 73% din cel maxim obținut, o universitate a fost încadrată în clasa A, pentru una $\geq 50\%$ și $< 73\%$ - în clasa B, $\geq 30\%$ și $< 50\%$ - clasa C, $\geq 10\%$ și $< 30\%$ - clasa D, $< 10\%$ - clasa E.

Cadrul legislativ menționează ca Ministerul va realiza anual evaluarea în scopul ierarhizării programelor de studii universitare și o va publica înainte de începerea anului universitar (HG 789/2011 art. 13 al. 1). Până la momentul redactării acestui raport a fost realizată doar ierarhizarea programelor de studii pentru anul 2011. S-au utilizat patru criterii distincte: cercetare științifică (cu 20 de indicatori), predare/învățare (6 indicatori), relația cu mediul extern (17 indicatori) și capacitatea instituțională (24 de indicatori). Complexitatea metodologiei de evaluare în scopul ierarhizării programelor de studii este vizibilă în mod deosebit în cazul cercetării, evaluată prin intermediul a 20 de indicatori distincți, adică dublu față de numărul indicatorilor avuți în vedere de CNFIS pentru componenta de calitate a finanțării de bază. În funcție de specificul domeniului fundamental, cele patru criterii au primit, de asemenea, ponderi diferite. De exemplu, pentru domeniile (și deci programele de studii) încadrate în domeniul fundamental științe sociale, ponderile globale alocate celor patru criterii au fost următoarele:

- cercetare științifică – **50%**;
- predare/învățare – **25%**;
- relația cu mediul extern – **20%**;
- capacitatea instituțională – **5%**.

Prezentăm în **Error! Reference source not found.**, cu rol de exemplificare, rezultatele ierarhizării oficiale în domeniul științe politice. Dintr-un total de 23 de universități având departamente de științe politice (și/sau relații internaționale), putem observa că programele de studii a 5 universități s-au clasat în A, ceea ce înseamnă că indicele lor agregat a fost mai mare sau egal cu 73% din valoarea indicelui agregat al Universității "Babeș-Bolyai" din Cluj, care a avut cele mai bune rezultate în cadrul acestui domeniu. Doar patru universități au avut programe ierarhizate în clasa B, adică valoarea indicelui lor agregat al ierarhizării s-

¹¹ Vezi anexa 1C a OMECTS 5212 pentru valorile exacte ale "pragurilor" pentru toate domeniile fundamentale.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

a situat între 50% și 73% din valoarea indicelui maxim – și așa mai departe pentru clasele C, D și E. Este important să menționăm că ierarhizarea oficială oferă doar poziționarea relativă a programelor de studii/departamentelor, nu și scorurile exacte (nici cele la nivel agregat – valoarea concretă a indicelui agregat al ierarhizării – nici cele pe componente). Dată fiind însă ponderea semnificativă a cercetării, precum și faptul că pe componenta educație indicatorii mai tuturor universităților sunt foarte apropiați (așa cum se poate constata cu ușurință comparând fie și sumar datele – publice – furnizate de universități), este foarte probabil ca rezultatele obținute de universități la nivelul acestei subcomponente să fie aproximativ similare cu cele obținute la nivel agregat.

Tabelul 2: Ierarhizarea oficială a programelor de studii în domeniul științe politice

Universitate	Clasă
Universitatea „Babeș-Bolyai” din Cluj-Napoca	A
Universitatea de Vest din Timișoara	A
Școala Națională de Studii Politice și Administrative din București	A
Universitatea din București	A
Universitatea din Craiova	A
Universitatea „Lucian Blaga” din Sibiu	B
Universitatea din Oradea	B
Universitatea „Ovidius” din Constanța	B
Universitatea „Ștefan cel Mare” din Suceava	B
Universitatea „Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu	C
Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași	C
Universitatea „Danubius” din Galați	C
Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir” din București	D
Universitatea „Petre Andrei” din Iași	D
Universitatea „Hyperion” din București	D
Universitatea „Nicolae Titulescu” din București	D
Universitatea „Spiru Haret” din București	D
Universitatea „Andrei Șaguna” - Constanța	E
Universitatea „Constantin Brâncoveanu” din Pitești	E
Universitatea de Vest „Vasile Goldiș” din Arad	E
Universitatea „Petru Maior” din Târgu Mureș	E
Universitatea din Pitești	E
Universitatea „Mihail Kogălniceanu” din Iași	E

Structura criteriilor și indicatorilor folosiți în cadrul exercițiului de evaluare în scopul ierarhizării programelor de studii în 2011, pentru domeniile aparținând științelor sociale este prezentată în **Error! Reference source not found.** După cum se poate observa, grila de evaluare este una foarte încărcată, însumând, în total, 67 de indicatori diferiți¹².

¹²În realitate, însă, variabilele avute în vedere au fost chiar mai numeroase de atât, datorită modului de calculare a indicatorilor aferenți criteriilor II, III și IV care, în fiecare caz, reprezintă, de fapt, un raport a două variabile distincte. Astfel, pentru criteriile II, III și IV, toate variabilele enumerate în coloana a treia a tabelului 4 sunt, conform distincțiilor făcute în ordinul ce detaliază

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Având în vedere faptul că cercetarea a constituit prin excelență elementul de referință în virtutea căruia s-au realizat atât clasificarea universităților, cât și ierarhizarea programelor de studii, era de așteptat ca grila de analiză realizată de Minister să aibă un grad mai ridicat de complexitate. Dincolo de această diferență, putem observa însă că în ambele cazuri indicatorii cu importanța cea mai mare sunt cei referitori la rezultatele activității de cercetare (articole, cărți și alte tipuri de publicații științifice). Astfel, metodologia de acordare a finanțării de bază pe criterii de calitate evalua această componentă în 2011 prin apel la 3 subindicatori, iar ponderea cumulată a acestora la nivelul IC6 era de 50%, adică jumătate. În cazul metodologiei de ierarhizare a programelor de studii, rezultatele cercetării cuprindeau 11 indicatori diferiți ce aveau o pondere cumulată de 75% la nivelul criteriului cercetare, adică trei sferturi. Cu alte cuvinte, 75% din 50% (adică 37,5%, mai mult de o treime) din scorul total obținut de o universitate la nivelul unui program de studii este determinat de publicațiile realizate de către cadrele didactice titulare în cadrul respectivului domeniu. Raportat la ponderile tuturor celorlalți indicatori (inclusiv cei aparținând altor criterii decât cercetarea), acesta este, fără îndoială, cel mai important dintre cei folosiți. În privința celorlalți indicatori utilizați cele două metodologii diferă una de alta destul de mult, fie prin faptul că urmăresc indicatori diferiți, fie prin aceea că alocă alte ponderi unor indicatori similari. De pildă, numărul absolvenților de doctorat avea o pondere de 6% în cazul metodologiei pentru acordarea finanțării de bază pe criterii de calitate, dar de 13% în cazul metodologiei de ierarhizare a programelor de studii; un alt exemplu este indicatorul referitor la finanțarea cercetării care avea o pondere de 25% din IC6, dar de numai 10% în evaluarea cercetării în cadrul ierarhizării programelor de studii.

Tabelul 3: Criteriile, indicatorii, variabilele și ponderile utilizate în cadrul evaluării în vederea ierarhizării

Criteriu	Indicator	Variabile	Pondere
I. Cercetare (pondere: 0,50)	Rezultatele din activitatea de cercetare științifică (pondere: 0,75)	Scorul relativ de influență al articolelor științifice	0,21
		Publicații ISI în reviste cu factor de impact	0,17
		Publicații ISI în reviste fără factor de impact	0,06
		Publicații în reviste indexate BDI	0,06
		Publicații în reviste CNCIS, categoria B	0,04
		ISI Proceedings	0,01
		Cărți publicate la edituri internaționale	0,20
		Cărți publicate la edituri recunoscute CNCIS	0,15
		Capitole internaționale	0,05
		Capitole CNCIS	0,03
		Inovații	0,02
	Asigurarea resurselor necesare	Numărul de granturi obținute de la organisme românești.	0,15
		Numărul de granturi internaționale.	0,30
		Valoarea granturilor obținute din surse românești	0,15

metodologia, indicatori **extensivi**, adică mărimi absolute; acestea se împart la valorile unor alte variabile pentru a se produce indicatori **intensivi**, aceștia din urmă fiind cei ponderați cu valorile din ultima coloană a Tabelului 4. De pildă, la criteriul II, valoarea obținută pentru "personal de bază în ultimul an (2010)" se împarte la valoarea obținută pentru "personal total din ultimul an (2010)", iar valoare rezultată din acest raport (adică indicatorul intensiv) are o pondere de 10% în cadrul criteriului II; toate celelalte variabile aferente criteriilor II, III și IV urmează o logică similară; din rațiuni de spațiu nu am detaliat în Tabelul 4 și variabilele la a căror valoare se împart cele ale indicatorilor din coloana a treia.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Dezvoltării Regionale
și Administrației Publice



Inovație în administrație
Programul Operațional
"Dezvoltarea Capacității
Administrative"

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Criteriu	Indicator	Variabile	Pondere
	activității de cercetare științifică (pondere: 0,10)	Valoarea granturilor obținute din surse internaționale	0,30
		Valoarea altor proiecte de cercetare aplicată	0,10
	Recunoaștere internațională (pondere: 0,02)	Numărul de persoane în comitete editoriale jurnale Thomson Reuters Web of Knowledge (fost ISI)	0,70
		Numărul de persoane în comitete de organizare a conferințelor Thomson Reuters Web of Knowledge (fost ISI)	0,30
	Programe doctorale (pondere: 0,13)	Numărul de absolvenți de doctorat în ultimii trei ani (2008 – 2010) raportat la personalul titular și asociat în ultimii trei ani	0,50
		Numărul de absolvenți de doctorat în ultimul an (2010) raportat la total absolvenți în ultimul an	0,50
II. Predare/ învățare (pondere: 0,25)		Personal de bază în ultimul an (2010)	0,10
		Personal total (de bază și asociat) în ultimul an (2010)	0,30
		Studenti înmatriculați în anul I de studiu la licență, forma de zi în ultimii trei ani (2008 - 2010)	0,10
		Candidați înscriși la examenul de admitere la facultate în ultimul an (2010)	0,35
		Numărul de studenți înscriși la anul I de studiu la master în ultimul an (2010)	0,10
		Numărul de studenți înscriși la anul I de studiu la doctorat în ultimul an (2010)	0,05
III. Relația cu mediul extern (pondere: 0,20)	Relația cu domeniul economic (pondere: 0,20)	Venituri obținute din servicii și produse inovative în ultimii trei ani (2008-2010)	0,55
		Numărul de parteneriate cu sectorul de afaceri, nonprofit și organizațiile publice în ultimii cinci ani (2006-2010)	0,45
	Relația cu domeniul social (pondere: 0,05)	Numărul de studenți (licență și master) proveniți din medii dezavantajate în ultimii trei ani (2008-2010)	0,35
		Numărul de studenți maturi (licență și master) în ultimii trei ani (2008-2010)	0,30
		Numărul de studenți cu dizabilități (licență și master) în ultimii trei ani (2008-2010)	0,35
	Dezvoltarea comunității (pondere: 0,45)	Numărul de programe de formare profesională în ultimii cinci ani (2006-2010)	0,30
		Numărul de conferințe, manifestații, activități de voluntariat și activități de dezvoltare comunitară în ultimul an (2010)	0,35
		Numărul de evenimente culturale sau artistice în ultimul an (2010)	0,35
	Internaționalizare	Număr de programe internaționale în ultimii cinci ani (2006-	0,24



UNITATEA EXECUTIVĂ PENTRU
FINANȚAREA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI
SUPERIOR, A CERCETĂRII,
DEZVOLTĂRII ȘI INOVĂRII



Politici publice fundamentate
în Învățământul Superior

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Criteriu	Indicator	Variabile	Pondere
	(pondere: 0,30)	2010)	
		Număr de programe în limbi străine în ultimii cinci ani (2006-2010)	0,16
		Mobilități studentești, outgoing, internaționale în ultimii trei ani (2008-2010)	0,09
		Mobilități studentești, incoming, internaționale în ultimii trei ani (2008-2010)	0,09
		Mobilități studentești, outgoing, România în ultimii trei ani (2008-2010)	0,06
		Mobilități studentești, incoming, România în ultimii trei ani (2008-2010)	0,06
		Numărul de școli de vară la care au participat membri ai personalului în ultimii cinci ani (2006-2010)	0,09
		Mobilități ale personalului de predare și cercetare, incoming, în ultimii cinci ani (2006-2010)	0,12
		Mobilități ale personalului de predare și cercetare, outgoing, în ultimii cinci ani (2006 - 2010)	0,09
IV. Capacitate instituțională (pondere: 0,05)	Indicator 1 (pondere: 0,34)	Venituri din sponsorizări	0,20
		Venituri totale	0,60
		Venituri din alte surse decât contractul instituțional cu MECS	0,20
	Indicator 2 (pondere: 0,11)	Itemi ce compun biblioteca universității	0,35
		Cheltuieli pentru achiziția de materiale științifice/bibliografice	0,30
		Trafic de date	0,35
	Indicator 3 (pondere: 0,11)	Numărul de locuri în cantina/ cantinele universității	0,25
		Cămine	0,25
		Personal activități de secretariat	0,25
		Personal servicii medicale	0,25
	Indicator 4 (pondere: 0,11)	Săli pentru predare și cercetare	0,20
		Săli dotate cu videoproiector	0,25
		Bază sportivă	0,05
		Numărul total al calculatoarelor (PC) aflate în mod regulat la dispoziția studenților	0,50
	Indicator 5 (pondere: 0,11)	Birouri cadre didactice și de cercetare (suprafața totală)	0,10
		Personal de cercetare	0,35
		Cheltuieli pentru dotarea cu aparatură și echipamente	0,20
		Cheltuieli proprii pentru activități de cercetare	0,35

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Criteriu	Indicator	Variabile	Pondere
	Indicator 6 (pondere: 0,11)	Cadre didactice și de cercetare tinere	1
	Indicator 7 (pondere: 0,11)	Cheltuieli cu mobilitatea personalului	0,15
		Cheltuieli cu mobilitatea studenților	0,15
		Personal pentru orientarea în carieră	0,15
		Personal pentru asistența studenților cu dizabilități	0,20
		Cheltuieli de formare profesională continuă	0,30

Configurația actorilor

Articolul 8 al Legii Educației Naționale stabilește cele două surse majore de finanțare a universităților publice: bugetul de stat și venituri proprii, pe care instituțiile de învățământ le pot utiliza autonom, în condițiile legii. Principiul autonomiei financiare implică faptul că toate fondurile de finanțare a universităților de stat, atrase din diverse surse, sunt considerate ca venituri proprii; legea stipulează că aceste venituri sunt utilizate de instituțiile de învățământ superior în condițiile autonomiei universitare.

Fondurile care provin de la bugetul de stat sunt gestionate pe baza unui contract instituțional între universitate și Minister. Contractul stipulează obiectivele pe care universitatea se angajează să le atingă. Aceeași lege stabilește că Ministerul "elaborează și propune proiectul de buget pentru învățământul superior, ca parte a bugetului educației și bugetului cercetării" (Legea 1/2011, Art. 216).

Tot prin lege sunt stabilite organismele consultative pe care se sprijină Ministerul pentru exercitarea atribuțiilor sale în ceea ce privește finanțarea universităților: CNFIS și Consiliul Național al Cercetării Științifice (denumit în continuare CNCS), pentru fondurile care vizează cercetarea universitară, inclusiv cea doctorală.

CNFIS reprezintă echivalentul a ceea ce se numește "buffer-organisation" în literatura anglo-saxonă de specialitate; este un organismul consultativ al Ministerului care propune alocarea fondurilor publice destinate învățământului superior, stabilește costuri de referință pentru calcularea alocărilor către universități și elaborează metodologiile specifice (OMEC nr. 4786/2011). Conform aceluiași act normativ, CNFIS poate propune Ministerului domeniile de studii prioritare. Atribuțiile CNFIS mai includ, printre altele, calcularea cuantumului minim al burselor sociale pentru sprijinirea studenților cu mijloace financiare reduse, verificarea eficienței gestionării fondurilor publice de către universități. De asemenea, CNFIS contribuie la elaborarea unor diverși indicatori care să permită monitorizarea la nivel național a funcționării sistemului de învățământ superior (Legea 1/2011, Art. 220).

Membrii CNFIS provin din mediul universitar : cadre didactice sau cercetători, iar asociațiile studențești pot delega un membru observator. Selectarea membrilor CNFIS are în vedere reprezentarea "cât mai echitabilă a principalelor centre universitare din țară și a domeniilor fundamentale de studii" (OMEC nr. 4786/2011). De asemenea, mediul privat poate delega observatori în CNFIS. Prin componența sa, CNFIS poate fi privit ca un spațiu de negociere între actorii din învățământul superior, o antecamera de filtrare a opțiunilor la o oarecare distanță de ingerințele guvernamentale. Pe de altă parte, agenda instituțională a CNFIS este preponderent stabilită prin cadrul legislativ și prin cerințele Ministerului; astfel, CNFIS poate fi privit ca

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

principalul actor care elaborează aspectele tehnice ale politicilor centrale de finanțare, în timp ce Ministerului îi revine rolul de decident. Cel mai recent raport CNFIS privind finanțarea învățământului superior aprecia că propunerile Consiliului – de la înființarea acestuia, în baza legii nr 84/1995 și până în prezent – au fost, în cele mai multe cazuri, adoptate fără modificări semnificative de către Minister (CNFIS 2013, 4). Potrivit raportului CNFIS (2013), colaborarea dintre Minister și CNFIS a păstrat această formă încă din primii ani ai funcționării CNFIS.

Consiliul Național al Cercetării Științifice (CNCS) este un alt organism intermediar, cu atribuții în finanțarea cercetării universitare, una dintre componente finanțării complementare. Sub coordonarea acestuia are loc distribuirea de granturi doctorale (Legea 1/2011, Art. 160), care, prin implementarea Legii Educației Naționale, reprezintă unul dintre mecanismele substanțiale de finanțare a studiilor doctorale. Tot CNCS gestionează și finanțarea competitivă a cercetării în universități.

Rezumatul secțiunii

Una dintre preocupările politicilor de finanțarea a învățământului superior de după 2000 a fost calitatea. În această secțiune am punctat unele aspecte legate de cadrul de stimulente instituit prin etapa finanțării istorice și cea a finanțării prin formulă, care au avut drept consecință scăderea calității. Această concluzie trebuie citită prin juxtapunere cu una dintre concluziile Raportului CNFIS, conform căreia finanțarea per student a scăzut în termeni efectivi.

Legea Educației Naționale a adus elemente noi de structură a politicilor de finanțare a universităților. Astfel, prin clasificarea universităților se construiesc criterii de eligibilitate a programelor de studii, completate de alte criterii, construite pe baza ierarhizării, pentru studiile de licență și de masterat, și a evaluării școlilor doctorale pentru cel de al treilea ciclu. Se pot trasa corespondențe între direcția dată de Lege și finanțarea pe baza indicatorilor de calitate din perioada anterioară, însă, din punct de vedere metodologic, perioada de după 2011 se caracterizează printr-o greutate mai mare plasată pe rezultatele cercetării, dublată de o complexitate crescută în ceea ce privește indicatorii utilizați.

În ceea ce privește configurația actorilor cu responsabilități în finanțarea învățământului superior, relația dintre Minister și universități este mediată de CNFIS, ca organism cu rol consultativ. Rolul decizional îi revine Ministerului, în timp ce principalele atribuții ale CNFIS sunt plasate în zona elaborării metodologiilor. Modul de structurare a relațiilor dintre Minister, CNFIS și universități reprezintă unul dintre elementele de continuitate în ceea ce privește finanțarea învățământului superior din perioada de după 1999.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Perspectiva teroretică

Subiectul acestui studiu de caz este constituit de fundamentarea politicilor privind finanțarea universităților românești, asociate cu implementarea Legii 1/2011. Optăm pentru o perspectivă teoretică stadială, deoarece considerăm că adoptarea Legii Educației Naționale poate fi privită drept o schimbare majoră în politicile de finanțare, astfel încât realmente putem distinge mai multe stadii, delimitate de momentul 2011.

În continuare prezentăm pe scurt unele aspecte preluate din perspective teoretice influente construite pe baza unei concepții stadiale a înfăptuirii politicilor. De asemenea, descriem și un document cu caracter aplicativ, familiar celor implicați în elaborarea politicilor în România: ghidul privind elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor publice la nivel central, al Unității de Politici Publice a Secretariatului General al Guvernului. Pe baza acestora, vom construi cadrul analitic al studiului de caz.

Abordări teoretice stadiale. Stabilirea agendei

O perspectivă teoretică stadială este propusă în Cobb, Ross și Ross (1976); având în vedere una din aceste etape – anume cea a **stabilirii agendei** – autorii avansează patru faze care marchează trecerea unei probleme de pe agenda publică pe cea formală:

- inițierea problemei;
- specificarea soluțiilor pentru acea problemă;
- extinderea sprijinului pentru problemă;
- intrarea problemei pe agenda instituțională.

Cei trei autori disting trei mari scheme sau modele: 1) modelul inițiativei exterioare; 2) modelul mobilizării; și 3) modelul accesului interior, a căror unitate analitică este constituită de grupurile de susținători ai politicilor.

În **modelul inițiativei exterioare**, grupurile neguvernamentale își impun interesele drept probleme pe agenda publică, iar agențiile guvernamentale reacționează prin includerea problemelor ridicate pe agenda formală. Puterea explicativă a modelului este în mare parte dată de faptul că se axează prioritar pe procesul de negociere între grupurile neguvernamentale. Reușita acestora constă în captarea atenției guvernării în jurul problemei semnalizate, dar acest fapt nu implică și faptul că decizia privind politicile va fi favorabilă inițiatorilor.

