
Diversificarea surselor de venit la nivelul bugetelor instituțiilor publice de învățământ superior

Oana CHIRICĂ,
E-mail: o.chirica@gmail.com

Bogdan PUȘCAȘ,
Academia de Studii Economice București

Rezumat

Constituirea veniturilor instituțiilor publice a reprezentat și reprezintă o problemă abordată atât la nivel național cât și internațional. Concret, dependența de o sursă de finanțare unică poate cauza instabilitate financiară la nivelul universităților publice. De aceea, managementul strategic la nivelul instituțiilor din domeniul educației trebuie să vizeze atragerea de surse de venit, altele decât cele generate de subvențiile de la bugetul de stat, iar utilizarea acestora în condițiile autonomiei financiare poate asigura atingerea obiectivelor propuse prin planul strategic instituțional.

Cercetarea efectuată are la bază activitatea de documentare privind nevoia și mijloacele de diversificare a surselor de finanțare a universităților. Identificarea unor surse complementare de finanțare a întregului proces educațional – o adevărată provocare la nivelul universităților – poate conduce la o creștere a competitivității acestora pe plan național și internațional.

În lucrare este subliniată relevanța și problematica diversificării surselor de finanțare ale universităților publice. În acest scop, se face o trecere în revistă a tipurilor de venit extrabugetar: venituri din taxele de studii, de înmatriculare și de înscriere, din taxele pentru susținerea examenelor nepromovate, din taxele pentru servicii la cererea studenților etc. De asemenea, sunt analizate diferitele politici privind cuantumul taxelor de studii, în contextul concurenței dintre universități, precum și modalitățile de constituire a provizioanelor pentru situația în care atractivitatea programelor de studii se diminuează.

Cuvinte-cheie: Sector public, educație, finanțarea educației, buget, învățământ superior

Clasificare JEL: I22, G32

Vă rugăm să citați acest articol astfel:

Chirică, O. and Pușcaș, B. (2018), The diversification of income sources in the higher education public institution budgets, *Audit Financiar*, vol. XVI, no. 1(149)/2018, pp. 148-156, DOI: 10.20869/AUDITF/2018/149/007

Link permanent pentru acest document:

<http://dx.doi.org/10.20869/AUDITF/2018/149/007>
Data primirii articolului: 26.04.2017
Data revizuirii: 15.06.2017
Data acceptării: 15.09.2017

Introducere

Diversificarea surselor de finanțare cuprinse în bugetul de venituri și cheltuieli al instituțiilor publice de învățământ superior este o problemă dezbătută la nivel internațional, aspect care reiese din preocupările continue ale organizațiilor constituite în acest sens. Din rândul acestora se remarcă interesul continuu al Asociației Universităților Europene (*en.* European University Association - E.U.A.), organizație care oferă membrilor oportunitatea de a influența politicile în măsură să susțină dezvoltarea învățământului superior și cercetarea la nivelul universităților europene.

Liderii sistemului de învățământ superior au o importanță responsabilă în asigurarea unui mediu prielnic pentru desfășurarea activităților didactice și de cercetare, în ciuda barierelor create de reglementările și de cerințele birocratice excesive. Datorită acestui aspect, Estermann și Pruvot (2015), subliniază rolul acestor lideri lor în menținerea echilibrului dintre responsabilitatea publică, societate și autonomia instituțională.

Susținută de o echipă competentă și cu obiective strategice clar definite, orice universitate modernă poate gestiona fără probleme cele două instrumente de management extrem de importante: planul strategic de dezvoltare instituțională și bugetul unic al universității. Planul strategic de dezvoltare instituțională corelează autonomia universitară cu managementul financiar și administrativ al universității, permițând crearea unui sistem de valori la nivelul organizației și crearea bugetului unic, instrument de aplicare a planului strategic și de asigurare a echilibrului financiar (Stancu ș.a., 2011). În acest fel, bugetul de venituri și cheltuieli capătă o dimensiune amplă, în elaborarea căruia sunt cuprinse numeroase resurse în scopul obținerii performanței.

1. Sinteza literaturii de specialitate

Esența procesului de elaborare a bugetului este aceea de alocare a resurselor și de identificare a cheltuielilor oportune. Totodată, bugetarea presupune echilibru între venituri și cheltuieli, fiind necesar un proces decizional (Rubin, 2016), proces prin care sunt corelate oportunitățile, resursele și obiectivele universității în scopul dezvoltării pe termen lung, atât din punct de vedere calitativ, cât și cantitativ. Rabin (1992) afirmă că

bugetul devine un reper important care reflectă gradul de implicare a statului în viața economică și socială, precum și capacitatea economiei naționale de a contribui la creșterea și gestionarea resurselor financiare.

