

Bucuresti, 2017

COMBATEREA EXCLUZIUNII DE LA EDUCAȚIA DE CALITATE – priorități din prisma politicilor publice –

AUTOR: **MIHAELA MANOLE**

ROMÂNIA are de depășit o paletă foarte largă de probleme, cele mai multe cronicizate, pentru a asigura cu adevărat dreptul fiecărui copil la educație de calitate.

Dificultățile cu care se confruntă sistemul de învățământ și domeniul asistenței sociale sunt aduse periodic la lumină de date și studii atât ale instituțiilor publice, cât și ale organizațiilor neguvernamentale și instituțiilor internaționale. Mai mult, setul actual de documente de politică publică (strategii naționale, planuri de acțiune, pachete de măsuri guvernamentale etc.) reușește să se apropie de conturarea unei diagnoze complexe a acestor probleme. Cu toate acestea, este nevoie de voință politică pentru ca măsurile și acțiunile trasate de către politicile publice să fie și puse în aplicare.

Documentul¹ de față se centrează pe combaterea excluziunii de la educația de calitate și militează pentru intervenții cu adevărat multi-sectoriale și coerente, cărora să li se asigure continuitate în timp, inclusiv din prisma bugetului alocat.

Vulnerabilitățile și problemele care contribuie la excluziunea de la educație sunt abordate în prima secțiune a prezentului document. Politicile publice actuale, relevante pentru subiectul discutat, sunt trecute în revistă în a doua secțiune. Recomandările noastre, care vizează completarea și creșterea șanselor de implementare a cadrului actual de politică publică, se regăsesc în secțiunea a treia.

¹ Document realizat în cadrul proiectului Educația fără discriminare este și treaba mea!, implementat de Centrul de Resurse Juridice și co-finanțat printr-un grant din partea Elveției prin intermediul Contribuției Elvețiene pentru Uniunea Europeană extinsă. Acest document nu reflectă neapărat poziția oficială a guvernului elvețian. Responsabilitatea pentru conținutul acestuia este asumată în întregime de CRJ. Pentru mai multe informații despre proiect, vă rugăm accesați www.educatiefaradiscriminare.ro.

1. DESCRIEREA PROBLEMEI – EXCLUZIUNEA DE LA EDUCAȚIE

FIECARE COPIL are dreptul la educație de calitate, așa cum *precizează Convenția ONU cu privire la drepturile copilului*, la care România este parte din anul 1990. Cu toate acestea, numeroși copii din țara noastră nu sunt sprijiniți, prin educație, să-și atingă potențialul de dezvoltare.

Prima problemă este cea legată de **acces**. Estimăm că cel puțin 271.500 de copii cu vârste între 6 și 17 ani nu au fost cuprinși în învățământul primar și secundar, în anul 2014². Astfel, unul din zece copii de această vârstă s-a aflat în această situație din cauza neînscrierii la școală sau pentru că a abandonat (părăsit timpuriu) învățământul. Lor li se adaugă peste 100.000 de copii între 3 și 5 ani care nu erau în grădiniță³. În plus, trebuie să ne gândim și la copiii invizibili, fără acte de identitate și domiciliu declarat, care nu figurează în statisticile autorităților, care nu au acces la servicii de bază și al cărui număr este dificil de determinat.

Trebuie avută în vedere și **participarea** efectivă la educație, deoarece o parte a copiilor înscriși se află în risc de a părăsi școala, confruntându-se cu probleme legate de absenteism/frecvență redusă a cursurilor și performanță scăzută sau repetenție. În lipsa unui sistem de identificare timpurie, nu putem ști câți copii se confruntă cu acest risc, informațiile disponibile fiind unele parțiale. Astfel, în anul școlar 2013/2014, aproximativ 60.000 de elevi din învățământul primar și gimnazial de masă și special se aflau în repetenție sau cu situația școlară neîncheiată, raportul periodic al Ministerului Educației neoferind acești indicatori și pentru învățământul liceal și profesional. În același an, peste 48.700 de elevi din învățământul primar, gimnazial, liceal și profesional au abandonat școala.⁴

Dincolo de acces și participare, pentru a contribui cu adevărat la dezvoltarea potențialului fiecărui copil în parte, educația trebuie să fie și una de **calitate**.

Calitatea educației este o noțiune foarte vastă și dinamică, aflată în strânsă legătură cu evoluțiile politice, economice, sociale și culturale⁵. Nu există un consens asupra definiției de lucru, dar elementele care pot fi asociate calității educației decurg dintr-o serie de reglementări și angajamente internaționale, care se referă la finalitățile educației și la țintele asumate în acest domeniu⁶.

UNICEF enumeră următoarele:

- Curriculumul trebuie să fie larg, relevant (inclusiv din prisma nevoilor prezente și viitoare ale copilului) și incluziv;

² Estimare realizată pentru anul 2014, prin prelucrarea datelor Institutului Național de Statistică, baza de date Tempo online (raportarea populației școlare cu vârsta între 6-17 ani înscrisă în toate formele de învățământ – tabel SCL103A, la populația de aceeași vârstă rezidentă la 1 ianuarie 2014 – tabel POP105A).

³ Estimarea a implicat aceeași metodă descrisă în nota de subsol anterioară, dar pentru intervalul de vârstă 3-5 ani.

⁴ Date prelucrate din următoarele surse: Ministerul Educației Naționale și Cercetării Științifice, Raport privind starea învățământului preuniversitar în România 2015, pag. 30, 41 și 42; Institutul Național de Statistică, baza de date statistice Tempo online, tabel SCL103G (pentru numărul elevilor din învățământul profesional).

⁵ UNICEF (2000), Defining Quality in Education - A paper presented by UNICEF at the meeting of The International Working Group on Education Florence, Italy, June 2000, pag. 4, disponibilă la www.unicef.org/education/files/QualityEducation.PDF (accesare la 05.10.2016)

⁶ A se vedea Convenția Națiunilor Unite cu privire la drepturile copilului (în special articolele 3, 5, 6, 12, 13, 17, 28, 29 și 31), Comentariul General nr. 1 al Comitetului ONU pentru Drepturile Copilului cu privire la scopurile educației, Declarația Universală a Drepturilor Omului (articolul 26), Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (articolul 13), Convenția cu privire la drepturile persoanelor cu dizabilități (articolul 24), Obiectivele Educației pentru Toți (obiectivul 6), Obiectivele de Dezvoltare Durabilă (obiectivul 4).

- Educația trebuie să urmărească: dezvoltarea plină (la întregul potențial) a personalității, vocațiilor și abilităților fizice și mentale ale copiilor; dezvoltarea emoțională, a abilităților de viață, stimei și încrederii de sine, precum și a creativității copilului; promovarea respectului pentru drepturile și libertățile fundamentale ale omului și pregătirea copiilor pentru o viață responsabilă, conformă spiritului de înțelegere, pace, toleranță, egalitate și prietenie; promovarea respectului copilului față de părinții, cultura, limba și valorile atât ale sale, cât și ale celorlalți; promovarea respectului pentru mediul înconjurător;
- Educația trebuie să se facă dintr-o perspectivă bazată pe drepturi, inclusiv în acord cu interesul superior al copilului, cu respectarea dreptului la odihnă, joacă, timp liber, informare și a principiului participării copiilor, precum și cu respectarea capacităților în continuă dezvoltare ale copilului în exercitarea drepturilor sale;
- În procesul de predare-învățare, copilul să joace un rol activ (să nu fie receptor pasiv al învățării, cum consideră modelele tradiționale), iar metodele să fie interactive și, unde este cazul, să fie adaptate, să nu discrimineze și să țină cont de abilitățile specifice ale copiilor cu nevoi educaționale particulare;
- Educația trebuie să fie centrată pe copil, adaptată și prietenoasă;
- Învățarea trebuie să aibă loc într-un mediu sănătos, sigur și protector, care ia în considerare particularitățile de gen și care dispune de resursele și facilitățile necesare/adecvate.⁷

Obiectivele de Dezvoltare Durabilă (care vin în continuarea Obiectivelor de Dezvoltare a Mileniului), asumate de statele lumii în 2015, pun un accent major pe calitatea în educație. Astfel, țintele definite în *Obiectivul 4 – Educație de calitate* se concentrează, printre altele, pe eficiența finalităților educației și subliniază importanța cadrelor didactice bine pregătite. Redăm, mai jos, câteva dintre aceste ținte care se vor a fi atinse până în 2030, inclusiv de către țara noastră:

- toți copiii, indiferent de gen, finalizează educația primară și secundară, iar aceasta este gratuită, echitabilă și de calitate, accentul fiind pus pe eficiența finalităților/rezultatelor învățării;
- toți tinerii și o proporție semnificativă a adulților sunt alfabetizați și au achizițiile de aritmetică de bază; toți cei care urmează învățământul achiziționează abilitățile și cunoștințele necesare pentru promovarea dezvoltării durabile (inclusiv în privința stilului de viață), drepturilor omului, egalității de gen, păcii și non-violenței, cetățeniei globale și aprecierea și respectul pentru diversitatea culturală;
- toți copiii, indiferent de gen, au acces la servicii de dezvoltare timpurie de calitate, îngrijire și educație, care să-i pregătească pentru educația primară;
- creșterea substanțială a numărului de tineri și adulți cu abilități relevante (inclusiv tehnice și vocaționale) pentru angajare (locuri de muncă la standarde satisfăcătoare) și antreprenoriat;
- eliminarea diferențelor de gen, asigurarea accesului egal la toate nivelurile de învățământ, inclusiv vocațional, pentru persoanele vulnerabile, implicit pentru cele cu dizabilități și copiii vulnerabili;

⁷ UNICEF, UNESCO (2007), *A Human Rights-Based Approach to Education*, New York, pg. 32-32, disponibilă la adresa www.unicef.org/publications/files/A_Human_Rights_Based_Approach_to_Education_for_All.pdf (accesare la 05.10.2016).