În **modelul mobilizării**, problemele sunt ridicate în interiorul structurilor guvernamentale. Modelul explică modul în care problemele de pe agenda formală, pentru care guvernarea a agreat deja soluții mai mult sau mai puțin detaliate, sunt puse pe agenda publică în vederea mobilizării sprijinului popular – un proces oarecum invers față de cel descris în modelul inițiativei exterioare. Autorii apreciază că "modelul mobilizării este cel mai probabil să apară frecvent în societăți mai ierarhizate" (Cobb, Ross și Ross 1976, 134). Remarcăm că finanțarea învățământului superior este dată drept exemplu pentru modelul mobilizării: Miroiu, Rădoi și Zulean (2002, 60) susțin că "decizia ca în universitățile de stat din țara noastră să se aplice mecanismul finanțării globale [*finanțarea pe bază de formulă n.a.*] a fost elaborată în cadrul structurilor guvernamentale; după ce s-a luat decizia strategică de trecere la finanțarea globală, ministerul de resort a

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

condus o întreagă campanie pentru a face cunoscute conducerilor universităților noul mecanism de finanțare – și abia după trei ani politica a fost implementată”.

Modelul accesului interior descrie mai degrabă procesul decizional “cu ușile închise” – politicile sunt inițiate de grupuri influente cu acces la persoanele aflate în funcții de decizie care nu urmăresc neapărat ca aceasta să fie adusă și pe agenda publică. Autorii consideră că această strategie poate fi aleasă din următoarele motive: dorința de a evita riscul ca politica, avantajoasă pentru inițiatori, să atragă nemulțumirea publicului sau pentru că politica respectivă este de competența unor grupuri sau instituții specializate.

Hogwood și Gunn (1984; 2000) propun un model puternic operaționalizabil al stabilirii agendei, care distinge două faze ale elaborării politicilor:

- **decizia de a decide** sau stabilirea propriu-zisă a agendei;
- **decizia privind felul în care se decide** sau „filtrarea problemelor”.

“Stabilirea agendei cuprinde acele procese prin care problemele ajung să fie identificate, iar o decizie în ceea ce le privește apare ca necesară” (Miroiu, Rădoi și Zulean 2002, 61). Filtrarea problemelor este în general legată de agenda formală și reprezintă “alegerea conștientă între diferite probleme, pe baza unor criterii explicite”. Autorii modelului grupează criteriile care pot fi utilizate pentru filtrarea problemelor în patru categorii. Acestea vizează 1) **contextul** problemei; 2) **trăsăturile** problemei; 3) **repercursiunile** sau consecințele problemei; și 4) **costurile** acțiunii și analizei. Grila de analiză este sistematizată în tabelul de mai jos:

Tabelul 4: Criterii de analiză a politicilor alternative (Hogwood și Gunn 1984, 100; 2000, 108-109 apud Miroiu, Rădoi și Zulean 2002, 63)

	Criteriul	Problema A	Problema B...
1.	<i>Contextul problemei</i>		
1.1	Este îndeajuns timp pentru a face analize?		
1.2	Cât de politizată este problema?		
1.3	Există puncte de vedere clare asupra problemei?		
1.4	Este problema centrală?		
2	<i>Trăsăturile problemei</i>		
2.1	Cât de larg e domeniul de opțiuni?		
2.2	Există consens asupra ei?		
2.3	Cât de complexă este problema?		
2.4	Cât de mare este incertitudinea?		
2.5	Este dependentă de valori?		
3	<i>Repercursiunile problemei</i>		
3.1	Are consecințe semnificative?		
3.2	Sunt mulți oameni afectați?		
3.3	Este afectat un grup semnificativ?		
3.4	Este afectarea semnificativă?		
3.5	Are problema tendința de a se ramifica?		

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

3.6	Limitează ea opțiunile viitoare?		
4	<i>Costurile acțiunii și analizei</i>		
4.1	E costisitor să se acționeze?		
4.2	Presupune acțiunea schimbări mici sau mari?		
4.3	Angajează resurse?		
4.4	Este analiza necostisitoare?		
4.5	Se obțin beneficii prin analiză?		
Total			

Odată ajunsă pe agenda formală, problema poate fi adresată prin procedurile decizionale instituite, de natură politică și administrativă sau poate necesita o analiză specifică. Cea de a doua fază descrie modalitatea prin care se decide în privința politicii respective: proceduri, nivel de decizie, expertiza necesară, actorii implicați ș.a.

Vom completa prezentarea modelelor stadiale cu o perspectivă desprinsă din ghidul Unității de Politici Publice a Secretariatul General al Guvernului.

Ghidul Unității de Politici Publice a Secretariatul General al Guvernului

Unitatea de Politici Publice a Secretariatului General al Guvernului României a elaborat "un instrument practic pentru îndrumarea echipelor tehnice din cadrul instituțiilor guvernamentale în activitățile de: inițiere, elaborare, formulare, implementare și evaluare a politicilor publice" (SGG 2004, 3). *Ghidul* se bazează în mod evident pe o perspectivă stadială: elaborarea politicilor publice este privită ca "o succesiune logică de etape". *Ghidul* menționează că nu este obligatorie parcurgerea tuturor etapelor, din motive ce țin de "tipul și complexitatea problemei sau din motive politice".

Etapele identificate în *Ghid* sunt următoarele (SGG 2004, 5):

- Stabilirea agendei
- Identificarea, formularea și alegerea opțiunii de politici publice
- Formularea opțiunii de politici publice
- Implementarea opțiunii de politici publice
- Monitorizarea și evaluarea politicilor publice

Stabilirea agendei este definită ca "identificarea unui set de probleme care urmează a fi rezolvate ca urmare a parcurgerii etapelor ulterioare ale procesului politicilor publice" (SGG 2004, 7-10). Conform *Ghidului*, activitățile specifice stabilirii agendei sunt identificarea problemelor, filtrarea problemelor și formularea oficială a problemelor. Identificarea problemelor constă în "alegerea unui set de probleme de interes public dintr-un anumit domeniu care ulterior vor fi filtrate și, eventual, trecute pe agenda instituției guvernamentale". Filtrarea problemelor implică analizarea diferitelor probleme și alegerea celor asupra cărora guvernarea urmează să decidă. Prin formulare oficială, problemele intrate pe agenda instituțională devin prioritate strategică pentru instituțiile guvernamentale.

Cea de a doua etapă implică "generarea unor alternative posibile, analiza și formularea unei propuneri de opțiuni de politici publice pentru o problemă care a intrat pe agenda unei instituții guvernamentale" (SGG 2004, 11-15). Generarea alternativelor constă în identificarea unor posibile soluții la o problemă selectată

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

și inclusă pe agenda formală; în această etapă ghidul recomandă consultarea societății civile. Dintre aceste alternative, sunt selectate "un set de opțiuni fezabile pentru rezolvarea problemei". Următoarea etapă urmărește formularea a cel puțin trei variante de opțiuni de politici – este pus accentul pe fundamentarea soluției tehnice de fond. Alegerea opțiunii de politici este prezentată ca fiind apanajul decidenților politici.

Formularea opțiunii de politici publice implică elaborarea strategiei cadru de implementare, transpunerea soluției de politici publice în proiect de act normativ, elaborarea proiectului de act normativ, consultarea societății civile și a altor instituții guvernamentale (SGG 2004, 16). Nu mai detaliem celelalte etape prezentate în ghid, deoarece ele nu vizează subiectul studiului nostru – fundamentarea politicilor publice.

Cadrul de analiză

Am arătat în secțiunea referitoare la principalii actorii ai proceselor decizionale în domeniul finanțării învățământului că responsabilitatea privind fundamentarea politicilor revine în special CNFIS-ului. Acest Consiliu are în special un rol tehnic, care ține de identificare și filtrarea alternativelor, iar rolul decizional îi revine Ministerului. Aspectele tehnice ale activității CNFIS pot fi descrise printr-o grilă construită pe baza sub-etapelor propuse în ghid în cadrul etapei "generarea unor alternative posibile, analiza și formularea unei propuneri de opțiuni de politici publice pentru o problemă care a intrat pe agenda unei instituții guvernamentale".

În ceea ce privește etapa de "identificare, formulare și alegerea opțiunii de politici publice", ne vom referi la problemele asociate cu implementarea Legii Educației Naționale, care au ocupat în ultimii ani agenda formală a CNFIS. Acesta este unul dintre motivele pentru care nu vom discuta amănunțit aspecte legate de mutarea problemelor de pe agenda publică pe cea formală.

De asemenea, trebuie menționat faptul că multe dintre opțiunile Legii 1/2011 nu pot fi tratate în izolare față de contextul politic mai larg privind reformarea învățământului superior românesc, caracterizat prin dezbaterile publice anterioare. Astfel, Legea Educației Naționale poate fi privită ca oferind unele soluții specifice pentru probleme care au ocupat agenda publică sectorială din anii anteriori legiferării și asupra cărora considerăm necesar să ne aplecăm în acest studiu.

Sintetizând, propunem un cadru de analiză care să organizeze descrierea și analiza modului în care s-a ajuns de la prevederile Legii Educației Naționale la propunerile supuse deciziei ministerului de resort, apelând, unde este cazul, la dezbaterile publice anterioare procesului de legiferare. Ne vom referi la următoarele aspecte:

- Care au fost opțiunile vehiculate drept soluții de reformă în perioada anterioară legiferării?
- Care ar fi domeniul de opțiuni asociate cu prevederile Legii Educației Naționale?
- Care au fost alternativele considerate de CNFIS? Cum s-a făcut filtrarea?

Menționăm că nu privim cele trei elemente ale cadrului descriptiv ca fiind într-o "succesiune logică" sau într-o secvențialitate temporală continuă. De fapt, considerăm că acestea sunt unele dintre aspectele nevralgice ale abordării stadiale, de aceea avem în vedere elemente analitice din alte abordări.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Agenda publică

În această secțiune vom discuta modul în care au fost conturate în perioada anterioară adoptării Legii Educației Naționale principalele probleme de pe agenda instituțională a CNFIS asociate cu implementarea legislației adoptate. Vom urmări în detaliu soluțiile avansate de două propuneri legislative paralele, una elaborată de Comisia prezidențială pentru analiza și elaborarea politicilor din domeniile educației și cercetării (vom folosi varianta scurtă "Comisia Prezidențială"), cealaltă asumată de Minister în perioada în care Doamna Ecaterina Andronescu a deținut portofoliul educației. De asemenea, vom face referire și la unele poziții ale actorilor colectivi implicați în negocierile pe marginea legii, numiți în literatura anglo-saxonă de specialitate "stakeholders", precum și la unele elemente din contextul european de politici.

Contribuția Comisiei Prezidențiale

Multe dintre instrumentele instituite prin Legea Educației Naționale se regăsesc în documentele elaborate de Comisia Prezidențială¹³. Inițiativele acesteia au constat în următoarele activități:

- Elaborarea unui studiu de diagnoză "România educației. România cercetării" (2007). Miroiu și Vlăsceanu (2012) afirmă că pe baza acestei diagnoze s-a conturat o dezbatere publică "extinsă și plină de controverse" pe marginea stării învățământului și cercetării.
- Elaborarea Pactului Național pentru Educație, pe baza studiului de diagnoză "și a discuțiilor publice ulterioare". Pactul a fost semnat "de către liderii tuturor partidelor parlamentare și ulterior de Academia Română și reprezentanții altor 22 de organizații sindicale, studențești, asociația părinților, de alte organizații neguvernamentale interesate de bunul mers al educației și cercetării în România"¹⁴.
- Elaborarea unei strategii de reformare a învățământului superior "Educație și Cercetare pentru Societatea Cunoașterii" (2008).

O parte dintre aceste soluții sunt preluate într-o propunere de lege cadru pentru învățământul superior care a făcut obiectul unor dezbateri publice în anul 2009. Vom discuta pe scurt acele aspecte care sunt relevante pentru configurarea actuală a politicilor privind finanțarea învățământului superior, menționând că ele apar fără modificări majore în mai multe dintre documentele enumerate mai sus.

Problema identificată în studiul de diagnoză (2007, 22-24) este "excesiva uniformizare și dispersie a resurselor" în mediul universitar. Unul dintre aspectele identificate este "uniformizarea misiunii", altul este ponderea mare a indicatorilor "de intrare" în calcularea alocărilor ce îi revin fiecărei universități. Diagnoza propune "diferențierea sistemului și concentrarea resurselor", printr-o abordare ierarhică: "de sus în jos, printr-o decizie a Guvernului".

Sunt propuse următoarele instrumente de clasificare și ierarhizare:

¹³ Într-un interviu recent, Ministrul Daniel Funeriu, cel care și-a asumat politic Legea Educației Naționale, se referea la aceasta ca fiind "gândită de comisia Miclea" – cum este cunoscută Comisia Prezidențială după numele președintelui acesteia, Ministrul Mircea Miclea. Vezi <http://www.academiakatavencu.info/featured-home/daniel-funeriu-cei-din-gastile-conduse-de-psd-ii-vor-prosti-pe-elevii-romani-fiindca-oamenii-slab-pregatiti-sunt-masa-de-manevra.html>, accesat la data de 24.10.2013.

¹⁴ Citatele sunt preluate din strategia "Educație și Cercetare pentru Societatea Cunoașterii" (2008).

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

- Gruparea tuturor universităților în patru categorii, "în funcție de activitatea dominantă și tipurile de programe de studii acreditate: a) de cercetare intensivă (licență + masterat + doctorat + post – doc, cu accent pe programele graduale și post-graduale), b) de educație și cercetare (licență + masterat), c) de educație (licență), d) vocaționale (institutele militare, de artă, de muzică, de educație fizică și sport)".
- "Stabilirea unei ierarhizări a universităților și a programelor de studii, prin consultarea Consiliului Național al Rectorilor cu o agenție (inter)națională".
- "Diferențierea și clasificarea în interiorul universităților a departamentelor pe 3 sau 5 niveluri de performanță, după modelul britanic".

Pactul propune finanțarea în funcție de "rezultate și indicatori de performanță", pe bază unui "sistem transparent și coerent de indicatori de referință". De asemenea, textul Pactului afirmă susținerea ierarhizării programelor de studii și clasificarea universităților în "Universități centrate pe studii de licență, Universități care vor organiza studii de licență și masterat, [...] și Universități centrate pe studii doctorale și cercetare".

"Strategia" conturează mai multe detalii privind politicile de finanțare. Astfel, principiul concentrării resurselor este explicat ca alocare preferențială "către instituțiile, programele și departamentele cu performanțele de cea mai bună calitate". Este propusă gruparea universităților în clasele amintite anterior și ierarhizarea în interiorul claselor¹⁵. Ierarhizarea programelor de studii este relaționată direct cu finanțarea: "[p]rogramele de studiu din fruntea ierarhiei vor avea prioritate în finanțare prin alocarea granturilor de studiu", în timp ce "[p]rogramele de calitate slabă din universitățile publice nu vor mai primi bani publici pentru școlarizarea studenților." Sunt propuse trei fluxuri de finanțare din fonduri publice:

- finanțarea de bază, pentru acoperirea costului standard/student, acordată pe baza granturilor de studii "multianuale, pe cicluri de studiu". Grantul de studii urma să se calculeze ca echivalent al costului mediu per student per domeniu, fiind partajabil și cumulabil. Decizia asupra gestionării granturilor de studii urma să aparțină universităților. "O universitate care vrea să stimuleze excelența, va putea cumula granturile de studiu, alocând unui student fizic cu performanțe deosebite o sumă substanțială; astfel, programele de excelență vor putea opera cu formații mici de studenți. Alte universități vor putea opta, de pildă, pentru fragmentarea grantului de studiu, oferind șansa unei finanțări, parțiale, pentru mai mulți studenți." Problema cu care această soluție este asociată este formulată astfel: finanțarea pe student echivalent este "netransparentă și inflexibilă", în sensul că "nu se bazează pe costurile reale de studiu, iar universitățile nu pot interveni în adaptarea ei la condițiile proprii." Soluția grantului partajabil a fost elaborată în 2005 de un colectiv de cercetare format din universitari și publicată sub egida Centrului de Analiză și Dezvoltare Instituțională "Eleutheria" (Miroiu 2005). Propunerea legislativă prezintă grantul partajabil drept un stimulent pentru reducerea costurilor de școlarizare.
- finanțarea complementară, pentru investiții și reparații capitale, ce urma să fie direcționată către "proiecte viabile de dezvoltare instituțională". În propunerea de proiect de lege, se precizează că modalitatea de acordare va fi selecția de proiecte.

¹⁵ "... [I]nstituțiile de învățământ superior acreditate vor fi evaluate de către ARACIS și CNCIS, pe baza unor criterii riguroase și a unor indicatori de performanță măsurabili, pentru a fi **diferențiate și ierarhizate în 4 categorii**" (subliniere în textul citat). Vom vedea că în Legea 1/2011 această idee va avea altă formulare.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

- finanțarea suplimentară, sau de excelență, care urma să se acorde "pentru a stimula excelența instituțiilor și a programelor de studii atât din cadrul universităților publice, cât și a celor private".

De asemenea, textul Pactului propune asigurarea aceluiași oportunități de învățare pentru studenții din România, "[i]ndiferent de originea etnică, de tipul de dizabilități, de locul în care s-au născut, de resursele de care dispun familiile din care provin".

Propunerea de proiect de lege menționează, pe lângă fluxurile enumerate mai sus, „fondul pentru incluziune și burse studentești ce se acordă din fonduri publice [...] pentru asigurarea egalității de șanse și a performanțelor profesionale studentești.” Adicional, este propus un sistem de împrumuturi pentru studenți, garantate de stat, a căror returnarea se va face după angajarea absolvenților, calculul dobânzii urmând să se facă "diferențiat în funcție de mărimea veniturilor salariale ale absolventului" cu posibilitatea întreruperii plății în caz de incapacitate. Creditul urma să acopere costurile de școlaritate și "costurile vieții". Este prevăzută posibilitatea acordării unor înlesniri "pentru studenții din mediul rural sau aparținând unor grupuri dezavantajate".

Încheiem această secțiune cu observația că fluxurile de finanțare prevăzute de Legea Educației Naționale par a fi rezultatul juxtapunerii elementelor existente la acel moment – status quo-ul (Legea 84/1995), și a propunerilor asumate de Comisia prezidențială.

Codul educației

O inițiativă legislativă paralelă a fost lansată în dezbatere publică în august 2009 în ministeriatul Doamnei Ecaterina Andronescu, și a fost negociat împreună cu stakeholder-ii. Am analizat atât una dintre propunerile Ministerului trimise către stakeholder-i, prima (cronologic) în care am identificat opțiuni clare referitoare la finanțare, cât și o formă care a rezultat în urma negocierilor cu stakeholder-ii și a dezbaterii publice.

Prima formă analizată este datată 9 august 2009. Sunt menționate două fluxuri de finanțare, cea de bază și cea complementară. Finanțarea de bază urma să se facă "în funcție de numărul de studenți [fără taxă] și de indicatorii de calitate". Se precizează că "[f]inanțarea învățământului superior se acordă multianual, pe cicluri de studii".

Finanțarea complementară urma să fie constituită din categoriile deja existente (subvenții cămine-cantine, "fonduri alocate pe baza de priorități și norme specifice pentru dotări și alte cheltuieli de investiții și reparații capitale", fonduri pentru cercetare, cele din urmă alocate pe baze competiționale) și din "fonduri alocate pe baza de competiție pentru dezvoltarea instituțională".

Sunt menționate și formele de suport pentru studenți, burse și subvenții, dar și credite garantate de stat. De acestea din urmă pot beneficia și studenții din universitățile particulare.

Sunt menționate unele înlesniri pentru grupurile dezavantajate. Astfel, cazurile sociale își vor păstra "locul bugetat" chiar dacă "nu îndeplinesc criteriile și standardele de performanță stabilite de senatul universitar", iar orfanii și studenții proveniți din centrele de plasament vor beneficia de gratuitate (înlesnire adițională) la transportul public.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

De asemenea, notăm că proiectul legislativ lansat în dezbatere publică propune o formă de orientare spre sprijinirea excelenței. În primul rând, excelența organizațională¹⁶ este înțeleasă ca referindu-se la următoarele aspecte ale activității universităților: "învățământ sau cercetare științifică, la creație artistică sau performanță sportivă". Criteriile de judecare a excelenței urmau să fie definite prin "orientare și rezulate cu un înalt nivel de calitate", iar referențialul este unul extern: comparabilitatea cu universități similare "din topurile internaționale consacrate". Sunt specificate următoarele condiții pentru sprijinirea excelenței: "(a) există un potențial de excelență recunoscut și validat în raport cu o referință internațională consacrată (poziție în clasamente, premii la concursuri); (b) este afirmată și dovedită prin evaluare disponibilitatea de a depune efortul necesar evoluției spre excelență."

Propunerea prevede următoarele "pârghii financiare" de stimulare a excelenței:

- alocarea finanțării pentru dezvoltarea instituțională "numai acelor instituții de învățământ superior sau programe de studii care dovedesc excelență în performanțe și în asigurarea calității". Acest fond urma să se adreseze "unui număr redus de instituții de învățământ superior de stat pentru a sprijini creșterea performanței."
- condiționarea unei părți a finanțării de considerente "de calitate". Astfel, minim 30% din finanțarea de bază acordată universităților de stat urma să fie alocat "pe criterii de calitate".

Propunerea specifică și instituirea unei agenții responsabile de evaluarea și monitorizarea "nivelului de excelență" al universităților care și-au declarat orientarea strategică spre excelență, dar nu avansează nicio altă specificație care ar putea previziona implementarea. Se precizează doar că se "poate face apel la experți naționali și internaționali".

Un aspect interesant este faptul că acest proiect propunea ca universitățile private să fie eligibile pentru sprijin financiar din partea statului.

Cea de a doua formă analizată este datată 26 august 2009. Această versiune preia elemente obținute prin negocieri cu rectori, reprezentanți ai studenților și ai sindicatului universitarilor, și din (scurta) dezbatere publică datată. Nu am identificat diferențe semnificative în ceea ce privește finanțarea de bază, cea complementară, sau măsurile de sprijinire a excelenței. Menționăm o singură adăugire notabilă, anume specificarea dreptului studenților din universitățile publice de a beneficia de "bursă și la alte forme de sprijin" dacă îndeplinesc criterii de merit, sau sociale: "venituri mici, situație familială precară, de proveniență rurală sau cu probleme grave de sănătate".

