



**IPRE**

Institutul pentru Politici  
și Reforme Europene  
ipre.md

Proiectul „Audieri publice pentru Chișinău 2.0”

Sectorul de intervenție: Reforma Administrației Publice

## Analiză de politici publice (proiect)

# Gestionarea transparentă a resurselor financiare bugetare și extra- bugetare în grădinițele din mun. Chișinău

Autor: Iulian Groza

### AUDIERI PUBLICE PENTRU CHIȘINĂU

## REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

#pentruChisinau  
[www.ipre.md](http://www.ipre.md)



*Această publicație este realizată în cadrul Proiectului „Audieri Publice pentru Chișinău” implementat în cadrul unui grant oferit de Fundația pentru o Societate Deschisă (FOSI) în cooperare cu Programul Open Society Eurasia Program. Opiniile exprimate în cadrul publicației aparțin autorului.*



## CUPRINS:

<b>SUMAR EXECUTIV</b>	<b>3</b>
<b>METODOLOGIA</b>	<b>8</b>
<b>I. ANALIZA DOMENIULUI DE INTERVENȚIE - CADRUL LEGAL, INSTITUȚIONAL ȘI BUGETAR AL EDUCAȚIEI PREȘCOLARE DIN MUN. CHIȘINĂU</b>	<b>9</b>
1.1. CONTEXT GENERAL	9
1.2. SISTEMUL INSTITUȚIILOR DE EDUCAȚIE TIMPURIE DIN MUN. CHIȘINĂU	10
INSTITUȚIILE DE EDUCAȚIE TIMPURIE DIN MUN. CHIȘINPU	11
1.3. CADRUL BUGETAR NAȚIONAL AL SISTEMULUI DE EDUCAȚIE	12
FORMULA COST STANDARD PER ELEV/COPII	12
PACHETULUI STANDARD AL SERVICIILOR EDUCAȚIONALE	14
1.4. BUGETUL INSTITUȚIILOR DE EDUCAȚIE TIMPURIE DIN MUN. CHIȘINĂU	15
ALOCAȚIILE DE LA BUGETUL DE STAT PENTRU EDUCAȚIE	15
PONDEREA CONTRIBUȚIEI INDIRECTĂ A PĂRINȚILOR LA BUGETUL EDUCAȚIEI	15
ALOCAȚIILE BUGETARE PENTRU GRĂDINIȚELE DIN MUN. CHIȘINĂU	15
EXECUTAREA BUGETULUI	16
STRUCTURA CHELTUIELILOR BUGETARE PENTRU GRĂDINIȚELE DIN MUN. CHIȘINĂU	17
CHELTUIELILE MEDII ANUALE PER COPIL	18
TAXA PENTRU ALIMENTAȚIE	18
DONAȚII (FORMALE ȘI PLĂȚI NEFORMALE)	19
1.5. PARTICIPAREA PĂRINȚILOR ÎN ACTIVITATEA IET-URILOR	22
CONSILIUL ADMINISTRATIV	22
COMITETUL DE PĂRINȚI AL GRUPEI ȘI CONSILIUL REPREZENTATIV AL PĂRINȚILOR	23
ASOCIAȚIILE PĂRINTEȘTI ȘI COLABORAREA ACESTORA CU ADMINISTRAȚIA GRĂDINIȚEI	24
<b>II. PROBLEMELE IDENTIFICATE ÎN CADRUL ACTUAL DE POLITICI</b>	<b>28</b>
2.1. ALOCAȚII BUGETARE INSUFICIENTE VS EFICIENȚA REDUSĂ ÎN PLANIFICAREA ȘI GESTIONAREA BUGETELOR INSTITUȚIILOR DE EDUCAȚIE TIMPURIE DIN MUN. CHIȘINĂU	28
2.2. TRANSPARENȚA REDUSĂ PRIVIND ACTIVITATEA FINANCIARĂ CU PRIVIRE LA DONAȚIILE ȘI ALTE PLĂȚI NEFORMALE OFERITE DE PĂRINȚI DIRECT SAU INDIRECT PRIN INTERMEDIUL ASOCIAȚIILOR PĂRINTEȘTI	30
<b>III. CONCLUZII</b>	<b>32</b>
<b>IV. RECOMANDĂRI DE POLITICI PUBLICE</b>	<b>33</b>
4.1. REVIZUIREA MODULUI DE PLANIFICARE ȘI GESTIONARE A BUGETELOR INSTITUȚIILOR DE EDUCAȚIE TIMPURIE	33
4.2. DIMINUAREA FENOMENULUI CONTRIBUȚIILOR NEFORMALE:	34
<b>ANEXA 1</b>	<b>36</b>



## SUMAR EXECUTIV

Angajamentul statutului de asigura învățământul gratuit trebuie privit prin prisma limitelor de finanțare de la buget de stat și de la bugetelor publice locale care acoperă necesitățile unui pachet standard de servicii educaționale în baza principiului banul urmează copilul.

În anul 2018, alocările de la bugetul de stat destinate educației reprezintă 10,429 mlrd. MDL dintre care bugetul instituțiilor de educație timpurie este de 2.763 mlrd. MDL. Ponderea bugetului educației la nivel național este de 6.5% din PIB sau 16,9% din totalul alocațiilor din bugetul de stat. Pentru comparație, bugetul pentru educație este de aproximativ 16 ori mai mare decât bugetul pentru apărarea națională, 8 ori mai mare decât bugetul pentru cultură, tineret și sport și de 2,5 ori mai mare decât bugetul destinat ordinii publice și securității naționale;

Bugetul mun. Chișinău destinat educației pentru anul 2018 este de 2,015.122 mlrd. MDL, dintre care 84% sau adică 1,686.919 mlrd. MDL reprezintă transferurile de la bugetul de stat cu destinație specială. Restul alocațiilor sunt acoperite din contribuțiile locale ale mun. Chișinău.

Ponderea cheltuielilor planificate pentru educației în bugetul municipiului Chișinău reprezintă 49,77% din totalul de 4,049.9 mlrd. MDL. Totodată, cheltuielile planificate în anul 2018 pentru instituțiile de educație timpurie reprezintă 724,302.7 mln. MDL sau 35,94% din bugetul mun. Chișinău destinat educației. Adicional, pe parcursul anului 2018 bugetul municipal, include alocații în valoare de 21.750,6 mln. MDL pentru realizarea reparațiilor capitale a 71 de instituții de educație timpurie.

Suma medie anuală a cheltuielilor per copil din bugetul național și local per copil în mun. Chișinău pentru anul 2018 este de 19,108 MDL, ceea ce este aproximativ egal cu suma medie a cheltuielilor pe țară.

Analizând structura bugetului destinat instituțiilor de educație timpurie, constatăm că majoritatea cheltuielilor sunt direcționate pentru salarizarea personalului de conducere, didactic și de suport din cadrul instituțiilor (57%). cheltuielile pentru alimentația copiilor reprezintă aproximativ 21%, costurile administrative - 17%, cheltuielile de capital - 3%, iar restul - 2% sunt alte cheltuieli legate de sanitație, material de uz casnic inventar.

Contribuția obligatorie anuală a părinților la bugetele grădinițelor prin intermediul taxelor pe alimentație este în mediu de 1453.4 MDL per copil/an sau în mediu câte 130 MDL copil/luna. Volumul total estimat al contribuțiilor obligatorii ale părinților fiind de aproximativ 46,827 mln. MDL.

Totodată, suma totală estimată a donațiilor și plăților neformale din partea părinților per copil la nivelul mun. Chișinău este de aproximativ de 495 MDL/lunar sau 5,445 MDL/anual. Respectiv, părinții din mun. Chișinău contribuie anual în total cu aproximativ 184,474,360 mln. MDL cu 25,5% suplimentar la bugetul anual destinat instituțiilor de educație timpurie din mun. Chișinău.

În cadrul sondajului de opinie realizat în contextul actualei analize, 94,9% din părinții au confirmat că oferă contribuții adiționale, 87,2% din părinți au menționat că oferă donații în numerar, iar 73,6% din părinți au recunoscut nu au primit un document confirmativ pentru donațiile oferite.

În același timp, 38,9% din părinți chestionați în sondajul de opinie realizat în contextul prezentei analize spun că oferă contribuții adiționale prin intermediul cotizațiilor în cadrul Asociațiilor Părintești, iar restul menționează că le adună în cadrul așa-numitului fond al grupei sau al grădiniței.

Analizând destinația contribuțiilor financiare ale părinților, constatăm că în mediu 49%-67% din donațiile și plățile neformale ale părinților sunt orientate spre:

- (1) acoperirea costurilor de reparație;
- (2) procurarea produselor de sanitație și a materialului didactic și
- (3) remunerarea personalului didactic și de suport.

Prezenta analiză de politici publice vizează modul de **gestionare a resurselor financiare bugetare și extra-bugetare instituțiile de educație timpurie din mun. Chișinău.**



**Actorii vizați și beneficiarii** propunerii sunt:

- 160 de IET-uri din mun. Chișinău;
- Directorii, personalul didactic și de suport al IET-urilor;
- Părinții și copii lor care frecventează IET-urile;
- Asociațiile părintești;
- Direcția Generală de Educație, Cultură Tineret și Sport (DGECTS) și DETS-urile de sector;
- Primăria și Consiliul Municipal al mun. Chișinău;
- Ministerul Educației, Culturii și Cercetării (MECC);
- Guvernul Republicii Moldova.

**Sistemul instituțiilor de educație timpurie din mun. Chișinău este afectat de mai multe probleme care în principal se datorează la doi factori cheie:** (1) resurse bugetare insuficiente și (2) eficiența și transparența redusă a modului de planificare și gestionare a resurselor financiare bugetare și extra-bugetare destinate învățământului preșcolar. Acești factori la rândul său generează iminența identificării unor resurse suplimentare.

**Ipoteza autorului** este că mărirea alocațiilor bugetare raportate la necesitățile reale și ajustate din sistemul de educație, fără a revizui modul de planificare și gestionare a acestora, precum și cel de raportare a cheltuielilor, eforturile de prevenire și combatere a fenomenului plăților neformale cu toate consecințele sale nu se vor solda cu succes.

În conformitate cu Codul Educației, **necesitățile adiționale, precum și serviciile opționale** în domeniul educației în afara pachetului standard, **pot fi acoperite prin intermediul granturilor** din programe de asistență externă sau **a contribuțiilor obligatorii și donații ale părinților sau a reprezentanților legali**, care de asemenea sunt responsabili și pot participa în educația copiilor, dar și la crearea unor condiții mai bune pentru dezvoltarea acestora.

**În prezent, unica obligație legală a părinților este de a contribui la finanțarea normei minime de alimentare a copiilor**, care la moment reprezintă 50% din costul normei financiare pentru alimentație per copil de la bugetul de stat aprobată de Guvernul Republicii Moldova. **Donațiile prin activități filantropice și de sponsorizare** este o altă formă de participare cu contribuții financiare la dezvoltarea instituției de învățământ prin activități.

La nivelul mun. Chișinău o parte considerabilă a surselor extra-bugetare provin din **contribuții financiare ale părinților sub forma donațiilor voluntare și într-o măsură mai mare prin plăți neformale oferite în cadrul grădinițelor direct sau indirect prin intermediul Asociațiilor părinților**. Regimul plăților neformale este caracterizat prin semne ale conflictului de interese între conducerea asociației și personalul didactic/de conducere și printr-un nivel redus de transparență a fondurilor administrate.

În pofida acțiunilor de reglementare și de prevenire din partea autorităților publice centrale și locale, în fenomenul plăților neformale în cadrul instituțiilor de educație timpurie din mun. Chișinău rămîne una din provocările principale.

Aceasta la rândul său contribuie la creșterea nemulțumirii și totodată scăderea gradului de acceptabilitate a donațiilor formale din partea părinților. Mai mult ca atât, acest fenomen afectează imaginea și integritatea sistemului de educație, creând o percepție generală de abuzuri în administrarea contribuțiilor financiare ale părinților. Aceste abuzuri se manifestă atât prin gestionarea netransparentă a fondurilor colectate, cât și violarea caracterului benevol al donațiilor, fiind atestate numeroase cazuri în care unii părinți sînt impuși să facă donații sau plăți neformale de teama ca copilul lor să nu fie discriminat.

Prin urmare, **lipsa unui regim efectiv de evidență și control al regimului donațiilor, transparența redusă** cu privire la gestionarea fondurilor colectate din partea asociațiilor de părinți, **lipsa unui mecanism funcțional și transparent de informare reciprocă** între instituția educațională și asociațiile de părinți cu privire la necesitățile și cheltuielile efectuate în cadrul instituției respective, **sunt printre principalele motive care perpetuează fenomenului plăților neformale.**



Analiza contextului general al modului de formare și gestionare a surselor financiare bugetare pentru sistemul educației în Republica Moldova, indică asupra faptului că spre deosebire de instituțiile pre-universitare, în **cazul instituțiilor preșcolare la moment nu există o formulă standard de calcul per copil** și în consecință directorii instituțiilor educațiilor timpurii nu au posibilitatea de a alege să devină gestionari secundari a bugetelor. Directorii instituțiilor de educație timpurie la moment pot doar participa în procesul de planificare, administrare și gestionare a resurselor financiare dedicate instituțiilor de învățământ preșcolar. Aceste funcții la moment sunt asigurate în totalitate de Direcțiile de educație de sector (DETS).

Fără a subestima necesitatea identificării soluțiilor bugetare pentru creșterea alocațiilor de la stat pentru sistemul educație, în prezentul document, am analizat în ce măsură insuficiența resurselor financiare este cauzată de modul de planificare și gestionare ineficientă a alocațiilor bugetare existente pentru educație.

## RECOMANDĂRI DE POLITICI PUBLICE:

### I. Revizuirea modului de planificare și gestionare a bugetelor instituțiilor de educație timpurie

1. Creșterea rolului și a responsabilității directorilor grădinițelor în administrarea resurselor bugetare și extra-bugetare prin implementarea treptată a sistemului de autonomie financiară în instituțiile de educație timpurii din mun. Chișinău:
  - (a) Avansarea de către Guvernul Republicii Moldova a procesului de aprobare a formulei standard de calcul a costului per copil pe parcursul anului 2018 ar fi una din precondițiile principale pentru implementarea autonomiei financiare în grădinițe
  - (b) Pilotarea sistemului de autogestiune financiară în mun. Chișinău după elaborarea unor criterii de selecție a instituțiilor de pilotare (ex. sectorul/districtul școlar, numărul copiilor, bugetele instituției, interesul directorilor de a participa în procesul de pilotare).
  - (c) Implementarea unui program de instruire în domeniul managementului instituțional și financiar.

*NOTĂ: Implementarea acestei recomandări necesită o evaluare a capacităților instituționale și funcționale ale suplimentară care ar viza DEST-urilor și a instituțiilor de educație timpurie pentru a permite implementarea etapizată a sistemului de autonomie financiară în învățământul preșcolar care ar viza în special fezabilitatea:*

- *Revizuirii statelor de personal pentru IET-uri din mun. în vederea angajării unui Director-adjunct responsabil pentru activitatea didactică<sup>1</sup>.*
  - *Revizuirii sistemului de contabilitate centralizată pentru IET-uri prin crearea condițiilor de angajare contabililor direct de către administrația grădinițelor. Un contabilul ar putea fi angajat prin cumul în mediu în 4 grădinițe<sup>2</sup>.*
2. Creșterea rolului părinților și altor părți interesate în organele colegiale interne ale instituțiilor, în special în cadrul Consiliilor de administrare.
  3. Prioritizarea și planificarea cheltuielilor în cadrul instituțiilor de educație timpurie pentru o perioadă pe termen scurt, mediu și lung (până la 10 ani) prin:

<sup>1</sup> NOTĂ: Angajarea unui Director Adjunct ar presupune prevederea în mediu a unui buget estimat de 60-90 mln. MDL/anual. Pentru prima perioada funcțiile de Director-Adjunct ar putea fi atribuite Metodistului.