- unitățile de învățământ sunt adaptate/prietenoase pentru copil, pentru persoanele cu dizabilități și pentru orice gen; mediul de învățare este sigur, nonviolent, incluziv și contribuie la eficiența finalităților/rezultatelor învățării;
- sporirea substanțială a numărului de cadre didactice calificate.⁸

În România există cadru legislativ privind asigurarea calității educației⁹, iar instituția responsabilă de evaluarea externă a calității educației și autorizarea, acreditarea și evaluarea periodică a unităților de învățământ preuniversitar este Agenția Română de Asigurare a Calității în Învățământul Preuniversitar (ARACIP).

Rezultatele școlare slabe, inclusiv la testările și examenele naționale și internaționale, problemele din sfera incluziunii copiilor cu dizabilități/cerințe educaționale speciale (CES), persistența segregării elevilor romi sau decalajele care afectează copiii din mediul rural sunt însă semne ale nevoii stringente de îmbunătățire a calității sistemului românesc de învățământ.

Educația de calitate oferă copiilor cunoștințele, abilitățile și calificările de care au nevoie pentru o integrare ulterioară pe piața muncii și, astfel, are un rol esențial în întreruperea cercului vicios al defavorizării, așa cum subliniază și Recomandarea Comisiei Europene „Investiția în copii: întreruperea cercului vicios al defavorizării” (2013/112/UE)¹⁰. În ciuda acestui fapt, accesul și participarea la educație precum și rezultatele școlare sunt puternic afectate în prezența sărăciei și excluziunii sociale. Copiii care se confruntă cu o situație socio-economică precară sau cei din zone dezavantajate au mai puține opțiuni în ceea ce privește școlile, au acces redus la servicii de suport și prezintă un risc mai mare de a părăsi timpuriu școala.¹¹ Acest cerc vicios, format între lipsa educației de calitate, pe de-o parte, și sărăcie și defavorizare, pe de altă parte, este cu atât mai puternic resimțit în cazul țării noastre, dat fiind că jumătate din copiii din România se află în risc de sărăcie sau excluziune socială, [conform Eurostat](#)¹². În plus, deși legea spune că învățământul obligatoriu este gratuit, în realitate, pentru educația copiilor, familiile trebuie să acopere costuri deloc de neglijat, cu atât mai împovărătoare pentru copiii și familiile aflate în situație socio-economică precară, care pot conduce la neparticipare școlară¹³. Sărăcia și excluziunea socială nu sunt însă singurele obstacole.

⁸ Pagina de internet a Organizației Națiunilor Unite dedicată Agendei de Dezvoltare Durabilă, www.un.org/sustainabledevelopment/education/ (accesare la 05.10.2016).

⁹ Legea nr. 87/2006 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 75/2005 privind asigurarea calității educației.

¹⁰ Disponibilă la adresa <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013H0112&from=EN> (accesare la 19.10.2016).

¹¹ Organizația Salvați Copiii (2014), Sărăcia și excluziunea socială a copiilor din Europa – o abordare din perspectiva drepturilor copilului, pag. 23, disponibil online la http://salvaticopiii.ro/upload/p0001000100050001_Child%20Poverty%20and%20Social%20Exclusion%20in%20Europe_full%20report_RO_bt.pdf (accesare la 19.10.2016).

¹² Comisia Europeană, baza de date Eurostat, tabelul Children at risk of poverty or social exclusion (cod tespm040). Datele provizorii pentru anul 2014 arată că 50,5% din copiii din România sunt în situație de sărăcie sau excluziune socială, țara noastră înregistrând totodată și cel mai ridicat procent în această privință din Uniunea Europeană.

¹³ A se vedea: Recomandările Comitetului ONU pentru Drepturile Copilului 2009 – paragrafele 76 și 77 (textul în română poate fi consultat la www.unicef.ro/wp-content/uploads/brosura-crc.pdf accesare la 19.10.2016), studiul Organizației Salvați Copiii (2010), Învățământul gratuit costă – Cercetare cu privire la ”costurile ascunse” din educație, București, precum și Planul strategic de acțiuni pentru perioada 2015-2020 asociat Strategiei privind incluziunea socială și reducerea (nota de subsol 28 din cuprinsul planului, pag. 38).

Vulnerabilitățile și problemele care periclitează dreptul tuturor copiilor de a primi educație de calitate în țara noastră se înscriu într-o paletă foarte largă, cu componente din sfera socială, educațională, medicală, juridică, financiară, administrativă, de voință politică și nu numai:

Vulnerabilități/probleme

- Sărăcia copilului și familiei;
- Migrația internă și externă;
- Lipsa actelor (identitate, domiciliu);
- Rezidența în mediul rural;
- Prezența unor dizabilități/cerințe educaționale speciale;
- Apartenența la etnia romă;
- Segregare educațională;
- Discriminarea și violența din mediul școlar (inclusiv bullying);
- Deschidere limitată către diversitate (curricula, manualele și cultura școlii susțin un învățământ mai degrabă monocultural);
- Implicarea copilului în muncă;
- Sprijin insuficient și implicare redusă din partea părinților;
- Problemele de acces (inclusiv din perspectiva transportului);
- Programe școlare și evaluări neadaptate;
- Slaba dezvoltare a programelor de sprijin de tipul „Școala după școală”;
- Slaba dezvoltare a învățământului remedial (inclusiv de tipul „A doua șansă”);
- Insuficiența resursei umane specializate/calificate, inclusiv a celei de sprijin;
- Formare insuficientă a cadrelor didactice pentru lucrul cu clase/grupe cu compoziție diversă și pentru lucrul cu copii din diverse categorii vulnerabile;
- Investiții insuficiente în infrastructură, echipamente, materiale didactice, manuale, rechizite;
- Acoperirea slabă cu servicii sociale specializate.

Dată fiind varietatea vulnerabilităților și problemelor enumerate mai sus, **combaterea excluziunii de la educație necesită o abordare complexă, pe care școala nu o poate îndeplini singură.** Cu toate acestea, România nu dispune încă de sisteme și proceduri eficiente de identificare și intervenție, bazate pe o colaborare inter-sectorială reală, care să asigure dreptul fiecărui copil la educație de calitate. Pași importanți în acest sens ar putea fi făcuți dacă setului actual de politici publice (descriș în secțiunea 2) i-ar fi adăugată și fundația necesară pentru implementare (recomandată în secțiunea 3).

2. ANALIZA PRINCIPALELOR POLITICI PUBLICE din sfera accesului la educație de calitate

Prezentarea politicilor publice relevante

Din setul actual de documente de politică publică fac parte, printre altele:

Strategia națională pentru protecția și promovarea drepturilor copilului 2014-2020, împreună cu Planul operațional de implementare pentru perioada 2014-2016¹⁴.

Strategia privind drepturile copilului pornește de la o analiză complexă a problemelor cu care se confruntă copiii din România și formulează patru obiective generale, care, la rândul lor, detaliază seturi de obiective specifice, măsuri și rezultate așteptate.

Primul obiectiv general prevede îmbunătățirea accesului copiilor la servicii de calitate, prin creșterea gradului de acoperire și a calității acestor servicii, dezvoltarea capacității copiilor și familiilor de a accesa serviciile ce le sunt destinate, precum și prin o mai bună evaluare și monitorizare a drepturilor și situației copiilor. Următorul obiectiv general se referă la respectarea drepturilor și promovarea incluziunii sociale a copiilor care se confruntă cu situații vulnerabile, printre obiectivele specifice numărându-se și asigurarea unui minim de resurse pentru copii (ca parte a unui program național anti-sărăcie axat pe copii), reducerea decalajelor dintre copiii din rural și cei din urban și a decalajelor dintre copiii romi și ne-romi, eliminarea barierelor din calea reabilitării și reintegrării copiilor cu dizabilități, dar și oferirea de sprijin adecvat copiilor cu părinți plecați la muncă în străinătate. Al treilea obiectiv general propune prevenirea și combaterea violenței împotriva copilului, iar al patrulea încurajează participarea copiilor la luarea deciziilor care îi privesc.