Trei soluții

În continuare vom discuta în detaliu trei teme pe care le considerăm relevante pentru politicile de finanțare de după momentul adoptării legii educației și care considerăm noi că pot fi privite drept soluții, mai mult sau mai puțin detaliate, dar care au fost puse în corespondență cu diferite probleme de pe agenda publică anterioară legislației. Ne vom referi la următoarele aspecte:

- finanțarea în funcție de calitate,
- ierarhizări și clasificări – reunite sub emblema mai puțin explicită de "instrumente de transparență" și la înlesniri pentru grupurile sociale dezavantajate.

¹⁶ Propunerea avansează și conceptul de "excelență individuală".

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Am prezentat în sub-sectiunile anterioare abordările celor două demersuri legate de reforma legislației învățământului superior în raport cu aceste teme. În continuare vom face referire la elemente preluate din:

- metodologiile CNFIS anterioare implementării reformelor asociate cu Legea Educației Naționale;
- contextul internațional, anume prioritățile Procesului Bologna, acțiunile de coordonare ale Comisiei Europene, inițiativele Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD);
- pozițiile oficiale ale principalilor actori colectivi din învățământul superior, așa numiți „stakeholders”, care au propus soluții concrete pentru problemele de pe agendă.

Am luat în considerare actori colectivi care declară că reprezintă:

- universități – Consiliul Național al Rectorilor;
- universitari – Alma Mater, Federația Educației Naționale și AdAstra (cercetători);
- studenți – Alianța Națională a Organizațiilor Studențești din România, Uniunea Studenților din România și Uniunea Națională a Studenților din România.

Am analizat website-urile actorilor menționați, secțiunile de documente oficiale și comunicate de presă. Lista documentelor relevante se găsește în Anexa 2. Ținem să precizăm de la început că foarte puține dintre documentele acestor actori fac referire la finanțarea învățământului superior sau la temele identificate de noi. O lectură atentă a acestor documente indică o anumită “specializare” a actorilor în susținerea unora dintre temele discutate:

- Organizația Ad-Astra, axată pe probleme de cercetare, a abordat cu precădere tema indicatorilor de rezultat și cea a ierarhizării. Una dintre organizațiile studențești, ANOSR, se remarcă printr-un discurs contrar, prin care susține că ierarhizarea universităților românești nu este dezirabilă deoarece ar duce la accentuarea diferențelor de oportunitate între studenți mai mult sau mai puțin privilegiați din perspectiva profilului familial.
- Alma Mater, sindicat al universitarilor, a adresat în special tema salarizării corpului didactic.
- Pentru organizațiile studențești¹⁷ (ANOSR și UNSR) extinderea beneficiilor studenților a reprezentat o constantă. Această tendință este identificată și în literatura de specialitate dedicată subvențiilor studențești (vezi Vlăsceanu și Dima 2000, Miroiu și Vlăsceanu 2012).
- Între 2008 și 2009, una dintre organizațiile studențești, ANOSR, își nuanțează discursul referitor la beneficiile studenților, pe care le pune în relație cu principiul echității. După 2009 am putut identifica o serie de documente oficiale prin care ANOSR susține distribuția subvențiilor studențești în favoarea grupurilor dezavantajate.

Nu am identificat niciun document relevant al Consiliului Național al Rectorilor. Am identificat numeroase mențiuni referitoare la lipsa de implicare a stakeholder-ilor în procesul decizional coordonat de Ministrul Daniel Funeriu, chiar referiri la o serie de proteste în anul 2010. Deși analiza noastră a inclus toate documentele scrise disponibile pe website-urile actorilor pe care îi considerăm relevanți pentru subiectul studiului de caz, nu putem emite pretenții de exhaustivitate în privința inventarierii tuturor soluțiilor avansate în perioada 2008-2011.

¹⁷ Dintre toate documentele analizate cele mai multe aparțin unei organizații studențești – ANOSR, ceea ce indică obișnuința acestui stakeholder de a opera cu poziții scrise. Multe dintre documentele ANOSR sunt relevante pentru temele analizate, deși nu putem spune că perspectivele prezentate sunt coerente pe parcursul întregii perioade studiate (2006-2010).

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Finanțarea în funcție de calitate

Condiționarea finanțării de scorurile obținute pentru indicatorii de calitate trebuie privită în contextul mai larg al preocupărilor legate de scăderea calității în universitățile românești. Reamintim că Miroiu și Vlăsceanu (2012) explică scăderea calității făcând apel la stimulentele asociate cu etapa finanțării istorice și cu finanțarea prin formulă.

Ca elemente de context, menționăm că în 2005 a luat ființă Agenția Română de Asigurare a Calității în Învățământul Superior¹⁸. Aceasta a trecut printr-o serie de evaluări instituționale ce au avut ca finalitate includerea acestora în Registrul European al Agențiilor de Asigurare a Calității în 2009¹⁹, care listează agențiile naționale a căror activitate corespunde unui set de standarde definite în cadrul Procesului Bologna. Agențiile listate în Registru ar trebui, cel puțin în teorie, să poată evalua universități și programe de studiu în scopul acreditării în toate țările Procesului Bologna, conform angajamentelor asumate de ministrii educației la București, în 2012. De asemenea menționăm că asigurarea calității a fost unul dintre punctele importante de pe agenda cooperării inter-ministeriale din cadrul Procesului Bologna în perioada 2001-2009. Mai mult, putem distinge importante elemente de instituționalizare a asigurării calității în contextul Procesului Bologna, în perioada anterioară dezbaterilor legate de reforma legislativă. Astfel, în 2005 este adoptat un set comun de standarde privind asigurarea calității în țările Procesului Bologna (Comunicatul ministerial, 2005), iar în 2007 este înființat Registrul European al Agențiilor de Asigurare a Calității (Comunicatul ministerial, 2007), despre care am amintit mai sus.

În secțiunea dedicată finanțării pe bază de formulă am prezentat unele aspecte legate de creșterea ponderii indicatorilor de calitate, care poate fi privită ca o soluție specifică pentru problema scăderii calității în universitățile românești. Adăugăm că am identificat între documentele remise de stakeholderi o poziție ANOSR din 2006 prin care reprezentanții organizației cereau creșterea ponderii indicatorilor calitativi la 25% și introducerea unor indicatori specifici privind în special calitatea serviciilor studentești.

Un studiu atent al evoluției indicatorilor individuali indică un alt aspect interesant al evoluției finanțării pe criterii de calitate: indicatorul asociat cu rezultatele cercetării științifice și-a sporit considerabil ponderea, în timp ce majoritatea celorlalți indicatori nu au înregistrat evoluții semnificative. Pentru exemplificare, vezi Tabelul 1.

Dacă acceptăm că ponderile asociate cu indicatorii sunt corelate într-o anumită măsură cu importanța acordată de guvernare principiilor implementate prin indicatori, atunci putem afirma că în perioada anterioară adoptării Legii 1/2011 importanța arătată calității a crescut, iar rezultatele cercetării științifice au fost din ce în ce mai importante în metodologiile prin care această abordare a fost pusă în practică.

Din perspectivă metodologică, distribuția procentului corespunzător din finanțarea de bază a devenit un joc cu sumă nulă în care potențialele pierderi ale unei universități puteau fi transformate în câștiguri pentru

¹⁸ ARACIS a preluat activitate și patrimoniul Consiliului Național pentru Evaluare Academică și Acreditare (CNEAA), care a funcționat începând în baza prevederilor legii 88/1993. Mai multe detalii la <http://www.aracis.ro/despre-aracis/istoric/>, accesat la data de 24.10.2013.

¹⁹ [http://www.eqar.eu/register/detailpage.html?tx_pxdegar_pi\[cid\]=28&tx_pxdegar_pi\[back\]\[pid\]=6](http://www.eqar.eu/register/detailpage.html?tx_pxdegar_pi[cid]=28&tx_pxdegar_pi[back][pid]=6), accesat la data de 24.10.2013.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

altele. Totuși, datorită necesității de a evita tratarea universităților drept "entități a-dimensionale" (Țeca 2011), numărul de studenți a avut o influență indirectă semnificativă asupra părții "cantitative" a formulei de alocare. Reamintim că cea mai mare parte a finanțării de bază era deja determinată de numărul de studenți, prin componenta cantitativă. Influența semnificativă a aspectelor cantitative se explică prin metoda de calcul. După cum am amintit, în formula de calcul intervenea valoarea relativă a indicatorilor de calitate, nu cea absolută. Valoarea relativă a indicatorilor de calitate era obținută printr-o formulă care conținea și numărul de studenți echivalenți unitari, ceea ce putea conduce la situația în care două universități cu scoruri similare la indicatorii de calitate să primească sume diferite pe componenta calitativă. Astfel, miza pentru universitățile mici era considerabil mai mică decât pentru cele mari. Cu alte cuvinte, aspectele cantitative s-au dovedit importante chiar în cadrul jocului cu sumă nulă instituit prin indicatorii de calitate.

Miroiu și Vlăsceanu (2012) susțin că indicatorii de calitate nu au operat discriminări suficient de mari astfel încât să reprezinte o contrapondere pentru tendințele de scădere a standardelor de calitate asociate cu finanțarea pe bază de formulă. Cauza avansată de autori este numărul mare de criterii folosite, care au avut ca rezultat aplatizarea diferențelor dintre scorurile universităților. Explicația avansată constă în faptul că aceeași opțiune strategică a unei universități putea avea ca efect un scor bun în raport cu un indicator și un scor mic în raport cu alt indicator. O asemenea situație este exemplificată prin opțiunea de a înmatricula mai mulți studenți plătitori de taxă, ceea ce ar avea ca efect un scor bun în ceea ce privește proporția sumelor atrase din surse ne-bugetare, dar ar însemna în același timp un scor scăzut în raport cu proporția studenți/cadre didactice.

Impactul ponderării cu indicatorii de calitate nu este mare, nicio universitate nu și-a modificat alocarea calculată pe baza numărului de studenți cu mai mult de 11.6% (Miroiu și Vlăsceanu 2012). Totuși, după cum am menționat mai sus, în cazul universităților cu mulți studenți, deși procente sunt mici, sumele în valoare absolută sunt considerabile.

Pentru acest studiu de caz este important să reținem că finanțarea în funcție de calitate a fost una dintre soluțiile discutate și chiar implementare în perioada anterioară adoptării Legii Educației Naționale. În același timp, putem observa și o nuanță în ceea ce privește modalitatea de implementare a soluției finanțării în funcție de calitate, determinată de creșterea ponderii rezultatelor cercetării științifice.

Instrumentele de transparență

Termenul de "instrumente de transparență" apare în comunicatul de la Leuven/Louvain-la-Neuve, din 2009, în contextul Procesului Bologna²⁰. De fapt, termenul exact este "instrumente de transparență multi-dimensionale". Într-o versiune preliminară a comunicatului, "instrumentele de transparență" sunt puse în slujba dezideratului excelenței, atribuindu-li-se rolul de "a fi instrumente de informare pentru studenți și universitari, [...] de a ajuta universitățile să își identifice și să își compare poziția relativă și să facă eforturi în scopul excelenței"²¹. În aceeași versiune a comunicatului, guvernele erau chemate să stimuleze dezvoltarea

²⁰ O parte dintre afirmațiile din acest capitol se bazează pe studiul unor documente interne ale Procesului Bologna. Lista acestor documente se găsește în Anexa 3.

²¹ Textul original: "[t]hese instruments should be relevant information tools for students and academic staff alike; moreover, they should help higher education institutions to compare and identify their relative position, and to strive for excellence."

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

de instrumente de transparență, împreună cu stakeholder-ii, în timp ce Procesului Bologna i se adăuga o nouă arie de activitate – monitorizarea dezvoltării de noi instrumente de transparență.

A fost instituit și un grup de lucru care avea ca sarcini să "monitorizeze și să analizeze dezvoltarea instrumentelor și mecanismelor de transparență, din prisma scopului, obiectivelor (informare, răspundere, calitate) și a indicatorilor folosiți (de intrare/de proces/de rezultat/de impact)" (ToR-TT). Remarcăm ca mesajul referitor la instrumentele de transparență în Procesul Bologna, inițial concentrat pe ierarhizări, apare mult mai dispersat spre finalul mandatului grupului de lucru, adică în ultima parte a anului 2011. Astfel, sensul atribuit instrumentelor de transparență a fost extins și către instrumentele de comparabilitate instituite în prima decadă a Procesului Bologna - suplimentul la diplomă, sistemul de credite acumulabile și transferabile ECTS, cadrele naționale ale calificărilor (Vercruysse și Proteasa 2012).

În aceeași perioadă, Comisia Europeană a susținut două inițiative, clasificarea intitulată U-Map și ierarhizarea U-Multirank, ambele multidimensionale. La momentul 2010-2011, U-Map era o clasificare nepublicată, dezvoltată prin finanțare comunitară, care colectase date de la instituții de învățământ superior din Belgia – Comunitatea Flamandă, Olanda și Estonia, existând și discuții privind extinderea în Portugalia. U-Map descria instituțiile de învățământ superior pe baza a 23 de indicatori de intrare, grupați câte 3-5 în 6 dimensiuni: învățare și predare, profilul studenților, implicarea în cercetare, orientare spre internaționalizare și angajament în regiune (Vercruysse și Proteasa 2012, 23). Cea de a doua inițiativă, prezentată public drept un studiu de fezabilitate, își propunea să realizeze un instrument de ierarhizare multi-dimensional cu caracter global și să verifice pe baza rezultatului dacă o asemenea inițiativă este fezabilă sau nu. Acest demers a avut ca rezultat un instrument de ierarhizare care opera cu 6 dimensiuni: predare, cercetare, transfer de cunoaștere, internaționalizare și implicare în regiune (Vercruysse și Proteasa 2012, 29).

Dintre inițiativele prezentate în raportul citat anterior mai menționăm și:

- Proiectul Assessment of Higher Education Learning Outcomes al Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, ce își propunea să testeze într-un mod similar cu U-Multirank fezabilitatea comparării internaționale a rezultatelor învățării pentru primul ciclu al învățământului superior – echivalentul testelor PISA din pre-universitar.
- Inițiativa Observatorului Ierarhizărilor și Excelenței Universitare (Observatory on Academic Ranking and Excellence - IREG) de a audita ierarhizările internaționale pe baza unui document intitulat "The Berlin Principles of Ranking Higher Education Institutions".

Lista de inițiative similare ar putea continua însă nu ne propunem aici o inventariere exhaustivă. Un asemenea demers a fost deja publicat de Vercruysse și Proteasa (2012). Pe baza exemplelor oferite afirmăm că instrumentele de transparență au fost unul dintre subiectele care au animat agenda publică internațională privind învățământul superior. O scurtă trecere în revistă a temelor conferințelor principalelor organizații internaționale care activează în domeniu ar întări această afirmație (de exemplu UNESCO). Mai mult, unele dintre inițiative, cum ar fi cea a Observatorului – menționată ultima, indică o tendință de instituționalizare a acestor instrumente.

De asemenea, raportul menționează și o serie de inițiative similare în Bulgaria, Albania și fosta Republică Iugoslavă Macedonia (Vercruysse și Proteasa 2012, 23-24), unele dintre acestea realizate prin apelul la expertiză internațională (Hazelkorn 2011). Usher și Jarvey (2010) argumentează că ierarhizările și clasificările naționale sunt de multe ori percepute și comunicate ca o politică de creștere a calității, datorită

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

faptului că ar "face lumină" în privința performanțelor universităților. Autorii prezintă un inventar al acestor demersuri în Africa, America de Sud și Asia de Sud-Est.

Subliniem că atenția acordată ierarhizărilor și clasificărilor în România nu este un fenomen izolat, ci se încadrează mai degrabă în contextul descris în această sub-sectiune. Strategia apelului la expertiză (și legitimitate) internațională este de asemenea comună mai multor țări. În România, asociația Ad-Astra, compusă din cercetători și universitari, a publicat numeroase rapoarte referitoare la rezultatele științifice ale universităților românești, chiar și ierarhii. Această asociație fost unul dintre actorii care au susținut cu consecvență instituirea unor asemenea instrumente în România. Metodologiile propuse sunt bazate în general pe "rețete" consacrate la nivel internațional, cum ar fi celebra ierarhizare Academic Ranking of World Class Universities, publicată de Universitatea din Shanghai Jiao Tong, China.

În documentele Procesului Bologna care aduc în prim plan ierarhizările și clasificările nu se fac asocieri între acestea și finanțarea învățământului. În schimb, în raportul grupului de lucru se recomandă ca ierarhizările și clasificările să nu fie utilizate pentru alocarea fondurilor publice, iar motivul avansat este că astfel ar constitui un set de stimulente suficient de puternice pentru a îi determina pe universitari să se angajeze în strategii de manipulare a rezultatelor, iar consecința ar fi că aceste instrumente și-ar pierde caracteristicile de a informa decizia publicului (Vercruyse și Proteasa 2012). Această recomandare ne indică faptul că subiectul a fost totuși discutat în Procesul Bologna.

Un alt aspect evidențiat de forma analizată a Comunicatului de la Leuven/ Louvain-Le-Neuve este infrastructura necesară pentru realizarea instrumentelor de transparență. În acest sens, este menționată "dezvoltarea de indicatori relevanți" și colectarea datelor²². În România această infrastructură exista, luând forma indicatorilor și subindicatorilor de calitate utilizați în metodologiile CNFIS, a datelor deja colectate, precum și a faptului că raportarea datelor de acest tip devenise o procedură instituționalizată. Vom exemplifica această afirmație printr-o discuție referitoare la indicatorul IC6. Tabelul 5 prezintă, separat, subindicatorii ce alcătuiesc acest indicator complex privind performanța în cercetare. Așa cum precizează metodologia CNFIS, subindicatorii asociați performanței în cercetare sunt mențiți să operaționalizeze cinci principii distincte privitoare la cercetarea științifică realizată de către universități. Potrivit metodologiei de alocare a finanțării, în funcție de scorurile obținute de universități pentru fiecare subindicator, acestea primesc fonduri în mod diferențiat, proporțional cu performanța înregistrată la nivelul aceluia subindicator²³.

²² Textul original: „should be based on development of corresponding indicators and sound data collection.”

²³ Alocarea fondurilor nu este însă determinată doar de valoarea absolută a unui (sub)indicator de calitate, ci de valoarea relativă a acestuia, obținută de o universitate prin compararea cu celelalte universități. Mai exact, valoarea relativă a unui indicator de calitate este stabilită prin intermediul unei formule care ia în calcul și dimensiunea universității, exprimată prin numărul său de studenți echivalenți unitari.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Tabelul 5: Structura indicatorului de calitate IC6, privind performanțele cercetării științifice

Subindicatori	Pondere din IC 6	Pondere din FB
1. Capacitatea de a atrage fonduri pentru activitatea științifică	25%	1,75%
1.1 Inițiativa în atragerea de fonduri de cercetare, la nivel național și internațional – n11	4%	0,28%
1.2 Proiecte câștigate în competiții naționale și internaționale – n12	6%	0,42%
1.3 Fonduri atrase din competiții naționale și internaționale, prin proiecte/contracte de cercetare, consultanță/servicii tehnice și tehnologice (naționale sau internaționale, inclusiv încheiate direct cu companii din țară și străinătate) – n13	15%	1,05%
2. Capacitatea de a pregăti resursa umană înalt calificată pentru activitatea de cercetare științifică	10%	0,70%
2.1 Gradul de implicare în pregătirea resursei umane înalt calificate, pentru activitatea de cercetare științifică – n21	4%	0,28%
2.2 Eficiența în pregătirea resursei umane înalt calificate pentru activitatea de cercetare științifică – n22	6%	0,42%
3. Relevanța și vizibilitatea rezultatelor activităților de cercetare științifică	50%	3,50%
3.1 Articole publicate în reviste recunoscute la nivel internațional - cotate ISI Web of Science, din fluxul principal de publicații fără factor de impact, indexate BDI, publicate în volumele conferințelor internaționale cotate ISI și/sau cele organizate de societăți profesionale internaționale – n31	30%	2,10%
3.2 Articole publicate în reviste recunoscute la nivel național, de către CNCSIS, de categorii B, B+ și C – n32	10%	0,70%
3.3 Cărți publicate în edituri naționale și edituri internaționale (format hârtie și/sau electronic) – n33	10%	0,70%
4. Capacitatea universităților de a concepe/dezvolta produse – tehnologii inovative pentru mediul de afaceri – n4	10%	0,70%
5. Capacitatea instituțională a universităților de a organiza și susține activitatea de cercetare științifică performantă – n5	5%	0,35%
	100%	7%

Astfel, cele 49 de universități de stat pot fi ierarhizate din punctul de vedere al cercetării atât prin referire la scorurile obținute pentru fiecare din cei zece subindicatori ai IC6, cât și prin referire globală la acest indicator. Pentru exemplificare, Tabelul 6 prezintă repartizarea fondurilor pentru universitățile de stat, în 2011, în funcție de indicatorul IC6 agregat.

A treia coloană din Tabelul 6 prezintă alocația disponibilă, adică ce sume ar fi primit universitățile în condițiile în care valorile absolute ale tuturor subindicatorilor IC6 ar fi fost egale pentru toate universitățile, caz în care alocația repartizată ar fi fost distribuită doar în baza numărului de studenți echivalenți unitari ai fiecărei universități. Această situație este însă una contrafactuală deoarece în realitate fiecare universitate obține un scor mai mic sau mai mare pentru fiecare subindicator. Prin compararea cu valorile absolute ale subindicatorilor similari ale celorlate universități se stabilește la nivelul fiecăruia valoarea indicatorului

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

relativ de calitate, iar acesta devine coeficientul de multiplicare prin intermediul căruia se stabilește suma repartizată universității la nivelul fiecărui subindicator²⁴. Astfel, diferențele ce apar între alocația disponibilă și cea efectiv repartizată sunt determinate de performanțele distincte ale universităților la nivelul subindicatorilor IC6; datele din Tabelul 6 surprind situația finală rezultată prin cumularea sumelor obținute pentru fiecare dintre cei 10 subindicatori.