<sup>2</sup> NOTĂ: În total pentru cele 160 de instituții timpurii va fi nevoie de angajat aproximativ 40 de contabili. În prezent în cadrul DETS-urilor de sector activează 383 de contabili cu un salariu mediu de 2500 – 3000 MDL/lunar (aproximativ 13,7 mln MDL/anual). Astfel, majoritatea contabililor ar putea fi angajați din cadrul DETS-urilor de sector. Aceasta va contribui la (1) creșterea remunerărilor pentru contabili în mediu de 10,000 – 12,000 mdl/lunar (aproximativ 5,3 mln MDL/anual) și (2) la optimizarea numărului contabililor care la moment activează în cadrul DETS-urilor.



- (a) Efectuarea de către DGECTS și DETS a unei inventarieri sistematice pentru cartarea necesităților în cadrul instituțiilor de educație timpurie din mun. Chișinău, reieșind din graficul de uzură a inventarului, cu sursa finanțării ulterior identificată;
  - (b) Elaborarea unui Plan de dezvoltare instituțională pe termen scurt, mediu și lung a instituțiilor de educație timpurie din mun. Chișinău.
4. Creșterea transparenței bugetare și a cheltuielilor efectuate din surse bugetare și extra-bugetare ale grădinițelor prin:
- (a) publicarea bugetelor și rapoartelor financiare ale grădinițelor și ale Asociațiilor Părintești pe o platformă unică online pe aceeași platformă web pe care se publică rapoartele și bugetele grădinițelor i.e. [www.egradinita.md](http://www.egradinita.md) și
  - (b) includerea angajamentului de publicare a bugetelor și rapoartelor financiare ale Asociațiilor Părintești urmează a fi inclus în Acordurile de cooperare între instituția preșcolară și asociația de părinți.
5. Optimizarea cheltuielilor și respectiv creșterea eficienței în planificarea și gestionarea resurselor bugetare destinate învățământului preșcolar din mun. Chișinău prin:
- (a) Reducerea programului de activitate al IET-urilor de la 12 ore 10,5 ore, ceea ce va contribui la optimizarea cheltuielilor pentru alimentație și de personal. Introducerea conceptului de Grupe de serviciu pentru copii care rămân în afara programului 10,5 ore.
  - (b) Externalizarea serviciilor din cadrul grădinițelor (de ex. spălătoriile, servicii de reparații și mentenanță).
  - (c) Arondarea grădinițelor mai mici cu instituțiile de educație timpurie mai mare, ceea ce va permite optimizarea cheltuielilor de personal și reorientarea economiilor pentru oferirea sporurilor salariale pentru personalul de conducere, personalul didactic și de suport.
6. Extinderea listei pachetului standard al serviciilor educaționale opționale care ar putea fi acoperite din contribuțiile părinților, eventual prin:
- (a) Examinarea oportunității de a prevedea în lista serviciilor opționale adiționale care ar putea fi acoperite de părinți prin donații, în special care nu sunt acoperite din sursele bugetare adică a (1) materialelor didactice și (2) reparațiile curente;
  - (b) Evaluarea oportunității de a include în lista serviciilor opționale remunerarea lucrului suplimentar al educatorilor pentru servicii suplimentare educaționale în afara programului educațional în cadrul grădinițelor.

## II. Diminuarea fenomenului contribuțiilor neformale:

7. Încurajarea Asociațiilor părintești create pe lângă instituțiile de educație timpurie să se înregistreze pe platforma guvernamentală a serviciilor de plăți electronice MPay pe platforma „Contribuții pentru asociații sau fundații de părinți”.
8. Includerea unui sub-modul nou „Donații pentru grădinițe” pe platforma guvernamentală a serviciilor de plăți electronice MPay adițional la modulul „Taxe pentru grădinițe”:
  - Includerea modulului „Donații pentru grădinițe” va crea premise pentru reducerea donațiilor în numerar, precum și va oferi posibilitatea pentru diminuarea plăților informale;
  - Respectiv donațiile vor ajunge direct în sub-contul trezorial al instituției și va exclude necesitatea eliberării bonului fiscal sau a altor documente confirmative;
  - Donațiile transferate prin intermediul serviciului MPay și respectiv va îmbunătăți procesul de evidența fiscală și contabilă a contribuțiilor părinților;
9. Implementarea mecanismului de deduceri a donațiilor efectuate de persoane fizice (părinți) în favoarea instituțiilor publice de educație timpurie prin:
  - Modificarea Articolului 36 din Codului fiscal al Republicii Moldova în vederea introducerii persoanelor fizice în calitate de subiecți ai deducerilor donațiilor efectuate în favoarea instituțiilor publice (respectiv și instituțiile de educație timpurie de stat). La moment doar



agenții economici rezidenți au dreptul la deduceri a donațiilor oferite autorităților publice și instituțiilor publice până la 5% din venitul impozabil.

- Includerea în Declarația impozitului pe venit pentru persoanele fizice a rubricii „donații pentru instituții publice”.

*NOTĂ: Cuantumul mediu estimat în prezenta analiză al donațiilor și plăților neformale oferite de părinți pe parcursul anului este de aproximativ 5,445 MDL/anual. Respectiv includerea posibilității de deducere a donațiilor efectuate instituțiilor de educație timpurie va oferi părinților și altor persoane fizice dreptul de deducere totală sau parțială a donațiile efectuate din impozitul de venit în afara scutirilor fiscale anuale.*

10. Asigurarea evidenței contabile la nivelul instituției de educație timpurie, nu doar al bunurilor donate, dar și nemijlocit a donațiilor oferite de părinți în mod direct cât și indirect prin intermediul Asociațiilor părintești;
11. Stabilirea unui mecanism funcțional de control intern și extern cu privire la modul de administrare a resurselor financiare extra-bugetare în cadrul grădinițelor prin:
  - Instituirea de către primăria mun. Chișinău a unui Grup de observatori format din părinți care să desfășoare activități de monitorizare și control a proceselor de achiziții publice și a calității serviciilor oferite în cadrul instituțiilor de educație timpurie.
  - Includerea obligației de efectuare a auditului intern și extern periodic în cadrul Asociațiilor de părinți care activează în cadrul grădinițelor,
  - Evaluarea și monitorizarea funcției de control a modului de valorificare a surselor bugetare de către Consiliile de Administrație a grădinițelor;
12. Fortificarea mecanismelor de democrație internă și participare la luarea deciziilor din cadrul asociațiilor părintești.
13. Asigurarea implementării prevederilor Codului de etică al cadrelor didactice pentru demotivarea cadrelor didactice și a administrației grădinițelor în colectarea și gestionarea plăților neformale, respectarea regimurilor conflictului de interese, incompatibilități, restricții și limitări.
14. Informarea și educarea rezilienței conducătorilor și cadrelor pedagogice la acte de corupție prin instruire, campanii de informare în masă.



## METODOLOGIA

În procesul realizării analizei date autorul s-a condus de cadrul legal primar și secundar în vigoare care vizează sistemul educației al Republicii Moldova și în special instituțiile de educație timpurie, precum și actele emise de instituțiile Primăriei mun. Chișinău și ale Consiliului municipal (Anexa 1).

Autorul a consultat de asemenea documentele și rapoartele relevante ale autorităților publice centrale (MECC, Ministerul Finanțelor) și locale (Consiliului mun. Chișinău, DGECTS), analizele și rapoartele publicate de Banca Mondială și UNICEF în domeniul educației timpurii, analizele și sondajele de opinie realizate de organizațiile societății civile (Alianței Anticorupție, IPP, CREDO, CAER, AO „Părinții Solidari”) cu privire la fenomenul plăților informale și activității asociațiilor părinților.

Pentru evaluarea percepțiilor părinților și a directorilor cu privire la modul de gestionare a resurselor financiare în instituțiile educaționale din mun. Chișinău, autorul a realizat **două sondaje de opinii online în perioada 17 mai – 1 iunie 2018**, la care au participat 35 de directori<sup>3</sup> și 296 de părinți<sup>4</sup>.

Mai mult ca atât în perioada **15 iunie – 28 iunie 2018** autorul a realizat **interviuri** cu reprezentanții Ministerului Educației, Culturii și Cercetării, funcționari ai Primăriei mun. Chișinău și a DGECTS a Consiliului mun. Chișinău.

Pe data de **6 iulie 2018** cu suportul DGECTS a fost organizată o **masă rotundă cu participarea directorilor instituțiilor de educație timpurie din mun. Chișinău**. De asemenea, pe data de **23 iulie 2018** a fost organizată o **reuniune cu participarea experților recenzenți din partea societății civile**.

---

<sup>3</sup> Răspunsurile la Sondajul de opinie pentru Directori:  
[https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSeLZJ\\_uIQRuqiRmAaa\\_CyBURUzygWC11ucVczW2H6gStVDWg/closedform](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSeLZJ_uIQRuqiRmAaa_CyBURUzygWC11ucVczW2H6gStVDWg/closedform)

<sup>4</sup> Răspunsurile la Sondaj de opinie pentru Părinți:  
[https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSc2M3EOGtFM\\_b\\_pq3VKxdL\\_4KIGUIUSNyc-7nQlaZyO1c5Qzg/closedform](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSc2M3EOGtFM_b_pq3VKxdL_4KIGUIUSNyc-7nQlaZyO1c5Qzg/closedform)





## I. ANALIZA DOMENIULUI DE INTERVENȚIE - CADRUL LEGAL, INSTITUȚIONAL ȘI BUGETAR AL EDUCAȚIEI PREȘCOLARE DIN MUN. CHIȘINĂU

### 1.1. CONTEXT GENERAL

Codul Educației al Republicii Moldova stabilește că sistemul de învățământ general în Republica Moldova este organizat pe 3 niveluri în conformitate cu Clasificarea Internațională Standard a Educației (ISCED–2011) și anume:

- Nivelul 0 – educația timpurie care include educația ante-preșcolară și învățământul preșcolar
- Nivelul 1 – învățământul primar
- Nivelul 2 – învățământul secundar (ciclul I) gimnazial
- Nivelul 3 – care include învățământul secundar (ciclul II) liceal și învățământul profesional tehnic secundar

Instituțiile publice de educație timpurie și de învățământ extrașcolar sunt înființate, reorganizate și lichidate de APL-urile de nivelul întâi. Iar instituțiile publice de învățământ general primar și secundar sânt înființate, reorganizate și lichidate de APL-urile de nivelul al doilea. APL-urile au obligația de a asigura buna funcționare a instituțiilor de învățământ general în conformitate cu regulamentele și standardele aprobate de Guvern și MECC. APL-urile fondatoare sunt obligate să stabilească districte școlare pentru fiecare instituție publice de învățământ preșcolar, primar și/sau gimnazial.

**Managementul sistemului de învățământ se realizează în trei niveluri:**

- *național* de către Ministerul Educației, Culturii și Cercetării (MECC),
- *local* de către direcțiile de învățământ a autorităților administrației publice locale de nivelul doi în baza regulamentului tip aprobat de Guvern și
- *instituțional* de către instituțiile de învățământ în baza regulamentului tip aprobat de MECC. Managementul calității în cadrul învățământului general este asigurat la nivel național de MECC și Agenția Națională de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare, la nivel local de direcțiile de învățământ din cadrul APL de nivelul doi, la nivel instituțional de managerii instituțiilor de învățământ general.

Domeniul de intervenție al prezentei politici publice vizează instituțiile de educație timpurie din mun. Chișinău (*în continuare IET*). În conformitate cu Codul Educației al Republicii Moldova, educația timpurie include două cicluri și anume:

- **educația ante-preșcolară** pentru copii cu vârsta pînă la 3 ani, care se realizează în familie, aceasta beneficiind de finanțare de la bugetul public național conform legislației în vigoare. La solicitarea părinților, autoritățile administrației publice locale pot organiza educația ante-preșcolară în cadrul creșelor sau grupelor creșe în cadrul grădinițelor de la 2 ani.
- **învățământul preșcolar** pentru copii cu vârsta de la 3 la 6 (7) ani, care se desfășoară în grădinițe și școli-grădinițe.

Autoritățile administrației publice locale (APL) de nivelul 1 și 2 în limitele competențelor stabilite de lege, administrează, monitorizează, evaluează activitatea IET, asigurând funcționarea rețelei instituțiilor în baza indicatorilor de eficacitate, eficiență și performanță. APL-urile pot contribui la finanțarea și dezvoltarea bazei materiale a IET din teritoriul administrat. De asemenea, APL-urile asigură, împreună cu părinții, înscrierea copiilor în IET.



## 1.2. SISTEMUL INSTITUȚIILOR DE EDUCAȚIE TIMPURIE DIN MUN. CHIȘINĂU

Autoritatea competentă de realizare a politicii de învățământ general, inclusiv preșcolar în mun. Chișinău este **Direcția Generală de Educație, Cultură, Tineret și Sport (DGECTS)**. DGECTS este o subdiviziune a Consiliului municipal Chișinău, condusă de un Consiliu de Administrație, Consiliul Consultativ și Șeful Direcției numit pe un termen de 4 ani de Primarul General al mun. Chișinău în rezultatul unui concurs public organizat în modul stabilit de Ministerului Educației, Culturii și Cercetării (MECC). Șeful DGECTS asigură executarea prevederilor legislației în domeniul educației, a hotărârilor și dispozițiilor MECC și cele ale autorităților reprezentative ale mun. Chișinău. DGECTS își desfășoară activitatea în baza prevederilor Codului Educației, actelor-normative aprobate de Guvern, deciziile și ordinele MECC, deciziile Consiliului Mun. Chișinău și în special a Regulamentului DGECTS aprobat prin Decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 2/4 din 27.02.2010

DGECTS gestionează inclusiv activitatea celor cinci **Direcții de Educație, Tineret și Sport (DETS)** de sector din mun. Chișinău – Botanica, Buiucani, Centru, Ciocana și Râșcani. DETS-urile de sector asigură organizarea, administrarea, monitorizarea și evaluarea instituțiilor de învățământ general în cadrul districtelor aflate în subordine, inclusiv a instituțiilor preșcolare. Structura de conducere a DETS, ca și în cazul DGETS include un Consiliu de Administrare, Consiliu Consultativ și Șeful Direcției. DETS-urile își desfășoară activitatea în baza Regulamentelor de activitatea propriei. La nivel intern DETS-urile au următoarea structură generică de personal:

1. Aparatul Direcțiilor format din: 1 Șef direcție, 1 Specialist principal și 3 Specialiști superiori;
2. Contabilitatea centralizată;
3. Grupul de ingineri;
4. Instituțiile de Învățământ preșcolar, pre-universitar și extrașcolar subordonate.

**Instituțiile de educație timpurie (IET) din mun. Chișinău** își desfășoară activitatea în conformitate cu prevederile Regulamentelor proprii, elaborate în baza **Regulamentului-tip de organizare și funcționare a instituției de educație timpurie aprobat prin ordinul Ministrului Educației nr. 243 din 22 aprilie 2016**. Potrivit Regulamentului-tip, managementul IET este asigurat de Consiliului de Administrație cu rol de decizie în domeniul administrativ, Consiliul profesoral/didactic cu rol de decizie în domeniul educațional și personalul de conducere al instituției format **de Director și după caz de un director-adjunct**.