La prima vedere, elaborarea unui buget de venituri și cheltuieli nu pare să ridice prea multe probleme. În detaliu, fundamentarea fiecărei sume se transformă într-o adevărată provocare. În acest sens Gibson (2009) afirmă că elaborarea unui buget este o sarcină relativ ușoară din punct de vedere conceptual, dar dificilă ca proces de elaborare, atunci când interesele persoanelor implicate în realizarea acestui obiectiv nu coincid cu obiectivele managementului.

Luând în considerare autonomia bugetară, Stancu ș.a. (2011) afirmă că noua strategie financiară a instituțiilor de învățământ superior bazată pe finanțarea globală permite flexibilitate în zona administrativă, acestea având astfel libertatea de a concepe, aproba, executa și raporta un buget propriu în conformitate cu legislația în vigoare și cu propriile obiective. Pe de altă parte, Jongblo (2010), consideră că performanța la nivel instituțional se poate obține prin două metode utilizate individual sau corelate: bugetul bazat pe rezultatele anterioare și bugetele prin proiecte.

La nivel național, conform Legii educației nr. 1/2011, art. 223, instituțiile de învățământ superior de stat funcționează ca instituții finanțate din fondurile alocate de la bugetul de stat, venituri extrabugetare și din alte surse. Toate aceste venituri sunt considerate venituri proprii și sunt utilizate de instituțiile de învățământ superior, în condițiile autonomiei universitare, în vederea realizării obiectivelor care le revin în cadrul politicii statului din domeniul învățământului și cercetării științifice universitare.

În același timp, studiul efectuat de Estermann și Pruvot (2011) scoate în evidență faptul că aportul financiar al studenților reprezintă, pe lângă finanțarea asigurată de la bugetul statului, o sursă valoroasă de venituri pentru universități, oferindu-le acestora un grad ridicat de predictibilitate și posibilitatea efectuării unor investiții pe termen lung. Cu toate acestea, Warner citat de Stancu ș.a. (2011), consideră că fiecare universitate trebuie să-și diversifice sursele de finanțare prin dezvoltarea unor activități generatoare de venit.

Scăderea numărului de studenți la formele de învățământ cu taxă, așa cum reiese din Raportul public

anual 2015 elaborat de CNFIS pentru anul 2015, și insuficiența fondurilor alocate de la bugetul de stat din cauza reducerilor bugetare majore la nivelul educației din Europa ultimilor ani, conform studiilor efectuate de Estermann, Pruvot și Kulik (2015), crește presiunea privind responsabilitatea cheltuielilor publice și orientează managementul spre diversificarea surselor de finanțare la nivelul învățământului superior public.

2. Metodologia cercetării

Cercetarea efectuată are la bază activitatea de documentare și analiza literaturii de specialitate, precum și a rapoartelor publicate, în care se regăsesc elemente specifice temei abordate. Se urmărește realizarea unei sinteze a elementelor specifice publicate atât la nivel național, cât și internațional, precum și sublinierea relevanței diversificării surselor de finanțare la nivelul instituțiilor publice de învățământ superior.

3. Identificarea și fundamentarea surselor de finanțare la nivelul instituțiilor publice de învățământ superior

Toate sursele de finanțare ale instituțiilor de învățământ superior din România sunt considerate venituri proprii conform Legii educației nr. 1/2011, iar la baza fundamentării veniturilor unei instituții publice de învățământ superior se au în vedere următoarele dimensiuni:

- a) finanțarea de la bugetul statului;
- b) veniturile din alte surse.

Pe de o parte, finanțarea de la bugetul statului este împărțită în finanțare instituțională și finanțare complementară. Finanțarea instituțională este împărțită la rândul ei în finanțare de bază, finanțare suplimentară și dezvoltare instituțională – dimensiuni determinate, în principal, de numărul studenților înmatriculați pe baza cifrelor de școlarizare primite de fiecare universitate și alocate proporțional cu numărul de studenți echivalenți unitari ai acesteia. Numărul de studenți echivalenți unitari pe domeniu ai universității se determină prin ponderarea cu coeficienți de echivalare și de cost pe forme de învățământ. De asemenea, la distribuirea fondurilor de la buget se iau în calcul criterii competitive

bazate pe standarde internaționale, dar și pe respectarea unor criterii de calitate și cost.