Având în vedere faptul că ponderea globală a IC6 este constantă (7% din finanțarea de bază disponibilă la nivel național), alocarea sumelor în funcție de acest indicator (la fel ca și în cazul celorlalți) poate fi privită ca un joc de sumă nulă: ceea ce pierde o universitate e câștigat întotdeauna de către alta și invers.

Coloana a patra din Tabelul 6 prezintă diferențele procentuale între alocațiile disponibile și cele repartizate pentru indicatorul IC6 agregat pentru fiecare dintre cele 49 de universități de stat în anul 2011. Dintre cele 49 de universități doar 20 au înregistrat rezultate pozitive (primind mai mult de 100% din finanțarea disponibilă), celelalte 29 fiind penalizate (adică obținând mai puțin de 100% din finanțarea disponibilă). Universitatea cu cele mai bune performanțe în cercetare conform metodologiei propuse în această secțiune este USAMV "Ion Ionescu de la Brad" Iași care, în urma scorurilor pentru subindicatorii IC6, a obținut cu 41.63% mai mulți bani decât ar fi primit în urma unei repartizări uniforme bazate pe numărul de studenți echivalenți unitari. Aceasta nu înseamnă însă că această universitate a avut și cele mai mari scoruri în sens absolut²⁵. Universitatea "Babes - Bolyai" Cluj se află pe locul 2 întrucât a obținut un surplus de 37.69%, și așa mai departe. Trebuie notat faptul că ierarhizarea în funcție de diferențele dintre cele două tipuri de repartizări trebuie citită sub rezerva calificărilor anterioare privind mecanismul complex prin care sunt alocate aceste repartizări.

Tabelul 6: Repartizarea finanțării în funcție de indicatorul IC6 (2011).

	Universitate	Alocație disponibilă	Alocația repartizată	Diferența (%)	Pondere IC6 (%)
1	USAMV "Ion Ionescu de la Brad" Iași	1351270	1913761	141.63%	9.91
2	Universitatea "Babeș - Bolyai" Cluj	8055696	11091967	137.69%	9.64
3	USAMV Cluj-Napoca	1631853	2213879	135.67%	9.50
4	ASE București	3076236	4092332	133.03%	9.31
5	Universitatea "Valachia" Târgoviște	1570822	2081082	132.48%	9.27
6	Universitatea "Al. I. Cuza" Iași	5144452	6720705	130.64%	9.14
7	Universitatea Națională de Muzică	949240	1185623	124.90%	8.74
8	Universitatea de Arte din București	714179	892026	124.90%	8.74
9	Universitatea "Transilvania" Brașov	4580517	5717049	124.81%	8.74
1	Universitatea "Politehnica" București	10161401	12613953	124.14%	8.69
1	Universitatea de Arte "George Enescu" Iași	1228811	1477775	120.26%	8.42

²⁴ De exemplu, pentru un subindicator IC6 putem presupune că alocația disponibilă în cazul unei universități ar fi 1000 de lei. În funcție de valoarea indicatorului absolut se calculează indicatorul relativ care devine coeficient de multiplicare și care poate avea valori între 0 și 2. Cu alte cuvinte, în cel mai bun caz universitatea poate primi 2000 de lei la nivelul respectivului subindicator, iar în cel mai rău caz, nici unul.

²⁵ E important de notat că Metodologia CNFIS avea în vedere datele privind publicațiile realizate în decursul unui singur an de cadrele didactice dintr-o universitate. Din acest motiv diferențele în evaluare au fost foarte mari de la an la an, iar ierarhizarea produsă era, la rândul ei, extrem de instabilă.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

	Universitate	Alocație disponibilă	Alocația repartizată	Diferența (%)	Pondere IC6 (%)
1	Universitatea Tehnică "Gheorghe Asachi"	5658527	6800887	120.19%	8.41
1	Universitatea Maritimă Constanța	297443	340659	114.53%	8.02
1	Universitatea din Petroșani	976006	1101324	112.84%	7.90
1	Universitatea din Craiova	4524592	5093171	112.57%	7.88
1	Universitatea "Politehnica" Timișoara	4815113	5399487	112.14%	7.85
1	Universitatea de Arte din Tg. Mureș	400802	446109	111.30%	7.79
1	UMF "Victor Babeș" Timișoara	2400090	2613175	108.88%	7.62
1	Universitatea de Artă și Design din Cluj	467964	505729	108.07%	7.56
2	Universitatea "Petru Maior" Tg. Mureș	665970	704459	105.78%	7.40
2	Universitatea "1 decembrie 1918" Alba-	579247	577995	99.78%	6.98
2	Universitatea București	6746834	6699062	99.29%	6.95
2	Universitatea de Vest Timișoara	3158424	3066189	97.08%	6.80
2	USAMV București	2257799	2187574	96.89%	6.78
2	Universitatea Tehnică Cluj-Napoca	5510726	5289532	95.99%	6.72
2	Universitatea "Petrol-Gaze" Ploiești	1259637	1151992	91.45%	6.40
2	Universitatea din Pitești	1588026	1431016	90.11%	6.31
2	Universitatea de Arhitectură și Urbanism	912348	801696	87.87%	6.15
2	Universitatea "Ovidius" Constanța	2596112	2249198	86.64%	6.06
3	Universitatea "Constantin Brancuși" Tg. Jiu	486147	417195	85.82%	6.01
3	Universitatea "Lucian Blaga" Sibiu	3278434	2797640	85.33%	5.97
3	Universitatea „Vasile Alecsandri” din Bacău	1082798	921233	85.08%	5.96
3	Universitatea de Nord din Baia Mare	1021486	860295	84.22%	5.90
3	UMF "Iuliu Hatieganu" Cluj-Napoca	2533324	2099653	82.88%	5.80
3	UNATC "I.L.Caragiale" București	1042183	842632	80.85%	5.66
3	SNSPA București	754002	604459	80.17%	5.61
3	Universitatea "Aurel Vlaicu" Arad	769854	615853	80.00%	5.60
3	UNEFS București	417625	308826	73.95%	5.18
3	UMF "Gr. T. Popa" Iași	2459618	1795016	72.98%	5.11
4	USAMV a Banatului Timișoara	1455430	1059464	72.79%	5.10
4	Universitatea "Dunărea de Jos" Galați	3522697	2479076	70.37%	4.93
4	Universitatea Tehnică de Construcții	2403585	1577476	65.63%	4.59
4	Universitatea "Ștefan cel Mare" Suceava	1697756	1091129	64.27%	4.50
4	Universitatea din Oradea	3355625	1759118	52.42%	3.67
4	Academia Muzică "Gh.Dima" Cluj-Napoca	894373	458310	51.24%	3.59
4	UMF Tg. Mureș	2154544	1097324	50.93%	3.57
4	UMF Craiova	1553609	724716	46.65%	3.27
4	Universitatea "Eftimie Murgu" Reșița	553147	221313	40.01%	2.80
4	UMF "Carol Davila" București	4956396	1482639	29.91%	2.09
Total		119672770	119672773		7.00

Sursa: CNFIS

Analiza privind utilizarea indicatorului IC6 ca bază pentru ierarhizarea universităților românești arată că în România se colectau date care puteau fi folosite pentru ierarhizări încă înainte de aprobarea și aplicarea

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Legii 1/2011. Decizia de a realiza ierarhizări sau clasificări a fost una politică, mai mult sau mai puțin sincronizată cu contextul internațional, care a beneficiat de infrastructura instituțională existentă: agenții guvernamentale specializate, practici instituționalizate de raportare a datelor, baze de date existente care puteau constitui o baza preliminară de comparare a rezultatelor universităților sau a departamentelor.

Înlesnirile pentru grupurile dezavantajate

Atât echitatea, cât și calitatea sunt enunțate explicit drept principii ale Legii Educației Naționale, dar o citire mai atentă a articolelor referitoare la finanțare evidențiază faptul că Legea propune unele soluții care se distanțează de status quo pentru promovarea dezideratului calității; acest gen de soluții lipsește în cazul echității. Remarcăm de la început că echitatea, deși menționată ca principiu în ambele inițiative, nu este asociată cu măsuri explicite de încurajare a participării grupurilor considerate dezavantajate care pot fi traduse în opțiuni clare de finanțare. De asemenea, paragrafele despre echitate în propunerile legislative discutate în secțiunile anterioare nu formulează măsuri ferme, ci mai degrabă indică opțiuni posibile. Aceste aspecte ar putea conduce către o perspectivă conform căreia inegalitățile de oportunitate nu au fost o problemă proeminentă de pe agenda publică. Considerăm că inegalitățile de oportunitate merită discutate fie și numai pentru simplul fapt că principalele obiecții ridicate împotriva încurajării calității nu țin de o critică propriu-zisă a acestui discurs, ci de temerile că în căutarea calității se vor accentua diferențele între grupurile tradițional privilegiate și cele dezavantajate în raport cu șansele de acces la educație universitară.

Ne propunem să evităm discuții conceptuale referitoare la înțelegerea termenului de echitate și vom considera că un instrument de finanțare este orientat spre echitate atunci când criteriile de distribuire iau în calcul în mod explicit unele caracteristici ale studenților care îi plasează într-un grup considerat dezavantajat.

Chestiunea inegalităților din învățământul superior a constituit subiect de studiu pentru diferiți autori, care prezintă "instantanee" asupra compoziției cohortelor de studenți la diferite momente, începând din anii '90 și până în prezent (EACEA et al. 2012, 78, Vlăsceanu et al. 2011, 133, 277-278, Voicu 2007, 23, Vlăsceanu și Dima 2000, Pasti 1998, 43-44). Concluziile acestor studii indică faptul că șansele de acces la învățământul superior sunt influențate semnificativ de mediul în care au crescut studenții, în special de nivelul de educație a părinților, de mediul de rezidență (rural sau urban) și de venitul familiei. Rapoartele de politici pe care le-am studiat oferă perspective convergente (MECTS 2012, 12, Jongbloed et al. 2010, 510).

Analizele asupra cohortelor din anii recenti indică faptul că unele dintre inechitățile care s-au manifestat structural în trecut tind să se estompeze pe măsură ce numărul studenților crește. Voicu și Vasile (2010) argumentează că inegalitățile rural-urban s-au estompat considerabil în perioada 2000-2006, după o perioadă în care tendința a fost de accentuarea a inegalităților, începută în anii '70 și care a atins apogeul în anii '90. Vlăsceanu et al. (2011) estimează că 67% dintre studenții anului 2010 provin din familii în care cel puțin unul dintre părinți nu are studii superioare și interpretează acest rezultat drept mobilitate socială ascendentă.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Gratuitățile și subvențiile sunt văzute ca o formă de ajutor social pentru studenți, de aceea sunt prezentate de multe ori ca soluții pentru inechitățile din învățământul superior²⁶. Dintre formele pe care acestea le iau menționăm: granturi de studii sau așa numitele "locuri bugetate" din universitățile publice, burse, cazare în cămine studențești, cantine studențești, reduceri și gratuități la transportul public, asistență medicală gratuită, burse studențești sau reduceri la instituții culturale din țară (ex. muzee)²⁷. Unele dintre aceste subvenții sunt distribuite direct studenților, altele sunt distribuite universităților în contul oferirii de servicii gratuite sau cu prețuri reduse. Unele dintre aceste subvenții au un caracter universal, adică orice student este eligibil pentru a le primi, fără a se institui vreun criteriu adițional. În această categorie putem încadra asistența medicală gratuită. Alte subvenții sunt distribuite în baza unor criterii specifice, cum ar fi, de exemplu, bursele. Această a doua categorie este interesantă pentru discuția noastră, întrucât ne poate oferi informații relevante pentru evoluția înlesnirilor pentru grupurile mai puțin privilegiate.

Menționăm de la început că distincția dintre cele două categorii de subvenții nu este întotdeauna clară. În cazurile în care bugetul nu acoperă toate solicitările, accesul la subvenții cu caracter universal poate fi restrâns prin instituirea de criterii de distribuție. Un exemplu în acest sens sunt reducerile la transportul public, care în general sunt distribuite către toți studenții care le solicită, dar care în unele cazuri se distribuie și pe baza unor criterii stabilite de universități²⁸.

În această secțiune discutăm doar granturile de studii și bursele. Cumulate, subvențiile acordate pentru aceste beneficii reprezintă partea cea mai însemnată a finanțării publice a învățământului superior.

Locurile bugetate

Studenții înmatriculați după revoluție pot fi împărțiți²⁹ în două categorii: "bugetați" (sau care primesc granturi de studii) și "cu taxă", sau care își plătesc costurile de școlarizare. Pentru prima categorie costurile de școlarizare sunt acoperite de către stat. Statul nu finanțează costuri de școlarizare pentru studenți din universitățile private. Subliniem faptul că nu există categorii intermediare, în care costurile de școlarizare să fie acoperite parțial de stat, parțial din alte surse. O agenție pentru credite de studii a fost înființată în 2009 (OG 5/2009), dar acest instrument nu funcționa la momentul redactării acestui studiu de caz.

Valoarea asociată "locului bugetat" este calculată de CNFIS; de fapt "locurile bugetate" reprezintă o altă modalitate de a analiza finanțarea de bază, de data aceasta din perspectiva studenților care beneficiază de scutirea de taxă. Perspectiva discutată în secțiunile anterioare era cea a universităților. La momentul redactării acestui raport, "locurile bugetate" reprezentau în continuare singurul instrument menit să acopere costurile de școlaritate în România³⁰.

²⁶ Vezi de exemplu pozițiile ANOSR.

²⁷ Studenții din universitățile private beneficiază de un set mult mai restrâns de beneficii care include reduceri și gratuități la transportul public, asistență medicală gratuită, burse studențești sau reduceri la instituții culturale.

²⁸ Pentru exemplificare, vezi http://adevarul.ro/locale/iasi/principiu-universitar-iasi-taxe-mai-mari-avantaje-mai-putine-1_50abe15c7c42d5a66381bd53/index.html, sau <http://ziuadecj.realitatea.net/administratie/esti-student-si-ramai-pest-pe-vara-in-cluj-platesti-transportul-din-banii-tai--114742.html>.

²⁹ Vom folosi timpul prezent pentru a descrie acele situații care se perpetuează și în prezent.

³⁰ În practică, universitățile percep taxe administrative generale sau ocazionale. Datele colectate de ANOSR (ANOSR 2010) indică ample fluctuații ale valorilor acestor "taxe ascunse", dar care reprezintă în general un procent mic din taxele de școlaritate.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Mecanismul de alocare este următorul: fiecărui program de studii îi este alocat un număr de "locuri bugetate". Universitățile au libertatea de a decide în privința procedurilor de admitere, dar sunt obligate să distribuie "locurile bugetate" pentru anul I al ciclurilor licență și master pe baza rezultatelor la admitere (MEN 2013). Pentru anii următori, norma este că locurile bugetate se distribuie în funcție de rezultatele obținute în anul anterior. Locurile pentru minoritatea Roma și pentru etnici români din Moldova și din Balcani au un regim separat. Locurile bugetate pot fi distribuite și către studenți din grupuri dezavantajate, ca o formă de politică de echitate. Am identificat și excepții de la norma redistribuirii anuale pe baza rezultatelor din anul anterior: la Universitatea Tehnică din Cluj-Napoca studenții care sunt încadrați în categoria cazurilor sociale își păstrează grantul cu condiția să acumuleze suficiente credite ECTS cât să treacă anul (UTCN 2012).

Situația actuală moștenește multe caracteristici ale finanțării învățământului superior în ultimele decenii ale regimului comunist, când studiile erau plătite integral de stat, dar numărul candidaților depășea cu mult cifrele de școlarizare. În acel context, distribuirea "locurilor bugetate" și admiterea și promovarea în facultăți erau perfect aliniate.

Contextul s-a schimbat prima dată în 1993, când universitățile de stat au admis primii studenți plători de taxă, nesubvenționați. În urma aplicării unui act normativ³¹, s-a inițiat o dezbatere în sfera publică. S-a argumentat că numărul de locuri bugetate era extrem de restrictiv și că universitățile publice ar trebui să ofere mai multe oportunități de educație tinerilor, mai mult decât permit subvențiile bugetare. Cu toate acestea, viziunea conform căreia învățământul de stat ar trebui să fie gratuit a primit, iar guvernul a decis să subvenționeze integral studenții admiși inițial pe locurile cu taxă. Abia în 1998 universitățile de stat au avut dreptul din nou să admită studenți cu taxă. În primii ani în care universităților li s-a oferit posibilitatea să înmatriculeze atât studenți cu taxă cât și fără taxă, granturile de studii erau distribuite pe baza mediei de intrare la facultate și erau păstrate până la absolvire, cu condiția ca beneficiarii să fie integraliști. Practic, studenții din cele două categorii beneficiau de aceeași educație, dar regulile care guvernau finanțarea costurilor lor de școlarizare erau diferite și nu permiteau transferuri între cele două categorii. Regulile pentru studenții bugetați erau moștenite de la sistemul de învățământ comunist – învățământ public și gratuit, pe când studenții cu taxă se supuneau unui set de reguli preluat de la universitățile private.

Regula privind redistribuirea anuală a granturilor de studii a reprezentat o modificare notabilă (și singura!) a stadiului inițial de amalgamare instituțională, dar a păstrat meritul drept criteriu de distribuire a "locurilor bugetate". De asemenea, a păstrat distincția dintre studenții bugetați și cei cu taxă.

Granturile de studii au reprezentat o alternativă la situația descrisă mai sus. Ambele propuneri legislative discutate în paragrafele anterioare avansau această soluție, iar propunerea Comisiei prezidențiale menționa posibilitatea unei distribuirii pe baza unor criterii ce țin de echitate. Dintre stakeholderi, ANOSR susține o astfel de orientare a creditelor de studii, cu condiția să nu înlocuiască integral granturile de studii. Creditele de studii au fost instituite în 1998-1999 (Legea 193/1999, OG 105/1998), dar nu au fost implementate (Notă de fundamentare OG 5/2009). Subliniem că unul dintre criteriile pe care un student trebuia să le cumuleze pentru a fi eligibil era ca venitul pe cap de familie să fie mai mic decât salariul minim

³¹ Ordonanța nr.14 din 4 august 1993 privind actualizarea taxei de studiu în învățământul superior de stat începând cu anul universitar 1993/1994 pentru studenții admiși peste planul de școlarizare aprobat prin hotărâre a Guvernului. Vezi http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.act_text?idt=13686.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

pe economie. În 2007 autoritățile române au solicitat suportul Băncii Mondiale pentru a implementa un sistem de credite de studii. În urma recomandărilor Băncii, o agenție responsabilă de credite de studii a fost înființată în 2009 (OG 5/2009). Acest pas nu a dus la rezultatele scontate: la scurt timp după înființare, agenției i-au fost atribuite responsabilități adiționale (HG 1402/2009), care s-au dovedit a rămâne principala direcție de activitate a agenției, cel puțin până la momentul redactării acestui studiu de caz, în timp ce creditele de studii nu au devenit operaționale.

Bursele

În funcție de criteriile de acordare, bursele din universitățile românești se împart în "burse sociale" și burse distribuite pe baza meritului. Ambele tipuri de bursă acoperă (parțial) costurile vieții asociate cu studenția. Categoriile de studenți eligibili pentru burse sociale sunt stabilite prin cadrul legislativ. Tot prin demers legislativ sunt stabilite și criteriile generale de acordare a burselor pe baza meritului, înțeles prin prisma rezultatelor academice și a realizărilor în domeniile de specializare. O descriere detaliată a criteriile de acordare a burselor se găsește în Salmi et al. (2014).

Universitățile pot decide în privința procentului din buget acordat fiecăreia din cele două categorii, ceea ce se traduce în numărul și valoarea fiecărui tip de burse. De asemenea, universitățile pot suplimenta bugetul pentru burse din fonduri proprii³². Într-un raport CNFIS (2011) se arată că în 2011 universitățile care au furnizat date adoptau unanim strategia alocării celei mai mici valori a burselor sociale. Media bursei sociale se ridica la 184 lei, ceea ce reprezenta 32% din costurile vieții estimate de același raport.

Am estimat proporțiile în care sunt distribuite cele două categorii de burse folosind baza de date colectate cu ocazia redactării barometrelor calității (Vlăsceanu et al. 2011, Păunescu, Vlăsceanu și Miroiu 2011). Mai exact am folosit valul 2011 al anchetei, care a avut un caracter longitudinal. Eșantionul a inclus studenți la licență sau la master, sau absolvenți ai acelorași cicluri din valurile anterioare – 2009 și 2010, atât din universități de stat, cât și din cele private. Prezintă cu rol de referință orientativă estimările obținute de Vlăsceanu și Dima (2000) pentru un eșantion format din studenți la "studii universitare", în universități de stat și private în 2000. Eșantioanele nu sunt identice, dar corespondența dintre ele este semnificativă, dacă luăm în considerare evoluția structurii învățământului superior după implementarea ciclurilor licență-master-doctorat prin Procesul Bologna. Estimările sunt prezentate în tabelul de mai jos; am calculat marja de eroare pentru nivelul de semnificație 0.95.

Tabelul 7: Distribuția categoriilor de burse, anii universitari 1999-2000 și 2010-2011

Anul universitar	Bursieri (%)	Bursieri (nr.)	Burse pe baza meritului (%)	Burse sociale (%)
1999-2000	20±2.0%	92 701±9270	18±1.9%	2±0.7%
2010-2011	27.6±2.0%	246 923±18 291 ³³	23.5±1.9%	4.1±0.9%

³² De exemplu, trei universități oferă burse pentru masterande, printr-un proiect implementat în parteneriat. Este vorba de Universitatea "Al. I. Cuza" din Iași, Universitatea Babeș-Bolyai din Cluj-Napoca și Universitatea de Vest din Timișoara. Vezi <http://www.rsfa.iaic.ro/index.php/component/content/article/47>, accesat pe 4.08. 2013.