Dintre măsurile și rezultatele propuse, enumerăm:

- creșterea accesului copiilor la serviciile de bază (educație, sănătate, asistență socială), mai ales pentru copiii din mediul rural, copiii afectați de sărăcie (prin pilotarea pachetului minim de servicii), copiii romi și copiii străzii (rețea de servicii sociale specifice); creșterea accesului copiilor la educație, astfel încât cel puțin 98% din copii să finalizeze învățământul obligatoriu, inclusiv eliminarea segregării școlare a copiilor romi și creșterea incluziunii educaționale a copiilor cu cerințe educaționale speciale; în privința copiilor cu dizabilități se prevede dezvoltarea unui sistem de depistare precoce și evaluare complexă, precum și furnizarea de servicii integrate prietenoase și accesibile;
- creșterea calității serviciilor sociale, de sănătate și a celor de educație destinate copiilor (cu privire la educație, rezultatele așteptate sunt: servicii de educație antepreșcolară și preșcolară adecvate nevoilor copiilor, în special a celor în risc de excluziune, competențe de bază dobândite de copii prin participarea la învățământul obligatoriu, oferta învățământului profesional dezvoltată în linie cu nevoile copiilor și cerințele pieței muncii); creșterea calității profesionale a resurselor umane din cadrul serviciilor sociale, educaționale și de sănătate destinate copiilor (pregătirea cu privire la drepturile copilului);

¹⁴ Hotărârea Guvernului 1.113/2014 privind aprobarea Strategiei naționale pentru protecția și promovarea drepturilor copilului pentru perioada 2014-2020 și a Planului operațional pentru implementarea Strategiei naționale pentru protecția și promovarea drepturilor copilului 2014-2016, disponibilă la <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/164656> (accesare la 18.09.2016).

- dezvoltarea de servicii comunitare integrate, la nivelul a cel puțin un sfert dintre unitățile administrativ teritoriale; creșterea capacității instituționale de implementare de politici intersectoriale la nivel central și local (accentul fiind pe serviciile înființate prin parteneriat public-privat);
- asigurarea că în toate localitățile urbane și în 80% din cele din mediul rural există servicii publice de asistență socială (SPAS), dar și că în 80% din totalul SPAS există cel puțin un asistent social;
- dezvoltarea competențelor părinților privind educarea și creșterea copiilor;
- creșterea rolului școlii în compensarea deficitului de suport generat de plecarea părinților la muncă în străinătate, rezultatul așteptat fiind de a avea, în școli, servicii de consiliere psihologică accesibile tuturor elevilor rămași singuri acasă;
- dezvoltarea de atitudini pozitive față de copiii cu dizabilități și combaterea atitudinii negative față de persoanele rome.

Strategia precizează că implementarea va fi coordonată și monitorizată, la nivel național, de Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție (ANPDCA). Totodată, se menționează că mecanismul de coordonare la nivel local și județean va fi descris în planul de implementare (dat fiind că numeroase responsabilități principale revin autorităților locale). Cu toate acestea, în Planul operațional de implementare se utilizează doar formularea generică APL (autorități publice locale), care nu permite identificarea cu exactitate a instituției locale responsabilă de coordonare și nici a celor care trebuie să contribuie la aplicarea măsurilor.

Strategia prevede că responsabilitatea monitorizării și evaluării implementării celor două documente revine ANPDCA. În acest sens, se prevede elaborarea unui plan de monitorizare, pe baza căruia vor fi publicate rapoarte anuale de progres, care vor ghida elaborarea Planului operațional pentru perioada 2017-2018. În privința monitorizării progresului, remarcăm provocări ridicate de faptul că, pentru multe acțiuni, deși nu se cunoaște situația inițială (indicatorii de referință) de la începerea implementării (folosindu-se sintagma „NA”, nu există date), unele ținte propun creșteri (pe alocuri chiar exprimate procentual) față de prezent ori conțin valori despre care nu s-ar putea spune cu siguranță că ar reprezenta o îmbunătățire a situației (putând, la fel de bine, să descrie și un regres). De exemplu, pentru indicatorul „procentul copiilor din mediul rural care participă la programe de educație antepreșcolară”, se vizează, în ținta intermediară (pentru 2016), o creștere cu 20%, iar în cea finală (pentru 2020), o creștere cu 40%, dar cu toate acestea, în dreptul indicatorilor de referință (de start) se precizează că nu există date.

În plus, unele măsuri și rezultate sunt formulate în manieră vagă sau prea generală, iar pe alocuri, nu se asigură corelarea (/coerența) dintre indicatori, ținte, activități și măsuri. Prezentăm un exemplu în acest sens, referitor la obiectivul specific „eliminarea barierelor de atitudine și mediu în vederea reabilitării și reintegrării sociale a copiilor cu dizabilități”, măsura „creșterea incluziunii educaționale a copiilor cu dizabilități și/sau cerințe educaționale speciale”:

- Pentru acțiunea ”promovarea educației incluzive prin definirea clară în legislație și planificarea unor măsuri concrete în acest sens, inclusiv prin cooperare interinstituțională” se consideră că „nu este cazul” să se formuleze indicatori și nici să se precizeze care sunt indicatorii de referință (de start), iar ținta vizată este „cadru legislativ revizuit” (așadar, ținta nu este corelată în totalitate cu celelalte elemente ale acțiunii – colaborarea interinstituțională și măsurile concrete). Mai mult, inclusiv în dreptul surselor

de finanțare se menționează că „nu este cazul”. Suntem de părere că, la momentul scrierii planului operațional, autoritățile trebuiau să fi fost bine informate cu privire la problemele de aplicare a cadrului legislativ existent, inclusiv din prisma cooperării, și să fi propus deja soluții pentru promovarea educației incluzive (mai ales că problemele din această sferă nu sunt unele noi). Acțiunea de a „planifica măsuri concrete” este lipsită de substanță, de unde și imposibilitatea de a defini indicatorii.

- La acțiunea „dezvoltarea la nivel național a unor programe de formare a cadrelor didactice în domeniul educației incluzive, cu prioritate pentru cei care lucrează la clasă/grupă, în prezent, cu cel puțin doi/trei copii cu dizabilități și/sau cu CES”, singurul indicator dezvoltat se referă la numărul programelor naționale de formare, ținta intermediară fiind de 3, iar cea finală de 7. Pentru a vedea în ce fel această acțiune contribuie la atingerea măsurii și obiectivului specific, indicatorii trebuiau să se refere și (/mai degrabă) la ponderea cadrelor didactice care beneficiază de formare (căci numărul acestor programe nu ne spune nimic și ne lasă să ne întrebăm dacă 7 programe sunt suficiente, ori dacă ele sunt anuale și accesibile etc.). În plus, este discutabil dacă acțiunea de mai sus, astfel formulată, duce la creșterea incluziunii (măsura prevăzută) – accentul ar fi trebuit pus pe toate cadrele didactice, în perspectiva ca toate să poată lucra cu copii cu CES (altfel, se încurajează situația din prezent, când avem învățători care au mai mulți elevi cu CES, fără sprijin suplimentar consistent, în timp ce în clasele paralele nu există niciunul).

Informațiile despre bugetul asociat aplicării strategiei (costuri și surse bugetare) sunt insuficiente și sunt departe de a oferi o garanție că măsurile vor beneficia și de alocările necesare. Astfel, Strategia face precizări generice despre faptul că se vor face încadrări în bugetele ministerelor și instituțiilor publice implicate, că fondurile europene vor fi „unul din cele mai importante instrumente ce vor fi utilizate pentru protecția și promovarea drepturilor copilului în România” și că organizațiile neguvernamentale sunt așteptate să „contribuie semnificativ în atingerea obiectivelor propuse”. Planul operațional nu reușește să facă mai multă lumină, din acesta lipsind costul estimativ al implementării. Textul planului se rezumă la indicarea tipurilor de bugete, formulările folosite fiind „buget de stat”, „bugete locale”, „FNUASS” (Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate), iar pentru mai puțin de o treime din indicatori se precizează și „fondurile europene”, precum și posibilitatea de antrenare a altor programe de finanțare externă. Așadar, cu toate că strategia prezintă fondurile europene ca unul din instrumentele cele mai importante, cei mai mulți indicatori ar trebui să fie atinși, conform planului operațional, cu aportul bugetelor naționale și locale. Mai mult, planul operațional consideră că nu este cazul să fie prevăzute sursele de finanțare pentru anumite măsuri, dar suntem de părere că, cel puțin pentru o parte a acestora, implementarea ar fi imposibilă fără un buget alocat (exemple de astfel de măsuri – dezvoltarea unor programe personalizate de sprijin educațional pentru elevii care înregistrează o scădere a randamentului școlar ori identificarea, la nivel național, a tuturor copiilor vulnerabili).