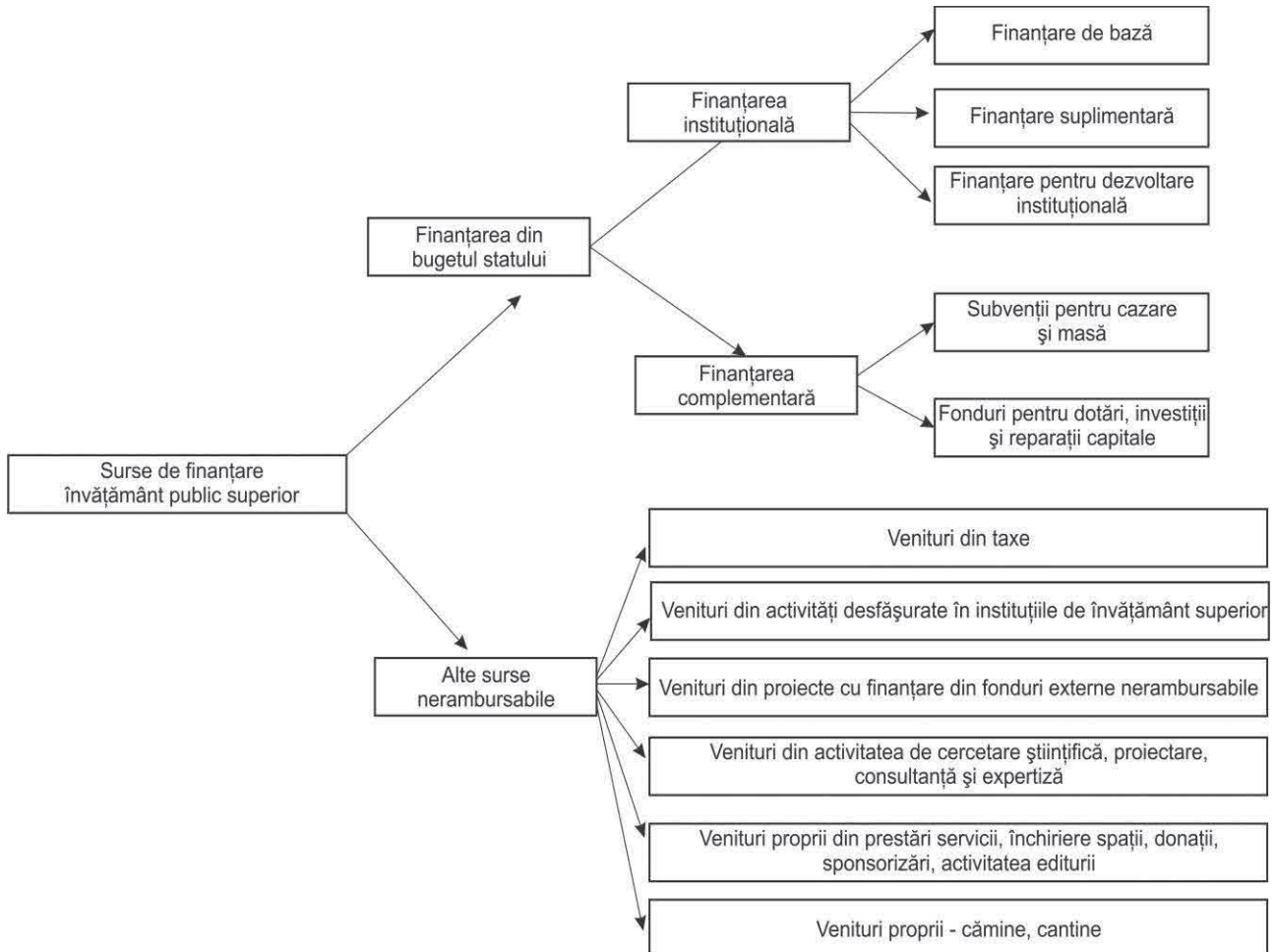
Pe de altă parte, veniturile din alte surse sunt constituite din venituri proprii obținute din taxe și activități desfășurate de instituțiile de învățământ superior, astfel: proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambusabile, venituri din activitatea de cercetare științifică, proiectare, consultanță și expertiză, venituri proprii cămine-cantine, venituri din prestări servicii, închirieri de spații, donații, sponsorizări, activitatea editurii. Toate aceste componente se stabilesc de ordonatorii de credite ai instituțiilor publice, cu aprobarea ordonatorului de credite superior, prin fundamentarea acestora pe baza previziunilor privind sursele de venit și posibilitatea lor de valorificare, dar ținând cont, în același timp, de o serie de criterii precum: existența bazei legale a realizării veniturilor, execuția preliminară pentru anul de bază, corectată cu eventualele influențe prevăzute pentru viitor, precum și analiza și studierea comparativă a veniturilor și a cheltuielilor realizate pe total, pe structură și în dinamică (Moșteanu, Vuță și Câmpeanu, 2002).