**Directorul IET** exercită conducerea executivă a instituției, fiind numit pe un termen de 5 ani de către DGECTS în rezultatul unui concurs public organizat în conformitate cu Regulamentul cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru ocuparea funcției de director și director adjunct în instituțiile de învățământ general aprobat prin Ordinul MECC nr. 163 din 23.03.2015.

De menționat, că personalul de conducere la majoritatea IET-urilor din mun. Chișinău include în majoritatea cazurilor doar un Director. Doar în școlile primare-grădinițe și câteva grădinițe/grădinițe-creșe activează un director-adjunct. Regulamentului-tip al IET prevede următoarele atribuții și responsabilități principale ale Directorului IET:

- coordonează activitatea IET cu DGECTS și DETS;
- asigură managementul strategic și operațional al instituției în colaborare cu DETS, după consultarea partenerilor sociali și a reprezentanților părinților;
- răspunde de organizarea și calitatea serviciilor educaționale de îngrijire și protecție, oferite copiilor, de activitatea întregului personal angajat, de activitatea desfășurată cu părinții, de problemele financiare ale instituției, de activitatea metodică, gestionare patrimoniului instituției;
- elaborează anual, schema de încadrare și fișe de post ale personalului în coordonare cu DETS;
- emite ordine, semnează în numele instituției acte juridice ale acesteia;
- angajează și eliberează din funcție personalul instituției, precum și monitorizează, evaluează și promovează personalul instituției;
- participă la proiectarea și gestionarea bugetului instituției;
- elaborează anual rapoarte de activitate pe care le prezintă DETS.



## INSTITUȚIILE DE EDUCAȚIE TIMPURIE DIN MUN. CHIȘINPU

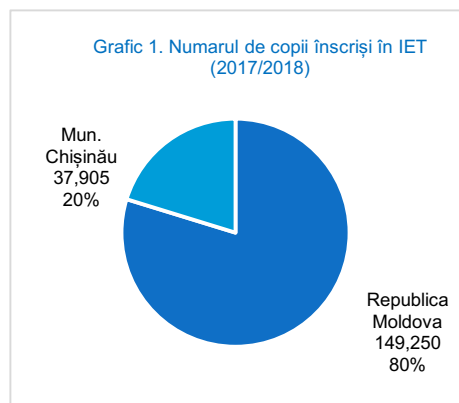
În mun. Chișinău în prezent funcționează 160 de IET-uri, inclusiv 140 grădinițe-creșe, 10 grădinițe și 8 școli-primare-grădinițe (3 instituții cu autonomie financiară), un liceu cu grupe de grădinițe (Liceul Teoretic „Waldorf”) și un Complex-pilot de pedagogie curativă „Orfeu” (vezi tabelul 1).

IET	Sec. Botanica	Sec. Buiucani	Sec. Centru	Sec. Ciocana	Sec. Râșcani	Total Mun. Chișinău	Republica Moldova (BNS) <sup>5</sup>
Creșe	0	0	0	0	0	0	2
Grădinițe	5	3	0	0	2	10	529
Grădinițe-creșe	32	28	23	24	33	140	833
Scoli primare-grădinițe/LT /Centre comunitare	4	1	1	0	4	10	84
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>32</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>39</b>	<b>160</b>	<b>1458</b>

Tabel X. Instituțiile de educație timpurie de stat din mun. Chișinău/Republica Moldova<sup>6</sup>

Potrivit informațiilor oferite de DGECTS, în prezent în cadrul IET-urilor din mun. Chișinău sunt înscriși **37,905 copii**, dintre care **3,515 copii cu vârsta de până la 3 ani (9.27%)** sunt plasați în grupele creșe din cadrul celor 140 de grădinițe-creșe din mun. Chișinău.

Totodată, pentru comparație, **numărul total al copiilor înscriși în IET-uri din toată țară în anul 2017 a constituit 149,250**. Ponderea copiilor cu vârsta de până la 2 ani de 11,2%, de 3 ani – 21%, de 4 ani - 22,6%, de 5 ani - 22,8%, de 6 ani - 21%, iar a copiilor în vârstă de 7 ani și peste – 1,2%. Cea mai înaltă pondere a copiilor în vârstă de 3 - 7 din total copii s-a înregistrat în municipiul Chișinău – 91,1%.



Astfel, în cele 160 de IET-uri din mun. Chișinău sunt înscriși în mediu câte **237 copii**. Majoritatea IET-urilor au în mediu de la **10 la 15 grupe**. Totodată, în mun. Chișinău se constată supra-ocuparea grupelor de copii înscriși în cele în majoritatea IET-urilor, fiind înregistrată o **rată de ocupare de aproximativ 108%**. Pentru comparație, rata de ocupare în alte zone ale țării este de 88%. Astfel, în majoritatea grupelor sunt înscriși **24-28 de copii/grup**, în situația în care potrivit Regulamentului sanitar pentru instituțiile de educație timpurie<sup>7</sup> standardul de ocupare a în grupele creșe este de 15 copii/grupă, iar în grupele preșcolare – 20 copii/grupă.

De menționat, că Regulamentul-tip al IET prevede că în cazul în care numărul copiilor în grupele creșe depășește 20, iar în grupele preșcolare 25, atunci la propunerea directorului IET, DETS-urilor decid asupra divizării grupelor sau angajării un educator suplimentar.

**Majoritatea IET-urilor din mun. Chișinău activează în baza unui program de 12 ore (93%),** Aceasta, presupune că în majoritatea IET-urile trebuie să fie servite **4 mese**.

În cadrul interviurilor cu reprezentanții DGECTS și ai directorilor grădinițelor s-a constatat că în practică majoritatea IET-urilor activează în cadrul unui program de 10,5 ore (7.00 – 17.30) și respectiv în

<sup>5</sup> BNS, Activitatea instituțiilor de educație timpurie în anul 2017 <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=5975>

<sup>6</sup> Sursa: [www.chisinauedu.md](http://www.chisinauedu.md) (Pagina oficiala a Direcției Generale Educație, Tineret și Sport, mun. Chișinău)

<sup>7</sup> Hotărârea Guvernului nr. 1211 din 04.11.2016 cu privire la aprobarea regulamentului sanitar în instituțiile de educație timpurie, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=367518>



majoritatea cazurilor sunt servite 3 mese principale. Totodată, rata copiilor care rămân după perioada ora 18.00 variază între **12% și 15%**.

Totodată, cu privire la remunerarea educatorilor în afara programului ordinar de muncă de 8 ore, potrivit prevederilor Hotărârii de Guvern nr. 381 din 13.04.2006 cu privire la condițiile de salarizare a personalului din unitățile bugetare<sup>8</sup>, se stabilește un spor plafonat la limita de 0.25 din norma de salarizare pentru remunerarea educatorilor din instituțiile preșcolare cu program de cel puțin 10.5, adică majoritatea instituțiilor din mun. Chișinău. În aceste condiții munca educatorilor cu program de peste 10.5 nici nu este remunerată.

### 1.3. CADRUL BUGETAR NAȚIONAL AL SISTEMULUI DE EDUCAȚIE

În conformitate cu articolul 35 al Constituției Republicii Moldova, **dreptul la învățământ, inclusiv cel preșcolar este asigurat de către stat și trebuie să fie gratuit.**

Totodată, articolul 9 al Codului Educației al Republicii Moldova prevede că **alocațiile prevăzute de bugetul de stat din punct de vedere legal trebuie să fie suficiente pentru a asigura finanțarea pachetului standard al serviciilor educaționale pentru învățământul general.**

În același timp, finanțarea învățământului general în Republica Moldova se realizează **în baza principiului „banul urmează copilul”**, ceea ce presupune inclusiv că resursele financiare alocate de către stat pentru un copil sau elev se transferă la instituția de învățământ frecventată de acesta.

Articolul 143 al Codul Educației stabilește că **sursa principală de finanțare bugetară** a sistemului de învățământ public o constituie:

- a) **transferurile cu destinație specială** de la bugetul de stat la bugetele locale pentru instituțiile de educație timpurie, învățământ primar, gimnazial, liceal și extrașcolar;
- b) **alte alocații de la stat și de la unitățile administrativ-teritoriale** destinate educației,
- c) **contribuția obligatorie a părinților** (taxa pentru alimentație per copil).

Alocarea, planificarea și executarea bugetului educației la nivel național implică în principal trei actori cheie, Ministerul Finanțelor, MECC și APL-urile prin intermediul direcțiilor de educație.

În conformitate cu prevederile Codului Educației, directorii instituțiilor de învățământ preșcolar participă la elaborarea și executarea bugetului, principalul actor în gestionarea și realizarea bugetului dedicat instituțiilor preșcolare în mun. Chișinău sunt DETS-urile de sector.

#### FORMULA COST STANDARD PER ELEV/COPIL

Articolul 144 alin. 2) al Codului Educației prevede că **finanțarea instituțiilor publice de învățământ general se asigură în baza costului standard per copil sau elev**, în volum ce asigură respectarea standardelor educaționale de stat în modul stabilit de Guvern.

Utilizarea formulei de calcul per elev/copil este și una din precondițiile de bază pentru implementarea principiului descentralizării și autonomiei instituționale al sistemului de educație în Republica Moldova.

<sup>8</sup> <http://lex.justice.md/md/326354/>



Mecanismul de **autogestiune financiară** se implementează din anul 2015 în cazul instituțiilor de învățământ general primar, secundar și liceal, odată cu aprobarea de către Guvern în toamna anului 2014 a **formulei de calcul a costului standard per elev**<sup>9</sup>, aplicabilă învățământului preuniversitar.

Noua metodă de calcul le permite directorilor instituțiilor de învățământ primar și secundar general să-și estimeze bugetele pe care urmează să le primească de la stat, respectiv, să întreprindă acțiuni de optimizare a cheltuielilor.

În aceste condiții, școlile și liceele pot deveni persoane juridice autonome, cu contabil propriu, cu subcont în trezorerie gestionat direct și respectiv pot deveni gestionari secundari de buget.

În municipiului Chișinău din cele **134 de instituții publice** de învățământ general, aproximativ **23% (31 de instituții)** funcționează în calitate de executori secundari de buget cu statut de instituție cu autonomie financiară (IAF). Pe parcursul anului 2018 alte **23 instituții (+17%)** și-au declarat intenția de a trece la regimul de autogestiune financiară.

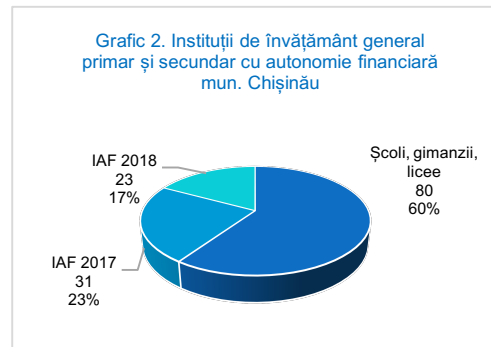
Totodată, Strategia de dezvoltare a educației pentru anii 2014-2020 „Educația-2020”, prevede **obiectivul extinderii instrumentului autonomiei financiare către instituțiile publice de învățământ preșcolar**, odată cu aprobarea formulei de cost standard *per copil*.

În anul 2016 a fost elaborat deja un studiu de evaluare a sistemului de învățământ preșcolar<sup>10</sup>. În baza acestuia pe parcursul anului 2018, **MECC în colaborare cu UNICEF Moldova urmează să definitiveze metodologia de determinare a costului per copil** pentru serviciile educaționale în instituțiile preșcolare și să o propună Guvernului pentru aprobare.

Aceasta va crea premisele necesare pentru implementarea mecanismului de **autogestiune financiare în instituțiile de învățământ preșcolar (IET-uri) pe parcursul anului 2019**.

Totodată, în prezent planificarea bugetului pentru instituțiile preșcolare se realizează de **Ministerul Finanțelor în consultare cu MECC, care la rândul său își fundamentează estimările bugetare în colaborare cu instituțiile competente din cadrul APL-urilor**, respectiv cu DGECTS în cazul mun. Chișinău. Referințele de bază la formarea bugetului pentru instituțiile preșcolare, include și o normă minimă de calcul a bugetului per copil elaborată de Ministerul Finanțelor, care pentru anul 2018 reprezintă suma de 12.500 MDL/copil, care are la bază în special cheltuielile din anii precedenți, rata de înscriere în IET-uri, numărul personalului și salariile din sector.

În procesul de planificare bugetară, MECC se conduce de previziunile bugetare pe termen mediu stabilite în Strategia sectorială de cheltuieli în domeniul educației pentru anii 2018-2020<sup>11</sup>, care pentru instituțiile de educație timpurie prevede în mediu pentru 3 ani aproximativ 2.5 mlrd. MDL.



<sup>9</sup> HG nr. 868 din 18.10.2014 privind finanțarea în bază de cost standard per elev a instituțiilor de învățământ primar și secundar general din subordinea autorităților publice locale de nivelul al doilea, <http://lex.justice.md/md/355191/>

<sup>10</sup> UNICEF Moldova, Studiul „Evaluarea sistemului de învățământ preșcolar și definirea metodologiei de determinare a costului pentru serviciile educaționale și de îngrijire a copilului în Republica Moldova” [https://www.unicef.org/moldova/ro/raport\\_ROM\\_tipar\\_BUN%281%29.pdf](https://www.unicef.org/moldova/ro/raport_ROM_tipar_BUN%281%29.pdf)

<sup>11</sup> MECC, Strategia sectorială de cheltuieli 2018-2020 pentru domeniul educației, <http://mecc.gov.md/ro/content/strategia-sectoriala-de-cheltuieli-2018-2020>



## PACHETULUI STANDARD AL SERVICIILOR EDUCAȚIONALE

Totodată, în conformitate cu articolul 9 al Codului Educației, alocațiile prevăzute de bugetul de stat din punct de vedere legal trebuie să fie suficiente pentru a asigura finanțarea **pachetului standard al serviciilor educaționale pentru învățământul general**, respectiv inclusiv pentru instituțiile de educație timpurie.

La moment nu există o claritate cu privire la lista serviciilor educaționale. Însă, MECC a inițiat pe parcursul anului 2017 elaborarea proiectului Hotărârii Guvernului cu privire la pachetul standard de servicii educaționale<sup>12</sup>.

Proiectul include lista și descrierea serviciilor standard divizate pe tipurile de învățământ general, beneficiarii acestora, indicatorii de rezultat, modul de finanțare și lista actelor normativ-juridice ce reglementează prestarea serviciilor.

Astfel, în cazul instituțiilor de educație timpurie, serviciile sunt divizate în cele prestate în educația ante-preșcolară și învățământul preșcolar, fiecare grupate în 5 categorii de servicii:

1. Servicii de dezvoltare și instruire;
2. Servicii de îngrijire;
3. Servicii de sprijin;
4. Servicii parentale;
5. Servicii opționale (pentru învățământul preșcolar)

Fiecare din serviciile listate prevede sursa de finanțare i.e. (i) bugetul de stat, (ii) bugetele APL și (iii) contribuțiile părinților. În cazul educației ante-preșcolare se planifică ca majoritatea serviciilor să fie acoperite în primul rând din bugetele locale, iar serviciile din învățământul preșcolar – din bugetul de stat.