Strategia privind reducerea părăsirii timpurii a școlii în România (perioada 2015-2020)¹⁵:

Această strategie include măsuri de prevenire, intervenție și compensare, propunându-și să asigure fiecărui copil accesul la învățământ sau formare profesională cel puțin până la vârsta

¹⁵ Hotărârea Guvernului 417/2015 pentru aprobarea Strategiei privind reducerea părăsirii timpurii a școlii în România. Strategia și anexele sale sunt disponibile la www.edu.ro/viziune-0 (accesare la 18.09.2016).

de 16 ani și absolvirea clasei a X-a. În conținutul documentului sunt prevăzute șase programe, structurate pe patru piloni:

- Asigurarea accesului la educație de calitate pentru toți copiii (pilonul 1), prin creșterea accesului la îngrijire și educație timpurie a copiilor (program reprezentativ care își propune extinderea educației timpurii și a învățământului preșcolar) și asigurarea unui învățământ primar și gimnazial de calitate (program reprezentativ axat pe dezvoltarea alfabetizării funcționale și a competențelor cheie ale elevilor și pe consolidarea formării continue a cadrelor didactice; tot aici regăsim introducerea în noile programe școlare a elementelor de diversitate istorică, etnică, culturală, lingvistică, de gen, fizică, religioasă etc.).
- Asigurarea finalizării învățământului obligatoriu de către toți copiii (pilonul II) conține un program reprezentativ pentru dezvoltarea unor sisteme de avertizare și intervenție timpurie în cazul riscului de abandon școlar, dar și consolidarea și extinderea măsurilor de prevenire și remediere (inclusiv a măsurilor „Școala după școală”). Al doilea program reprezentativ al acestui pilon urmărește creșterea atractivității, calității și relevanței învățământului profesional și tehnic (inclusiv prin reformă curriculară și formarea cadrelor didactice).
- Reintegrarea în sistemul educațional a persoanelor care au părăsit timpuriu școala (pilonul III) se urmărește a fi făcută prin creșterea accesului și participării la programul „A doua șansă” (extinderea programului), dar și îmbunătățirea calității acestuia.
- Dezvoltarea sprijinului instituțional adecvat (pilonul IV) are în vedere măsurile necesare implementării, monitorizării și evaluării strategiei.

Strategia este însoțită de un set de 10 anexe care, printre altele, detaliază planul concret de acțiune (măsurile necesare) pentru implementarea pilonilor, indicatorii care urmează a fi atinși în anul 2020 (prin raportare la valorile din anul școlar 2012-2013), factorii de risc, analiza costurilor de implementare (detalierea surselor de la bugetul național, respectiv din fondurile europene) sau corelarea cu alte documente de politică publică.

Se observă complexitatea strategiei și preocuparea pentru dezvoltarea unei abordări holistice. De asemenea, este de remarcat atenția acordată analizei detaliate a costurilor de implementare. Cu toate acestea, unele măsuri importante lipsesc ori sunt slab conturate, sunt omiși indicatori esențiali, iar unele ținte sunt vagi sau nu prevăd îmbunătățiri semnificative.

Un exemplu de țintă definită în manieră neclară și neconcludentă este cea asociată indicatorului „Număr și tipuri de programe prin care sunt eliminate obstacolele privind participarea la programul A doua șansă”, care are valoare inițială „nu” (pentru 2012-2013), iar cea pentru anul 2020 „da”.

Analizând țintele stabilite cu privire la rolul consilierului școlar în intervenția timpurie pentru prevenirea abandonului școlar, vedem că atingerea acestora nu ar conduce la o ameliorare semnificativă a problemei. Astfel, se dorește ca până în 2020 să se obțină un raport de 1 consilier la 800 de elevi (de la un raport de 1/1600 înregistrat în anul școlar 2012-2013), adică nivelul minim prevăzut încă din anul 1998¹⁶, criticat de-a lungul timpului pentru că nu poate asigura eficiența consilierii (căci nu doar copiii, ci și părinții acestora ar avea nevoie de

¹⁶ Institutul de Științe ale Educației, Analiza nevoilor de consiliere pe toată durata vieții, București, 2008, pag. 17-18, disponibilă la www.ise.ro/wp-content/uploads/2006/08/Analiza-nevoilor-de-consiliere-pe-toata-durata-vietii.pdf, (accesare la 09.09.2016).

ședințe multiple). Având în vedere că un consilier școlar are și obligație de catedră, un indicator relevant ar fi fost și timpul petrecut efectiv pentru consilierea copiilor în risc de abandon școlar și a familiilor lor, dar acesta nu este prevăzut.

Strategia cuprinde un capitol privitor la mecanismele de monitorizare și evaluare, detaliind metodologiile aferente și calendarele de monitorizare și evaluare. Responsabilitățile de colectare și analiză a indicatorilor utilizați pentru monitorizarea rezultatelor sunt clar alocate (pentru fiecare rezultat în parte), prevăzându-se efectuarea de rapoarte anuale de progres, care să fie utilizate pentru fundamentarea planurilor anuale de acțiuni.

O vulnerabilitate majoră a strategiei este însă aceea că nu precizează instituțiile cu rol de coordonare și nici cele implicate în aplicarea fiecărei măsuri, considerându-se că „implementarea este în afara scopului acestei Strategii” și făcându-se mențiuni generale despre colaborarea interguvernamentală. Așadar, nu este deloc clar cine va și implementa măsurile din această strategie.

Strategia națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei pentru perioada 2015-2020, împreună cu Planul strategic de acțiuni pentru perioada 2015-2020¹⁷;

Aceste două documente de politică publică alocă o atenție sporită educației și serviciilor sociale, urmărind și îmbunătățirea colaborării dintre aceste sectoare.

Asigurarea accesului la educație de calitate pentru toți copiii și tinerii este menționată, în documentele de mai sus, ca obiectiv major al Guvernului, vizându-se următoarele componente:

- Îmbunătățirea sistemului de educație și îngrijire pentru copiii preșcolari prin: introducerea de cupoane valorice pentru familiile dezavantajate, evaluare riguroasă a frecvenței și creșterea timpului pe care copiii îl petrec la grădiniță, formarea și stimularea cadrelor didactice și a personalului de îngrijire și asigurarea transportului copiilor la grădiniță (extinderea funcționării microbuzelor școlare sau creșterea indemnizației de transport);
- Creșterea ratei participării și îmbunătățirea rezultatelor obținute de toți copiii cuprinși în învățământul primar și gimnazial, prin: îmbunătățirea infrastructurii școlare din mediul rural (în special din zonele defavorizate), programe de incluziune, reducerea influenței factorilor socio-economici asupra rezultatelor școlare, îmbunătățirea programelor de educație și formare profesională inițială (creșterea atractivității, gradului de acoperire și relevanței acestora), elaborarea unei direcționări coerente către sistemul de învățământ (cu puncte de intrare multiple, dinspre SPAS, asistenți comunitari, specialiști în sănătatea primară), monitorizarea copiilor în risc de abandon școlar sau de neînscris și dezvoltarea unui program de asistență, educație parentală, sprijin și monitorizare pentru gospodăriile cu copii de vârstă școlară neînscrisi la școală, monitorizarea situațiilor în care copii se mută într-o altă școală/localitate, eliminarea costurilor ascunse din învățământul obligatoriu (identificarea acestora și luarea măsurilor de atenuare);

¹⁷ Hotărârea Guvernului 383/2015 pentru aprobarea Strategiei naționale privind incluziunea socială și reducerea sărăciei pentru perioada 2015-2020 și a Planului strategic de acțiuni pentru perioada 2015-2020. Documentele sunt disponibile online la <http://www.mmssf.ro/j33/images/Documente/Familie/2015-DPS/2015-sn-is-rs.pdf> respectiv <http://www.mmssf.ro/j33/images/Documente/Familie/2015-DPS/2015-sn-is-rs.ps.PDF> (accesare la 12.09.2016).