Rabin (1992) afirmă că bugetul devine un reper important al reflectării gradului în care statul se implică în economie și în viața socială, precum și al capacității economiei naționale de a contribui la constituirea resurselor financiare și a modului de gestionare a acestora.

Pentru veniturile din taxele de studii, previzionarea se face în principal în funcție de numărul locurilor scoase la concurs și de cuantumul taxei de școlarizare, luându-se în considerare și următorii factori:

- numărul studenților din anul curent pe programe de studii și pe forme de învățământ (cu frecvență, cu frecvență redusă, respectiv învățământ la distanță);
- numărul studenților din anii anteriori pe programe de studii și pe forme de învățământ;
- acreditarea unor noi programe de studii de licență și master;
- interesul manifestat de studenți în anii anteriori pentru fiecare program de studii și pentru fiecare formă de școlarizare;
- existența în arealul geografic al instituției de învățământ superior a unei universități concurente;
- decizia universității de a renunța la programele de studii lipsite de atractivitate etc.

Figura nr. 1. Surse de finanțare



Sursa: Prelucrările autorilor, 2017.

Pentru a realiza o predicție a veniturilor din taxe, universitatea trebuie să efectueze o adevărată cercetare privind dinamica pe ani a numărului de studenți pentru toate programele de studii pe care le oferă, în corelare cu gradul de atractivitate a programelor similare din universitățile concurente. Un alt factor extrem de important care trebuie luat în considerare în contextul social al prezentului este dinamica ratei abandonului pentru programele de studii oferite de universitate.

Aceste eforturi manageriale conduc la creșterea dimensiunii economice și administrative a universității, dimensiune de care depind financiar activitatea

didactică, cercetarea și dezvoltarea instituțională. Universitatea a fost un loc al creației și transmiterii cunoștințelor, devenind acum și locul inovării economice, al antreprenoriatului.

Veniturilor din taxele de studii li se adaugă veniturile din taxele percepute pentru înscrierea la concursul de admitere, a căror previzionare se poate realiza pe baza evoluției numărului candidaților înscriși în anii anteriori, veniturile din taxa de înscriere, precum și veniturile din taxa percepută pentru înmatriculare pentru care previzionarea se face în funcție de numărul locurilor scoase la concurs și de cuantumul taxei respective.

În cazul veniturilor din taxele pentru susținerea examenelor nepromovate, examenelor de finalizare a studiilor, care sunt greu de estimat, se poate opta pentru o extrapolare a veniturilor din anul anterior, ținând cont de modificările survenite în nivelul taxei.

În acest context, trebuie analizată cu atenție posibilitatea creșterii taxelor de studii, anticipând scăderea numărului de studenți, politică justificată de sporirea calității educației, respectiv a reducerii taxelor de studii, cu efecte negative în privința calității pregătirii studenților.

Taxele de studii percepute la nivelul fiecărei instituții de învățământ public superior constituie o resursă de finanțare accesibilă, a cărei alegere aparține autorităților publice, politicilor fiscale și reflectă în același timp deschiderea privind alegerea modului de finanțare a educației (Estermann și Pruvot, 2011).

Deși principala sursă de finanțare în universitățile europene rămâne subvenția publică, diversificarea veniturilor în cadrul unei instituții publice de învățământ a devenit subiect de dezbatere și analiză în ultima perioadă. Din rapoartele elaborate de-a lungul timpului se constată că activitatea E.U.A. este concentrată atât pe oportunitățile, dar și pe provocările aduse de atragerea diferitelor surse de finanțare a procesului educațional, precum și de dezvoltarea instrumentelor de management financiar (Estermann, Pruvot și Kulik, 2015).

În opinia exprimată de Guțu (2008), universitățile trebuie să facă față următoarelor provocări: problema demografică, problema finanțării, problema structurării și organizării, problema mediului antreprenorial și calitatea produselor universitare. Autoarea îi citează pe Harvey și Green (1993) care au postulat existența a cinci perspective privind calitatea proceselor universitare: excelența, standardele, relevanța, eficiența financiară și adaptabilitatea. Toate acestea trebuie respectate sub umbrela onestității, responsabilității sociale și integrității academice. Universitatea nu trebuie să devină o organizație predominant economică, ea trebuie să-și păstreze condiția de promotor al culturii și științei, dar să se adapteze cerințelor vremurilor în care trăim.

Se urmărește încurajarea inițiativei și a competiției în mediul universitar, aspecte care implică o susținere

financiară adecvată (Stancu ș.a., 2011). Promovarea spiritului antreprenorial în cadrul universităților poate reprezenta o cale sigură de dezvoltare inclusiv în plan financiar.