³³ Nu am putut găsi date pentru universitățile private în anul universitar 2010-2011, de aceea am folosit date pentru anul anterior (2009-2010).

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Se poate observa că: (1) proporția studenților care primesc burse sociale este considerabil mai mică decât cea a celor care primesc burse pe criterii de merit (2) numărul bursei distribuite a crescut semnificativ în această perioadă. Dacă excludem studenții din universitățile particulare, obținem următoarele cifre: $32.0 \pm 2.1\%$ dintre studenți primesc o formă de bursă, $27.1 \pm 2.0\%$ dintre studenți primesc burse pe criterii de merit, în timp ce doar $4.9 \pm 1.0\%$ dintre studenți beneficiază de burse sociale.

Faptul că echitatea nu a fost tema primară a alocării bursei este confirmată de retrospectiva încercărilor de a schimba status quo-ul. În 1996 guvernul român a beneficiat de un împrumut de la Banca Mondială pentru reformarea învățământului și a cercetării. Unul dintre obiectivele proiectului a fost să crească șansele de acces la învățământ superior pentru tineri talentați, dar fără posibilități financiare. Una dintre recomandări a fost să se mute accentul de pe abordarea meritocratică în distribuire bursei, pe o abordare care să îmbine meritul cu nevoile. S-a stabilit ca un nivel minim de 20% dintre burse să fie alocate pentru studenții fără mijloace materiale care au rezultate academice bune. În același timp, s-a propus limitarea nivelului bursei acordate pe criterii exclusiv meritocratice la 3% din bugetul total pentru burse (World Bank 1996, 94).

Aceste recomandări nu au fost niciodată implementate. O hotărâre de guvern care propunea o orientare a bursei pe criterii care combinau meritul și nevoile a fost prezentată în Guvernul Isărescu în Noiembrie 2000, dar a fost respinsă. Organizațiile studențești de atunci, reprezentând în marea lor majoritate studenți la universitățile de stat, s-au opus vehement schimbării propuse (World Bank 2003, 6). Dintre modificările relativ semnificative suferite de sistemul de burse studențești putem aminti doar extinderea în 2003 a categoriei de burse sociale la 30% din bugetul total alocat bursei (World Bank 2003, 16).

Pe baza celor discutate putem afirma că echitatea nu a fost scopul primar al distribuirii bursei după 1990. Alternativele care aduceau considerentele legate de echitate în prim plan s-au lovit de opoziție pe mai multe planuri, în mod special din partea unora dintre reprezentanții organizațiilor studențești.

O diferență semnificativă între contextul anilor 90 și cel al anilor anteriori aprobării Legii Educației Naționale este atitudinea organizațiilor studențești. Dacă în anii 90, abordările bazate pe nevoi erau etichetate în mod frecvent ca expresii ale unor mentalități comuniste, începând din 2008-2009 o organizație studențească devine susținător al principiului echității între stakeholder-ii români. Această schimbare trebuie privită din nou într-un context mai larg. Organizația respectivă, ANOSR, este singura organizație studențească membră a European Students' Union – stakeholderul corespondent la nivel european, iar corespondențele nu se opresc aici. Anul 2009 a marcat acceptarea echității ca domeniu de acțiune a Procesului Bologna³⁴, iar ESU a fost unul dintre suporterii consecvenți ai acestei probleme.

De asemenea menționăm că miniștrii responsabili cu învățământul superior în țările Procesului Bologna și-au asumat să definească ținte cantitative și măsuri de creștere a participării grupurilor dezavantajate, dar progresul în acest scop lasă de dorit, conform raportului privind implementare Procesului (EACEA et al. 2012). Această "întârziere" poate fi pusă pe seama crizei financiare, dar poate fi în același timp explicată printr-o anumită distanță între discursul oficial și politicile de finanțare, cum se poate observa și în cazul

³⁴ Termenul folosit în comunicatul ministerial este "dimensiunea socială a învățământului superior" iar dezideratul este ca populația de studenți să fie reprezentativă pentru populațiile entităților statale participante în Procesul Bologna.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

României. Mai mult, în cazul României, înlesnirile pentru grupurile dezavantajate au constituit o soluție avansată sub mai multe forme, la momente diferite după 1990, care de fiecare dată a fost respinsă.

Rezumatul secțiunii

Agenda publică din perioada anterioară adoptării Legii Educației Naționale a inclus două propuneri cu caracter legislativ de reformare a învățământului superior, una dintre ele asumată și susținută de Comisia Prezidențială, cealaltă de Minister, în perioada în care portofoliul educației a fost deținut de Ecaterina Andronescu. Fluxurile de finanțare prevăzute de Legea Educației Naționale par a fi rezultatul juxtapunerii elementelor existente la acel moment – status quo-ul (Legea 84/1995) cu unele dintre propunerile Comisiei prezidențiale.

Demersul Comisiei prezidențiale identifică drept problemă care necesită soluționare "excesiva uniformizare și dispersie a resurselor" în mediul universitar. Soluția propusă presupune "diferențierea sistemului și concentrarea resurselor", printr-o abordare "de sus în jos, printr-o decizie a Guvernului". Am identificat finanțarea în funcție de calitate și instituirea unor clasificări și ierarhizări drept principalele instrumente propuse.

În cazul ambelor soluții propuse am identificat corespondențe cu procese de instituționalizare a asigurării calității, a ierarhizărilor și clasificărilor la nivel supra-național. Mai multe țări din regiune au apelat la soluții de politici similare. Finanțarea în funcție de calitate constituie o soluție implementată încă din 2003, dar care nu a operat diferențieri majore între universități. Soluția clasificărilor și a ierarhizărilor a beneficiat de o infrastructura pentru finanțarea în funcție de calitate, care includea metodologii specifice, date colectate, rutine de raportare. Greutatea atribuită cercetării în realizarea ierarhizării și a clasificării este anticipată de creșterea progresivă a ponderii rezultatelor cercetării științifice în finanțarea în funcție de calitate.

Ambele soluții și-au găsit susținători printre actorii colectivi care reprezintă interesele constituenților învățământului universitar românesc – *stakeholderi*. Unul dintre acești actori colectivi (ANOSR – reprezentând studenți) s-a remarcat prin opoziția față de ierarhizare și clasificare, motivând că un astfel de demers ar accentua diferențele de oportunitate între grupurile avantajate și cele dezavantajate în privința accesului la învățământul superior. În acest context se conturează o soluție menită să echilibreze eventualele consecințe negative ale ierarhizării și clasificării din punct de vedere al șanselor de acces la învățământ superior: înlesnirile pentru grupurile dezavantajate. Această soluție, deși avansată ezitant în ambele propuneri legislative, se poate legitima prin apel la inegalitățile structurale de acces la studii superioare în România, fiind în același timp în corespondență cu avansarea aceleiași teme pe agenda publică a Procesului Bologna. Și în cazul acestei soluții pot fi identificate propuneri de politici avansate la nivel național, dar care au fost în cele mai multe cazuri respinse. Creditele pentru studenți reprezintă o excepție, elementele de implementare fiind instituite, dar fără efect.

Domeniul opțiunilor

Legea educației 1/2011 operează cu nivele de detaliu diferite când descrie modul în care se vor implementa diferite măsuri. De exemplu, finanțarea ciclului doctoral este descrisă detaliat și prescriptiv. În alte aspecte, cum ar fi de exemplu subvențiile pentru serviciile studentești, legea nu este la fel de detaliată privind implementarea, permițând astfel avansarea mai multor soluții menite să ajungă la finalitatea sau finalitățile

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

enunțate în textul legislativ. Din această perspectivă, putem afirma că legea reprezintă un cadru general de politici care permite abordări diferite privind politicile de finanțare.

Una dintre opțiunile de a atribui semnificație politică acestor abordări posibile, al căror nivel de detaliere din textul legislativ permite interpretări diferite, este de a le raporta la soluțiile de pe agenda publică și cea instituțională din perioada anterioară adoptării legii. Astfel, dacă privim Legea Educației Naționale ca una dintre etapele finale ale demersului care s-a concentrat în primul rând în activitatea Comisiei prezidențiale, atunci prevederile privind finanțarea vor fi interpretate în contextul unor abordări strategice convergente: (1) concentrarea resurselor către acele universități și către acele programe de studii care oferă programe de studii de o calitate ridicată și (2) mutarea greutății de pe indicatorii de intrare pe cei de ieșire.

Reamintim că legea păstrează unele fluxuri de finanțare anterioare dezbaterilor publice din perioada 2008-2011. Astfel, apar în textul legislativ finanțarea de bază și cea complementară care au fost instituite în primii ani de finanțare prin formulă³⁵. Aceste fluxuri de finanțare pot fi privite drept elemente de conservare a status quo-ului, iar fluxurile nou instituite de Legea Educației Naționale apar ca elemente inovatoare, din aceeași perspectivă. În această categorie a fluxurilor noi includem: finanțarea suplimentară, finanțarea pentru dezvoltare instituțională și fondurile pentru incluziune care, potrivit legii, se alocă pe bază competițională.

În continuare, conturăm elemente ale domeniului opțiunilor pentru fluxurile de finanțare enumerate plecând de la soluțiile existente. O parte dintre acestea țin de conservarea status quo-ului și au fost discutate în secțiunile dedicate descrierii evoluției politicilor de finanțare a învățământului superior (vezi în special "Finanțarea învățământului superior în România"). Un alt set de opțiuni pe care le discutăm în această secțiune își are originea în soluțiile avansate în perioada anterioară adoptării Legii; acestea sunt discutate pe larg în secțiunea "Trei soluții". Ne rezumăm la a prezenta opțiunile majore, fără a intra în detalii metodologice. Vom include unele discuții mai amănunțite unde considerăm că acest lucru ar completa înțelegerea asupra opțiunilor majore.

Finanțarea de bază

Conform legii (Legea 1/2011, Art. 223, alin. 3 și 4), finanțarea de bază se alocă doar universităților de stat, prin granturi de studii, pe baza unui contract instituțional încheiat între Minister și fiecare universitate de stat în parte. Granturile de studii sunt calculate "pe baza costului mediu per student echivalent, per domeniu, per cicluri de studiu și per limbă de predare". Alocarea este "multianuală, asigurându-se pe toată durata unui ciclu de studii". De asemenea, legea precizează că finanțarea programelor de licență și master se face "diferențiat pe categorii de universități și în funcție de poziția în ierarhie a programelor de studii" (Legea 1/2011, Art. 193, alin. 7).

Sunt instituite două criterii de eligibilitate și două de prioritizare a alocării granturilor de studii. Primul criteriu de eligibilitate este construit pe baza clasificării universităților: universitățile de cercetare avansată și educație sunt eligibile pentru finanțarea programelor de doctorat, universitățile de educație și cercetare științifică sau de educație și creație artistică sunt eligibile pentru finanțarea programelor de master, în timp

³⁵ O cercetare asupra modului în care au fost instituite fondurile pentru burse și protecția socială a studenților ne duce cu mult mai în urmă în istorie, în perioada antebelică.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

ce pentru finanțarea programelor de licență sunt eligibile universități de stat care aparțin tuturor claselor (Legea 1/2011, Art. 193, alin. 10). Cel de al doilea criteriu de eligibilitate este încadrarea între programele "de excelență", în urma ierarhizării programelor de studii; acest criteriu vizează doar ciclurile licență și master (Legea 1/2011, Art. 193, alin. 8 și 9). Sunt prioritizate "domenii[le] care asigură dezvoltarea sustenabilă și competitivă a societății", și, în cadrul domeniului "cel[e] mai bine plasate programe în ierarhia calității acestora, numărul de granturi de studii alocate unui program variind în funcție de poziția programului în această ierarhie".

Din perspectiva costurilor de școlaritate a studenților, legea stabilește că învățământul universitar de stat este "gratuit pentru cifra de școlarizare aprobată anual de Guvern și cu taxă" (Legea 1/2011, Art. 222). Taxele de școlaritate sunt stabilite de senatele universitare, în virtutea autonomiei universitare. După cum am arătat în secțiunea introductivă, la momentul aprobării Legii 1/2011, finanțarea de bază era calculată tot prin echivalare între domenii, prin intermediul conceptelor de student echivalent și ~~a~~ student echivalent unitar. Ponderarea se făcea în funcție de domeniul disciplinar, ciclul sau nivelul de studii și limba de predare, iar cifrele de școlarizare erau decise de Minister. Finanțarea era alocată anual – astfel cifra de școlarizare putea varia de la un an la celălalt din diferite motive, de exemplu datorită retragerii unei părți a studenților sau promovabilității scăzute de la un an universitar la celălalt.

De la început ținem să precizăm că Legea operează cu două concepte: cifra de școlarizare, înțeleasă ca numărul de "locuri bugetate" din universități și grantul de studii, alocat multianual. Dintr-o perspectivă pur contabilă nu par a fi diferențe semnificative între numărul de granturi de studii și cifra de școlarizare. Dacă urmărim însă filiera introducerii lor în textul legislativ, se observă că cifra de școlarizare este un instrument ce ține de perpetuarea status quo-ului, în timp ce grantul de studii poate fi atribuit alternativei propuse de Comisia prezidențială.

Diferențele dintre cifra de școlarizare și granturile de studii nu se reduc numai la considerente de tranziție între agenda publică și cea formală. Raportul CNFIS discută extensiv cum se traduc aceste diferențe în finanțarea universităților (CNFIS 2013, 45-47). Vom rezuma aspectele esențiale.

Am prezentat în subcapitolele anterioare principalele aspecte metodologice referitoare la finanțarea prin studenți echivalenți și cifre de școlarizare. Nu revenim asupra lor, în schimb adăugăm unele detalii legate de modul de implementare a metodologiei. Raportul CNFIS arată că elemente importante ale metodologiei de finanțare sunt stabilite prin decizii ale diferitelor paliere ale guvernării, care nu constituie un corp coerent. Pe de o parte Guvernul decide asupra cifrelor de școlarizare, în timp ce alocațiile bugetare pentru învățământul superior sunt decise prin lege, la nivelul Parlamentului; cele două decizii nu sunt neapărat corelate, ceea ce constituie o cauză pentru fluctuațiile valorii finanțării pe student echivalent unitar. În plus, se arată în Raportul CNFIS că "distribuirea granturilor de studii între domeniile de studii este realizată la nivelul universităților, numărul total de studenți echivalenți unitari în raport cu care se face finanțarea fiind stabilit astfel a posteriori." Conform CNFIS, această situație are ca rezultat reflectarea inadecvată a costurile pentru un program de studii în mărimea alocației bugetare pe student echivalent.

Granturile de studii

CNFIS propune o modalitate de implementare a granturilor de studii, în care valoarea acestora este calculată pe cale normativă, plecând de la considerente ce țin de "numărul tipic de ore din planul de

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

învățământ al studiilor de licență și masterat, pe domenii de finanțare, numărul de studenți pe formații de studiu, ponderea cadrelor didactice de diferite grade în desfășurarea diverselor activități didactice, cheltuielile diferite în cazul predării în alte limbi, gradul mediu de ocupare a posturilor, regia și cheltuielile materiale minimale".

Sunt propuse 4 domenii de finanțare: *D1* (în care intră programele de studii din domeniile de ierarhizare socio-economice și umaniste), *D2* (pentru domeniile de ierarhizare din cadrul științelor ingineresti, științelor exacte și științelor biologice), *D3* (științe medicale, Arhitectură și urbanism) și *D4* (Artele spectacolului, Muzică etc.).

Valorile granturilor de studii în baza estimării pe clase de domenii de ierarhizare sunt comparate cu costurile reale per student ale programelor de studii, împreună cu alocația per student fizic, pentru anul universitar 2012-2013, valorile preliminare de la 1 octombrie 2012. Tabelul se va citi astfel: pe prima linie valoarea propusă a grantului, pe cea de a doua linie media efectivă a alocării prin finanțarea de bază, pe cea de a treia linie, media efectivă a alocării totale (din finanțare de bază și finanțare suplimentară). Diferențele sunt semnificative, după cum se poate observa în Tabelul 8. Pe baza acestei analize CNFIS concluzionează "că alocațiile bugetare pentru un student echivalent nu reflectă costurile reale ale programelor de studii respective, valoarea lor fiind semnificativ mai mică decât costurile tuturor programelor de studii, chiar și a celor mai accesibile".

Tabelul 8: Valori comparative granturi alocate per student și costuri reale pentru programe de studii – preluat din (CNFIS 2013, 47)

Granturi vs. Alocații medii	D1	D2	D3	D4	Val. medie
Grant Licență an 1	5.722	7.547	10.033	15.687	7.357
Aloc. FB Lic. (stud. fiz.) an 1	1.943	3.116	4.039	7.380	2.903
Aloc. Tot. Lic. (stud. fiz.) an 1	2.858	4.582	5.940	10.852	4.269
Grant Master an 1	10.050	11.050	11.550	16.057	10.783
Aloc. FB Mast. (stud. fiz.) an 1	3.715	6.197	7.809	14.519	5.431
Aloc. Tot. Mast. (stud. fiz.) an 1	5.464	9.113	11.484	21.352	7.987

Dacă ar fi să comparăm propunerea CNFIS cu alocarea finanțării de bază ținând cont de cifra de școlarizare și de coeficienții de echivalare, două aspecte se evidențiază: numărul de granturi propus este mai mic față de cifra de școlarizare anterioară, în schimb valoarea grantului este sensibil mai mare față de aceeași referință. O propunere de alocare a finanțării de bază prin granturi de studii care în linii mari coincide cu soluția avansată de CNFIS a fost pregătită sub ministeriatul lui Cătălin Baba³⁶, dar a fost apoi abandonată. Finanțarea prin granturi de studii a fost implementată doar pentru ciclul doctoral, începând cu doctoranzii înmatriculați în anul universitar 2011-2012.

Cifra de școlarizare și coeficienții de cost

O altă opțiune constă în finanțarea pe baza "cifrei de școlarizare" și a coeficienților de echivalare, pe o structură care, probabil, nu poate fi semnificativ diferită față de cea din perioada finanțării pe bază de

³⁶

Vezi

http://www.evz.ro/detalii/stiri/soc-in-facultati-studii-cu-bani-de-acasa-975224.html?utm_source=export&utm_medium=rss&utm_campaign=b13, accesat pe 19.09.2013.

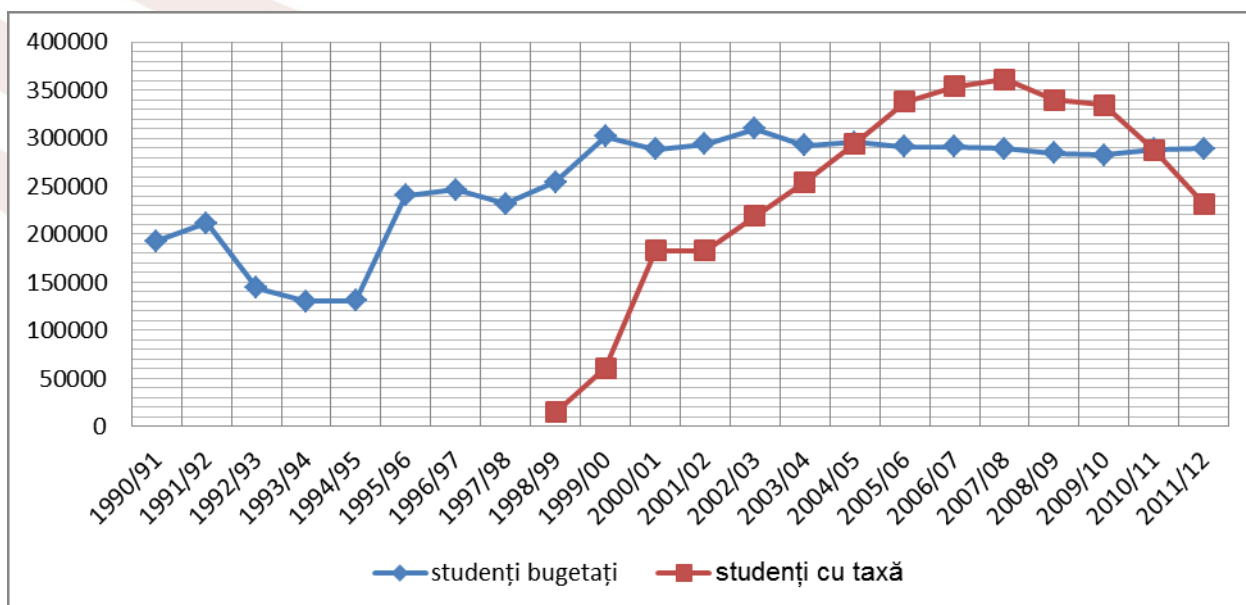
Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

formulă. Considerăm că această opțiune nu s-ar depărta considerabil de status-quo, întrucât nu ar altera sistemul de stimulente asociat. Desigur, este loc și pentru ajustări pe care le detaliem în paragrafele următoare.

Dimensionarea cifrei de școlarizare

Modificarea cifrei de școlarizare reprezintă una dintre opțiunile de ajustare incrementală a actualei politici. Această soluție apare rezonabilă în contextul în care evoluția cifrei de școlarizare indică faptul că aceasta reprezintă mai degrabă o "moștenire" a anilor anterior, nu o echilibrare dinamică, reflectând evoluția demografică, rata promovabilității la bacalaureat sau rata de cuprindere în universități (CNFIS 2013, 47). Raportul dintre studenții plători de taxă și cei bugetați a variat considerabil, după cum se poate observa în Figura 1.