- Creșterea accesului la educație de calitate pentru copiii vulnerabili, cu accent pe:
 - ➔ copiii cu cerințe educaționale speciale, planificându-se implementarea unei metodologii standard de elaborare a statisticilor anuale și a unui mecanism de monitorizare a participării la educație a copiilor cu nevoi speciale, îmbunătățirea evaluării anuale și orientării școlare/profesionale a copiilor cu nevoi speciale, investiții suplimentare în centrele de resurse și asistență educațională, intensificarea eforturilor pentru creșterea participării și integrarea în învățământul de masă a copiilor cu dificultăți de învățare, investiții în infrastructura de transport și utilizarea TIC, revizuirea cadrului legal referitor la programul săptămânal al cadrelor didactice de sprijin sau itinerante pentru a se asigura calitatea educației oferite copiilor cu CES, ajustarea modului de finanțare a școlilor de masă prin asigurarea unui buget destinat educației incluzive;
 - ➔ copiii romi, prin îmbunătățirea practicilor educaționale incluzive și eliminarea din școli a segregării, discriminării și stereotipurilor negative față de elevii romi, dezvoltarea unui sistem de avertizare timpurie care să indice elevii cu risc de abandon școlar sau părăsire timpurie a școlii, extinderea și îmbunătățirea activităților de mentorat și tutorat, susținerea școlilor incluzive, facilitarea implicării părinților în procesul de educație al copiilor, investiția în transportul copiilor romi care locuiesc departe de școli, extinderea programului de mediatorii romi, creșterea substanțială a accesului la programul „A doua șansă”;
 - ➔ copiii din zonele urbane marginalizate și rurale, prevăzându-se investiția în infrastructura de transport, instalațiile sanitare și de încălzire, acordarea gratuită de materiale educaționale și dotarea cu echipamente moderne;
- Îmbunătățirea eficienței programelor de protecție socială în educație, obiectiv ce se referă strict la schemele de asistență financiară și în natură (programul de acordare gratuită a rechizitelor pentru elevii vulnerabili, programul „Bani pentru liceu”, bursa profesională).

Deși aceste două documente de politică publică conțin măsuri de îmbunătățire a intervențiilor multi-sectoriale la nivel comunitar (prin dezvoltarea de centre comunitare integrate), remarcăm cu îngrijorare și unele propuneri de a plasa școlii responsabilități ale serviciilor sociale¹⁸. În plus, apare de mai multe ori sintagma „lucrător/asistent social”, care induce ideea că avem de-a face cu una și aceeași profesie (dar lucrătorul social deține o formare de scurtă durată, de doar câteva luni, spre deosebire de asistentul social care este absolvent al învățământului universitar), fapt care nu este benefic profesionalizării domeniului, creând confuzie cu privire la repartizarea responsabilităților.

Referitor la perspectivele de aplicare, remarcăm carențe în menționarea instituțiilor responsabile de implementarea propriu-zisă (fiind specificate doar cele cu rol de coordonare și doar în puține cazuri apar, în notele de subsol, referiri la modul de aplicare a unor măsuri), dar și semne de întrebare cu privire la cum vor fi duse la îndeplinire unele acțiuni prioritare (mai ales cele formulate la modul general), atât timp cât activitățile specifice sunt prezentate,

¹⁸ De exemplu, se așteaptă ca școala, prin activități de consiliere, să aibă un rol mai activ și să ofere copiilor rămași singuri acasă suport temporar, până la întoarcerea părinților absenți; a se vedea Planul strategic de acțiuni pentru perioada 2015-2020, obiectivul specific 3.6.4.1.6, acțiunile specifice descrise în nota de subsol 21, pag. 32.

ca note de subsol, doar din loc în loc (nefiind așadar dezvoltate pentru toate acțiunile). În plus, lipsesc informațiile cu privire la estimarea costurilor și analiza surselor bugetare pentru implementare.

În finalul planului de acțiuni se prevede că Ministerul Muncii va coordona elaborarea unui plan de monitorizare și evaluare a implementării intervențiilor, strategia menționând dezvoltarea, de către Guvern, a indicatorilor specifici necesari urmării progresului către atingerea obiectivelor strategiei, ca parte a unui sistem național de monitorizare și evaluare a incluziunii sociale. Cu toate că se prevede ca rezultatele monitorizărilor să fie utilizate la dezvoltarea politicilor publice și să ghideze alocarea eficientă a resurselor, nu avem și un calendar al acestor monitorizări. Pe alocuri, textul strategiei face afirmații nefondate, precizând că România dispune de un sistem de asistență socială cu baze solide, îmbunătățit în perioada 2010-2015 prin reducerea costurilor¹⁹ (măsurile de austeritate fiind astfel prezentate ca demersuri de modernizare a sistemului), un sistem robust de sprijinire a persoanelor cu dizabilități²⁰, precum și o acoperire în general largă, la nivelul fiecărei localități, cu servicii și prestații de educație preuniversitară, îngrijire primară a sănătății și asistență socială²¹. Aceste afirmații intră în contradicție cu alte secțiuni ale aceluiași document, care fac referire la studii și evaluări ale sistemului de asistență socială și care punctează deteriorarea situației și impactul negativ al politicilor de austeritate, precum și acoperirea insuficientă cu servicii sociale și de sănătate (există sate fără cabinet permanent de medicină a familiei²², iar 8% din localitățile din urbanul mic și 34% din totalul localităților rurale nu au SPAS înființat, situația cea mai gravă fiind în localitățile rurale cu mai puțin de 2.000 locuitori, 47% din acestea neavând SPAS²³).

Cele două documente (strategia și planul de acțiuni) au îndeplinit o condiționalitate ex-ante, stabilită de Comisia Europeană, pentru accesarea de către România a fondurilor structurale pentru perioada 2014-2020.

Pachetul integrat pentru combaterea sărăciei (Pachetul național anti-sărăcie)²⁴:

Acest pachet, propus de Guvernul României pentru a contribui la implementarea strategiei din domeniul anti-sărăcie, cuprinde un set de 47 de măsuri de reducere a sărăciei și a efectelor acestora, printre care:

- Demersuri pentru ca toți copiii să aibă identitate;
- Dezvoltarea de creșe comunitare în mediul urban și plata pentru îngrijitori în rural;
- Monitorizarea aplicării legii 248/2015 privind stimularea participării în învățământul preșcolar a copiilor provenind din familii defavorizate, precum și oferirea de rechizite și haine pentru preșcolarii care primesc tichete sociale (completarea programului „Fiecare copil în grădiniță”);

¹⁹ Strategia națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei pentru perioada 2015-2020, secțiunea 2.2.1, pag. 32.

²⁰ Idem, secțiunea 2.2.4, pag.38.

²¹ Idem, secțiunea 2.3.5, pag. 50.

²² Idem, secțiunea 2.5.3, pag. 59.

²³ Idem, secțiunea 2.3.4, pag. 46-48.

²⁴ La data elaborării prezentului document, Pachetul anti-sărăciei este la nivel de schiță de lucru, fiind disponibil la <http://gov.ro/ro/obiective/strategii-politici-programe/pachetul-national-anti-saracie&page=1> (accesare la 18.09.2016).

- Copii sănătoși la grădiniță – implementarea unui pachet național de sănătate și nutriție pentru copiii dezavantajați, care cuprinde efectuarea de analize gratuite la începutul anului școlar, administrarea de vitamine în perioadele critice (iarnă-primăvară), oferirea de fructe, asigurarea trimestrială de pastă și periuță de dinți, precum și educație pentru sănătate;
- Sub titlul „Școala – motor de incluziune în zonele defavorizate”, pachetul vizează ca, în comunitățile dezavantajate, serviciile sociale să fie concentrate în jurul școlii, suplinindu-se astfel activitățile serviciilor publice de asistență socială (SPAS), oferirea de informații, consiliere și servicii sociale, dar și prin asigurarea de servicii de sănătate și educaționale elevilor și familiilor acestora; astfel, se dorește ca în școli să existe cabinet medical și stomatologic, cabinet social cu personal specializat (psiholog, consilier școlar, logoped) și cantină;
- Multiplicarea, la stadiul de programe naționale pentru zonele defavorizate, a inițiativelor de tipul „Școala după școală” și „A doua șansă”;
- Oferirea de granturi pentru școli din zone defavorizate, implicit revizuirea formulei de finanțare per capita, acordarea de granturi pentru creșterea eficienței școlilor defavorizate, dar și pentru dezvoltarea parteneriatelor dintre școli și comunitate, precum și premiarea profesorilor talentați din școlile defavorizate;
- Dezvoltarea la stadiul de program național a modelului „Teach for Romania”, care presupune recrutarea și formarea de tineri foarte talentați (inclusiv profesori angajați deja în sistemul de învățământ), acordarea de burse de sprijin și asigurarea unui program de mentorat pentru predare timp de 2 ani în școli defavorizate;
- Sub deviza „Școli accesibile copiilor”, pachetul își propune să asigure spații suficiente și adecvate pentru orele de curs (construcții, extindere, reparații grădinițe și școli în zone cu un număr mare de copii defavorizați) și să ofere vouchere pentru transportul local;
- Prevenirea, prin sport, a părăsirii timpurii a școlii;
- Derularea unui program național integrat pentru tinerii care nu au loc de muncă, nu sunt cuprinși în educație sau formare profesională (NEETs), bazat pe oferirea de asistență individualizată pe caz (managerii de caz fiind de la Agenția de Ocupare a Forțelor de Muncă);
- Revigorarea învățământului profesional și tehnic în mediul urban și rural;
- Dezvoltarea echipelor comunitare de intervenție integrată, prin rezolvarea deficitului de asistenți sociali profesioniști în comunitățile defavorizate (linie bugetară dedicată în bugetul de stat pentru angajarea unui asistent social cu normă întreagă în fiecare localitate), includerea activităților de teren periodice în fișa postului și planificări clare, formarea asistenților sociali și ai celorlalți membri ai echipei de intervenție integrată (mediator școlar, asistent medical comunitar, mediator sanitar, eventual profesori de sprijin/psihologi/logopezi etc.), elaborarea de metodologii, ghiduri și instrumente pentru management de caz de la nivelul SPAS, crearea unui sistem informațional de management și promovarea în comunități.