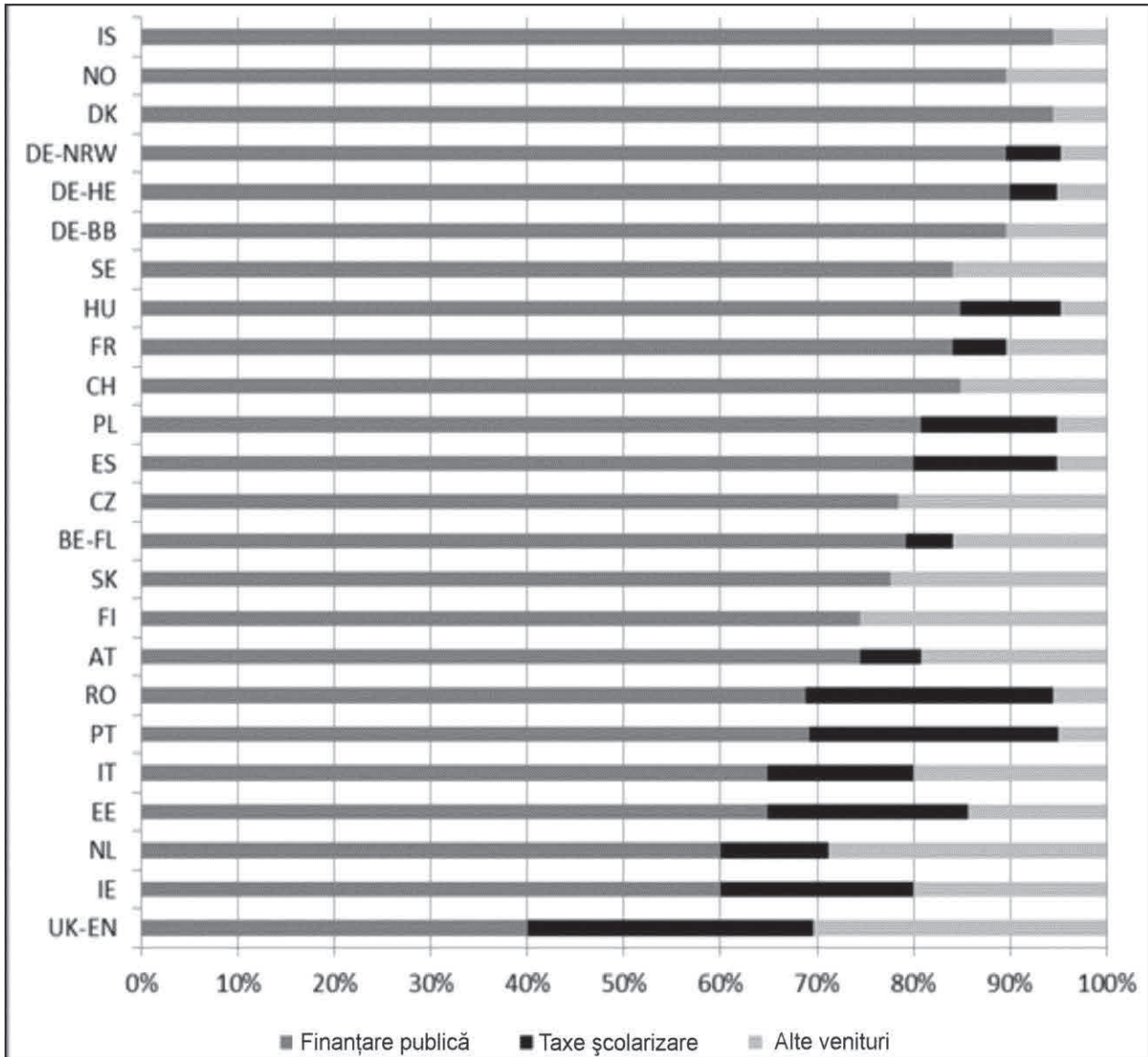
Creșterea continuă a necesității de fonduri și presiunea tot mai mare asupra utilizării într-un mod eficient a resurselor limitate disponibile la nivelul universităților s-a concretizat în dezvoltarea de sisteme diferite de finanțare a învățământului superior (Teixeira, Biscaia și Rocha, 2014).

Din studiile efectuate în cadrul EUA, prin intermediul Observatorului Finanțelor publice al E.U.A., înființat cu scopul de a monitoriza tendințele de finanțare în sistemul public de învățământ la nivelul Europei (Estermann, Pruvot și Kulik, 2015), reiese faptul că sistemul public de învățământ superior este finanțat în proporții diferite de la o țară la alta, ajungându-se la diferențe considerabile în funcție de politicile de finanțare existente la nivelul fiecărui stat european. Este de remarcat faptul că în anumite țări europene finanțarea publică poate ajunge până la 90% din totalul veniturilor unei universități, în timp ce altele beneficiază doar de mai puțin de 50% finanțare publică, cum se poate remarca în **Figura nr. 2**.