La moment se planifică doar trei tipuri de servicii obligatorii prestate de grădinițe care să fie complementate din contribuțiile părinților și anume:

- (1) **alimentația** – ceea ce deja este reglementat de legislația națională sub forma de așa-numită taxa obligatorie pentru alimentație care reprezintă 1/3 din cheltuielile necesare pentru alimentarea copiilor;
- (2) asigurarea cu tehnologii asistive (în contextul educației incluzive);
- (3) în cazul învățământului preșcolar sunt prevăzute **servicii opționale** care pot fi acoperite doar din contribuțiile voluntare a părinților și anume **evenimente de divertisment, cercuri și alimentația suplimentară**.

Conform informațiilor oferite de MECC, Guvernul planifică aprobarea pachetului standard de servicii educaționale până la sfârșitul anului 2018, ceea ce va crea premise pentru o mai bună transparență și eficiență în administrarea resurselor financiare bugetare și extra-bugetare.

De asemenea, acest proces ar oferi oportunitatea de a prevedea unele servicii opționale adiționale care ar putea fi acoperite de părinți prin donații și anume cele care vizează necesitățile principale neacoperite suficient din surse bugetare în prezent, adică: (1) materialele didactice, (2) reparațiile curente și (3) eventual a sporurilor pentru educatori pentru servicii suplimentare educaționale în afara programului educațional în cadrul grădinițelor.

---

<sup>12</sup> Proiectul Hotărârii Guvernului pentru aprobarea Pachetului Standard de servicii educaționale în învățământul general, <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4343>



## 1.4. BUGETUL INSTITUȚIILOR DE EDUCAȚIE TIMPURIE DIN MUN. CHIȘINĂU

La nivelul Mun. Chișinău proiectul bugetelor grădinițelor sunt elaborate de DETS-urile de sector, subordonate DGECTS urmând a fi luate în considerație propunerile directorilor instituției de învățământ preșcolar. Ulterior, DGECTS transmite în adresa MECC propunerile integrate după evaluarea și revizuirea acestora. La rândul său MECC consolidează propunerile bugetare de la toate APL-urile de nivelul doi și le transmite Ministerului Finanțelor pentru definitivarea în proiectul legii bugetului.

### ALOCAȚIILE DE LA BUGETUL DE STAT PENTRU EDUCAȚIE

În anul 2018, alocările din bugetul de stat destinate educației reprezintă **10,429 mlrd. MDL (6,5% din PIB)**, dintre care bugetul instituțiilor de educație timpurie este de **2.763 mlrd. MDL**, ceea ce reprezintă **26,5%** din bugetul total pe educație. Pentru comparație în statele membre ale UE, alocările destinate instituțiilor preșcolare variază de la 3% la 10% în așa țări precum Marea Britanie, Portugalia și Germania și de la 11% la 18 în Belgia, Finlanda și Ungaria<sup>13</sup>. Doar Bulgaria este țara UE care are un buget alocat instituțiilor preșcolare comparabil cu cel al Republicii Moldova înregistrând o pondere de aproximativ 25%.

Mai mult ca atât, ponderea cheltuitelor planificate în bugetul de stat în anul 2018 pentru instituțiile preșcolare reprezintă **4,47%** (i.e. 2.763 mlrd. MDL din 61,713.5 mlrd. MDL).

**Structura alocațiilor pentru anul 2018 de la bugetul de stat** destinate instituțiilor de educație timpurie include **3 componente de bază**:

1. **Susținerea învățământului preșcolar**, inclusiv salarizarea personalului, asigurarea cu materiale didactice, modernizarea bazei tehnice-materiale, dezvoltarea rețelelor IET, precum și educația inclusivă – **84.5%**;
2. **Asigurarea programelor de alimentație** a copiilor – **13%**;
3. **Investiții capitale** (renovarea și dotarea IET-urilor) – **2.5%**

### PONDEREA CONTRIBUȚIEI INDIRECTĂ A PĂRINȚILOR LA BUGETUL EDUCAȚIEI

În contextul prezentei analize, dorim să arătăm care este contribuția estimată a unui părinte din impozitele și taxele per le face anual la bugetul de stat.

Astfel, un părinte, cetățean al Republicii Moldova, care are un venit mediu lunar brut de 6150 MDL (salariul mediu pe economie în anul 2018) și cheltuie 4500 MDL/lunar, contribuie în anual la bugetul public național cu **23,913 MDL**<sup>14</sup>. Având în vedere ponderea de **4.47%** a cheltuielilor statului pentru instituțiile preșcolare planificate în bugetul național public, statul alocă din contribuția anuală a unui părinte aproximativ **1,069 MDL/an per copil**.

### ALOCAȚIILE BUGETARE PENTRU GRĂDINIȚELE DIN MUN. CHIȘINĂU

La nivelul mun. Chișinău, în conformitate cu Decizia CMC nr. 15/1 din 22 decembrie 2017<sup>15</sup>, bugetul municipal destinat educației pentru anul 2018 este de **2,015.122 mlrd. MDL**, sau **49,77%** din tot bugetul mun. Chișinău (i.e. 4.049,9 mlrd. MDL).

<sup>13</sup> Banca Mondială, Moldova Preschool and General Education: Transitioning to a Decentralized Service Delivery Model, Februarie 2018, <http://documents.worldbank.org/curated/en/106571523893165988/Moldova-preschool-and-general-education-transitioning-to-a-decentralized-service-delivery-model>

<sup>14</sup> <http://www.budgetstories.md/calculator/>

<sup>15</sup> Primăria Mun. Chișinău, Decizia CMC nr. 15/1 din 22 decembrie 2017 privind aprobarea Bugetului mun. Chișinău pentru anul 2018, [https://www.chisinau.md/public/files/anul\\_2018/buget\\_2018/DOC\\_20180102152526.PDF](https://www.chisinau.md/public/files/anul_2018/buget_2018/DOC_20180102152526.PDF)



**84%** din bugetul total pe învățământ reprezintă **transferurile de la bugetul de stat cu destinație specială, adică 1,686.919 mlrd. MDL**. Restul bugetului este format din contribuțiile proprii ale mun. Chișinău și într-o măsură mai mică din mijloacele speciale colectate de la părinți (așa-numita taxă pentru alimentație).

Contribuția financiară a mun. Chișinău pentru bugetul învățământului în principal este destinată pentru (1) întreținerea contabilității centralizate a DGECTS și DETS-urilor de sector, (2) serviciilor de deservire administrativă centralizată și (3) serviciilor de suport psihopedagogi din subordinea DETS-urilor.

Cheltuielile planificate în anul 2018 pentru IET-uri reprezintă **724,302.7 mln. MDL** sau **35,94%** din bugetul mun. Chișinău destinat educației. Adicional, pe parcursul anului 2018 bugetul municipal, include alocații în valoare de **21.750,6 mln. MDL** pentru realizarea reparațiilor capitale a **71 de instituții de educație timpurie**.

Bugetul mediu anual per instituție preșcolară în mun. Chișinău este de **4,526 mln. MDL**. Cel mai mare buget în anul 2017 a fost alocat pentru copii din **Școala Primară-Grădiniță nr. 199 – 10,925 mln. MDL**. Iar una din grădinițele cu **cel mai mic buget alocat în 2017 a fost IET nr. 13 – 2,049 mln. MDL**.

## EXECUTAREA BUGETULUI

APL-urile de nivelul întâi, iar în cazul mun. Chișinău, DGECTS prin intermediul Direcțiilor de sector, poartă responsabilitate directă și integrală pentru executarea bugetului destinat grădinițelor.

APL-urile nu au dreptul să redirecționeze bugetul alocat instituțiilor de educație timpurie pentru acoperirea altor cheltuieli. Alocările bugetare destinate educației sunt transferate de Ministerul Finanțelor în contul trezorial al mun. Chișinău. DETS-urile de sector asigură executarea bugetului grădiniței în colaborare cu directorul instituției.

În prezent, directorii grădinițelor nu au competențe de gestionare directă a bugetelor, iar activitatea acestora este direcționată în mare parte spre administrarea procesului educațional. Excepție fac doar Școlile primare-grădinițe care sunt gestionari secundari de buget cu statut de instituție cu autonomie financiară. Totuși, bugetul destinat grupelor preșcolare din cadrul școlilor primare cu autonomie financiare, sunt gestionate în continuare de DETS-urile de sector.

În acest scop, în cadrul Direcțiilor de sector activează așa-numită **contabilitatea centralizată, formată din 383 de contabili** care asigură planificarea, gestiunea și raportarea financiară primară, evidența contabilă, transferul salarial pentru personalul IET-urilor, achizițiile publice și pregătirea elaborarea devizelor de cheltuieli inclusiv a instituțiilor preșcolare de stat din mun. Chișinău.

Astfel, bugetul aprobat pentru IET-uri este transferat în conturile trezoreriale ale primăriei mun. Chișinău, gestionate direct de DGECTS și DETS-urile de sector. **Fiecare grădiniță din mun. Chișinău deține un sub-cont trezorerial, gestionat direct de DETS-urile de sector** în cărei subordine se află.

**Controlul și monitorizarea executării bugetelor IET-urilor** se exercită la nivel național de Ministerul Finanțelor. La nivel local de Consiliul mun. Chișinău, DGECTS și DETS prin intermediul activităților de audit intern și control frontal a IET-urilor. La nivel instituțional controlul executării bugetelor trebuie să fie asigurat de Consiliul de Administrație al grădiniței, unde participă și reprezentanții părinților și DETS-urilor.





## STRUCTURA CHELTUIELILOR BUGETARE PENTRU GRĂDINIȚELE DIN MUN. CHIȘINĂU

În rezultatul analizei previziunilor bugetare ale grădinițelor din mun. Chișinău pentru anul 2018, publicate pe site-ul [www.egradinita.md](http://www.egradinita.md)<sup>16</sup>, a fost stabilită următoarea structură a cheltuielilor medii per grădiniță:

1. cheltuielile de personal reprezintă – 57%,
2. cheltuielile de alimentație – 21%,
3. cheltuielile administrative – 17% (i.e. întreținere, energie electrică, încălzire, apa-canalizare, combustibil),
4. cheltuieli de capital – 3%,
5. alte cheltuieli – 2% (i.e. sanitație, medicamente, inventar, etc).

Aceste date sunt confirmate în mare parte de Studiul UNICEF Moldova din anul 2016 privind Evaluarea sistemului de învățământ preșcolar<sup>17</sup>.

### Grafic X. Structura cheltuielilor medii din bugetul destinat IET din mun. Chișinău

Astfel, **majoritatea cheltuielilor IET-urilor din mun. Chișinău implică costurile de personal (57%)**. Peste 3/4 din aceste costuri reprezintă plățile salariale pentru personalul didactic, dintre care jumătate implică salariile pentru educatori, 11% educatorii asistenți, iar 19% sunt costurile care acopere salariile personalului auxiliar.

În cadrul celor 160 de IET-uri din mun. Chișinău activează aproximativ **8,480 cadre didactice și non-didactice**. În mediu în cadrul unei instituții activează 27 de cadre didactice/de conducere și 26 cadre de suport. 75% din personalul didactic posedă studii superioare, 20% au studii medii de specialitate și 5% sunt fără studii pedagogice. Cadrul de încadrare al personalului didactic este în mediu de 15 copii per educator. La începutul anului 2018 au fost înregistrate peste **580 de locuri vacante**, dintre care aproape 400 de locuri vacante de educatori și educatori-asistenți. În context este de menționat că salariul mediu lunar al unui director de grădiniță din mun. Chișinău este de aproximativ 5100 MDL. Salariul mediu minim al unui manager începător este de 3600 MDL (cu studii superioare și fără vechime în muncă) și 6600 MDL (cu vechime în muncă, grad didactic și studii superioare). Totodată, salariul mediu al educatorilor este de aproximativ 3000-3200 MDL, al dădacelor sanitare – 1300-1600 MDL, iar al bucătarilor – 1500-1800 MDL.

Analizând **structura costurilor materiale**, majoritatea cheltuielilor sunt direcționate spre (1) alimentație (21%), urmate de (2) cheltuielile administrative (17%), adică costuri de încălzire, apă și electricitate, iar restul sunt (3) costuri direcționate spre renovări curente, rechizite, consumul gazelor naturale și altele.

Dacă să analizăm răspunsurile directorilor grădinițelor oferite în cadrul sondajului on-line realizat în contextul prezentei analize în perioada 16 mai – 1 iunie 2018 pe un eșantion de 35 de respondenți<sup>18</sup>, constatăm că:

- 80% din directori au menționat că resursele bugetare acoperă necesitățile de alimentație în grădinițe;
- majoritatea directorilor au menționat că bugetul municipal destinat reparațiilor acoperă necesitățile IET doar în proporție de 25%-50%.

<sup>16</sup> <https://www.egradinita.md/public-records/transparency/2018>

<sup>17</sup> UNICEF Moldova, Studiul „Evaluarea sistemului de învățământ preșcolar și definirea metodologiei de determinare a costului pentru serviciile educaționale și de îngrijire a copilului în Republica Moldova” [https://www.unicef.org/moldova/ro/raport\\_ROM\\_tipar\\_BUN%281%29.pdf](https://www.unicef.org/moldova/ro/raport_ROM_tipar_BUN%281%29.pdf)

<sup>18</sup> Sondaj on-line pentru Directorii: Gestionarea resurselor financiare în grădinițele din mun. Chișinău, [https://docs.google.com/forms/d/1azdmq5mbIPIUodMevITdk\\_E85sG4tiO-vasN-3-VqLg/edit?ts=5afb7c2#responses](https://docs.google.com/forms/d/1azdmq5mbIPIUodMevITdk_E85sG4tiO-vasN-3-VqLg/edit?ts=5afb7c2#responses)



## CHELTUIELILE MEDII ANUALE PER COPIL

Raportând numărul de 37,905 copii înscriși în grădinițele din mun. Chișinău, la cheltuielile anuale bugetate la nivelul mun. Chișinău de 724,302.7 mln. MDL pentru grădinițe, vom constata că **cheltuielile medii anuale per copil în mun. Chișinău sunt estimate la 19,108 MDL**. Pentru comparație, cheltuielile medii per copil pe țară sunt de **19,332.2 MDL<sup>19</sup>**, având în vedere numărul total pe țară al copiilor înscriși în IET-uri i.e. **149,250 copii** și alocările de la bugetul de stat pentru învățământul preșcolar i.e. **2,763.5 mlrd. MDL**.

### Grafic X. Cheltuieli medii per copil din IET

## TAXA PENTRU ALIMENTAȚIE

În conformitate cu prevederile Codului educației, instituțiile de educație timpurie pot beneficia și de alte surse de finanțare, extra-bugetare și anume:

- (1) taxa pentru alimentația copiilor, achitată de părinți;
- (2) venituri provenite din prestarea contra-plată a serviciilor educaționale pentru copii conform pachetului standard (menționat mai sus);
- (3) venituri provenite din comercializarea articolelor confecționate în procesul educațional,
- (4) venituri provenite din darea în locațiune/arendă a spațiilor, echipamentelor, terenurilor și altor bunuri proprietatea publică sau privată.
- (5) donații, granturi și sponsorizări

În continuare ne vom referi în special la regimul taxelor pentru alimentație și a donațiilor și plăților neformale oferite de părinții sau reprezentanții legali ai copiilor care frecventează instituțiile de educație timpurie din mun. Chișinău.

**Taxa pentru alimentație**, sau taxa pentru întreținerea instituției preșcolare din mun. Chișinău pentru anul 2018 este de **8.45 MLD per copil/zi sau 50% din costul normei financiare pentru alimentație per copil de la bugetul de stat<sup>20</sup>**. Astfel, contribuția anuală a părinților la bugetele IET-urilor prin intermediul taxelor pe alimentație este în mediu de **1453.4 MDL per copil/an** sau în mediu câte **130 MDL copil/luna**.