Figura 1: Studenți bugetați și studenți cu taxă în universitățile de stat



Surse: CNFIS și Ministerul responsabil cu învățământul superior

Ținem să precizăm însă că o astfel de situație este determinată în mare măsură de considerente politice. Astfel, o cifră de școlarizare mare înseamnă mai mult învățământ gratuit, dar în același timp venituri mai mici pentru universități, în contextul în care alocațiile bugetare nu cresc semnificativ, conform argumentelor CNFIS. Scăderea cifrei de școlarizare ar însemna mai puțin învățământ gratuit, dar premisele unei finanțări mai mari per student. Principalul argument invocat împotriva scăderii cifrei de școlarizare este construit pe considerente ce țin de echitate (vezi în special pozițiile ANOSR), deși retorica are de multe ori un iz conservator³⁷. Cum nu am identificat pentru perioada 2008-2011 discuții substanțiale referitoare la impactul finanțării prin cifre de școlarizare asupra inegalităților de acces la învățământul superior, vom oferi în continuare unele detalii legate de acest subiect.

³⁷ Ni s-a părut ilustrativ în acest sens sloganul UNSR "Drepturile câștigate nu ne pot fi luate!", vezi <http://www.unsr.ro/drepturile-ca%C8%99tigate-nu-ne-pot-fi-luate/>, accesat pe 26.10.2013.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

De la început precizăm că cercetătorii care au studiat inechitățile din învățământul superior concluzionează că gratuitățile prin locuri bugetate reprezintă unul dintre factorii care contribuie la reproducerea structurii sociale a studențimii, nicidecum unul care să favorizeze mobilitatea socială ascendentă a celor proveniți din grupurile sociale dezavantajate (ne referim la nivelul de educație și de venit al părinților și la proveniența din mediul rural) (Pasti 1998, 43-44, Vlăsceanu și Dima 2000, 24-25).

Am folosit aceeași bază de date colectate pentru "Barometrul calității" pentru a estima către ce categorii de studenți sunt alocate locurile bugetate. Rezultatele sunt prezentate în Tabelul 9. Am inclus două seturi de referințe: una relevantă pentru populația României și una relevantă pentru populația de studenți din universitățile publice. Ne referim doar la aceste universități deoarece universitățile private nu pot beneficia de subvenții bugetare pentru finanțarea de bază, conform Legii. Tabelul arată că 42.7% din populația României cu vârste cuprinse între 19 și 25 de ani locuiește în mediul rural (INS 2013). Estimăm însă că doar $17.6 \pm 1.8\%$ dintre studenții din universitățile de stat provin din familii din mediul rural. Sub-reprezentarea este evidentă. Dintre studenții pe locuri bugetate, $18.7 \pm 1.7\%$ provin din familii din mediul rural. Datele pentru nivelul de educație se citesc similar. La nivelul întregii doar 12% dintre adulți au absolvit studii superioare, (Voicu și Rusu 2011, 144), iar copiii proveniți din familii unde cel puțin un părinte a absolvit o formă de învățământ superior au de aproape 13 ori mai multe șanse de a își finaliza studiile decât colegii lor de generație mai puțin privilegiați (EACEA et al. 2012, 78).

Tabelul 9: Distribuția locurilor bugetate în funcție de mediul de rezidență și nivelul de educație al părinților

	Mediul de rezidență	
	Rural (%)	Urban (%)
Populația totală (19-25) (INS 2013)	42.7	57.3
Studenți din universitățile de stat	17.6 ± 1.8	82.4 ± 1.8
Cei care beneficiază de locuri bugetate	18.7 ± 1.7	81.3 ± 1.7
	Nivelul de educație al părinților	
	Fără diplomă universitară (%)	Cel puțin studii superioare finalizate (%)
Studenți din universitățile de stat	62.8 ± 2.2	37.2 ± 2.2
Cei care beneficiază de locuri bugetate	61.2 ± 2.2	38.8 ± 2.2

Se poate observa că studenții din categoriile definite prin mediul de rezidență și nivelul de educație al părinților ocupă locuri bugetate în proporții similare cu reprezentarea lor în cohorta de studenți în universitățile de stat, ceea ce indică faptul că finanțarea prin cifre de școlarizare nu afectează semnificativ structura socială a studențimii la nivelul anului 2011. Aceste rezultate ridică semne serioase de întrebare referitoare la eficiența acestui tip de gratuități pentru contracararea inechităților analizate.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Raportul între domenii

Opțiunea de a păstra finanțarea pe bază de cifră de școlarizare și coeficienți de cost poate fi adoptată, împreună cu unele ajustări care pot servi la modificarea raporturilor dintre domeniile determinate de coeficienții de cost și, implicit, pot avantaja unele profiluri universitare. Spre exemplu, până în 2011 finanțarea ciclului doctoral se făcea astfel: la studiile universitare de doctorat cu frecvență (cu excepția domeniilor tehnic, agronomic, științe și medicină) coeficientul de echivalare pentru studiile cu frecvență era 3.00, în timp ce pentru domeniile tehnic, agronomic, științe și medicină coeficientul de echivalare era 4.00. Întrucât diferențierea între domenii se face prin coeficienții de cost (iar o prevedere de același tip nu apare pentru studiile de licență și de masterat), CNFIS a propus o modificare în următorul sens: în OM 3998/2012 privind aprobarea Metodologiei de alocare a fondurilor bugetare pentru finanțarea de bază și finanțarea suplimentară a instituțiilor de învățământ superior de stat din România pentru anul 2012 coeficientul de echivalare pentru studiile doctorale cu frecvență să fie 4.00 pentru toate domeniile. Dar în noiembrie 2012 apare OM nr. 6265/2012, prin care se reinstituie diferențierea. Propunerea CNFIS și opțiunea Ministerului pot fi privite ca două alternative diferite în ceea ce privește raportul de dintre domenii, determinat în baza coeficienților de cost.

Alocarea către universități

O modificare semnificativă a status quo-ului ar fi legată de adoptarea unor măsuri transparente privind dimensionarea cifrelor de școlarizare care îi revin fiecărei universități, care să țină cont de criteriile de relevanță și de eficiență, după cum specifică legea. Subliniem că această opțiune ar însemna pierderea de către Minister a unei importante pârghii de control asupra finanțării universităților.

Finanțarea suplimentară

Potrivit Raportului CNFIS, "[f]inanțarea suplimentară reprezintă una dintre principalele noutăți aduse de către Legea nr. 1/2011 în domeniul finanțării învățământului superior" (CNFIS 2013, 24), care, "[i]storiceste, [...] succede alocării pe bază de indicatori de calitate a unei cote de 30% din finanțarea de bază în anii 2002-2011" (CNFIS 2013, 55). Legea stabilește explicit că finanțarea suplimentară va "stimula excelența". Celelalte elemente ale cadrului instituit de lege pentru opțiunile referitoare la finanțarea de bază constau în:

- Extinderea eligibilității și la universitățile private (art.223, alin.3);
- Condiționarea explicită de criterii și a standarde de calitate (art.197, alin.a);
- Plasarea responsabilității elaborării metodologiei sub "jurisdicția" CNFIS (art.197, alin.a);
- Stabilirea unui cuantum total de minimum 30% din suma alocată la nivel național universităților de stat, ca finanțare de bază.

Întucât orientarea spre premiarea excelenței este explicită, considerăm că opțiunile majore în raport cu finanțarea suplimentară țin de definirea excelenței (cum este definită excelența pe care o stimulează?) și de identificarea excelenței.

Raportul (CNFIS 2013, 55) propune următoarele tipuri de finanțare suplimentară, plecând de la înțelegeri corespondente ale excelenței:

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

- Finanțarea suplimentară pe baza rezultatelor, sau a calității. Criteriile propuse sunt bazate pe rezultatele ierarhizării prevăzute în lege. Aceeași opțiune privind criteriile este avansată și de Miroiu și Vlăsceanu (2012).
- Finanțarea preferențială a programelor de studii de master și doctorat în științe și tehnologii avansate, a programelor în limbi de circulație internațională și a doctoratelor în cotutelă, prevăzută explicit în art.225, alin.1 din Legea nr. 1/2011.
- Finanțarea suplimentară pentru creșterea capacității instituționale și a eficienței manageriale.
- Finanțarea suplimentară pentru asumarea de către instituțiile de învățământ superior a unui rol activ la nivel local și regional. Precizăm că dintre criteriile propuse de CNFIS unele sunt asociate cu oferta de programe de pregătire pe întreg parcursul vieții, ce ar relua indicele IC17 din metodologiile anterioare implementării Legii.

Pentru anul universitar 2011-2012 s-a optat pentru premiarea excelenței, identificată pe baza rezultatelor ierarhizării programelor de studii. Detalii despre modalitatea de implementare se găsesc în raportul (CNFIS 2013, 25-29).

Fondurile pentru dezvoltarea instituțională

Mențiunile din Legea Educației Naționale referitoare la fondurile pentru dezvoltare instituțională implică o doză considerabilă de relativism în ceea ce privește modalitățile concrete de implementare. Legea impune un criteriu interpretabil de eligibilitate: finanțarea pentru dezvoltarea instituțională este, adresată "celor mai performante instituții de învățământ superior din fiecare categorie". De exemplu, CNFIS interpretează această formulare drept destinare a fondului către universitățile "care dovedesc faptul că pot obține performanțe dovedibile în activitățile de predare și cercetare științifică" (CNFIS 2013, 54). În ceea ce privește modalitatea de atribuire, Legea stabilește "criterii competitive bazate pe standarde internaționale" în baza propunerii Ministerului (Legea 1/2011, art. 197, pct. b). Menționăm că nu cunoaștem să existe "standarde internaționale" în acest domeniu, cel puțin nu în sensul coercitiv al termenului. Considerăm că prin cadrul impus de lege, sunt permise opțiuni destul de diferite, operaționalizabile pe două sau trei dimensiuni: obiectivele strategice ale fondurilor, criteriile de eligibilitate ale universităților candidate și, eventual, modalitatea de atribuire.

Una dintre opțiunile guvernului care și-a asumat susținerea Legii Educației Naționale a fost concentrarea resurselor, iar una dintre modalitățile propuse în acest sens a fost fuziunea universităților (Miroiu și Vlăsceanu 2012). Opțiunea strategică ce se conturează în acest context este destinarea fondurilor pentru dezvoltare instituțională către universitățile rezultate în urma fuziunilor, pentru a își "consolida capacitatea managerială, de cercetare sau de predare".

CNFIS (2013, 54) propune două obiective strategice asociate fondurilor pentru dezvoltare instituțională: sprijinirea consorțiilor universitare și stimularea universităților în realizarea unor proiecte specifice de dezvoltare instituțională concordante cu opțiunile strategice naționale, identificate pe baza documentelor specifice. CNFIS propune următoarele arii tematice: "promovarea unor noi programe de studii, creșterea capacității instituționale, îmbunătățirea calității activității didactice, dezvoltarea infrastructurii, cultivarea legăturilor cu comunitatea locală și/sau regională, incluziunea socială, dezvoltarea programelor de studii cu predare în limba minorităților naționale și/sau internaționalizarea activităților specifice învățământului superior".

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

În ceea ce privește modalitatea de atribuire, propunerea CNFIS constă în competiție de proiecte anuale, urmând ca fondurile să fie încadrate în bugetul universităților ca venituri proprii, pentru a le maximiza acestora libertatea de opțiune în privința destinațiilor. Precizăm că această opțiune este consonantă cu soluția oferită de Codul educației susținut de Ministra Ecaterina Andronescu, în care se preciza că de aceste fonduri vor beneficia doar o mică parte dintre universitățile românești.

Fondurile pentru incluziune

Legea este puțin explicită și în legătură cu fondurile pentru incluziune. În afară de mențiunea generală "alocate pe bază competițională" (Legea 1/2011, art. 223, alin. 2), alte posibile opțiuni pot fi avansate mai degrabă pe calea semanticii. Nu este clar nici raportul dintre fondurile pentru incluziune și fondurile pentru burse și protecția socială a studenților, care, conform Legii, vor fi alocate "în funcție de numărul de studenți de la învățământul cu frecvență, fără taxă de studii" (Legea 1/2011, art. 223, alin. 9). Una dintre posibilele explicații este că fondurile pentru incluziune aparțin filonului de instrumente preluate din propunerile Comisiei prezidențiale și asociate cu granturile de studii partajabile, în timp ce fondurile pentru burse și protecția socială a studenților țin mai degrabă de perpetuarea status-quo-ului, asociat cu finanțarea prin cifre de școlarizare, locuri bugetate și coeficienți de echivalare.

În secțiunea dedicată construcției problematicei echității în perioada anterioară adoptării Legii, am arătat că, în ciuda cadrului legislativ destul de prescriptiv, universitățile au suficiente pârghii prin autonomia de care să bucure pentru a orienta bursele spre obiectivul calității sau al echității. Mai mult, am arătat că la nivelul anului 2011, tendința generală era de a susține calitatea. Această tendință a fost una stabilă, iar încercările de a oferi o alternativă care să ia în calcul atât meritul, cât și nevoile, au fost respinse. În continuare, propunem o discuție referitoare la ce categorii de studenți beneficiază de aceste fonduri pentru burse și protecție socială. Metodologia folosită este similară celei din subsecțiunea în care am discutat aceleași aspecte în raport cu gratuitățile prin locuri bugetate. În această secțiune avem în vedere locurile în cămin și bursele alocate pe baza meritului (pentru cele sociale criteriul este evident). Estimările noastre sunt prezentate în Tabelul 10.

Tabelul 10: Distribuția bursei pe bază de merit și a locurilor în cămin pe categorii de student

	Mediul de rezidență		Nivelul de educație al părinților	
	Rural (%)	Urban (%)	Fără diplomă universitară (%)	Cel puțin studii superioare finalizate (%)
Studenți	17.6±1.8	82.4±1.8	62.8±2.2	37.2±2.2
Studenți cu bursă obținută pe criterii de merit	20.0±1.8	80.0±1.8	59.5±2.3	40.5±2.3
Studenți care stau în cămin	23.2±2.0	76.8±2.0	67.9±2.1	32.1±2.1

Și în această analiză am avut în vedere doar studenții din universitățile de stat, întrucât fondurile pentru burse și asistență socială sunt destinate doar acestora. Reamintim că studenții aparținând categoriile considerate privilegiate sunt supra-reprezențați între studenții din universitățile de stat. Estimările noastre

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

În cazul burselor obținute pe baza meritului conduc către concluzii similare analizei gratuităților prin locuri bugetate: aranjamentele privind distribuția burselor la nivelul anului 2001 nu afectează semnificativ structura socială a studențimii.

În cazul locurilor în cămin se poate observa o ușoară suprareprezentare, aproximativ 5%, a studenților proveniți din categoriile dezavantajate, în raport cu distribuția categoriilor în populația studenților din universitățile publice. Aceste diferențe indică faptul că subvențiile pentru cămine ar putea fi un instrument care contribuie la diminuarea inegalităților din învățământul superior românesc.

Concluzionăm că actuala modalitate de distribuire a burselor și a locurilor în cămin, în care orientarea spre stimularea calității sau spre contracararea inegalităților poate fi determinată la nivelul universităților, este chestionabilă din punctul de vedere al contribuției la creșterea șanselor de acces la învățământ universitar pentru grupurile dezavantajate.

În acest context, considerăm că una dintre opțiunile majore în ceea ce privește fondul de incluziune ține mai degrabă de împărțirea responsabilităților. O alternativă pe care o putem cataloga drept etatistă ar consta în gestionarea acestui fond de la nivel central și distribuirea directă către studenții solicitanți. O soluție în acest sens a fost avansată în propunerea Comisiei prezidențiale: credite pentru finalizarea studiilor, plătitibile după absolvire și proporțional cu venitul obținut. Reamintim că această soluție a fost însoțită de avansarea posibilității unor îlesniri pentru studenții proveniți din familii dezavantajate.

O altă alternativă constă în transferarea responsabilității pentru politicile de echitate către universități, în timp ce intervenția statului s-ar putea concentra pe reglementare și instituirea unui set de stimulente, tocmai prin fondurile pentru incluziune.

Rezumatul secțiunii

Pe lângă fluxurile de finanțate preluate din politicile existente (finanțarea de bază, cea complementară, fondurile pentru burse și protecție socială a studenților), Legea Educației Naționale instituie adițional: finanțarea suplimentară, finanțarea pentru dezvoltare instituțională și fondurile pentru incluziune care, potrivit legii, se alocă pe bază competițională.

Am construit domeniul opțiunilor pe de o parte plecând de la elemente ce țin de conservarea status quo, pe de altă parte de soluțiile avansate în perioada anterioară adoptării Legii.

În ceea ce privește finanțarea de bază, am distins două opțiuni majore: finanțarea pe baza granturilor de studii și cea pe baza "locurilor bugetate". Ideea esențială a opțiunii granturilor de studii constă în reducerea numărul de granturi propus față de cifra de școlarizare anterioară, creșterea sensibilă a valorii grantului și libertatea universităților de a partaja grantul.

Cealaltă opțiune, finanțarea pe baza "cifrei de școlarizare", nu se depărtează considerabil de status quo, întrucât nu modifică sistemul de stimulente asociat. Ajustările incrementale posibile țin de dimensionarea cifrei de școlarizare, raportul între coeficienții de cost per domeniu. O ajustare care ar altera considerabil status quo-ul ar consta într-o metodologie de alocare a cifrelor de școlarizare către universități în baza unui set de criterii prestabilite. Consecința unei astfel de opțiuni ar consta în principal în reducerea considerabilă a controlului discreționar al Ministerului asupra alocărilor către universităților.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Finanțarea suplimentară este orientată explicit spre premiarea excelenței, de aceea opțiunile majore în raport cu acest flux de finanțare nou-instituit țin de definirea excelenței și de identificarea excelenței. Pentru anul universitar 2011-2012 s-a optat pentru premiarea excelenței, identificată pe baza rezultatelor ierarhizării programelor de studii.

Cadrul impus de lege privind finanțarea pentru dezvoltarea instituțională permite opțiuni destul de diferite, operaționalizabile pe două sau trei dimensiuni: obiectivele strategice ale fondurilor, criteriile de eligibilitate ale universităților candidate și, eventual, modalitatea de atribuire.

Legea este puțin explicită și în legătură cu fondurile pentru incluziune, singura precizare fiind alocarea "pe bază competițională", fără nicio clarificare referitoare la raportul dintre fondurile pentru incluziune și fondurile pentru burse și protecția socială a studenților, a căror contribuție la contracararea inechităților structurale din învățământul superior românesc este chestionabilă. În acest context, una dintre opțiunile majore în ceea ce privește fondul de incluziune ține mai degrabă de împărțirea responsabilităților. Într-o alternativă pe care o putem cataloga drept centralistă acest fond ar fi gestionat la nivel național, funcționând pe baza distribuirii directe a beneficiilor către studenții solicitanți. O soluție în acest sens a fost avansată în propunerea Comisiei prezidențiale: credite pentru finalizarea studiilor, plătibile după absolvire și proporțional cu venitul obținut. O altă alternativă constă în transferarea responsabilității pentru politicile de echitate către universități, în timp ce intervenția statului s-ar putea concentra pe reglementare și instituirea unui set de stimulente, tocmai prin fondurile pentru incluziune.

Filtrarea alternativelor

În secțiunea anterioară am discutat opțiunile majore asociate cu elementele noi pe care le-a introdus Legea Educației Naționale în raport cu politicile de finanțare a învățământului superior. Nu vom detalia toate aspectele metodologice; raportul CNFIS oferă suficientă informație în acest sens. În această secțiune vom discuta filtrarea alternativelor de calcul a granturilor de studii și a modalităților de integrare a rezultatelor ierarhizării programelor de studiu în algoritmul de repartizare a finanțării suplimentare.

Precizăm de la început că CNFIS a realizat o gamă mai largă de simulări. Enumerăm alți parametri avuți în vedere:

- Ponderile alocate diferitelor fluxuri de finanțare propuse (finanțare de bază, suplimentară pe bază de excelență, pentru tehnologii avansate, pentru stimularea asumării unui rol activ la nivel local și regional);
- Valoarea granturilor pentru doctorat.

Pentru redactarea acestei secțiuni am studiat documente interne CNFIS, pe care le enumerăm în Anexa 3.

Granturile de studiu

Propunerea privind granturile de studiu a avut la bază următoarele elemente:

- Estimarea unor costuri fixe de personal, didactic și nedidactic, pentru o formație de studiu. Pe de o parte au fost estimate costurile medii de personal, plecând de la diferite structuri ale orarului, pe de cealaltă parte au fost avansate două cifre pentru formația de studiu: 60 și 75 de studenți.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

- Estimarea unor costuri variabile pentru formațiile de studiu, calculate per student. Aceste estimări au rolul de a reflecta diferențele legate de domeniu și de limba de predare. Practic, au același rol ca și coeficienții de cost din finanțarea pe bază de studenți echivalenți.

Pentru studiile de licență, standardul de cost reprezintă costurile de personal ținând cont de următoarea structură:

- a) 1 formație de curs, 3 formații de seminar și 6 formații de laborator/proiect
- b) 26 ore/saptamana: 92 ore convenționale (26 ore curs + 66 ore seminarii/laborator/proiect):
 - 13 ore de curs (G) = 26 ore convenționale
 - 4 ore de seminarii (G) = 12 ore convenționale
 - 9 ore de laborator/proiect (g) = 54 ore convenționale
- c) 70% posturi ocupate de titulari (norma de baza) și 30% posturi vacante (64 ore convenționale+28 ore convenționale)
- d) Titulari = cca 40% profesori și conferențieri + cca 60% șefi lucrări/lectori și asistenți
- e) 6,8 posturi de titular (1,4 profesor+1,4 conferențiar+2 șef lucrări/lector+2 asistent) + 3 posturi vacante (1 conf +2 șef lucrări/lector).

Pentru studiile masterale, structura costurilor standard este următoarea:

- a) 1 formație de curs și 2 formații de laborator/proiect
- b) 14 ore/săptămână: 35,5 ore convenționale (17,5 ore curs + 18 ore seminarii/laborator/proiect):
 - 7 ore de curs (G) = 17,5 ore convenționale
 - 2 ore de seminarii (G) = 3 ore convenționale
 - 5 ore de laborator/proiect (g) = 15 ore convenționale
- c) 4 posturi de titular (2 profesor+1 conferențiar+1 șef lucrări/lector) încărcate în procent de 80% cu orele de masterat + 1 post vacant (șef lucrări/lector).