Din analiza **Figurii nr. 2**, se constată că pentru acoperirea necesităților de finanțare, cea mai importantă sursă de venit, pe lângă finanțarea guvernamentală, este reprezentată de taxele de școlarizare, a căror variație poate afecta considerabil structura financiară a unei universități și, implicit, modul de atingere a obiectivelor strategice propuse de management (Estermann, Pruvot și Kulik, 2015).

La nivel național, prevederile legislative devin restrictive când execuția bugetară a veniturilor pe ultimii doi ani impune limite în elaborarea proiectului de buget. În situația în care gradul de realizare a veniturilor proprii programate în bugetele instituțiilor publice în ultimii doi ani este mai mic de 97% pe fiecare an, aceste instituții fundamentează veniturile proprii pentru anul bugetar pentru care se elaborează proiectul de buget cel mult la nivelul realizărilor din anul precedent anului curent, conform prevederilor Legii nr. 500/2002 privind finanțele publice.

Figura nr. 2. Media veniturilor în universitățile publice din Europa

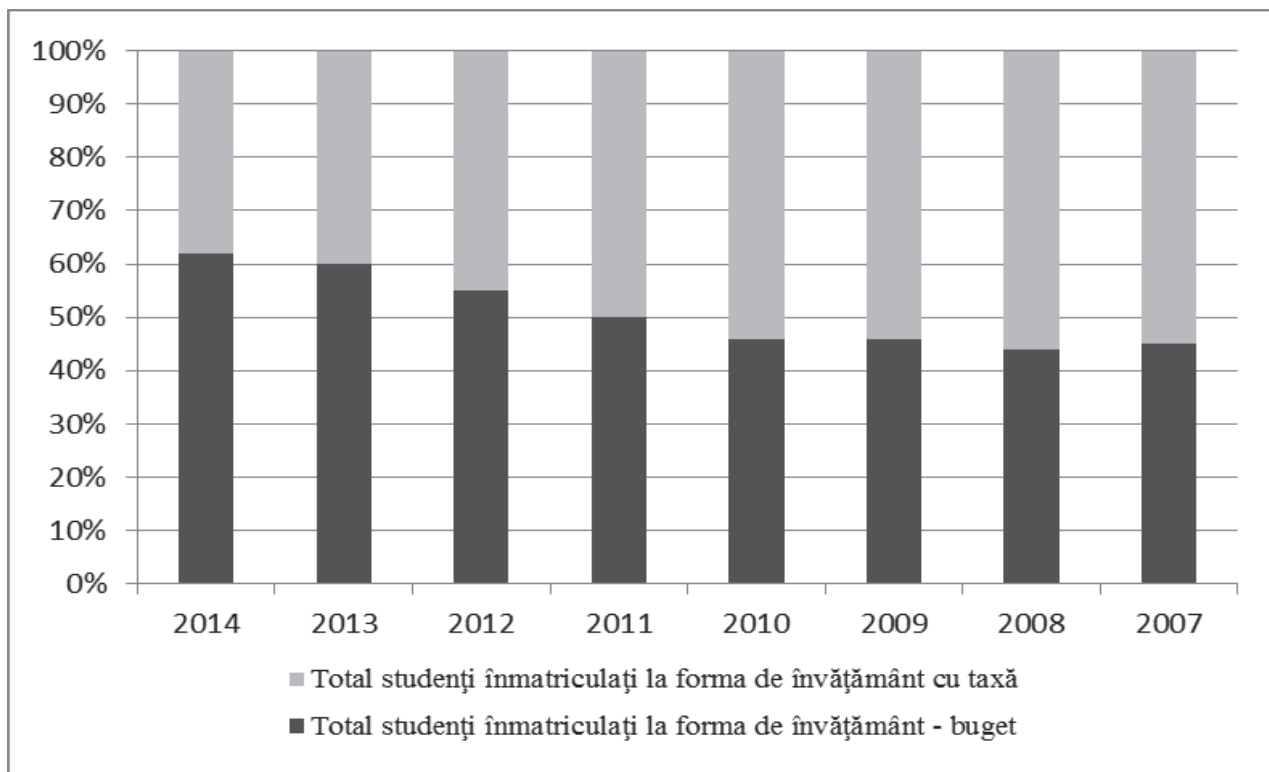


Sursa: Estermann, Bennetot și Kulik, 2015.