Astfel, volumul total al contribuțiilor obligatorii ale părinților pentru alimentația copiilor în IET-urile din mun. Chișinău este de **46,827 mln. MDL<sup>21</sup>** sau **6,46% supliment la bugetul alocat de mun. Chișinău**.

Începând cu anul 2015, taxa pentru alimentație poate fi plătită online prin intermediul platformei serviciului guvernamental a plăților electronice **MPay**.

The screenshot shows the MPay website interface for paying kindergarten fees. It features a search form with fields for 'Grădiniță nr.' and 'Cod de verificare', and a 'CAUTĂ GRĂDINIȚĂ NR.' button. Below the form is an example of a receipt titled 'ORDIN DE INCASARE A NUMERARULUI' for a kindergarten fee of 46.45 MDL.

Data	Just.	Gr.	Cont.	Suma
	46	03		46.45

<sup>19</sup> Ministerul Finanțelor, <http://mf.gov.md/sites/default/files/Buget%20Cetateni%202018.pdf>

<sup>20</sup> NOTĂ: Anexa 28 a Deciziei CMC nr. 15/1 din 22.12.2017 - Norma financiară per copil/zi în instituții de educație timpurie pentru **12-24 ore este de 27.35 MDL**, dintre care 16.90 MDL - din bugetul de stat, 2 MDL - din bugetul local și respectiv 8.45 MDL - contribuția părinților. Majoritatea din cele 160 de IET au un program de 12 ore/zi. Totodată, pentru copii în vârstă de până la 3 ani norma financiară pentru 12 ore este de 28.35 MDL, care include o alocație de 3 MDL din bugetul local.

<sup>21</sup> NOTA: din calculul de 8,45 MDL per copil/zi x 172 de zile (numărul estimat de zile de frecvență a IET-urilor) x 37,905 copii x cu o rată medie estimată a frecvenței în cele 160 IET de 85%/an.



## DONAȚII (FORMALE ȘI PLĂȚI NEFORMALE)

În conformitate cu legea nr. 1420 din 31.10.200 cu privire la filantropie și sponsorizare, prin **activitatea de filantropie** se înțelege acordarea de ajutor material benevol, imparțial, necondiționat și non-profit, sau prestarea serviciilor gratuite de către persoane fizice sau juridice pentru o persoană sau un grup de persoane, fără a cere în schimb o recompensă, plată sau executarea anumitor obligații. Totodată, **activitatea de sponsorizare** se realizează de către persoane fizice și juridice benevol, la solicitare și constă în acordarea de mijloace financiare sau de alte bunuri în susținerea unor acțiuni de interes public. În context, mijloacele financiare oferite prin intermediul activităților filantropice sau de sponsorizare în mare parte reprezintă donațiile oferite de părinți direct sau prin intermediul asociațiilor obștești ale părinților din cadrul IET-urilor.

În conformitate cu datele sondajului on-line destinat directorilor IET, aproape **50% din directori au indicat că donațiile din partea părinților reprezintă principală sursă financiară suplimentară** la cele bugetare și doar **5,7%** din directori au menționat că beneficiază de **donații din partea agenților economici**.

Aproape fiecare al **10-lea director a declarat că instituția sa beneficiază de granturi** din partea ONG-urilor, Fundațiilor naționale și donatorilor internaționali. Totodată, **majoritatea directorilor au declarat că nu au, dar ar dori să aibă capacitatea de a obține granturi**.

95% DIN PĂRINȚI OFERĂ DONAȚII SAU ALTE FORME DE PLĂȚI NEFORMALE

Potrivit celui de-al doilea sondaj on-line cu participarea părinților realizat în aceeași perioadă<sup>22</sup>, **94,9% din respondenți au menționat că oferă donații** pentru întreținerea instituției frecventate de copil. Este de menționat că doar **1/3 din părinți (33,4%) au declarat că participă voluntar cu donații**, iar **55,7% au declarat că oferă donații pentru ca copilul său să nu fie tratat discriminatoriu**. Totodată, doar **40% din directori<sup>23</sup> au confirmat că grădinița a beneficiat anul trecut de donații**.

### Grafic X. Donații din partea părinților

87% DIN CONTRIBUȚIILE PĂRINȚILOR SUNT EFECTUALE ÎN NUMERAR

Majoritatea donațiilor sunt colectate **în numerar – 87,2%**. Totodată, **16,2%** din părinți au declarat că transferă donațiile prin **virament bancar** pe contul Asociației părintești și aproape **3%** din părinți transferă donații pe contul instituției. Pentru comparație, **doar 11,4% din directori au răspuns că donațiile sunt colectate în numerar**, iar 46% din directori au indicat că donațiile sunt transferate de părinți pe contul bancar al Asociației părintești, iar 5,7% din directori au menționat că unele donații se transferă în contul bancar al grădiniței.

### Grafic X. Forma donațiilor oferite

PĂRINȚII INDICĂ CĂ ÎN 73,7% DE CAZURI NU LI SE ELIBEREAZĂ UN DOCUMENT CONFIRMATIV

**73.6%** din părinți au declarat că nu li se eliberează un bon fiscal sau alt document confirmativ pentru donațiile oferite. Doar **20.9%** din părinți au confirmat că au primit un document confirmativ. Totodată, pentru comparație majoritatea directorilor chestionați (51,7%) au menționat că la prezentarea donațiilor se eliberează un document confirmativ.

### Grafic X. Confirmarea obținerii donațiilor

<sup>22</sup> Sondaj on-line pentru Părinți – Gestionarea resurselor financiare în instituții de învățământ (15 mai – 1 iunie 2018), [https://docs.google.com/forms/d/1bafPwBZ4CBIASEaJF0gMPpRXe\\_Oz6CXtVDnSTbaOd2Y/edit#responses](https://docs.google.com/forms/d/1bafPwBZ4CBIASEaJF0gMPpRXe_Oz6CXtVDnSTbaOd2Y/edit#responses)

<sup>23</sup> Sondaj on-line pentru Directorii: Gestionarea resurselor financiare în grădinițele din mun. Chișinău, [https://docs.google.com/forms/d/1azdmq5mbPIUodMevITdk\\_E85sG4tiO-vasN-3-VqLg/edit?ts=5afb7c2#responses](https://docs.google.com/forms/d/1azdmq5mbPIUodMevITdk_E85sG4tiO-vasN-3-VqLg/edit?ts=5afb7c2#responses)



ÎN MAJORITATEA CAZURILOR PĂRINȚII OFERĂ CONTRIBUȚII LUNARE

**Periodicitatea donațiilor** – **73,3%** din părinți au declarat că fac donații lunar, **11,5%** contribuie cu donații anuale, **5,7%** oferă donații ocazional și alți **5,7%** menționează că donațiile sunt oferite la inițiativa părinților.

Iarși pentru comparație, **37,1% din directori au răspuns că donațiile sunt oferite lunar**, iar **34,3% ocazional la solicitarea părinților**. De asemenea, 2 directori din 35 au menționat că donațiile au fost oferite la solicitarea educadorului sau administrației grădiniței.

#### Grafic X. Periodicitatea donațiilor

CUANTUMUL DONAȚIILOR ȘI PLĂȚILOR INFORMALE DIN PARTEA PĂRINȚILOR +/- 495 MDL/LUNAR

**62,2%** din părinți au declarat că oferă în calitate de donații lunar **de la 50 la 200 MDL**, **26,4%** de la **200 la 500 MDL**, **6,8%** de la **500 la 1500 MDL**. Iar **3%** au declarat că oferă lunar o sumă mai mare de **1500 MDL**.

Pentru comparație, **54,3% din directori au indicat că părinții donează lunar în mediu de la 50 la 200 MDL**. Un director din 35 chestionați a menționat un quantum lunar de la 200 la 500 MDL, iar **2 directori au declarat un quantum de 1500 MDL și mai mult**.

#### Grafic X. Suma medie a donațiilor (formale și neformale) per copil în mun. Chișinău

În context, luând în considerație datele sondajului de opinie, estimăm că un părinte oferă lunar în mediu o sumă de **290 MDL/lunar**. De menționat, că **această sumă este de cel puțin de 2 ori mai mare** decât suma medie a cotizațiilor lunare în Asociațiile Părintești în cele 37 de IET-uri care au raportat activitatea asociațiilor în raportul financiar pentru anul 2016/2017. Aici suma medie estimată achitată de părinte este de **115 MDL/lunar**, variind de la 50 la 450 MDL/lunar, care nu include alte tipuri de donații/plăți neformale oferite de părinți (i.e. fondul grupei, fondul grădiniței, reparații curente, etc.).

Totodată, suma estimată de autor este cu 35% mai mică decât suma medie de **440 MDL** a donațiilor/plăților neformale, estimată în baza sondajului realizat în aprilie 2016 de asociația obștească „Părinți Solidari”<sup>24</sup> și de 3,5 mai mică decât media de **1,237 MDL** estimată de Studiului Sociologic „Etica și Integritatea academică în învățământul general” realizat de Institutul de Politici Publice (IPP) în anul 2016<sup>25</sup>.

**Având în vedere că nu există o evidență strictă a tuturor formelor de contribuții oferite de părinți**, iar estimările se bazează în mare parte pe sondaje de opinie și pe informația parțială oferită în rapoartele financiare ale IET-urilor din mun. Chișinău, în scopul prezentei analize vom face o medie generală a sumelor de referință menționate mai sus.

Astfel, **în sensul prezentei analize suma medie estimată a donațiilor (formale și neformale) oferite de părinți în grădinițele din mun. Chișinău este de 495 MDL**.

Astfel potrivit estimărilor autorului suma totală a donațiilor formale și neformale oferite de părinți per copil anual în mun. Chișinău este de aproximativ **184,474.36 mln. MDL**, ceea ce raportat la bugetul anual al IET-urilor din i.e. **724,302.7 mln. MDL**, reprezintă o contribuție suplimentară de **25,5%** din partea părinților.

<sup>24</sup> Sondaj AO „Părinți Solidari”, Aprilie 2016, <http://www.ic.md/sondaj-vezi-aici-care-ar-fi-cele-mai-corupte-gradinite-din-chisinau/>

<sup>25</sup> IPP, Sondaj Sociologic „Etica și Integritatea academică în învățământul general”, 2016, <https://www.soros.md/files/publications/documents/Plati%20informale%20educatie%20studiu%20sociologic.pdf>



## DESTINAȚIA DONAȚIILOR ȘI A PLĂȚILOR NEFORMALE DIN PARTEA PĂRINȚILOR

Totodată, analizând rezultatele sondajelor de opinie cu privire la donațiile din partea părinții, atât părinții cât și directorii chestionați au indicat în mare partea aceeași structură a destinației donațiilor:

Destinația donațiilor și plăților neformale	Părinți	Directori
Costuri de reparație	66,7%	65,7%
Procurarea produselor de sanitație	57,5%	54,3%
Procurarea rechizitelor didactice	57,4%	51,4%
Remunerarea educatorilor	49%	Nu au răspuns
Cadouri pentru educatori	42,2%	Nu au răspuns
Taxa de înregistrare	15,6%	5,7%
Contribuții suplimentare pentru alimentație	12%	2,9%
Nu au oferit (părinți)/Nu se oferă donații (directori)	10%	27%

Astfel, analizând tabelul de mai sus, constatăm că majoritatea contribuțiilor părinților sunt orientate spre: (1) acoperirea costurilor de reparație; (2) procurarea produselor de sanitație și a materialului didactic și (3) remunerarea neoficială a educatorilor.

De menționat, că cota contribuțiilor pentru așa-numita „taxa de înregistrare” în cazul grădinițelor este una relativ mică. Una din explicații în acest sens sunt acțiunile întreprinse la nivelul mun. Chișinău de a **transparentiza procesul de înscriere a copiilor în instituțiile de educație timpurie inclusiv prin implementarea platformei on-line [www.egradinita.md](http://www.egradinita.md)**.



**Direcția Generală Educație, Tineret și Sport a Consiliului municipal Chișinău**

Str. Mitropolit Dosoftei 99  
+373 (22) 23-52-84  
egradinita@pmc.md

Acasă Districte Pentru părinți ▾ Întrebări Frecvente Limba ▾ Cabinetul parintelui Raporteaza abuz

## Completați formularul pentru a depune cererea de înscriere a copilului la grădiniță

Înainte de completarea formularului, va rugăm să consultați [Ghidul parintelui](#) și [Întrebări frecvente](#)

IDNP Parinte

IDNP Copil

Selectează anul de naștere

Selectează limba de instruire

## ACCEPTABILITATEA DONAȚIILOR

**Peste 1/3 din părinți au declarat** în cadrul sondajului on-line **că vor să facă în continuare donații** instituțiilor de învățământ frecventate de copiii săi. Totodată, **aproape 64%** din respondenții au declarat că nu ar dori să facă donații. Dintre care **fiecare al 10-lea părinte** a declarat că nu dorește să doneze din cauza că **nu are încredere cum sunt gestionate contribuțiile de către asociațiile părințești**, iar



**17,3% din părinți au indicat că nu vor să doneze deoarece nu au încredere în modul în care sunt gestionați banii de administrația instituției.**

**Viziunea directorilor este practic inversă și anume 65,7% din directori pledează pentru completarea bugetului grădiniței din donații și sponsorizări.**

**Grafic X. Acceptabilitatea donațiilor de către părinți**

## 1.5. PARTICIPAREA PĂRINȚILOR ÎN ACTIVITATEA IET-URILOR

Articolul 138 al Codul educației prevede drepturile și obligațiile părinților sau a reprezentanților legali ai copiilor. Astfel părinții au dreptul în principal:

- să participe la întocmirea programului de activitate al instituției de educație timpurie;
- să solicite respectarea drepturilor copiilor;
- să ia cunoștință de organizarea și conținutul programului de educație;
- să aleagă și să fie aleși în organele administrative și consultative a instituției și
- să înființeze asociații filantropice ale părinților urmărind scopul principal de a contribui la dezvoltarea instituției.

De asemenea, părinții sunt obligați:

- să asigure educarea copilului în familie și să creeze condiții adecvate pentru participarea copiilor în procesul educațional, dezvoltarea aptitudinilor și să participe la activități extrașcolare și de autoinstruire a copiilor;
- să colaboreze cu instituția de învățământ, contribuind la realizarea obiectivelor educaționale;
- să urmărească, în colaborare cu conducerea instituției și cadrele didactice, situația educațională și comportamentul copilului în cadrul instituției de învățământ.

Participarea părinților în procesul educațional se realizează în mare parte prin două modalități de bază:

1. **În primul rând** prin intermediul activităților desfășurate în cadrul instituției de învățământ prin participarea la părinților în cadrul (1) adunării generale a părinților, (2) comitetelor de părinți la nivelul grupelor și (3) consiliul reprezentativ al părinților la nivelul instituției, dar și în cadrul (4) Consiliilor de administrare și consultative ale instituției.
2. **Cea de-a doua modalitate** de participare a părinților se realizează în cadrul asociațiilor de părinți organizate în forma asociațiilor obștești necomerciale, fondate de părinți în cadrul instituției. În cazul Republicii Moldova, unde se promovează un sistem educațional descentralizat un element determinant este că organizații asociative ale părinților trebuie să funcționeze independent de instituția de învățământ, iar participarea părinților în cadrul asociațiilor respective trebuie să fie una benevolă.