Costurile pentru personalul ne-didactic au fost estimate la 30% dintre cele pentru personalul didactic în ambele standarde de cost. Reamintim că aceasta este considerată o situație medie, iar structurile prezentate reprezintă rezultatul unui alt set de simulări. Alegerea situațiilor medii s-a făcut de către CNFIS, în baza consultării cu rectorii membri ai Consiliului. Reamintim că CNFIS este format din reprezentanți ai universităților. Structura grantului pentru studiile doctorale este prezentată în Raportul CNFIS (2013, 72). De asemenea, reamintim că finanțarea celui de al treilea ciclu se face prin granturi de studii începând cu seria de doctoranzi înmatriculați în anul universitar 2011-2012.

Diferențierea pe domenii se face prin luarea în considerare a unor costuri materiale diferite per student, care au rol să reflecte diferențele între resursele educaționale necesare. Domeniile au fost definite prin gruparea în intervale delimitate de unele valori ale coeficienților de cost a domeniilor de ierarhizare. Cele două alternative sunt prezentate în Tabelul 11, inclusiv standardele de cost pe domeniu. Pentru programele de studii cu predare în limbi străine s-au repartizat valori duble ale costurilor materiale per student.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Tabelul 11: Costuri materiale per student pe domenii

Studii de licență						
Domeniu	Valorile coeficienților de cost	Valoare fixă per student (lei)	Cheltuieli per student - limba română (lei)		Cheltuieli totale per student - limbă străină (lei)	
			Formație de 60 stud.	Formație de 75 stud.	Formație de 60 stud.	Formație de 75 stud.
D1	1-1,5	250	8948	7208	9198	7458
D2	1,5-1,9	750	9448	7708	10198	8458
D3	2-2,9	1000	9698	7958	10698	8958
D4	≥3	2000	10698	8958	12698	10958
Studii masterale						
Domeniu	Valorile coeficienților de cost		Cheltuieli totale per student - limba română (lei)		Cheltuieli totale per student - limba străină (lei)	
			Formație de 20 stud.	Formație de 30 stud.	Formație de 20 stud.	Formație de 30 stud.
D1	1-1,5	500	16496	11164	16996	11664
D2	1,5-1,9	1500	17496	12164	18996	13664
D3	2-2,9	2000	17996	12664	19996	14664
D4	≥3	3000	18996	13664	21996	16664

Cum granturile de studii nu au fost încă implementate pentru studiile de licență și cele masterale, nu putem vorbi în acest moment despre alegerea unei alternative sau despre rațiunile care au stat la baza acesteia.

Indicii de excelență

Reamintim că domeniul opțiunilor privind finanțarea suplimentară este determinat în principal de două dimensiuni: definirea excelenței (cum este definită excelența pe care o stimulează finanțarea suplimentară?) și de identificarea excelenței. Cum excelența poate primi mai multe definiții, mai apare o dimensiune, cea legată de distribuția, în interiorul finanțării suplimentare, a sumelor pentru stimularea diferitelor tipuri de excelență. În această secțiune ne vom referi doar la aspecte legate de finanțarea suplimentară pe baza rezultatelor, sau a calității. Criteriile propuse de CNFIS pentru a stimula acest tip de excelență sunt bazate pe rezultatele ierarhizării prevăzute în lege. Preluăm din Raportul CNFIS descrierea modalității de calcul a alocațiilor:

“Având în vedere faptul că programele de studii aparținând diverselor domenii universitare fuseseră ierarhizate în 5 categorii (A, B, C, D, E), s-a stabilit ca finanțarea suplimentară a celor mai performante dintre acestea să fie realizată mai întâi prin determinarea valorilor globale pentru fiecare domeniu și ciclu de studii, pe baza numărului de studenți, și apoi diferențierea sumelor alocate programelor universitare din cadrul acestora prin intermediul unor indici de excelență, care să aibă rolul de factori multiplicativi în formula de calcul” (CNFIS 2013, 25).

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Plaja de alternative posibile este destul de vastă, practic orice valoare a indicilor k din Tabelul 12 este matematic posibilă.

Tabelul 12: Indici de excelență - alternative

Ciclul de studii	Poziționarea în ierarhie a programelor de studii (clase de ierarhizare)				
	E	D	C	B	A
<i>Licență</i>	K_L^E	K_L^D	K_L^C	K_L^B	K_L^A
<i>Masterat</i>	K_M^E	K_M^D	K_M^C	K_M^B	K_M^A
<i>Doctorat</i>	K_D^E	K_D^D	K_D^C	K_D^B	K_D^A

CNFIS a realizat mai multe simulări. Criteriul care a stat la baza alegerii alternativei a fost impactul asupra universităților. Suma care i-ar reveni unei universități depinde astfel de configurația indicilor k și de încadrarea programelor de studii organizate în categoriile de ierarhizare. Per ansamblu, în anul 2012 numărul studenților la programe de studii din categoria A era mare, iar al celor din categoriile D și E era mic, după cum se poate observa în tabelul de mai jos.

Tabelul 13: Ponderea studenților echivalenți unitari (SEU), pe clase de ierarhizare, în anul 2012 (CNFIS 2013, 75)

Cicluri de studii ⁽¹⁾	E	D	C	B	A
Licență	2%	3%	15%	25%	54%
Master	1%	2%	12%	24%	62%
Doctorat	1%	0%	7%	20%	72%

Notă: (1) Licența include și alte forme (eliminate în 2013), masterul include rezidențiatul (păstrat și în 2013), iar doctoratul nu include studenții din anul I (granturile doctorale).

Practic, orice configurație a indicilor k induce un nivel de diferențiere al veniturilor universităților. Decizia asupra configurației indicilor k , și astfel al nivelului de diferențiere indus a aparținut Ministerului. Prezentăm pentru exemplificare alternativele alese pentru anul 2012 și pentru 2013.

Tabelul 14: Valoarea indicilor de excelență (k) în funcție de poziționarea în ierarhie a programelor de studii și de ciclul de studii în anii 2012 (OM nr. 3998/2012) și 2013 - propunere³⁸

Ciclul de studii	An	Poziționarea în ierarhie a programelor de studii (clase de ierarhizare)				
		E	D	C	B	A
<i>Licență</i>	2012	0	0	1	2	3
	2013	0	1	1,5	2	2,5

³⁸ <http://www.cnfis.ro/wp-content/uploads/2012/08/Propunere-CNFIS-Metodologie-Finantare-2013.pdf>

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

<i>Masterat</i>	2012	0	0	0	1	4
	2013	0	0	1	2	4
<i>Doctorat</i>	2012	0	0	0	1	5
	2013	0	0	0	1	5

Caracterul politic al acestei decizii este evidențiat și de alternativele alese. În 2012, Ministrul Cătălin Baba, făcând parte dintr-un guvern de dreapta, a optat pentru o configurație a indicilor de excelență care a indus diferențe semnificative în minus pentru programele de studii din categoriile B, C, D și E (CNFIS 2013, 25). Pe de altă parte, se poate observa că diferențele dintre indicii de excelență propuși pentru 2013 sunt sensibil mai mici decât pentru cei folosiți pentru alocările din prima parte a anului 2012, fapt care indică opțiunea pentru o diferențiere mai scăzută în finanțarea universităților.

Dacă aplicăm indicii de excelență propuși pentru 2013 bazei de calcul din 2012 (aceeași distribuție a studenților echivalenți unitari per universitate și per categorie de ierarhizare în interiorul universităților) obținem rezultatele din Tabelul 15. Se poate observa că dispersia rezultatelor este considerabil mai mică pentru indicii de excelență utilizați în 2013. Procentele reprezintă diferențele rezultate prin aplicarea finanțării suplimentare față de cazul în care finanțarea ar fi integral determinată pe considerente cantitative.

Tabelul 15: Impactul indicilor de excelență asupra finanțării suplimentare (2012, 2013)

Cod univ.	Universitatea	Diferența prin indicii de excelență	
		2012	2013
U01	Poli.Buc.	13.10%	8.11%
U02	UTCB	0.70%	0.17%
U03	Arhit.Buc.	4.36%	2.79%
U04	USAMV Buc	-4.44%	-2.63%
U05	Univ. Buc.	9.31%	6.08%
U06	UMF Buc.	10.27%	6.47%
U07	ASE	8.96%	5.75%
U08	Muzică Buc.	1.88%	1.17%
U09	Arte Buc.	3.77%	3.18%
U10	Teatru Buc.	1.88%	1.37%
U11	UNEFS	11.27%	6.35%
U12	SNSPA	0.61%	-0.62%
U13	Alba Iulia	-10.24%	-7.51%
U14	Arad	-9.86%	-6.64%
U15	Bacău	-10.24%	-5.73%
U16	Baia Mare	-22.36%	-17.25%
U17	Brașov	-4.09%	-2.36%



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Dezvoltării Regionale
și Administrației Publice



Inovație în administrație
Programul Operațional
"Dezvoltarea Capacității
Administrative"

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Cod univ.	Universitatea	Diferența prin indicii de excelență	
		2012	2013
U18	UT Cluj	1.02%	0.72%
U19	USAMV Cluj	4.77%	3.62%
U20	BB Cluj	5.65%	3.51%
U21	UMF Cluj	9.71%	6.10%
U22	Muzică Cluj	2.58%	1.55%
U23	Arta Cluj	2.75%	2.18%
U24	Ovidius Constanța	-12.03%	-8.03%
U25	Maritimă Constanța	-12.74%	-8.00%
U26	U Craiova	-9.13%	-5.35%
U27	UMF Craiova	-9.09%	-5.51%
U28	Galați	-5.29%	-3.56%
U29	UT Iași	5.22%	3.33%
U30	USAMV Iași	-3.00%	-1.80%
U31	AI I Cuza Iași	-2.47%	-1.43%
U32	UMF Iași	9.24%	5.71%
U33	Arte Iași	-0.19%	-0.17%
U34	Oradea	-15.54%	-9.84%
U35	Petroșani	-12.91%	-7.74%
U36	Pitești	-17.25%	-11.10%
U37	UPG Ploiești	-10.06%	-5.74%
U38	Reșița	-19.48%	-13.65%
U39	Sibiu	-10.54%	-6.89%
U40	Suceava	-7.42%	-4.62%
U41	Târgoviște	-17.62%	-11.14%
U42	Târgu Jiu	-18.57%	-11.43%
U43	U T. Mureș	-18.33%	-11.84%
U44	UMF T. Mureș	-8.83%	-5.31%
U45	Arte T. Mureș	2.61%	1.60%
U46	Poli. Tim.	-0.89%	-0.31%
U47	USAMV Tim	-4.95%	-2.79%
U48	Vest Tim.	2.26%	1.18%
U49	UMF Tim.	-7.54%	-4.66%
Total		0.00%	0.00%



UNITATEA EXECUTIVĂ PENTRU
FINANȚAREA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI
SUPERIOR, A CERCETĂRII,
DEZVOLTĂRII ȘI INOVĂRII



Politici publice fundamentate
în învățământul Superior



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Dezvoltării Regionale
și Administrației Publice



Inovație în administrație
Programul Operațional
"Dezvoltarea Capacității
Administrative"

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Rezumatul secțiunii

Alternativele avute în vedere de CNFIS pentru politicile de finanțare din 2012 și 2013 aparțin integral domeniului de opțiuni construit pe baza status quo-ului de la momentul adoptării Legii Educației Naționale și a soluțiilor avansate pe agenda publică sau instituțională anterioară aprobării Legii. A fost realizată o gamă largă de simulări privind alocările pentru anii 2012 și 2013. Am discutat în detaliu filtrarea alternativelor de calcul a granturilor de studii și a modalităților de integrare a rezultatelor ierarhizării programelor de studiu în algoritmul de repartizare a finanțării suplimentare.

Alternativele privind granturile de studii au fost construite pe cale normativă, plecând de la estimarea mai multor costuri medii. Variabila principală este dimensiunea formației de studiu, însă modelul matematic permite și construirea altor alternative, plecând de la alte estimări ale costurilor medii. Cum granturile de studii nu au fost încă implementate pentru studiile de licență și cele masterale, nu putem vorbi în acest moment despre alegerea unei alternative sau despre rațiunile care au stat la baza acesteia.

În ceea ce privește integrarea rezultatelor ierarhizării programelor de studiu în algoritmul de repartizare a finanțării suplimentare, alternativele sunt determinate de variația configurației indicilor de excelență. Plaja de alternative posibile este practic nelimitată. CNFIS a realizat mai multe simulări, criteriul care a stat la baza alegerii alternativei a fost impactul asupra universităților. Suma care i-ar reveni unei universități depinde astfel de configurația indicilor k și de încadrarea programelor de studii organizate în categoriile de ierarhizare. Per ansamblu, la nivelul anului 2012 numărul studenților la programe de studii din categoria A era mare, iar al celor din categoriile D și E era mic, iar CNFIS a ținut cont de această realitate în propunerile avansate. Alternativa a fost selectată prin decizie politică: astfel în 2012, s-a optat pentru o configurație a indicilor de excelență care a indus diferențe semnificative în minus pentru programele de studii din categoriile B, C, D și E; indicii de excelență propuși pentru 2013 au însă ca rezultat o dispersie a rezultatelor considerabil mai mică.



UNITATEA EXECUTIVĂ PENTRU
FINANȚAREA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI
SUPERIOR, A CERCETĂRII,
DEZVOLTĂRII ȘI INOVĂRII



Politici publice fundamentate
în Învățământul Superior

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Concluzii

Legea Educației Naționale a marcat un important punct de turnură în finanțarea universităților românești. A instituit o clasificare a universităților și o ierarhizare a programelor de studii pe baza cărora a construit, pe de o parte, criteriile de eligibilitate a programelor de studii, pe de altă parte criteriile de alocare a finanțării. Se pot trasa corespondențe între direcția trasată de Lege și finanțarea pe baza indicatorilor de calitate din perioada anterioară, însă, din punct de vedere metodologic, perioada de după 2011 se caracterizează printr-o greutate mai mare plasată pe rezultatele cercetării, dublată de o complexitate crescută în ceea ce privește indicatorii utilizați.

Perspectiva stadială pentru care am optat ne-a ajutat să identificăm elemente importante ale agendei publice din perioada anterioară adoptării Legii, care țin atât de soluții avansate de către guvernare și de către stakeholderi, cât și de infrastructură specifică: indicatori, metodologii, date colectate, rutine de colectare.

Fluxurile de finanțare prevăzute de Legea Educației Naționale par a fi rezultatul juxtapunerii elementelor existente la acel moment – status quo-ul (Legea 84/1995) și propunerile asumate de Comisia prezidențială. Astfel, domeniul opțiunilor privind implementarea prevederilor referitoare la finanțarea învățământului superior poate fi construit pe de o parte prin trimitere la status quo, pe de altă parte prin referire la soluțiile avansate în perioada anterioară adoptării Legii.

CNFIS a operaționalizat unele dintre opțiunile asociate Legii și le-a avansat ca propuneri către Minister. În acest proces au fost realizate numeroase simulări, iar unul dintre principalele aspecte evidențiate în urma acestora a fost impactul finanțării asupra universităților. Alternativele avute în vedere de CNFIS pentru politicile de finanțare din 2012 și 2013 aparțin integral domeniului de opțiuni construit pe baza status quo-ului de la momentul adoptării Legii Educației Naționale și a soluțiilor avansate pe agenda publică sau instituțională anterioară aprobării Legii.

Prin perspectiva metodologică pentru care am optat am descris aspecte legate de cele trei elemente ale cadrului de referință, anume: soluțiile avansate anterior adoptării legii, domeniul opțiunilor de politici și filtrarea alternativelor. Considerăm că această perspectivă este utilă în special din punct de vedere informativ, pentru a de modul în care au fost fundamentate unele politici de finanțare a învățământului superior asociate cu implementarea Legii Educației Naționale. În același timp, perspectiva stadială nu este la fel de utilă pentru a explica unele aspecte pe care noi le considerăm importante pentru subiectul al fundamentării politicilor de finanțare a învățământului superior. Ne referim în primul rând la întrebarea *de ce au fost preferate unele soluții din domeniul opțiunilor de politici în detrimentul altora?* În concluzie, acest studiu explică unele aspecte ale fundamentării politicilor de finanțare a învățământului superior, însă considerăm că o altă perspectivă de analiză ar îmbogăți înțelegerea subiectului.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Anexa 1: Rezultatele primului exercițiu de clasificare a universităților românești

Universități de cercetare avansată și educație:

- Universitatea din București
- Universitatea "Babeș-Bolyai" din Cluj-Napoca
- Universitatea "Alexandru Ioan Cuza" din Iași
- Academia de Studii Economice din București
- Universitatea de Științe Agricole și Medicină Veterinară din Cluj-Napoca
- Universitatea de Medicină și Farmacie "Carol Davila" din București
- Universitatea de Medicină și Farmacie "Grigore T. Popa" din Iași
- Universitatea de Medicină și Farmacie "Iuliu Hațieganu" din Cluj-Napoca
- Universitatea Politehnica din București
- Universitatea Tehnică "Gheorghe Asachi" din Iași
- Universitatea Tehnică din Cluj-Napoca
- Universitatea Politehnica din Timișoara

Universități de educație și cercetare științifică:

- Universitatea de Vest din Timișoara
- Universitatea din Craiova
- Universitatea "Transilvania" din Brașov
- Universitatea "Ovidius" din Constanța
- Universitatea "Dunărea de Jos" din Galați
- Universitatea "Lucian Blaga" din Sibiu
- Universitatea din Oradea
- Școala Națională de Studii Politice și Administrative din București
- Universitatea de Științe Agricole și Medicină Veterinară "Ion Ionescu de la Brad" din Iași
- Universitatea de Științe Agronomice și Medicină Veterinară din București
- Universitatea de Științe Agricole și Medicină Veterinară a Banatului din Timișoara
- Universitatea de Medicină și Farmacie "Victor Babeș" din Timișoara
- Universitatea de Medicină și Farmacie din Craiova
- Universitatea Tehnică de Construcții București
- Universitatea de Medicină și Farmacie din Târgu Mureș
- Academia Tehnică Militară din București
- Academia Forțelor Aeriene "Henri Coandă" din Brașov
- Academia de Poliție "Alexandru Ioan Cuza" din București
- Universitatea Națională de Apărare "Carol I" din București
- Academia Navală "Mircea cel Bătrân" din Constanța
- Academia Națională de Informații "Mihai Viteazul" din București
- Academia Forțelor Terestre "Nicolae Bălcescu" din Sibiu

Universități de educație și creație artistică

- Universitatea Națională de Arte din București
- Universitatea de Arhitectură și Urbanism "Ion Mincu" din București
- Universitatea Națională de Artă Teatrală și Cinematografică "I.L. Caragiale" din București
- Universitatea de Arte "George Enescu" din Iași



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Dezvoltării Regionale
și Administrației Publice



Inovație în administrație
Programul Operațional
"Dezvoltarea Capacității
Administrative"

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

- Universitatea Națională de Muzică din București
- Universitatea de Artă și Design din Cluj-Napoca
- Academia de Muzică "Gheorghe Dima" din Cluj-Napoca
- Universitatea de Arte din Târgu Mureș

Universități centrate pe educație:

- Universitatea "Aurel Vlaicu" din Arad
- Universitatea "Ștefan cel Mare" din Suceava
- Universitatea "Valahia" din Târgoviște
- Universitatea Petrol-Gaze din Ploiești
- Universitatea Maritimă din Constanța
- Universitatea "1 Decembrie 1918" din Alba Iulia
- Universitatea "Titu Maiorescu" din București
- Universitatea Româno-Americană din București
- Universitatea "Vasile Alecsandri" din Bacău
- Universitatea din Pitești
- Universitatea "Eftimie Murgu" din Reșița
- Universitatea Creștină "Dimitrie Cantemir" din București
- Universitatea "Constantin Brâncuși" din Târgu Jiu
- Universitatea Națională de Educație Fizică și Sport din București
- Universitatea de Nord Baia Mare
- Universitatea Ecologică din București
- Universitatea din Petroșani
- Universitatea de Vest "Vasile Goldiș" din Arad
- Universitatea Creștină "Partium" din Oradea
- Universitatea "Emanuel" din Oradea
- Universitatea "Apollonia" din Iași
- Universitatea "Spiru Haret" din București
- Universitatea "Hyperion" din București
- Universitatea "Petru Maior" din Târgu Mureș
- Universitatea "Dimitrie Cantemir" din Târgu Mureș
- Universitatea Română de Științe și Arte "Gheorghe Cristea"
- Universitatea "Tibiscus" din Timișoara
- Universitatea Româno-Germană din Sibiu
- Universitatea "Andrei Șaguna" din Constanța
- Universitatea "Mihail Kogălniceanu" din Iași
- Institutul Teologic Protestant din Cluj-Napoca
- Institutul Teologic Penticostal din București
- Institutul Teologic Baptist din București
- Universitatea "ARTIFEX" din București
- Universitatea "Danubius" din Galați
- Universitatea "Constantin Brâncoveanu" din Pitești
- Universitatea "Petre Andrei" din Iași
- Universitatea "Avram Iancu" din Cluj-Napoca
- Universitatea "Bogdan Vodă" din Cluj-Napoca



UNITATEA EXECUTIVĂ PENTRU
FINANȚAREA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI
SUPERIOR, A CERCETĂRII,
DEZVOLTĂRII ȘI INOVĂRII



Politici publice fundamentate
în Învățământul Superior



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Dezvoltării Regionale
și Administrației Publice



Inovație în administrație
Programul Operațional
"Dezvoltarea Capacității
Administrative"

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

- Universitatea "Nicolae Titulescu" din București
- Universitatea "George Bacovia" din Bacău
- Universitatea "Athenaeum" din București
- Universitatea Europeană "Drăgan" din Lugoj
- Institutul de Administrare a Afacerilor din București
- Universitatea "Mihai Eminescu" din Timișoara
- Universitatea Financiar-Bancară din București
- Universitatea "George Barițiu" din Brașov
- Universitatea "Bioterra" din București



UNITATEA EXECUTIVĂ PENTRU
FINANȚAREA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI
SUPERIOR, A CERCETĂRII,
DEZVOLTĂRII ȘI INOVĂRII



Politici publice fundamentate
în Învățământul Superior

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Anexa 2: Principalii actori din învățământul superior – lista documentelor analizate

Consiliul Național al Rectorilor - nu am identificat poziții oficiale ale Consiliului pe marginea temelor menționate, în perioada anterioară adoptării Legii 1/2011. Consemnări ale dezbaterilor Consiliului pot fi găsite în documentele Alma Mater.