O dificultate sporită în privința fundamentării bugetului o constituie diminuarea populației studenților la unele programe de studii, situație care le face nesustenabile. Pe de altă parte, standardele naționale de calitate impun universităților crearea de provizioane care să asigure finalizarea studiilor sau

programelor aflate în dificultate. În raportul elaborat de Ministerul Educației Naționale (2016) se menționează faptul că asistăm la o scădere semnificativă a numărului studenților în regim cu taxă, înmatriculați la nivelul universităților, aspect prezentat grafic în Figura nr. 3.

Figura nr. 3. Ponderea studenților cu taxă în România



Sursa: Ministerul Educației Naționale, 2016

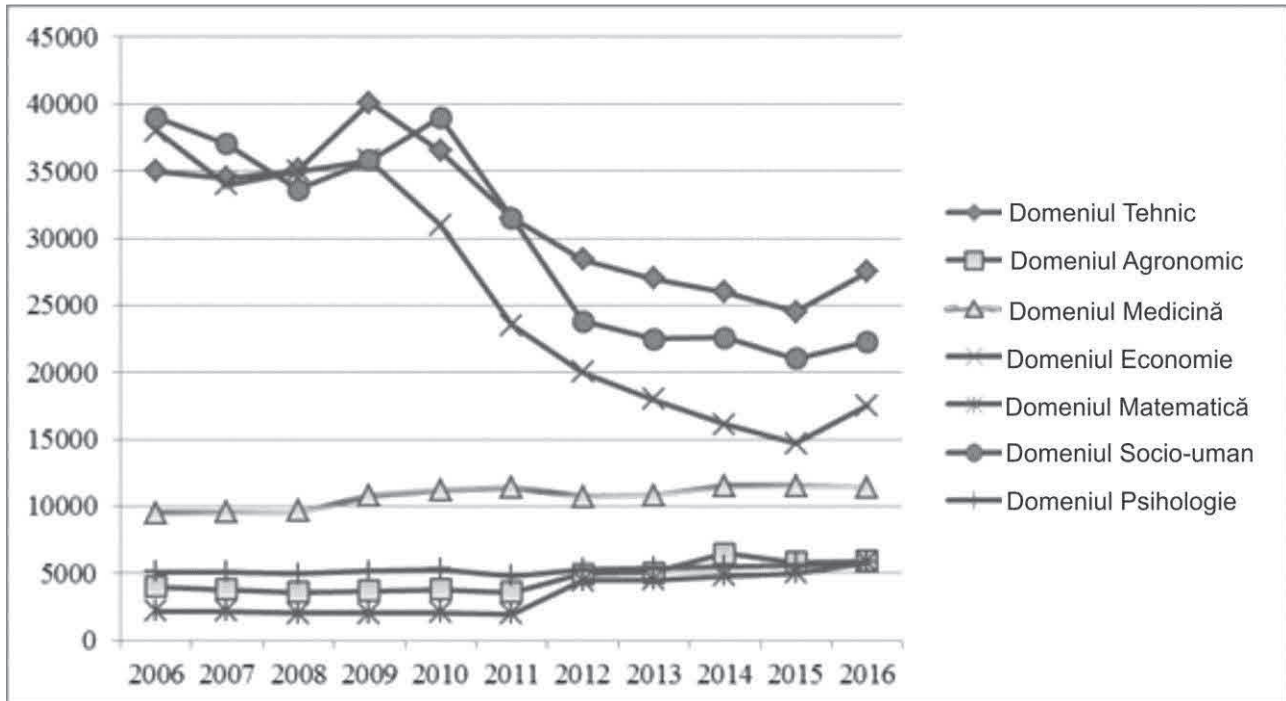
Reducerea numărului studenților în regim cu taxă duce implicit la scăderea veniturilor obținute de universități din surse extrabugetare.

În raportul UEFISCDI – CNFIS (2016) este prezentată evoluția înmatriculărilor cu taxă la nivelul învățământului superior pe domenii de studii pentru perioada 2006–2015. Se constată un declin puternic al înmatriculărilor cu taxă în ultimii ani, cu o ușoară redresare la nivelul anului 2015. Apogeul înmatriculărilor a fost atins în toate domeniile în 2009, după care evoluția înmatriculărilor a fost puternic descrescătoare din cauza crizei economice. A se vedea în acest sens datele prezentate în **Figura nr. 4**. UEFISCDI – CNFIS (2016) identifică următoarele surse suplimentare de finanțare a instituțiilor de învățământ superior: extinderea recrutării de studenți din străinătate, finanțarea de către mediul economic privat interesat să susțină unele programe de studii universitare și finanțarea europeană.