Regulamentul-tip al instituției de educație timpurie aprobat prin ordinul Ministerului Educației nr. 243 din 22.04.2016, prevede reglementările de bază care țin de participarea părinților în cadrul formelor asociative a părinților și organelor de administrative și consultative ale IET.

În continuare ne vom referi pe scurt la consiliul administrativ, comitetele părinților și consiliul reprezentativ al părinților, scoțând în evidență rolul și competențele acestora din perspectiva planificării și administrării bugetelor. Ulterior vom prezenta elementele cheie legate de organizarea și funcționarea Asociațiilor Părintești, relația acestora cu instituția, dar și practicile relevante care țin de gestionarea donațiilor părinților. Pe parcurs vom identifica necesitățile de intervenții în vederea asigurării transparenței și eficienței gestionării resurselor financiare bugetare și extra-bugetare.

### CONSILIUL ADMINISTRATIV

Rolul, funcțiile și modul de organizare a Consiliilor Administrative a IET-urilor sunt prevăzute de Regulamentele proprii de activitate elaborate și aprobate în baza Regulamentul-tip menționat mai sus,



dar și a Regulamentului cadru de organizare și funcționare a consiliului de administrație în instituțiile de învățământ general aprobat prin ordinul Ministerului Educației nr. 77 din 20 februarie 2015<sup>26</sup>. Consiliului de Administrație al IET-urilor trebuie să includă pe lângă directorul IET, un reprezentat al DETS, doi reprezentanți ai cadrelor didactice și **trei reprezentanți ai părinților delegați de adunarea generală a părinților**.

În contextul prezentei analize de politici publice, organizarea și funcționarea efectivă a Consiliilor de administrație în cadrul IET-urilor este crucială, având în vedere competențele cheie ale acestor consilii în participarea la asigurare transparenței și eficienței procesului de planificare și administrarea bugetară a instituției. Ținem să menționăm principalele atribuții ale Consiliilor de administrație în acest sens:

- (a) participă la elaborarea proiectului bugetului, asigurând transparent procesului, inclusiv prin organizarea de audieri publice, și avizează bugetul instituției și rectificările la acesta;
- (b) aprobă planul de dezvoltare al instituției de învățământ;
- (c) gestionează resursele financiare provenite din alte surse decât cele bugetare, asigurând transparent și corectitudinea valorificării acestora.

După cum observăm Consiliilor de Administrare le revine atribuția legală de a asigura nu doar participarea la elaborarea bugetelor IET sau la planificarea dezvoltării instituționale, dar la moment acest organ administrativ are **competența exclusivă de a veghea asupra modului în care sunt gestionate resurselor financiare extra-bugetare provenite din donațiile părinților**.

#### COMITETUL DE PĂRINȚI AL GRUPEI ȘI CONSILIUL REPREZENTATIV AL PĂRINȚILOR

Pentru facilitarea implicării familiei în procesul educațional organizat în cadrul instituției de educație timpurie pot activa (1) Comitete de părinți la nivelul grupei format din 3-5 persoane delegate de adunarea părinților grupei și (2) Consiliul reprezentativ al părinților la nivelul instituției format din președinții Comitetelor de părinți al grupelor. Acestea reprezintă interesele părinților copiilor grupei în relația cu educatorii și directorul instituției, dar și în cadrul adunării generale a părinților la nivelul IET.

Iată principalele atribuții ale acestor structuri asociative ale părinților prevăzute de Regulamentul-tip de organizare și funcționare a IET, care au legătură cu cadrul financiar-bugetar al instituției;

Comitetul de părinți ai grupei:

- participă în procesul de luare a deciziilor în favoarea copiilor;
- sugerează administrației instituției modalitatea de îmbunătățire a serviciilor oferite, inclusiv condițiile fizice în grupă și pe terenul adiacent, suportul didactic, jucării, etc;
- consultă opinia părinților și informează administrația instituției privind necesitățile educaționale ale copiilor.

Consiliul reprezentativ al părinților:

- colaborează cu administrația instituției și DETS în vederea îmbunătățirii condițiilor de aflare a copiilor în IET;
- colaborează cu asociațiile obștești de părinți;
- participă la elaborarea, monitorizarea și evaluarea strategiei de dezvoltare a IET.

Prevederile legale stabilesc posibilitatea organizării acestor structuri asociative la nivelul grupei și instituției, care participă în procesul de dezvoltare a instituției și respectiv de îmbunătățire a condițiilor

---

<sup>26</sup> Regulamentului cadru de organizare și funcționare a consiliului de administrație în instituțiile de învățământ general, [https://mecc.gov.md/sites/default/files/ordinul\\_77\\_din\\_20\\_februarie\\_2015\\_0.pdf](https://mecc.gov.md/sites/default/files/ordinul_77_din_20_februarie_2015_0.pdf)



de activitate a copiilor, dar fără a avea atribuții exprese care ar presupune colectare de fonduri și administrarea acestora fie la nivelul grupei sau la nivelul IET în general.

Cu toate acestea, așa după cum am observat din analiza de mai sus a sondajelor cu participarea părinților și a directorilor IET-urilor din mun. Chișinău, în practică în cadrul formelor asociative ale părinților **se constată practici de colectare a contribuțiilor financiare adiționale din partea părinților în așa-numitul fond al grupei sau al grădiniței.**

Astfel, puțin peste jumătate din părinții care au participat la sondajul on-line, adică **50.7%** au declarat că o parte din donații sunt oferite sub forma contribuțiilor în **fondul grupei/clasei** și **36%** în **fondul grădiniței/școlii**. Totodată, pentru comparație **doar 5% din directori a confirmat că părinții oferă donații în așa-numitul „fond al grupei”.**

De menționat, că aceste contribuții sunt efectuate adițional la donațiile oferite în cadrul Asociațiilor părinților, nu sunt supuse evidenței contabile, sunt efectuate în mare parte în numerar, iar la oferirea acestora nu se eliberează vreun document confirmativ.

Potrivit sondajelor aceste contribuții neformale sunt colectate lunar de părinți sau de educatori la nivelul grupelor și sunt direcționate în mare parte pentru acoperea necesităților curente în special procurarea produselor sanitare, a materialului și echipamentelor didactice, dar și pentru cadouri/remunerări adiționale pentru educatori și dădace.

Astfel, **25%** din părinți au declarat **că transmit donații direct educatorilor/directorilor grădiniței.** Mai mult decât atât, **38% din părinți au indicat că gestionarea donațiilor se face educatori, iar 31,9% au menționat administrația grădiniței.** Doar **fiecare al 10-lea** director a recunoscut că donațiile sunt gestionate de administrația grădiniței sau educator.

În context ținem să atragem atenția cel puțin asupra următoarelor două aspecte cheie:

1. Potrivit prevederilor actuale a legislației în vigoare, directorii de grădinițe nu pot fi gestionari de buget, însă pot participa la administrarea resurselor financiare în comun cu DETS-urile de sector, care gestionează sub-contul trezorerial al grădiniței;
2. Potrivit Codului de etică a cadrelor didactice, aprobat prin ordinul Ministerul Educației nr. 861 din 07.09.2015, cadrele de conducere și didactice nu pot primi sau iniția colectarea donațiilor de la părinți sau asociați părintești, iniția sau participarea la crearea fondurilor formale sau informale a grupelor;
3. Regimul conflictului de interese interzice implicarea directă a Directorilor în astfel de activități și luare de decizii.

## ASOCIAȚIILE PĂRINTEȘTI ȘI COLABORAREA ACESTORA CU ADMINISTRAȚIA GRĂDINIȚEI

În conformitate cu cadrul legal existent, **cea mai răspândită formă de organizare a activității filantropice și de sponsorizare cu participarea părinților**, înafara structurilor asociative din cadrul IET-urilor menționate mai sus, **sunt Asociațiile Părintești fondate benevol de părinți și înregistrate cu statut de asociație obștească** în conformitate cu prevederile legii nr. 837 din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești<sup>27</sup>.

În cazul instituțiilor de învățământ primar și secundar, părinții care doresc să contribuie financiar la dezvoltarea instituțională a instituțiilor respective, aleg să își organizeze activitatea atât în cadrul asociațiilor obștești, cât și sub forma fundațiilor în conformitate cu legea nr. 581 din 30.07.1999 cu privire la fundații.

<sup>27</sup> <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=325424>





În anul 2016 cu susținerea organizațiilor societății civile (CAER) a fost elaborat un **Ghid pentru organizațiile obștești ale părinților**<sup>28</sup>, care include recomandări relevante privind modul de organizare și funcționare al Asociațiilor părintești, precum și cu privire la activitatea de planificare și administrare bugetară a fondurilor colectate în cadrul asociației. Deși ghidul respectiv vizează în principal **instituțiile de învățământ primar, gimnazial și liceal**, acesta este relevant și pentru asociațiile obștești create în cadrul IET-urilor.

În cadrul sondajelor organizate în contextul prezentei analize, **38,9%** din părinți au indicat că oferă donații prin intermediul **Asociațiilor Părintești**, ceea ce în mare parte se confirmă și prin răspunsurilor directorilor, care au indicat că **40% din fonduri sunt gestionate de Asociațiile părintești**.

**În prezent, părinții pot face contribuțiile sale în cadrul Asociațiilor părintești prin intermediul platformei guvernamentale de servicii electronice MPay, care include un modul dedicat în acest sens „Contribuții pentru Asociație sau fundație de părinți”. La moment aceasta oportunitate este utilizată în măsură mică de asociațiile de părinți înstitute pe lângă grădinițele din mun. Chișinău.**

The screenshot shows the MPay website interface for paying contributions. The header includes the MPay logo and the text "GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA SERVICIUL GUVERNAMENTAL DE PLĂȚI ELECTRONICE". There are links for "RO" and "Autentificare". The main heading is "Asociația sau fundația de părinți". On the left, there is a graphic with three stylized figures and the text "Contribuții pentru asociație sau fundație de părinți" and "Aici puteți achita contribuția pentru asociația sau fundația de părinți. Pentru a achita vă rugăm să introduceți identificatorul asociației fundației (comunicat de asociație fundație). CAUTĂ NOTA DE PLATĂ Q". On the right, there is a form with the following fields: "Identificatorul asociației fundației" (input field), "Nume, prenume părinte" (input field), "IDNP" (input field), "Clasa în care învață copilul" (input field), "Nume, prenume copil" (input field), "Suma" (input field with "ex. 52.50" as a placeholder), a "VRIPDY" security image with a refresh icon, and "Cod de verificare" (input field). At the bottom of the form is a blue "ACHITĂ" button.

În acest context, trebuie să menționăm că în anul 2011, Ministerul Educației a aprobat un Regulament special privind cooperarea instituțiilor de învățământ cu asociațiile obștești ale părinților<sup>29</sup>. Regulamentul prevede obiectivele, principiile și standardele de cooperare între instituțiile de învățământ pre-școlar și preuniversitar.

Având în vedere că scopul asociațiilor părinților este de a contribui la dezvoltarea instituțională a instituției frecventate de copii, **Regulamentul stabilește necesitatea formalizării relațiilor inter-instituționale dintre Asociația părinților și instituția educațională prin intermediul unui Acord de parteneriat/colaborare**. Acordul respectiv trebuie să prevadă expres (1) obiectivele cooperării, (2) acțiunile comune de parteneriat; (3) drepturile, obligațiile și angajamentele fiecărei părți.

De asemenea, Acordul trebuie să cuprindă o serie de angajamente obligatorii pentru instituția de învățământ care se referă în special la:

<sup>28</sup> [http://isn.edu.md/sites/default/files/document/attachments/ghid\\_pentru\\_organizatiile\\_obstesti\\_ale\\_parintilor.pdf](http://isn.edu.md/sites/default/files/document/attachments/ghid_pentru_organizatiile_obstesti_ale_parintilor.pdf)

<sup>29</sup> <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=341526>



1. Respectarea caracterului benevol de participare al părinților în asociații;
2. Excluderea intimidărilor/constrângerilor părinților pentru a-și aduce aportul în cadrul asociațiilor și protejarea, familiilor care nu au posibilitatea sau nu doresc să facă parte din asociație;
3. Excluderea implicării persoanelor cu funcții de răspundere din instituția de învățământ și a cadrelor didactice în colectarea și gestionarea fondurilor pentru Asociație;
4. Prezentarea informațiilor pe panoul informativ al instituției a necesităților instituției și ratei de acoperire a acestora cu mijloace financiare bugetare;
5. Utilizarea cel puțin a 50% din donațiile oferite pentru consolidarea bazei didactice-materiale și realizarea unor programe social-culturale sau implementarea unor modele educaționale performante.

Regulamentul stabilește și o serie de prescripții pentru părțile semnatare ale Acordului și anume:

- (1) consultarea asupra deciziilor de interes comun care vizează chestiunile de ordin pedagogic, social-cultural sau financiar și
- (2) cumularea resurselor financiare pentru realizarea unor acțiuni în comun cu respectarea unor cerințe exprese cum ar fi:
  - instituția de învățământ solicită alocarea mijloacelor financiare doar în baza unui demers scris, cu anexarea devizului de cheltuieli și ponderea alocațiilor din buget pentru acoperirea acestuia;
  - Instituția de învățământ prezintă asociației informația privind volumul, destinația și modul de utilizare a resurselor alocate de asociație, precum și asociația va prezenta informația privind posibilitatea de alocare a mijloacelor bănești.

Totodată, atât administrația și personalul didactic al IET-urilor trebuie să respecte restricțiile impuse de Codul educației și Codului de etică al cadrului didactic<sup>30</sup> pentru prevenirea abuzurilor și asigurarea integrității conducerii și personalului didactic din cadrul IET-urilor.

Analizând rapoarte financiare ale IET-urile pentru anul 2016/2017, dar și informațiile oferite de DGECTS, se constată că din 160 de IET-uri din mun. Chișinău, doar **în 37 de instituții activează Asociații Părintești**<sup>31</sup>, raportate ca fiind înregistrate în calitate de asociații obștești. Pe de altă parte, părinții declară că sunt mai multe Asociații. Astfel, cel puțin **60% din respondenți au indicat că în grădinița** frecventată de copil activează o Asociație a Părinților mai puțin de jumătate din ele nefiind înregistrate.

Adițional, având în vedere rezultatele sondajelor de opinie și a interviurilor cu mai mulți directori și reprezentanți ai DGECTS constatăm următoarele:

- (a) Majoritatea directorilor IET-urilor confirmă că publică pe panoul informativ din cadrul instituției informații privind planificările bugetare anuale, însă informațiile sunt în mare parte incomplete;
- (b) Directorii de asemenea indică asupra faptului că informează părinții cu privire la rapoartele financiare ale grădiniței. Majoritatea directorilor (65,7%) spun că le prezintă părinților aceste informații la solicitare, iar restul menționează că rapoartele financiare sunt transmise DETS-urilor sau sunt plasate pe pagina web. Aici trebuie să remarcăm, că majoritatea grădinițelor nu dispun de o pagină web proprie. Datele publice legate de activitatea IET-urilor, inclusiv rapoartele financiare pentru anul precedent sunt plasate pe pagina web a DGECTS a mun. Chișinău.
- (c) Totodată, 64,8% din părinți spun că nu sunt consultați de administrația instituției în procesul de planificare bugetară în vederea identificării necesităților financiare neacoperite din surse bugetare.

<sup>30</sup> <http://lex.justice.md/index.php?action=view&id=363796&lang=1&view=doc>

<sup>31</sup> Notă: Asociații Părintești în IET-uri: IET nr. 49, 91, 165, 40, 216, 201 (Durlăști), 143, 194 (Codru), 30, 67, 130, 161, 179, 197, 212, 135, 149, 184, 211, 225, 108, 129, 127, 25, 150, 220 (Ciurescu), IET Sălcișoara (Stăuceni), 199, SPG nr. 120, 152, SPG Ilie Fulga (Stăuceni).