Sursa: <http://www.cnr-romania.ro/>, accesat la data de 21.10.2013.

Alma Mater

Document	Link
Rezolutia CNC Alma Mater, Bucuresti, 15 Ianuarie 2011	http://www.almamater.ro/docs/2011/ian/rez_am_15ian2011.htm
INFORMARE privind desfasurarea Consiliului National al Rectorilor – IASI, 28.01.2011	http://www.almamater.ro/docs/2011/ian/Informare.CNR.lasi.28.01.2011.pdf
SCRISOARE DESCHISA adresată domnului ministru al Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului, Daniel Petru Funeriu, 14. 02. 2011	http://www.almamater.ro/docs/2011/feb/2011.02.14Comunicat_FSN%20A-M_OM_aplicare_LEN.pdf
BOMBOANA DE PE COLIVA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI - ASUMAREA RĂSPUNDERII GUVERNAMENTALE 12 octombrie 2010	http://www.almamater.ro/docs/2010/oct/12%20octombrie%202010%20Comunicat%20Alma%20Mater%20Adoptarea%20LEN%20-%20LSU%20rasp%20Guv.pdf
Rezolutia CNC Alma Mater, Sinaia, 24 Sept. 2010	http://www.almamater.ro/docs/2010/sept/rez_am_24sept2010.htm
Scrisoare deschisă adresată Ministrului Daniel Petru Funeriu, 26 mai 2010	http://www.almamater.ro/docs/2010/mai/2010mai27scrisoare_adresata_dlui_ministru_al_educatiei_daniel_petru_funeriu.pdf
COMUNICAT DE PRESĂ 12 mai 2010	http://www.almamater.ro/docs/2010/mai/FSH,FSL,FNSAM,FEN-12.05.2010-comunicat.proteste.pdf
Afis protest 19 mai 2010	http://www.almamater.ro/docs/2010/mai/afis_miting_version4.pdf
Chemare la grevă 22 aprilie 2010	http://www.almamater.ro/docs/2010/apr/manifest_greva22apr2010.pdf
Rezolutia CNC Alma Mater, Sibiu, 17 apr. 2010	http://www.almamater.ro/docs/2010/apr/rez_sibiu_17apr2010.jpg
COMUNICAT 14 aprilie 2010	http://www.almamater.ro/docs/2010/apr/comunicat_alma_mater_masa_rotunda14aprilie2010.pdf
Informare asupra evenimentelor din zilele de 25 și 26 martie 2010	http://www.almamater.ro/docs/2010/mar/25-26mart2010_informare_evenimente.pdf

Sursa: <http://www.almamater.ro/arhiva.htm>

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Federația Educației Naționale

- 1) Informare FEN 19 ianuarie 2011
- 2) FSH FSLI FNSAM FEN Comunicat continuare act protest 02 Iunie 2010

Sursa: <http://fen.ro/Comunicate>

Alianța Națională a Organizațiilor Studentești din România:

- 1) Nevoile sociale ale studenților din România, 2011
- 2) Perspectiva ANOSR cu privire la procesul de clasificare a universităților și de ierarhizare a programelor de studiu, 2011
- 3) [Studiu ANOSR cu privire la Statutul Social al Studentului din România](#) 2010 – publicat în 2011
- 4) [Poziția ANOSR cu privire la dezvoltarea ranking-urilor și clasamentelor Universităților din România](#), 2010
- 5) Poziția ANOSR cu privire la creditele bancare pentru studenți, 2010
- 6) Poziția ANOSR privind proiectul Legii Educației Naționale, 2010
- 7) Poziția ANOSR față de "Legea Educației Naționale", 2010
- 8) Poziția ANOSR cu privire la principalele elemente ce trebuie introduse în Legea Educației, 2010
- 9) [Ghid privind echitatea – care este contribuția organizațiilor studentești la acordarea de șanse egale în învățământul superior 2009, traducere, autor European Students' Union](#)
- 10) Studiu "Cosul zilnic" necesar pentru supraviețuirea unui student în România 2009
- 11) Poziția ANOSR cu privire la modificarea indicatorului IC 16
- 12) „Calitatea serviciilor sociale și administrative studentești”, 2009
- 13) Poziția ANOSR - Proiectul de Lege a Învățământului Superior, 2008
- 14) Poziția ANOSR pe marginea Strategiei naționale pentru educație, 2008
- 15) Propuneri de fond pentru Legea Învățământului Superior în viziunea Alianței Naționale a Organizațiilor Studentești din România, 2007
- 16) Probleme sociale ale studenților, 2008
- 17) Poziția Alianței Naționale a Organizațiilor Studentești din România asupra modificării Legii Învățământului, 2006
- 18) Propuneri de modificare a indicilor CNFIS pentru finanțarea de bază, 2006

Sursa: <http://www.anosr.ro/parteneri/publicatii/>, <http://www.anosr.ro/parteneri/pozitii-si-politici/>

Uniunea Națională a Studenților din România

Document	Link
Pozitia UNSR privind legile educatiei	http://www.unsr.ro/pozitia-unsr-privind-legile-educatiei/
Comunicat de presă 31.03.2010 ³⁹	http://www.unsr.ro/comunicat-de-presa-31-03-2010/
Comunicat de presă 16 Martie 2010	http://www.unsr.ro/comunicat-de-presa-16-martie-2010/
Comunicat de presă UNSR 6 MAI 2010	http://www.unsr.ro/comunicat-de-presa-unsr-6-mai-2010/
Drepturile câștigate nu ne pot fi luate!	http://www.unsr.ro/drepturile-ca%C8%99tigat-e-

³⁹ Conține referiri explicite la opțiunile din Lege.



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Dezvoltării Regionale
și Administrației Publice



Inovație în administrație
Programul Operațional
"Dezvoltarea Capacității
Administrative"

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

	nu-ne-pot-fi-luate/
Apara-ti drepturile!!!	http://www.unsr.ro/apara-ti-drepturile/
Studentii MERITĂ și TREBUIE să primească locuri în taberele de vară 2010	http://www.unsr.ro/studen%C8%9Bii-merita-%C8%99i-trebuie-sa-primeasca-locuri-in-taberele-de-vara-2010/
Comunicat: Tabere Studentesti	http://www.unsr.ro/comunicat-tabere-studentesti/
Comunicat de presa	http://www.unsr.ro/comunicat-de-presa-3/
UNSR va protesta cu 2000 de studenti in Piata Victoriei	http://www.unsr.ro/unsr-va-protesta-cu-2000-de-studenti-in-piata-victoriei/
UNSR a reprezentat studentii la protestul din Piata Constitutiei	http://www.unsr.ro/unsr-a-reprezentat-studentii-la-protestul-din-piata-constitutiei/
Comunicat de presa	http://www.unsr.ro/comunicat-de-presa-4/
UNSR a reusit sa convingă M.E.C.T.S să adopte statutul studentului	http://www.unsr.ro/unsr-a-reusit-sa-convinga-m-e-c-t-s-sa-adopte-statutul-studentului/

Ad-Astra:

- 1) [Evaluarea cercetării științifice](#), 2005
- 2) Topul universităților din România, 2006
- 3) Topul universităților din România, 2007
- 4) Topul universităților din România - Clasamentul pe domenii – 2007-2011
- 5) Cartea albă a cercetării din România, 2011

Sursa: <http://ad-astra.ro/>, accesat la data de 21.10.2013



UNITATEA EXECUTIVĂ PENTRU
FINANȚAREA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI
SUPERIOR, A CERCETĂRII,
DEZVOLTĂRII ȘI INOVĂRII



Politici publice fundamentate
în Învățământul Superior

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Anexa 3: Documente interne

Procesul Bologna

Denumire	Emitent	Detalii document Word	Codificare
Terms of reference	Transparency mechanisms Working Group	Creat de demenysa, ultima salvare la 12.09.2009	ToR-TT
The Bologna Process 2020 – The European Higher Education Area in the new decade	Secretariatul Benelux al Procesului Bologna	Creat de rackeco, ultima salvare la 26.01.2009	Comm_ver0

CNFIS

Denumire	Detalii
103012-Simulator_repartizareFBFS(+rezultate_efective2012-date_actualizate 1ian)	Ultima salvare la 30.10.2012
Simulari	Ultima salvare la 06.11.2011
Standard de cost studii licenta	Ultima salvare la 06.11.2011
Standard de cost studii masterale	Ultima salvare la 06.11.2011

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Bibliografie

- Allison, Graham, și Philip Zelikow. 2010. *Esența deciziei*. Traducere de Mihaela Răileanu. Iași: Polirom.
- ANOSR. 2010. Studiu cu privire la statutul social al studentului din 2010. Alianța Națională a Organizațiilor Studențești din România.
http://www.avocatnet.ro/UserFiles/articleFiles/studiu_anosr_cu_privire_la_statutul_social_al_studentului_din_romania_2010_09281150.pdf.
- Beverwijk, J. 2005. *The Genesis of a System: Coalition Formation in Mozambique Higher Education, 1993–2003*. , Center for Higher Education Policy Studies, University of Twente, Enschede, the Netherlands.
- CNFIS. 2011. Propunere privind estimarea cuantumului minim al bursei sociale. editat de Consiliul Național pentru Finanțarea Învățământului Superior.
- CNFIS. 2013. Raport public anual – 2012: Starea finanțării învățământului superior și măsurile de optimizare ce se impun. Consiliul Național pentru Finanțarea Învățământului Superior.
<http://www.cnfis.ro/wp-content/uploads/2013/04/Raport%20CNFIS%202012%20-%20Starea%20finantarii%20invatamantului%20superior..pdf>.
- Cobb, Roger, Jennie-Keith Ross, și Marc Howard Ross. 1976. "Agenda building as a comparative political process." *The American Political Science Review* no. 70 (1):126-138.
- Cobb, Roger W, și Charles D Elder. 1972. *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. Boston: Bacon.
- Comisia Prezidențială. 2007. România educației. România cercetării. Comisia prezidențială pentru analiza și elaborarea politicilor din domeniile educației și cercetării.
http://edu.presidency.ro/upload/raport_edu.pdf.
- Comisia Prezidențială. 2008a. Educație și Cercetare pentru Societatea Cunoașterii. Comisia prezidențială pentru analiza și elaborarea politicilor din domeniile educației și cercetării.
http://www.presidency.ro/static/ordine/Educatie_si_Cercetare_pentru_Societatea_Cunoasterii.pdf
- Comisia Prezidențială. 2008b. Pactul Național pentru Educație. Comisia prezidențială pentru analiza și elaborarea politicilor din domeniile educației și cercetării.
http://www.presidency.ro/static/ordine/Pactul_National_pentru_Educatie.pdf.
- Comisia Prezidențială. 2009. Legea Învățământului Superior - proiect. Comisia prezidențială pentru analiza și elaborarea politicilor din domeniile educației și cercetării. <http://edu.presidency.ro/?pag=15>.
- Communiqué, Bergen. 2005. The European higher education area—achieving the goals. Paper read at Communiqué of the conference of European ministers responsible for higher education.
- Communiqué, London. 2007. Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world. Paper read at Communiqué from the Ministerial meeting in London.
- Communiqué Leuven/Louvain-La-Neuve. 2009. The Bologna Process 2020 -The European higher education area in the new decade.
- Communiqué In Bucharest. Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area. 2012.
- Corbett, Anne. 2011. "Ping pong: Competing leadership for reform in EU higher education 1998–2006." *European Journal of education* no. 46 (1):36-53.
- Corbett, Anne. 2012. "Principles, Problems, Politics... What Does the Historical Record of EU Cooperation in Higher Education Tell the EHEA Generation?" In *European higher education at the crossroads:*

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

- between the Bologna Process și national reforms* editat de P. Scott A. Curaj, L. Vlasceanu și L. Wilson, 39-57. Springer.
- EACEA, Eurydice, Eurostat, și Eurostudent. 2012. *The European Higher Education Area in 2012: Bologna Process Implementation Report*. Brussels: Eurydice.
- Hazelkorn, Ellen. 2011. *Rankings and the Reshaping of Higher Education. The Battle for World Class Excellence*. Palgrave Macmillan.
- HG 789/2011 editat de privind aprobarea Metodologiei de evaluare în scopul clasificării universităților și ierarhizării programelor de studii.
- HG 1402/2009. In *HOTĂRÂRE nr. 1.402 din 18 noiembrie 2009 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției de Credite și Burse de Studii*. MONITORUL OFICIAL nr. 821 din 30 noiembrie 2009
- Howlett, Michael, Michael Ramesh, și Anthony Perl. 1995. *Studying public policy: Policy cycles și policy subsystems*. Vol. 163: Cambridge Univ Press.
- INS. 2013. TEMPO Online. <https://statistici.insse.ro/shop/?page=tempo1&lang=ro>: Institutul Național de Statistică.
- Jongbloed, Ben, Harry de Boer, Jürgen Enders, și Jon File. 2010. *Progress in higher education reform across Europe: Governance and Funding Reform*. Twente, the Netherlands: CHEPS.
- Kingdon, John W. Thurber James A. 2003. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman.
- Legea 1/2011. In *Legea Educației Naționale*.
- Legea 84/1995. In *Legea învățământului*. M.Of. nr. 606/10 dec. 1999.
- Legea 193/1999. In *Legea nr. 193/1999 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 105/1998 privind acordarea de credite bancare pentru studenții din învățământul de stat*. Monitorul Oficial, Partea I nr. 613 din 15.12.1999.
- Lindblom, Charles Edward, și Edward J Woodhouse. 1968. *The policy-making process*. Vol. 4: Prentice-Hall Englewood Cliffs, NJ.
- MECI. 2009. Codul educației - proiect. Ministerul Educației, Cercetării și Inovării. Lansat în dezbatere publică în 9 august 2009.
- MECI. 2009. Codul educației - proiect. Ministerul Educației, Cercetării și Inovării. 26 august 2009.
- MECTS. 2012. Raport privind starea învățământului superior din România 2011. Cercetării Ministerul Educației, Tineretului și Sportului. http://nou2.ise.ro/wp-content/uploads/2012/08/Raport_privind_starea_inv_superior_din_Romania.pdf.
- MEN. 2013. Ordinul MEN nr. 3544/2013 - cadrul general de organizare și desfășurare a admiterii în ciclurile de studii universitare de licență, de master și de doctorat pentru anul universitar 2013-2014. Ministerul Educației Naționale.
- Miklavič, Klemen. 2012. "Academic Values Against the Commodification of Higher Education." In *European higher education at the crossroads: between the Bologna Process și national reforms*, editat de P. Scott A. Curaj, L. Vlasceanu și L. Wilson, 119-138. Springer.
- Miroiu, Adrian. 2005. Finanțarea învățământului superior în România. Evaluare și propuneri de politici. <http://www.cadi.ro/index.php/vizualizare/articol/multimedia/164>.
- Miroiu, Adrian, Mireille Rădoi, și Marian Zulean. 2002. *Analiza politicilor publice*. București: Politeia-SNSPA.
- Miroiu, Adrian, și Lazăr Vlăsceanu. 2012. "Relating Quality and Funding: The Romanian Case." In *European higher education at the crossroads: between the Bologna Process și national reforms*, editat de A. Curaj, P. Scott, L. Vlasceanu și L. Wilson, 791-807. Springer.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

- Notă de fundamentare OG 5/2009. 2009. *NOTĂ DE FUNDAMENTARE la Ordonanța Guvernului nr. 5/2009 privind înființarea Agenției de Credite pentru Studenții din Instituțiile de Învățământ Superior de Stat și Particular Acreditate*. <http://www.gov.ro/upload/articles/104187/101-nf-finala.pdf>.
- OG 5/2009. *Ordonanța nr. 5/2009 privind înființarea Agenției de Credite pentru Studenții din Instituțiile de Învățământ Superior de Stat și Particular Acreditate*. Monitorul Oficial, Partea I nr. 60 din 30.01.2009.
- OG 105/1998. *Ordonanța Nr. 105 din 27 august 1998 privind acordarea de credite bancare pentru studentii din învățământul de stat*. MONITORUL OFICIAL NR. 321 din 28 august 1998.
- OMEC nr. 4786/2011. *Regulament de organizare și funcționare a Consiliului Național al Finanțării Învățământului Superior*. Monitorul Oficial nr. 573/11.08.2011.
- Ostrom, Elinor. 2007. "Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework." In *Theories of the Policy Process*, editat de Paul A. Sabatier, 21-64. Colorado: Westview Press.
- Pasti, Vladimir. 1998. "Infrastructura sistemului de învățământ." In *Învățământul românesc azi. Studii de diagnoză*, editat de Adrian Miroiu. Iași: Polirom.
- Păunescu, Mihai, Lazăr Vlăsceanu, și Adrian (coord.) Miroiu. 2011. *Calitatea învățământului superior din România: o analiză instituțională a tendințelor actuale*. Iași: Polirom.
- Proteasa, Viorel, și Adrian Miroiu. 2014. "Are the talents wisely spent? The case of student subsidies in Romania." In *Romania. Between the Bologna Process și National Challenges/ Priorities*, editat de Jamil Salmi, Eva Egron-Polak, Remus Pricopie, Adrian Curaj și Ligia Deca. Springer.
2007. *România educației. România cercetării*.
- Sabatier, Paul A, și Hank C Jenkins-Smith. 1993. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, Paul, și Chris Weible. 2007. "The advocacy coalition: Innovations și clarifications." *Theories of the policy process* no. 2.
- Salmi, Jamil, și Arthur M Hauptman. 2006. "Innovations in tertiary education financing: A comparative evaluation of allocation mechanisms." *Education Working Paper Series* no. 4:38324.
- Salmi, Jamil, Remus Pricopie, Cezar Mihai Hâj, și Daniela Alexe. 2014. "Equity from an institutional perspective in the Romanian HE." In *Romania. Between the Bologna Process și National Challenges/ Priorities*, editat de Jamil Salmi, Eva Egron-Polak, Remus Pricopie, Adrian Curaj și Ligia Deca. Springer.
- Schlager, Edella. 2007. "A comparison of frameworks, theories, and models of policy processes." In *Theories of the policy process*, editat de P. A. Sabatier, 233-260. Colorado: Westview Press.
- Schmidt, Vivien A, și Claudio M Radaelli. 2004. "Policy change and discourse in Europe: Conceptual and methodological issues." *West European Politics* no. 27 (2):183-210.
- SGG. 2004. Ghid privind elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor publice la nivel central. http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/ghid_pp.pdf: Secretariatul General al Guvernului, Unitatea de Politici Publice.
- 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* no. 3 (1):81-92.
- Usher, Alex, și Paul Jarvey. 2010. Let the Sun Shine In: The Use of University Rankings in Low- and Middle-Income Countries. In *IREG-5 Berlin*, Germany.

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

- UTCN. 2012. Regulament privind criteriile de ierarhizare anuală a studenților pe locurile bugetate. http://www.utcluj.ro/media/documents/2013/2012_Regulament_criterii_ierarhizare_pe_locuri_bugetate.pdf: Universitatea Tehnică din Cluj-Napoca.
- Vercruyse, Noël, și Viorel Proteasa. 2012. Transparency Tools Across the European Higher Education Area. Timișoara.
- Vîiu, Gabriel-Alexandru, și Adrian Miroiu. 2013. "Evaluarea cercetării universitare din România. Abordări metodologice alternative." *Journal of Science Policy și Scientometrics* no. 2 (2):89-107.
- Vîiu, Gabriel, și Adrian Miroiu. 2014. "The Quest for Quality in Higher Education: Is there any place left for equity și access?" In *Romania. Between the Bologna Process and National Challenges/ Priorities*, editat de Jamil Salmi, Eva Egron-Polak, Remus Pricopie, Adrian Curaj și Ligia Deca. Springer.
- Vlăsceanu, Lazăr, și Ana-Maria Dima. 2000. *Întâlnire cu studenții*. București: Paideia.
- Vlăsceanu, Lazăr, Adrian Miroiu, Mihai Păunescu, și Marian-Gabriel Hâncean. 2011. Barometrul Calității 2010. Starea calității în învățământul superior din România. Brașov: Editura Universității Transilvania din Brașov.
- Voicu, Bogdan. 2007. "Cine sunt studenții de astăzi." In *Sistemul universitar românesc: opiniile cadrelor didactice și ale studenților*, editat de Mircea Comșa, Claudiu D Tufiș și Bogdan Voicu, 24-26. București: AFIR.
- Voicu, Bogdan, și Raluca Rusu. 2011. "Resursele umane în universități." In *Calitatea învățământului superior din România: o analiză instituțională a tendințelor actuale*, editat de Mihai Păunescu, Lazăr Vlăsceanu și Adrian Miroiu, 142-156. Iași: Polirom.
- Voicu, Bogdan, și Marian Vasile. 2010. "Rural-urban Inequalities și Expansion of Tertiary Education in Romania." *Journal of Social Research & Policy* no. 1 (1):5-24.
- Weible, Christopher M, Paul A Sabatier, și Kelly McQueen. 2009. "Themes și variations: Taking stock of the advocacy coalition framework." *Policy Studies Journal* no. 37 (1):121-140.
- World Bank. 1996. Staff appraisal report. Romania. Reform of higher education și research project. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1996/08/26/000009265_3961019222444/Rendered/PDF/multi0page.pdf.
- World Bank. 2003. Implementation Completion și Results Report. *Romania. Reform of higher education și research project*. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2003/04/05/000094946_03032104003173/Rendered/PDF/multi0page.pdf.
- Zahariadis, Nikolaos. 2007. "The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects." *Theories of the policy process* no. 2:65-92.