Pachetul anti-sărăcie continuă să listeze și alte măsuri, inclusiv din domeniul sănătății, locuirii și ocupării.

Fiecare set de măsuri este prezentat din următoarele unghiuri: mediul (rural/urban), actori responsabili (cine), măsuri propuse (cum), schimbări necesare (cu referire la cadrul legislativ

și metodologic), surse de finanțare și costuri, ținte pentru viitorul apropiat, beneficii și corelare cu alte strategii.

Se remarcă aplecarea asupra măsurilor adresate reducerii efectelor sărăciei în rândul copiilor și faptul că pachetul preia modele de bună practică dezvoltate de societatea civilă.

Parcurgerea secțiunilor referitoare la sursele de finanțare și costuri ridică semne de întrebare cu privire la șansele de aplicare a acestor măsuri. Nu există o prezentare unitară, astfel că unele măsuri beneficiază de o detaliere clară a costurilor, în timp ce pentru altele sunt enumerate doar categoriile de cheltuieli, fără nicio referire la sumele necesare implementării. Similar, pentru sursele de finanțare se prevăd în special sinergiile cu diferite programe din fonduri europene (POCU, POR, PNDR, POAD etc.), dar nu este clar cât din necesar se poate cu adevărat acoperi din aceste surse și nici ce se întâmplă din punct de vedere al sustenabilității după încheierea proiectelor europene.

Semne de întrebare sunt ridicate și de corelarea cu alte strategii sau chiar între diferitele seturi de măsuri propuse în pachet, cum ar fi de exemplu, „Școala – motor de incluziune în zonele defavorizate” și „Echipă comunitară de intervenție integrată”, astfel încât resursele să fie utilizate din perspectiva coerenței, eficienței și sustenabilității.

Strategia Națională pentru incluziunea cetățenilor români aparținând minorității rome, pentru perioada 2015-2020²⁵

În privința educației, strategia listează șapte obiective specifice și un set de direcții de acțiune, printre care:

- crearea unor programe naționale pentru sporirea accesului la educația timpurie a copiilor din grupuri dezavantajate, inclusiv rome, prin consiliere parentală, asigurarea de hrană la grădiniță, înființarea sau dezvoltarea unor creșe, grădinițe cu program normal sau prelungit în comunități cu populație romă (grădinițe estivale, grădinițe bilingve, centre de zi multifuncționale); se dorește ca de aceste programe să beneficieze 5.800 de copii romi până în 2016 și 30.000 până în 2020 (iar rata de participare la educația timpurie a copiilor romi să ajungă la 70% în 2020);
- extinderea sau dezvoltarea programelor „Școală după școală” în comunitățile cu pondere mare a elevilor romi, stimularea finanțării de către autoritățile publice centrale și/sau locale a participării la aceste programe a copiilor romi și a altor categorii de copii vulnerabili (10.000 de copii romi în 2016, respectiv 40.000 până în 2020);
- continuarea programelor de tipul „A doua șansă” (pentru 5.000 de beneficiari persoane rome până în 2016 și 20.000 până în 2020);
- amenajarea spațiilor și dotarea școlilor în care învață cu preponderență elevi romi;
- inițierea și dezvoltarea unor programe de îmbunătățire a situației socioeconomice a elevilor romi pentru a contribui la incluziunea educațională a acestora (hrană, haine, condiții de locuire, stare de sănătate, sprijin pentru situația economică a familiei);
- continuarea măsurilor afirmative – facilități și locuri distincte pentru tinerii romi care doresc să urmeze învățământul secundar superior și învățământul superior;

²⁵ Aprobata prin Hotărârea Guvernului 18/2015 și modificată prin Hotărârea Guvernului 767/2015, disponibilă online la adresa <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/164837> (accesare la 12.09.2016).

- facilitarea accesului copiilor romi la învățământul profesional;
- consiliere, orientare și tutorat, cu conținut adaptat pentru copiii din grupuri dezavantajate; monitorizarea abandonului școlar și intervenție (consiliere pentru elevii în risc și familiilor acestora);
- formare de mediatori școlari și creșterea ponderii angajării acestora (minim 600 de mediatori angajați în 2016 și 1.680 în 2020);
- educație parentală și încurajarea părinților romi să participe la procesul educațional;
- asigurarea transportului școlar pentru elevii romi care locuiesc în zone marginale și îndepărtate ale localităților;
- elaborarea unei metodologii privind reînscrierea copiilor care și-au însoțit părinții plecați la muncă în străinătate, la revenirea în țară;
- instituirea unui sistem de identificare, monitorizare și intervenție în situațiile de discriminare și segregare școlară; completarea legislației cu sancțiuni sau acțiuni obligatorii în caz de segregare; elaborarea de planuri județene și locale de prevenire și combatere a segregării și verificarea situațiilor din școli, prin inspecții școlare;
- campanii de combatere și prevenire a discriminării în școli și medierea conflictelor, cu implicarea elevilor și părinților aparținând minorității romi; realizarea de activități extrașcolare cu copii romi și ne-romi;
- includerea în programele școlare de la toate nivelurile a unor elemente specifice diversității, inclusiv cu privire la romi, dorindu-se ca toate manualele, indiferent de disciplină și nivel de studiu, să promoveze diversitatea (în acest sens, se dorește și ca autorii și editurile să introducă, în mod obligatoriu, elemente de diversitate istorică, etnică, lingvistică, culturală, de gen, fizică, religioasă etc.);
- predarea limbii romani și a istoriei romilor, unde există o cerere suficientă în acest sens;
- formare inițială și continuă a cadrelor didactice în domeniul educației interculturale și egalității de șanse; formarea personalului serviciilor publice de educație, asistență și protecție socială, sănătate, precum și al altor instituții pe teme cum ar fi discriminarea și promovarea diversității.

Dintre direcțiile de acțiune privind protecția copilului și dezvoltare comunitară numim: dezvoltarea serviciilor de prevenire a separării copilului de familie (dorindu-se înființarea a 107 servicii de zi în 2015-2016 și o creștere cu 50% a serviciilor de prevenire a separării până în 2020), prevenirea abuzului și neglijării copilului și a violenței familiale prin programe educative pentru părinți și copii (campanie de prevenire în parteneriat cu societatea civilă, proiecte în parteneriat), continuarea procesului de identificare a persoanelor fără acte de identitate în vederea înregistrării (prin 10 campanii de informare și acțiuni de îndrumare și control metodologic la serviciile publice comunitare de evidență a persoanelor), prevenirea și combaterea discriminării prin campanii locale, județene și naționale (16 campanii până în 2016 și 48 până în 2020).

Se observă că unele măsuri sunt exprimate destul de general (nefiind clar prin ce acțiuni/activități vor fi puse efectiv în practică), pe alocuri rezultatele așteptate nu sunt precizate, iar unii dintre indicatori nu dau dimensiunea progresului sau nu asigură o continuitate a măsurării în timp. Pentru domeniul „educație”, nu există o prezentare coerentă a distribuirii responsabilităților de implementare care revin instituțiilor publice (în Anexa 1 – Planuri de măsuri sectoriale, rubrica „instituții responsabile” este deseori goală).