- (d) În același timp, majoritatea directorilor care au participat la sondajul online (29 din 35) indică că de fapt au consultat părinții în procesul de elaborarea a propunerilor de pentru bugetul anual al grădiniței. Parțial aceasta discrepanță, poate fi explicată prin faptul că majoritatea interacțiunilor părinților cu directorii instituției în procesul de consultare se desfășoară prin intermediul președinților Asociațiilor de părinți sau membrilor comitetelor părinți a grupelor. Cu toate acestea, pentru a crește nivelul de implicare a părinților în procesul de planificare bugetară al bugetului anual al grădiniței se impune necesitatea stabilirii unui mecanism de consultare mai inclusiv care ar crește nivelul de participare a părinților.



## II. PROBLEMELE IDENTIFICATE ÎN CADRUL ACTUAL DE POLITICI

În continuare vom prezenta o sinteză a principalelor probleme identificate în cadrul actual al politicilor cu privire la gestionarea resurselor financiare bugetare și extra-bugetare prin prisma următoarelor două aspecte cheie:

1. Gradul de eficiență și transparență a procesului de planificare și gestionare a resurselor bugetare și extra-bugetare;
2. Regimul donațiilor și plăților informale directe și indirecte oferite prin intermediul Asociațiilor părintești.

### 2.1. ALOCAȚII BUGETARE INSUFICIENTE VS EFICIENȚA REDUSĂ ÎN PLANIFICAREA ȘI GESTIONAREA BUGETELOR INSTITUȚIILOR DE EDUCAȚIE TIMPURIE DIN MUN. CHIȘINĂU

Ponderea bugetului educației la nivel național reprezintă 6.5% din PIB sau 16,9% din totalul alocațiilor din bugetul de stat. Pentru comparație, bugetul pentru educație este de aproximativ 16 ori mai mare decât bugetul pentru apărarea națională, 8 ori mai mare decât bugetul pentru cultură, tineret și sport și de 2,5 ori mai mare decât bugetul destinat ordinii publice și securității naționale.

Totodată, ponderea alocațiilor pentru învățământul preșcolar raportat la suma totală a bugetului de stat este 4,7% (i.e. 2,763 mlrd. MDL din 61,713.5 mlrd. MDL). Iar ponderea alocațiilor pentru IET raportat la suma alocațiilor de la bugetul de stat pentru sistemului de educație reprezintă 26,5% (i.e. 2,763 mlrd. MDL din 10,429 mlrd. MDL).

În același timp, analizând bugetul local al mun. Chișinău pentru anul 2018, ponderea cheltuielilor planificate pentru educației reprezintă 49,77% sau 2,015.1 mlrd. MDL din totalul de 4,049.9 mlrd MDL. În același timp, ponderea bugetului destinat instituțiilor de educație timpurie din mun. Chișinău este de 35,94% sau 724,203.7 mln. MDL, la care se adaugă alocațiile de 21,750.6 mln MDL pentru investiții capitale.

Adițional, menționăm că suma medie anuală a cheltuielilor per copil din bugetul național și local per copil în mun. Chișinău pentru anul 2018 este de 19,108 MDL, ceea ce este aproximativ egal cu suma medie a cheltuielilor pe țară. Contribuția medie anuală a unui părinte prin intermediul impozitelor și taxelor plătite anual este de aproximativ 1,029 MDL/anual.

La această sumă se adaugă contribuțiile părinților prin intermediul **taxelor pentru alimentația** copiilor în grădinițe care reprezintă o sumă medie de 1,453.4 MDL. Taxa de alimentație formează 50% din norma financiară aprobată de Guvernului Republicii Moldova. În cazul mun. Chișinău cuantumul mediu al taxei pentru alimentație este de **8.45 MDL** per copil/zi care poate fi achitată de părinți și prin intermediul platformei online **MPay**.

Analizând structura bugetului destinat instituțiilor de educație timpurie, constatăm că majoritatea cheltuielilor sunt direcționate pentru salarizarea personalului de conducere, didactic și de suport din cadrul instituțiilor (57%). Cheltuielile pentru alimentația copiilor reprezintă aproximativ 21%, costurile administrative - 17%, cheltuielile de capital – 3%, iar restul – 2% sunt alte cheltuieli legate de sanitație, material de uz casnic inventar.

Chiar dacă **majoritatea cheltuielilor implică salarizarea personalului**, trebuie să constatăm că salariul mediu al personalului din instituțiile de educație timpurie este mai mic decât salariul mediu pe economie (6,150 MDL pentru anul 2018):

- salariul mediu al unui director de grădiniță este mai mic cu 17%;
- salariul mediu al personalului didactic mai mic cu 50%, iar
- salariul mediu al personalului de suport este mai mic cu 73%



Totodată, cu privire la **cheltuielile pentru alimentația** copiilor părinții menționează că alocațiile pentru alimentație în grădinițe sunt mici. În acest sens, recent Guvernul Republicii Moldova a aprobat majorarea normei financiare de alimentație a copiilor cu 2 lei per copil/zi<sup>32</sup>.

Cu toate acestea, după o analiză a rapoartelor financiare ale grădinițelor din mun. Chișinău pentru anul 2016/2017, constatăm că în mediu până la 15% din bugetul destinat alimentației nu este valorificat anual.

Una din explicațiile principale în acest sens ar fi modalitatea de gestionare a sistemului actual de alimentație a copiilor care este unul descentralizat la nivelul fiecărei grădinițe, însă achizițiile de produse sunt realizate de către Direcțiile de educație din mun. Chișinău. Un alt motiv constat în prezenta analiză se referă la faptul că în deși majoritatea grădinițelor (93%) au un program de 12 ore pe zi (7.00 – 19.00), ceea ce conform standardelor și normelor de alimentație presupune 4 mese pe zi, în fapt rata copiilor care rămân în grupe după ora 18.00 este de aproximativ 12%-15% ceea ce presupune o nevalorificarea deplină a cheltuielilor de alimentație pentru cea de-a 4 masă. În același timp, trebuie să menționăm că în cadrul sondajului de opinie, majoritatea directorilor au menționat că bugetul destinat alimentației copiilor este unul suficient.

În același timp, **cea mai mică pondere a cheltuielilor anuale** în grădinițele din mun. Chișinău de la bugetul public, **vizează costurile de reparație, sanitație, rechizite și inventar didactic.**

Aceste necesități neacoperite, generează în fapt necesitatea contribuțiilor financiare adiționale din partea părinților. Analiza sondajelor de opinie confirmă că în mediu 49%-67% din donațiile și plățile neformale ale părinților sunt orientate spre: (1) acoperirea costurilor de reparație; (2) procurarea produselor de sanitație și a materialului didactic și (3) remunerarea personalului didactic și de suport. Principală problemă în acest sens, este rata destul de mare a plăților neformale, raportate la donațiile oficiale din partea părinților.

Regimul neformal al plăților în consecință generează alte probleme de credibilitate și posibile abuzuri, care în mare parte se datorează nivelului redus de transparentă, lipsei evidenței fiscale și a unui control efectiv asupra modului în care sunt administrate contribuțiile părinților. Mai multe detalii în acest sens vor fi expuse puțin mai târziu.

Însă, revenind la gestionarea resurselor bugetare, analiza rapoartelor financiare a grădinițelor din mun. Chișinău pentru anul 2016/2017, indică o rată medie de **ne-executare bugetară în anul 2017 de 8.5%**. Respectiv o altă problemă identificată ține de eficiența redusă în administrarea alocațiilor bugetare actuale destinate grădinițelor.

În acest context, printre cauzele principale identificate scoatem în evidență următoarele curențe care țin de:

1. **modul de planificare a bugetelor** în lipsa unei formule standard de calcul per copil, lipsa reglementărilor cu privire la pachetul standard de servicii educaționale;
2. **lipsa unei viziuni sistematice de planificarea bugetară pe termen mediu a necesităților și cheltuielilor** la nivelul DETS-urilor de sector și la nivelul administrației grădinițelor din mun. Chișinău;
3. **modul de gestionare a bugetelor** grădinițelor asigurat în prezent de DETS-urile de sector care indică asupra nevalorificării depline a resurselor financiare alocate, în mare parte din cauza modului de administrare a cheltuielilor destinate alimentației copiilor;
4. **rolul redus al directorilor grădinițelor** în procesul de planificare și gestionare a resurselor financiare destinate grădinițelor.

<sup>32</sup> <https://gov.md/ro/content/alocatiile-bugetare-pentru-alimentatia-copiilor-si-elevilor-vor-fi-majorate-incepand-cu-1>



## 2.2. TRANSPARENȚA REDUSĂ PRIVIND ACTIVITATEA FINANCIARĂ CU PRIVIRE LA DONAȚIILE ȘI ALTE PLĂȚI NEFORMALE OFERITE DE PĂRINȚI DIRECT SAU INDIRECT PRIN INTERMEDIUL ASOCIAȚIILOR PĂRINTEȘTI

Așa după cum am arătat și în analiza de mai sus, suma totală estimată a contribuțiilor adiționale (donațiilor și plăților neformale) din partea părinților per copil la nivelul mun. Chișinău este de aproximativ de 495 MDL/lunar sau 5,445 MDL/anual. Respectiv, părinții din mun. Chișinău contribuie anual în total cu aproximativ 184,474,360 mln. MDL, ceea ce reprezintă 25,5% suplimentar la bugetul anual destinat instituțiilor de educație timpurie din mun. Chișinău.

Cea mai mare parte a acestor contribuții sunt plăți neformale. 38,9% din părinți chestionați în sondajul de opinie realizat în contextul prezentei analize spun că oferă contribuții adiționale prin intermediul cotizațiilor în cadrul Asociațiilor Părintești, iar restul menționează că le adună în cadrul așa-numitului fond al grupei sau al grădiniței. De menționat că, 94,9% din părinții au confirmat că oferă contribuții adiționale, 87,2% din părinți au menționat că oferă donații în numerar, iar 73,6% din părinți au recunoscut nu au primit un document confirmativ pentru donațiile oferite.

Dincolo de regimul neformal al majorității contribuțiilor părinților, o altă problemă identificată ține de modul în care este respectat principiul benevol în oferirea acestora. Respectiv potrivit sondajului de opinie, 55,7% din părinți au indicat că oferă contribuții adiționale mai mult pentru ca copilul lor să nu fie tratat discriminatoriu și doar 1/3 au spus că participă voluntar cu donații.

În același timp, în pofida reglementărilor legale, inclusiv cu privire la cooperarea cu instituției de învățământ cu Asociațiile părintești, trebuie să menționăm că în cadrul comunicărilor informale pe forumuri on-line, dar și luând în considerație informațiile comunicate de AO „Părinții Solidari” se constată un nivel ridicat de neîncredere din partea părinților cu privire la activitatea Asociațiilor părintești. Aceasta în mare parte se datorează modului netransparent de gestionare și valorificare a donațiilor acumulate de la părinți de către unele Asociații.

Totodată, în rezultatul analizei empirice au fost identificate două probleme legate de rolul administrației grădinițelor în raport cu Asociațiile părintești și anume:

- **Implicarea personalul didactic și administrația instituției în colectarea și gestionarea banilor** – Acest fenomen se observă din datele sondajelor de opinie, unde 25% din părinți au declarat că transmit donații direct educatorilor/directorilor grădiniței. Mai mult decât atât, 38% din părinți au indicat că gestionarea donațiilor se face educatorii, iar 31,9% au menționat administrația grădiniței.
- **Conflicte de interese** - Au fost sesizate conflicte clare de interese, unde în cazul unor instituții de educație timpurie și instituții preșcolare, fondatorii sunt rude cu directorii instituției.

### **O altă carență identificată ține de transparență redusă cu privire la modul de administrare în cadrul grădinițelor a surselor extra-bugetare.**

Articolul 144 alin. 3) al Codului Educației prevede obligația de a asigura transparența bugetară, adică publicarea bugetelor și rapoartelor financiare pe pagina web a instituției și/sau a direcțiilor de învățământ a APL-urilor.

Începând cu anul 2017 rapoartele financiare ale celor 160 de instituții de educație timpurie din mun. Chișinău sunt plasate pe pagina web a DGECTS [www.chisinauedu.md](http://www.chisinauedu.md), iar previziunile bugetare pentru anul 2018 se pot găsi pe altă pagină web a DGECTS [www.egradinita.md](http://www.egradinita.md). Totodată, rapoartele financiare privind cheltuielile lunare ale DGECTS și DETS-urilor de sector sunt prezentate pe platforma "Budget Transparent" de pe pagina web a primăriei mun. Chișinău [www.chisinau.md](http://www.chisinau.md). Iar previziunile bugetare.

Pe de altă parte, **majoritatea Asociațiilor de părinți nu dispun de un plan bugetar previzionat clar**, iar mulți părinți nu știu pe ce se cheltuie donațiile oferite. În cadrul sondajului de opinie, **doar puțin mai mult de jumătate din părinții chestionați spun că sunt informați cu un raport financiar despre cum sunt gestionate resursele financiare colectate în cadrul Asociațiilor Părintești.**



**Parțial datele financiare cu privire la fondurile administrate de Asociațiile Părintești** se pot regăsi în rapoartele financiare ale instituțiilor de educație timpurie, care din 2017 includ secțiunea dedicată Asociațiilor Părintești<sup>33</sup>. Cu toate acestea, chiar și informațiile privind sumele colectate, cheltuielile efectuate sunt incomplete sau generale și respectiv:

- **nu permit calcularea unei rate exacte de acopere** a cheltuielilor din surse bugetare și cele provenite din donațiile asociațiilor;
- **nu sunt suficiente pentru a preveni cazurile de așa-numite cheltuieli duble** din donații pentru servicii și produse pentru care au fost alocate fonduri din surse bugetare;

Totodată, în multe cazuri se constată **discrepanțe între informațiile financiare cu privire la volumul donațiilor colectate, raportate la tipul cheltuielilor operate.**

Mai mult ca atât, în rezultatul confruntării datelor din rapoartele financiare ale instituțiilor de educație timpurie cu răspunsurile părinților în sondajul de opinie, constatăm că **sumele declarate a cotizațiilor părinților în cadrul Asociațiilor părintești este mai mică de câteva ori decât sumele pe care le declară părinții că le oferă lunar în cadrul acestor asociații.**

În prezent **nu există o obligație legală de publicare on-line a bugetelor și rapoartelor financiare administrate de către Asociațiile Părintești.** Prevederile legii cu privire la organizațiile obștești stabilesc această obligație doar pentru organizațiile înregistrate cu statut de utilitate publică. Însă, majoritatea asociațiilor care activează nu sunt înregistrate cu acest statut. Mai mult ca atât, această obligație nu este inclusă nici în standardele minime stabilite de Regulamentul de cooperare între instituția de învățământ și asociațiile de părinți aprobat în anul 2011 de Ministerul Educației.

O altă cauza a existenței diferențelor de date și a transparenței reduse în valorificarea contribuțiilor adiționale din partea părinților este și **lipsa unui mecanism funcțional de control a modului de colectare și administrare a contribuțiilor adiționale din partea părinților.**

Conform cadrului de reglementare actual, activitatea de control extern și evidență este asigurată de DGETS și DETS-urile de sector prin organizarea evaluărilor frontale ale instituțiilor de educație timpurie.