Cu privire la factorul finanțare, instrument puternic de monitorizare a structurii academice, sunt cunoscute două situații: prima – în care statul acceptă cu precădere dezvoltarea structurilor universitare diversificate, comprehensive, ceea ce atrage după sine subvenții reduse și, a doua, – în care statul subvenționează învățământul concepând programe de finanțare în măsură să stimuleze universitățile performante (Stanciu, 2013). Acest tablou aduce în discuția publică tema ierarhizării universităților.

O cale de menținere a sustenabilității unei universități poate fi și renunțarea la programele neperformante, aspect care la prima vedere înseamnă reducerea finanțării de bază. Cu toate acestea redresarea se poate obține prin abordarea unor politici de marketing educațional profesionist, în măsură să ducă la creșterea numărului de candidați pentru programele de studii cu adevărat atractive.

Figura nr. 4. Evoluția înmatriculărilor în perioada 2009-2015



Sursa: UEFISCDI – CNFIS, 2016

Concluzii

Menținerea echilibrului dintre responsabilitatea publică și autonomia instituțională asumată de conducerea universităților se poate obține prin corelarea în regim dinamic a oportunităților de dezvoltare, a identificării resurselor de finanțare necesare și prin stabilirea obiectivelor în vederea obținerii de performanțe înalte în plan academic.

Instabilitatea financiară instituțională, care poate fi generată de dependența față de o resursă unică de finanțare la nivelul instituțiilor publice de învățământ

superior – ea însăși resursă variabilă în funcție de context – poate fi contracarată de diversificarea surselor de venit atât prin atragerea de fonduri externe, dar și prin dezvoltarea activităților interne care pot genera resurse financiare. Acest aspect poate constitui o adevărată provocare pentru managementul instituției, dar și o creștere a competitivității pe plan local și internațional.

În concluzie, atragerea resurselor extrabugetare de finanțare pentru dezvoltarea pe termen lung se transformă la nivelul universității în obiectiv strategic de prim rang.

BIBLIOGRAFIE

1. Estermann, T. și Bennetot Pruvot, E. (2011), *European universities diversifying income streams*, Brussels, EUA, pp. 31-32.
2. Estermann, T., Bennetot Pruvot, E. și Claeys-Kulik, A. (2015), *DEFINE interim report: designing strategies for efficient funding of higher education in Europe*, Brussels, EUA, p. 7.
3. Estermann, T. și Bennetot Pruvot, E. (2015), *University leaders' perspectives – governance and funding*, Brussels, EUA, p. 3.
4. Gibson, A. și Endowed, H. (2009), *Budgeting in higher education. Education department of the general conference of seventh-day adventists*, Silver Spring, MD 20904, p. 12.

5. Guțu, A. (2008), *Universitatea europeană și noile provocări la început de mileniu*. În: Dimensiuni manageriale în activitatea instituției info-bibliotecare: concepte, experiențe, orientări. Chișinău, ULIM, 2008. pp. 7-18
6. Jongblo, B. (2010), *Funding higher education: A view across Europe*, ESMU, European Centre for Strategic Management of Universities, disponibil la <http://www.highereducationmanagement.eu/>, accesat pe 15.04.2017.
7. Moșteanu, T., Vuță, M. și Emilia, C. (2002), *Buget și trezorerie publică*, Ed. Tribuna Economică, București.
8. Rabin, J. (1992), *Handbook of public budgeting*, Ed. Marcel Dekker, New York, pp. 10-11.
9. Rubin, I.S. (2016), *The politics of public budgeting getting and spending, borrowing and balancing*, SAGE Publications, SUA, p. 2.
10. Stanciu, Șt. (2013), *Universitatea antreprenorială*, Editura Tritonic, București, p. 43.
11. Stancu, I., Bodea, C., Comănicu, C., Dobre, E. și Cocriș, V. (2011), *Managementul resurselor financiare în învățământul superior*, Ediție online, disponibil la <http://uefiscdi.gov.ro>, pp. 28-29, accesat pe 15.04.2017.
12. Teixeira, P., Biscaia, R. și Rocha, V. (2014), *Competition and performance in European higher education: The role of funding instruments*, *Páginas de Educación*, vol 7, no. 2, pp. 61-80.
13. Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, Art. 282.
14. Legea educației naționale nr. 1/2011, Art. 222 alin.6.
15. UEFISCDI – CNFIS (2016), *Raport public anual – 2015. Starea finanțării învățământului superior și măsurile de optimizare ce se impun*, disponibil la http://www.cnfis.ro/wp-content/uploads/2013/02/Raport_Public_CNFIS-2015.pdf, accesat pe 15.04.2017.
16. Ministerul Educației Naționale (2016), *Raport privind starea învățământului superior în România – 2015*, disponibil la <https://www.edu.ro/>, accesat pe 15.04.2017.