Strategia și anexele sale ar avea nevoie de o mai mare detaliere a bugetului necesar implementării. Doar câteva măsuri beneficiază de un grad ridicat de detaliere a costurilor pentru 2015-2016, în timp ce pentru majoritatea sunt propuse estimări foarte generale. Există și măsuri pentru care nu se precizează nimic despre costuri sau surse bugetare (ori se consideră că „nu necesită alocări suplimentare”, deși din descrierea respectivelor activități se înțelege că acestea implică unele cheltuieli semnificative, un exemplu în acest sens fiind activitatea de înființare a 80 de noi grădinițe în limba romani). În ceea ce privește sursele bugetare, strategia menționează că acțiunile se vor suporta din bugetele prognozate, aferente ordonatorilor principali de credite cu responsabilități în domeniu, dar că sumele ar putea fi suplimentate și din alte surse, cum ar fi finanțările europene. Cu alte cuvinte, nu este clar dacă estimarea financiară propusă în document are în vedere implementarea tuturor acțiunilor descrise sau se referă la bugete prognozate independent de adoptarea strategiei. Pentru perioada 2017-2020 nu sunt oferite estimări, dorindu-se ca acestea să fie elaborate în 2016.

Reactualizarea Planului de măsuri este programată pentru anul 2018. Un Comitet interministerial de monitorizare și evaluare a strategiei este prevăzut a fi condus de către un reprezentant al Ministerului Fondurilor Europene, la nivel de secretar de stat, sprijinit de un secretariat tehnic care să funcționeze în cadrul aceluiași minister. Totodată, trebuie să existe puncte de contact responsabile de această strategie în cadrul tuturor instituțiilor centrale vizate, inclusiv în Agenția Națională pentru Romi (ANR). Comitetul trebuie să realizeze o analiză semestrială a stadiului implementării măsurilor și indicatorilor, pe baza rapoartelor trimise de punctele de contact naționale, precum și de birourile județene pentru romi, ANR având responsabilitatea elaborării instrumentelor de monitorizare (în special prin contractarea de servicii de asistență tehnică). Plecând de la rapoartele semestriale, Comitetul trebuie să decidă și asupra soluțiilor de îmbunătățire a activităților derulate spre atingerea obiectivelor, putând dispune revizuirea strategiei. Se prevede trimiterea acestor rapoarte semestriale către toate instituțiile cu responsabilități în domeniu. În plus, Comitetul va realiza rapoarte anuale, care vor fi trimise Guvernului și Comisiei Europene, publicului fiindu-i prezentate rezumate. Societatea civilă poate trimite Comitetului analize și recomandări și poate fi invitată pentru discuții.

Concluzii cu privire la politicile publice actuale

Setul actual de strategii, planuri de acțiune și pachete relevante, care își pot contribui la combaterea excluziunii de la educație, este robust și denotă creșterea capacității autorităților naționale de a elabora politici publice. Se pleacă de la o diagnoză exhaustivă și, cu unele excepții (inadvertențe), se fac pași importanți în direcția recunoașterii complexității și dimensiunii problemelor care afectează copiii din România. Inclusiv în privința conturării măsurilor necesare, documentele de politică publică merg în direcția bună, deși mai sunt multe aspecte care trebuie îmbunătățite – unele măsuri, deși sunt foarte importante, sunt vag formulate și slab operaționalizate (când lipsesc acțiunile propriu-zise și rezultatele sau când nu se asigură corelarea între obiective-măsuri-rezultate).

Punctul cu adevărat nevralgic al acestor politici publice este însă dat de faptul că nu știm cu ce instituții și bani se va face implementarea fiecărei măsuri în parte.

Implementarea presupune atât partea de coordonare, cât și participarea la punerea în practică a măsurilor, atât la nivel național, cât și județean și local. Responsabilitățile de coordonare sunt creionate în special în privința nivelului național (excepție făcând strategia din domeniul prevenirii părăsirii timpurii a școlii, care nu le precizează nici pe acestea), **lipsind detaliierile despre cine trebuie să coordoneze implementarea județeană și locală a măsurilor și cum se poate face coordonarea pe verticală**, acolo unde este cazul. Din păcate, documentele de politici publice analizate nu utilizează o prezentare unitară, care

să faciliteze corelarea strategiilor și să permită **distincția dintre coordonare și participarea la implementare**. De cele mai multe ori, instituțiile publice care trebuie să participe la implementarea județeană și locală nu sunt identificate cu exactitate.

Deși abordarea cu privire la oferirea de servicii comunitare integrate își face tot mai mult loc în politicile publice, este necesară o mai bună clarificare a rolurilor profesionale (de exemplu, lucrător/asistent social, lucrător comunitar, psiholog/consilier școlar) și a atribuțiilor fiecărei instituții în parte (de exemplu, școala de la care se așteaptă să fie în măsură să suplinească absența părinților sau să fie motor de incluziune socială).

Nu vedem o prezentare unitară nici cu privire la bugetul necesar implementării. Doar strategia de reducere a părăsirii timpurii a școlii propune o prezentare detaliată a costurilor necesare implementării, astfel încât rămâne în seama voinței politice alocarea propriu-zisă a fondurilor necesare. Strategia pentru incluziunea persoanelor romi și Pachetul național anti-sărăcie oferă detalieri de costuri doar pentru unele dintre măsuri, în rest propunând estimări foarte generale sau chiar omițând acest aspect. De cealaltă parte regăsim strategia și planul operațional privind drepturile copilului, care nu estimează costuri, ci se rezumă la precizări vagi referitoare la sursele bugetare, precum și strategia și planul strategic pentru incluziune socială și reducere a sărăciei, care nu oferă nicio informație de natură bugetară. Dat fiind că unele din aceste documente de politică publică au reprezentat condiționalități ex-ante pentru accesarea fondurilor europene structurale, nu putem să nu ne întrebăm care va fi sustenabilitatea intervențiilor după încheierea proiectelor europene, dar și ce se întâmplă cu acele zone și intervenții care nu vor putea fi acoperite prin proiectele din fonduri structurale.

În concluzie, aceste documente de politică publică, bine construite până la un anumit punct, au carențe majore în privința elementelor fundamentale ale implementării.

Exemple de probleme persistente legate de implementarea politicilor publice ne sunt oferite de domeniul combaterii segregării educaționale și cel al promovării diversității, care dispun atât de cadru legal, cât și de metodologii²⁶ și, cu toate acestea, măsurile continuă să nu fie aplicate sistematic, neobținându-se rezultate reale.

Toate strategiile analizate includ activități de monitorizare și evaluare, precum și de revizuire sau dezvoltare a planurilor aferente. Aceasta este o componentă la care trebuie să fie atentă cu precădere societatea civilă, în sensul păstrării pe agenda de discuții a stadiului de îndeplinire a acestor angajamente asumate de Guvern, deoarece și alte strategii anterioare prevedeau demersuri de monitorizare, evaluare și revizuire și, cu toate acestea, persistă întrebarea dacă au fost sau nu realizate și în ce măsură au ghidat elaborarea actualelor politici publice. Este important ca autoritățile să se asigure că rapoartele de progres și evaluare sunt făcute publice în format complet (nu doar rezumat) și dezbătute, că informațiile despre metodologiile folosite și datele analizate sunt transparente și accesibile, precum și că toți factorii interesați, inclusiv societatea civilă, iau parte la revizuirea și dezvoltarea politicilor.

²⁶ A se vedea inclusiv Ordinul Ministerului Educației, Cercetării și Tineretului nr. 1540/2007 privind interzicerea segregării școlare a copiilor romi și aprobarea Metodologiei pentru prevenirea și eliminarea segregării școlare a copiilor romi, precum și Ordinul Ministerului Educației, Cercetării și Tineretului nr. 1529/2007 privind dezvoltarea problematicii diversității în curriculumul național.

3. RECOMANDĂRI PENTRU DEZVOLTAREA ȘI IMPLEMENTAREA POLITICILOR PUBLICE CARE CONTRIBUIE LA COMBATerea EXCLUZIUNII DE LA EDUCAȚIE

PENTRU A AVEA CU ADEVĂRAT IMPACT, documentele de politică publică trebuie să fie susținute de fundație solidă, construită din următoarele elemente:

■ Coordonare și colaborare inter-instituțională clar definită și eficientă

Probleme actuale:

- Nu există un consens cu privire la instituția de la nivel județean, respectiv local, care are responsabilitatea coordonării asigurării tuturor drepturilor copilului²⁷ și astfel, colaborarea locală și județeană dintre instituțiile din domeniul social, educațional și de sănătate este deficitară;
- Documentele de politică publică nu reușesc să aducă mai multă lumină, deoarece nu folosesc o prezentare unitară a responsabilităților de coordonare și implementare (nu se facilitează corelarea pe orizontală și nici pe verticală a implementării strategiilor);
- Documentele de politici publice rămân slab cunoscute și utilizate de către specialiștii care lucrează la nivel local/județean; similar, documentele proiective (planurile de management) au putere redusă de a ghida intervențiile (deseori au la bază diagnoze superficiale, descriu acțiuni și ținte generale, care nu sunt adecvat monitorizate)²⁸;
- Nu există metodologii comune de intervenție în cazurile în care copiii se confruntă cu excluderea de la educație.