Trebuie să menționăm că în rezultatul analizei rapoartelor de evaluare a instituțiilor de educație timpurie, se constată informații privind activitatea Asociațiilor părintești în cadrul instituției, însă acestea se limitează doar la date generale cu privire la trecerea la evidența contabilă a bunuri procurate de către asociații din donații, fără a se referi la bugetele și cheltuielile efectuate cu privire la servicii de reparație spre exemplu.

Totodată, **la nivelul instituției, Consiliul de Administrație** care include și reprezentanți ai părinților **deține atribuții de a veghea asupra modului de valorificare a resurselor financiare acumulate de la părinți.** Însă, trebuie să atenționăm asupra următoarelor carențe:

- existența elementelor de conflict de interes, având în vedere că în conformitate cu Regulamentul privind cooperarea între instituțiile de învățământ și asociațiile părintești, prevede că președintele Asociației Părintești este și membru al Consiliului de Administrare și
- deși potrivit regulamentelor de activitate a IET-urilor ar fi trebuit să funcționeze Consilii de Administrare, aceste sunt create nu în toate instituțiile, iar acolo unde există activitatea lor este mai mult formală.

---

<sup>33</sup> NOTĂ: Doar 37 de grădinițe din 160 au raportat existența Asociațiilor părintești, deși analizând răspunsurile la sondajele de opinie ale părinților, numărul acestor asociații ar fi trebuit să fie mai mare



### III. CONCLUZII

În rezultatul analizei situației actuale cu privire la domeniului de intervenție constatăm că sistemului instituțiilor de educație timpurie din mun. Chișinău este afectat de mai multe probleme care în principal se datorează la doi factori cheie: (1) **resurse bugetare insuficiente** și (2) eficiența și transparența redusă a **modului de planificare și gestionare a resurselor** financiare bugetare și extra-bugetare destinate învățământului preșcolar.

Perpetuarea acestor factori, la rândul său **generează necesitatea identificării unor resurse suplimentare**, care în cazul Republicii Moldova în mare parte se asigură din programe de asistență externă sau **din contribuții financiare ale părinților sub forma donațiilor și într-o măsură mai mare prin plăți neformale oferite în cadrul grădinițelor direct sau indirect prin intermediul Asociațiilor părinților.**

În consecință, în pofida acțiunilor de reglementare și de prevenire din partea autorităților publice centrale și locale, în ultimii ani se constată **extinderea fenomenului plăților neformale în cadrul instituțiilor de educație timpurie din mun. Chișinău.**

Aceasta la rândul său contribuie la **creșterea nemulțumirii și totodată scăderea gradului de acceptabilitate a donațiilor formale din partea părinților.**

Mai mult ca atât, acest fenomen **afectează imaginea și integritatea sistemului de educație, creând o percepție generală de abuzuri în administrarea contribuțiilor financiare ale părinților.**

În rezultatul analizei domeniul de intervenție au fost identificate **două probleme conexe** de bază care urmează a fi redresate și anume:

1. Gestionarea ineficientă și netransparentă a resurselor bugetare și extra-bugetar destinate instituțiilor de educație timpurie din mun. Chișinău;
2. Fenomenul plăților neformale din partea părinților oferite direct sau indirect prin intermediul Asociațiilor părintești;





## IV. RECOMANDĂRI DE POLITICI PUBLICE

### 4.1. REVIZUIREA MODULUI DE PLANIFICARE ȘI GESTIONARE A BUGETELOR INSTITUȚIILOR DE EDUCAȚIE TIMPURIE

1. Creșterea rolului și a responsabilității directorilor grădinițelor în administrarea resurselor bugetare și extra-bugetare prin implementarea treptată a sistemului de autonomie financiară în instituțiile de educație timpurii din mun. Chișinău:
  - (a) Avansarea de către Guvernul Republicii Moldova a procesului de aprobare a formulei standard de calcul a costului per copil pe parcursul anului 2018 ar fi una din precondițiile principale pentru implementarea autonomiei financiare în grădinițe
  - (b) Pilotarea sistemului de autogestiune financiară în mun. Chișinău după elaborarea unor criterii de selecție a instituțiilor de pilotare (ex. sectorul/districtul școlar, numărul copiilor, bugetele instituției, interesul directorilor de a participa în procesul de pilotare).
  - (c) Implementarea unui program de instruire în domeniul managementului instituțional și financiar.

*NOTĂ: Implementarea acestei recomandări necesită o evaluare a capacităților instituționale și funcționale ale suplimentară care ar viza DEST-urilor și a instituțiilor de educație timpurie pentru a permite implementarea etapizată a sistemului de autonomie financiară în învățământul preșcolar care ar viza în special fezabilitatea:*

- *Revizuirii statelor de personal pentru IET-uri din mun. în vederea angajării unui Director-adjunct responsabil pentru activitatea didactică<sup>34</sup>.*
  - *Revizuirii sistemului de contabilitate centralizată pentru IET-uri prin crearea condițiilor de angajare contabililor direct de către administrația grădinițelor. Un contabilul ar putea fi angajat prin cumul în mediu în 4 grădinițe<sup>35</sup>.*
2. Creșterea rolului părinților și altor părți interesate în organele colegiale interne ale instituțiilor, în special în cadrul Consiliilor de administrare.
  3. Prioritizarea și planificarea cheltuielilor în cadrul instituțiilor de educație timpurie pentru o perioadă pe termen scurt, mediu și lung (până la 10 ani) prin:
    - (a) Efectuarea de către DGECTS și DETS a unei inventarieri sistematice pentru cartarea necesităților în cadrul instituțiilor de educație timpurie din mun. Chișinău, reieșind din graficul de uzură a inventarului, cu sursa finanțării ulterior identificată;
    - (b) Elaborarea unui Plan de dezvoltare instituțională pe termen scurt, mediu și lung a instituțiilor de educație timpurie din mun. Chișinău.
  4. Creșterea transparenței bugetare și a cheltuielilor efectuate din surse bugetare și extra-bugetare ale grădinițelor prin:
    - (a) Publicarea bugetelor și rapoartelor financiare ale grădinițelor și ale Asociațiilor Părintești pe o platformă unică online pe aceeași platformă web pe care se publică rapoartele și bugetele grădinițelor i.e. [www.egradinita.md](http://www.egradinita.md) și

<sup>34</sup> NOTĂ: Angajarea unui Director Adjunct ar presupune prevederea în mediu a unui buget estimat de 60-90 mln. MDL/anual. Pentru prima perioadă funcțiile de Director-Adjunct ar putea fi atribuite Metodistului.

<sup>35</sup> NOTĂ: În total pentru cele 160 de instituții timpurii va fi nevoie de angajat aproximativ 40 de contabili. În prezent în cadrul DETS-urilor de sector activează 383 de contabili cu un salariu mediu de 2500 – 3000 MDL/lunar (aproximativ 13,7 mln MDL/anual). Astfel, majoritatea contabililor ar putea fi angajați din cadrul DETS-urilor de sector. Aceasta va contribui la (1) creșterea remunerărilor pentru contabili în mediu de 10,000 – 12,000 mdl/lunar (aproximativ 5,3 mln MDL/anual) și (2) la optimizarea numărului contabililor care la moment activează în cadrul DETS-urilor.



- (b) Revizuirea Regulamentului privind cooperarea instituțiilor de învățământ cu asociațiile părinților;
  - (c) Includerea angajamentului de publicare a bugetelor și rapoartelor financiare ale Asociațiilor Părintești urmează a fi inclus în Acordurile de cooperare între instituția preșcolară și asociația de părinți.
5. Optimizarea cheltuielilor și respectiv creșterea eficienței în planificarea și gestionarea resurselor bugetare destinate învățământului preșcolar din mun. Chișinău prin:
- (a) Reducerea programului de activitate al IET-urilor de la 12 ore 10,5 ore, ceea ce va contribui la optimizarea cheltuielilor pentru alimentație și de personal. Introducerea conceptului de Grupe de serviciu pentru copii care rămân în afara programului 10,5 ore.
  - (b) Externalizarea serviciilor din cadrul grădinițelor (de ex. spălătoriile, servicii de reparații și mentenanță).
  - (c) Arondarea grădinițelor mai mici cu instituțiile de educație timpurie mai mare, ceea ce va permite optimizarea cheltuielilor de personal și reorientarea economiilor pentru oferirea sporurilor salariale pentru personalul de conducere, personalul didactic și de suport.
6. Extinderea listei pachetului standard al serviciilor educaționale opționale care ar putea fi acoperite din contribuțiile părinților, eventual prin:
- (a) Examinarea oportunității de a prevedea în lista serviciilor opționale adiționale care ar putea fi acoperite de părinți prin donații, în special care nu sunt acoperite din sursele bugetare adică a (1) materialelor didactice și (2) reparațiile curente;
  - (b) Evaluarea oportunității de a include în lista serviciilor opționale remunerarea lucrului suplimentar al educatorilor pentru servicii suplimentare educaționale în afara programului educațional în cadrul grădinițelor.

#### 4.2. DIMINUAREA FENOMENULUI CONTRIBUȚIILOR NEFORMALE:

7. Încurajarea Asociațiilor părintești create pe lângă instituțiile de educație timpurie să se înregistreze pe platforma guvernamentală a serviciilor de plăți electronice MPay pe platforma „Contribuții pentru asociații sau fundații de părinți”.
8. Includerea unui sub-modul nou „Donații pentru grădinițe” pe platforma guvernamentală a serviciilor de plăți electronice MPay adițional la modulul „Taxe pentru grădinițe”:
  - Includerea modulului „Donații pentru grădinițe” va crea premise pentru reducerea donațiilor în numerar, precum și va oferi posibilitatea pentru diminuarea plăților informale;
  - Respectiv donațiile vor ajunge direct în sub-contul trezorial al instituției și va exclude necesitatea eliberării bonului fiscal sau a altor documente confirmative;
  - Donațiile transferate prin intermediul serviciului MPay și respectiv va îmbunătăți procesul de evidența fiscală și contabilă a contribuțiilor părinților;
9. Implementarea mecanismului de deduceri a donațiilor efectuate de persoane fizice (părinți) în favoarea instituțiilor publice de educație timpurie prin:
  - Modificarea Articolului 36 din Codului fiscal al Republicii Moldova în vederea introducerii persoanelor fizice în calitate de subiecți ai deducerilor donațiilor efectuate în favoarea instituțiilor publice (respectiv și instituțiile de educație timpurie de stat). La moment doar agenții economici rezidenți au dreptul la deduceri a donațiilor oferite autorităților publice și instituțiilor publice până la 5% din venitul impozabil.
  - Includerea în Declarația impozitului pe venit pentru persoanele fizice a rubricii „donații pentru instituții publice”.

NOTĂ: *Cuantumul mediu estimat în prezenta analiză al donațiilor și plăților neformale oferite de părinți pe parcursul anului este de aproximativ 5,445 MDL/anual. Respectiv includerea posibilității de deducere a donațiilor efectuate instituțiilor de educație timpurie va oferi părinților și altor*



*persoane fizice dreptul de deducere totală sau parțială a donațiile efectuate din impozitul de venit în afara scutirilor fiscale anuale.*

10. Asigurarea evidenței contabile la nivelul instituției de educație timpurie, nu doar al bunurilor donate, dar și nemijlocit a donațiilor oferite de părinți în mod direct cât și indirect prin intermediul Asociațiilor părintești;
11. Stabilirea unui mecanism funcțional de control intern și extern cu privire la modul de administrare a resurselor financiare extra-bugetare în cadrul grădinițelor prin:
  - (a) Instituirea de către primăria mun. Chișinău a unui Grup de observatori format din părinți care să desfășoare activități de monitorizare și control a proceselor de achiziții publice și a calității serviciilor oferite în cadrul instituțiilor de educație timpurie.
  - (b) Includerea obligației de efectuare a auditului intern și extern periodic în cadrul Asociațiilor de părinți care activează în cadrul grădinițelor,
  - (c) Evaluarea și monitorizarea funcției de control a modului de valorificare a surselor bugetare de către Consiliile de Administrație a grădinițelor;
12. Fortificarea mecanismelor de democrație internă și participare la luarea deciziilor din cadrul asociațiilor părintești.
13. Asigurarea implementării prevederilor Codului de etică al cadrelor didactice pentru demotivarea cadrelor didactice și a administrației grădinițelor în colectarea și gestionarea plăților neformale, respectarea regimurilor conflictului de interese, incompatibilități, restricții și limitări.
14. Informarea și educarea rezilienței conducătorilor și cadrelor pedagogice la acte de corupție prin instruire, campanii de informare în masă.



## ANEXA 1

### **Cadrul legal primar și secundar cu privire la sistemului educației din Republica Moldova, actele normativ-juridice și documentele emise de instituțiile publice ale Primăriei mun. Chișinău și a Consiliului municipal**

1. Codul Educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17 iulie 2014 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 319-324, art. 634).
2. Codul Civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06.06.2002, publicat 22.06.2002 în Monitorul Oficial nr. 82-86, art. 661.
3. Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 397-399, art. 703).
4. Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 29-31, art. 91).
5. Legea nr. 581 din 30.07.1999 cu privire la fundații, publicată 28.10.1999 în Monitorul Oficial nr. 118, art. 556.
6. Legea nr. 837 din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești, republicată 02.10.2007 în Monitorul Oficial nr. 153-156 BIS.
7. Legea nr. 1420 din 31.10.2002 cu privire la filantropie și sponsorizare, publicată 31.12.2002 în Monitorul Oficial nr. 185, art. 1394.
8. Regulamentului de organizare și funcționare a Centrului Comunitar de Dezvoltare Timpurie a Copiilor de 3-(6)7 ani. Aprobata prin Hotărârea Guvernului nr. 567 din 10.09.2009 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 144-147, art. 631).
9. Regulamentului sanitar pentru instituțiile de educație timpurie. Aprobata prin Hotărârea Guvernului nr. 1211 din 04.11.2016 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 388-398, art. 1310).
10. Strategia pentru protecția copilului pe anii 2014-2020. Aprobata prin Hotărârea Guvernului nr. 434 din 10.06.2014 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 160-166, art. 481).
11. HG Nr. 868 din 08.10.2014, privind finanțarea în bază de cost standard per elev a instituțiilor de învățământ primar și secundar general din subordinea autorităților publice locale de nivelul al doilea
12. HG nr. 234 din 25.02.2005 cu privire la alimentarea elevilor cu modificările ulterioare.
13. Regulamentului-tip de organizare și funcționare a instituției de educație timpurie aprobat prin ordinul Ministrului Educației nr. 243 din 22 aprilie 2016
14. Ordinul Ministerului Educației nr. 972 din 12.12.2011 cu privire la aprobarea Regulamentului privind cooperarea instituțiilor de învățământ cu asociațiile obștești ale părinților, publicat 23.12.2011 în Monitorul Oficial nr. 227-232, art. 2030.
15. Ordinul Ministerului Educației nr. 861 din 07.09.2015 pentru aprobarea Codului de etică al cadrului didactic, publicat 18.03.2016 în Monitorul Oficial nr. 59-67, art. 407.
16. Decizie nr. 15/1 din 22 decembrie 2017, cu privire la aprobarea bugetului municipal Chișinău pe anul 2018 în lectura a doua;
17. Rapoartele financiare ale IET-urilor din mun. Chișinău pentru anii 2016/2017 plasate pe pagina web a DGECTS - [www.educhisinau.md](http://www.educhisinau.md)
18. Previziunile bugetare ale IET-urilor din mun. Chișinău pentru anul 2018 pe pagina web [www.egradinita.md](http://www.egradinita.md)