Recomandări:

- ✓ Completarea cadrului legislativ în vigoare (în speță Legea 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată), prin indicarea clară a instituției responsabile de coordonarea drepturilor copilului la nivel județean, precum și a celei responsabile de acest lucru la nivel local (eliminarea formulărilor generale precum „autoritățile administrației publice locale”).

²⁷ *Legea 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată*, cu modificările sale ulterioare precizează, la articolul 113, că „autoritățile administrației publice locale au obligația să garanteze și să promoveze respectarea drepturilor copiilor din unitățile administrativ-teritoriale”, iar la articolul 117, litera b, că responsabilitatea coordonării strategiei județene în domeniul protecției și promovării drepturilor copilului revine direcțiilor generale de asistență socială și protecția copilului (DGASPC). *Hotărârea Guvernului 1434/2004 privind atribuțiile și Regulamentul-cadru de organizare și funcționare ale Direcției generale de asistență socială și protecția copilului*, republicată, menționează că unul din cei doi directori executivi ai DGASPC coordonează activitatea de protecție a drepturilor copilului. Așadar, coordonarea asigurării drepturilor copilului la nivelul localităților rămâne „autorităților administrației publice locale” – o exprimare vagă, în care nu se indică cu exactitate instituția responsabilă. Coordonarea la nivel de județ se înțelege a fi repartizată DGASPC, însă, prin prevederile referitoare la coordonarea strategiei județene în domeniul protecției și promovării drepturilor copilului, se lasă loc de interpretări în privința coordonării celorlalte strategii din domenii conexe sau a măsurilor care decurg din strategiile naționale. Un studiu al Organizației Salvați Copiii confirmă că specialiștii din sistem intervievați nu pot indica instituțiile responsabile de coordonarea județeană și locală a drepturilor copilului, făcând cel mult unele presupuneri și simțind nevoia de clarificări ale mandatelor instituțiilor – a se vedea Organizația Salvați Copiii (2011), *Administrație publică în beneficiul copiilor: Măsuri generale de implementare a Convenției privind drepturile copilului la nivel central și local în România*, București, editura Speed Promotion, pag. 36-38.

²⁸ Organizația Salvați Copiii (2011), op. cit., pag. 30-34.

Această acțiune poate veni ca inițiativă a ANPDCA, cu consultarea tuturor actorilor relevanți, inclusiv societatea civilă.

- ✓ Elaborarea, pentru fiecare strategie națională, a câte o anexă cu structură comună, care să detalieze responsabilitățile de implementare. Anexa trebuie să asigure că, la nivelul fiecărei măsuri trasate, se indică pe de-o parte instituțiile responsabile de coordonare și, pe de altă parte, instituțiile care participă la implementare, detaliindu-se atât nivelul central, cât și județean și local, precum și modalitățile de colaborare pe verticală. Această acțiune ar facilita corelarea strategiilor și ar clarifica responsabilitățile de implementare. Stabilirea formatului comun al anexei, precum și completarea și adoptarea anexelor se pot face la inițiativa Cancelariei Prim-Ministrului, cu consultarea tuturor actorilor relevanți, inclusiv societatea civilă.
- ✓ Elaborarea de metodologii comune de intervenție în cazurile de excluziune de la educație, cu accent pe intervenția timpurie. ANPDCA poate coordona elaborarea acestei metodologii, prin consultarea instituțiilor și specialiștilor din domeniul educației, sănătății și asistenței sociale, precum și a organizațiilor neguvernamentale.
- ✓ Mutarea accentului, în evaluarea colaborării inter-instituționale, de la numărul de protocoale semnate, la cel al intervențiilor inter-disciplinare (să fie de interes nu doar câte protocoale sunt semnate între școală și alte instituții din comunitate, ci mai ales câte intervenții s-au realizat ca urmare a parteneriatului; de exemplu, în cazurile de excluziune de la educație, să se ia în considerare câte sesizări au fost transmise de școală către instituțiile de asistență socială și câte au și beneficiat de intervenția acestora).

■ Resurse financiare și materiale suficiente și predictibile

Probleme actuale:

- Documentelor actuale de politici publice nu le sunt securizate alocările bugetare necesare pentru implementarea măsurilor;
- Învățământul obligatoriu nu este, în realitate, gratuit (așa cum ar cere legea): formula de calcul utilizată pentru finanțarea de bază (formula de determinare a costului per preșcolar sau școlar) este inechitabilă și nu poate acoperi nevoile reale ale derulării în condiții normale a procesului de învățământ, implicarea autorităților locale în finanțarea învățământului este discreționară și nu asigură echitate, iar finanțarea suplimentară există doar pe hârtie²⁹.

Recomandări:

- ✓ Politicile publice să fie însoțite obligatoriu de costurile estimate pentru punerea lor în practică, să beneficieze de alocări bugetare pentru implementarea tuturor măsurilor prevăzute, iar aceste alocări să fie predictibile, transparente și ușor

²⁹ A se vedea: Organizația Salvați Copiii (2015), Analiza bugetului copiilor – Studiu exploratoriu, București, BMI Publishing, pag. 91-92; Institutul de Științe ale Educației, UNICEF România (2014), Finanțarea sistemului de învățământ preuniversitar pe baza standardelor de cost: o evaluare curentă din perspectiva echității, București, Vanemonde, pag. 75-80; precum și UNICEF România (2014), Costul investiției insuficiente în educație în România: raport final pentru UNICEF, Buzău, Alpha MDN, pag. 46-48.

de identificat în structura bugetelor publice (*alocări bugetare suficiente, predictibile și transparente*). Aceste demersuri trebuie să reunească voința politică a Guvernului, de aceea propunem supervizarea lor de către Cancelaria Prim-Ministrului.

- ✓ Revizuirea formulelor de calcul utilizate în finanțarea învățământului, pentru a oferi educație incluzivă și de calitate tuturor copiilor și a reduce disparitățile care îi afectează pe copiii vulnerabili, cum ar fi copiii cu cerințe educaționale speciale, copiii care se confruntă cu probleme socio-economice, copiii romi, copiii din mediul rural etc. Demersul trebuie inițiat de Cancelaria Prim-Ministrului, predat spre coordonare Ministerului Educație, consultând actorii relevanți, inclusiv societatea civilă.

■ **Resurse umane adecvat specializate și suficiente** (*specialistul potrivit, prezent, la locul potrivit*)

Probleme actuale:

- Serviciile sociale specializate, precum și cele din domeniul sănătății și recuperării sunt slab dezvoltate, atât din punct de vedere al acoperirii (/accesibilității), cât și al calității, confruntându-se cu un major deficit de resurse umane specializate;
- Actuale politici publice, deși prevăd investiții în resursa umană, au ținte vag definite sau care nu conduc la un impact semnificativ asupra asigurării dreptului la educație de calitate pentru toți copiii.

Recomandări:

- ✓ Creșterea timpului alocat activităților de consiliere școlară, prin sporirea considerabilă a numărului de consilieri/psihologi școlari, eliminarea obligației de catedră a acestora (pentru a clarifica rolul profesional al acestor specialiști și a le oferi timpul necesar pentru consilierea copiilor și părinților) și definirea unui raport adecvat specialist per număr de copii (să se prevadă un raport maxim, nu minim, ca în prezent). Acțiunea poate fi demarată de Ministerul Educației, cu implicarea ANPDCA, prin consultarea actorilor relevanți, inclusiv a centrelor de resurse și asistență educațională și a societății civile.
- ✓ Atragerea și formarea unui număr semnificativ de profesori de sprijin și itineranți, astfel încât aceștia să fie prezenți în toate unitățile de învățământ în care există copii cu CES, pe parcursul fiecărei zile (durata intervențiilor să fie dictată de nevoile copiilor, nu de o repartizare arbitrară a puținului timp avut la dispoziție, ca în prezent). Acțiunea poate fi coordonată de Ministerul Educației, cu implicarea ANPDCA, prin consultarea actorilor relevanți, inclusiv a centrelor de resurse și asistență educațională și a societății civile.
- ✓ Prioritizarea profesionalizării asistenței sociale, prin creșterea numărului de asistenți sociali profesioniști la nivelul SPAS și a serviciilor specializate; introducerea unor mecanisme de supervizare, prin care să se ofere sprijin și mentorat asistenților sociali (se poate dezvolta inclusiv un hotline profesional pentru specialiștii din domeniul social care au nevoie de îndrumări

metodologice sau se confruntă cu obstacole de natură profesională). Demersurile pot fi inițiate de Ministerul Muncii, consultând toți actorii relevanți, inclusiv societatea civilă.

- ✓ Dezvoltarea unor sisteme unitare de încadrare a mediatorilor sanitari și mediatorilor școlari, precum și de monitorizare și supervizare a activității acestora.