

Programul Școală după Școală și perpetuarea inegalității în educație

Laura Greta MARIN
fellow OSF, doctorand Științele Educației

Documentul de față se bazează pe studiul „**Making The Most Of SaS Program For Roma Children**” care s-a desfășurat pe parcursul anului 2014 și a cuprins 102 școli din România.

Cercetarea a fost realizată de drd. Laura Greta MARIN, fellow în cadrul programului **Roma Policy Research Fellowship**, implementat de Think Tank Fund și Roma Initiative Office, finanțat de Foundation Open Society Institute.

Prof. dr. Lucian Ciolan și prof. dr. Anca Nedelcu de la Facultatea de Psihologie și Științele Educației, Universitatea din București - au asigurat coordonarea studiului în calitate de mentori

Analiza datelor cantitative a fost realizată cu sprijinul dr. Mariana Dogaru, expert Agenția Română de Asigurare a Calității în Învățământul Preuniversitar.

SUMAR

La patru ani de la publicarea Legii Educației Naționale și a unui Ordin de Ministru privind Programul „Școală după Școală”, constatăm că școlile din zone dezavantajate, cele din mediul rural și cele care au elevi romi, au șanse aproape nule de a beneficia de servicii tip after-school. Datele arată că în anul 2014, mai puțin de 20% dintre școli beneficiau de programe de sprijin educațional suplimentar.

Din cele expuse, rezultă o situație paradoxală: deși Programul SdS este destinat tuturor copiilor și legea prevede că în cazul școlilor cu elevi din grupurile dezavantajate statul poate finanța programul, realitatea demonstrează contrariul. Tocmai cei care au cea mai mare nevoie de astfel de programe de sprijin - copiii săraci, care provin din mediul rural și cei de etnie romă - nu au acces la Program.

O serie de inconsistențe cuprinse în legislația existentă referitoare la Programul „Școală după Școală” au condus la situația actuală, în care această politică educațională este atât de necesară, există, însă nu produce efecte.

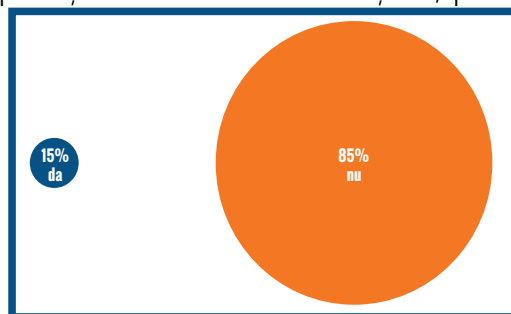
Asociația pentru Educație și Justiție Socială HUMAN

CATALYST propune în acest context, o serie de măsuri la nivel strategic și operațional care, în conjuncție cu recomandările privind finanțarea programului, pot avea ca efect „deblocarea” Programului „Școală după Școală” astfel încât acesta să devină accesibil și copiilor celor mai expuși excluziunii - din mediul rural, romi, din familii dezavantajate.

Inechitățile din societate sunt replicate în școala românească, arată OECD într-un studiu recent pe această temă¹. Un exemplu viu în acest sens ne este oferit de Programul **Școală după Școală**² (în continuare SdS) care se află în prezent la patru ani de existență ca politică publică educațională. Deși Legea Națională a Educației prevede că „Statul poate finanța programul SdS pentru copiii și elevii din grupurile dezavantajate”, la nivelul anului 2014 **mai puțin de 20% dintre elevi au participat la activități de tip SdS**, majoritatea fiind copii ai căror părinți își permit plata acestor servicii ori elevii ai unor școli în care diverse ONG-uri implementează astfel de proiecte.

Câți copii din medii vulnerabile și la câte dintre școlile cu elevi romi a ajuns până în prezent Programul SdS ca politică educațională?

Pentru a răspunde la această întrebare, pe parcursul anului 2014, a fost realizată o cercetare la nivel național prin care am urmărit să aflăm, în principal, câte dintre școlile cu elevi romi beneficiază de SdS. Studiul **„Making The Most Of SaS Program For Roma Children”** s-a desfășurat în 102 școli din România înregistrate ca având elevi romi. Pe lângă numărul de elevi romi din școală au fost determinate încă alte patru dimensiuni: nivelul de educație al familiei, numărul elevilor cu dificultăți economice, elevii din familii disfuncționale și copiii cu nevoi speciale. Având în vedere prezența acestor factori de risc educațional, ipoteza a fost ca în școlile investigate să existe forme de sprijin educațional de tip SdS pentru elevii provenind din categoriile menționate. Rezultatele însă au arătat că în doar **15% dintre școlile investigate se desfășurau activități SdS**, iar ca principal factor explicativ al acestei situații, atât directorii de școli, cât și inspectorii școlari au menționat **finanțarea programului SdS**, următoarea cauză fiind **motivația scăzută a cadrelor didactice** de a se implica în accesarea și implementarea programului.



Datele noastre sunt confirmate și de un alt raport pe aceeași temă³:

- aproximativ 15% dintre copii au frecventat un serviciu public sau privat SdS;
- există diferențe mari din punctul de vedere al disponibilității serviciului între mediul urban și rural și **în funcție de gradul de sărăcie al comunităților**;
- principalele motive pentru care copiii nu beneficiază de Programul SdS: 81,1% dintre serviciile SdS actuale funcționează în regim de serviciu plătit, iar costurile pentru un serviciu privat sunt în multe cazuri prohibitive și **generează surse de inegalitate între copii**.

Așadar, din datele existente până acum pe această temă rezultă că **principalele motive** pentru nivelul extrem de scăzut de prezență a SdS în zonele dezavantajate (în special din mediul rural) sunt: **A. finanțarea programului** și **B. motivația scăzută a cadrelor didactice**.

A. Referitor la finanțarea programului, capitolul I al metodologiei face două referiri, și anume **la art 3 - în alin 5** *Pe baza rezultatelor analizei de nevoi și a resurselor existente (umane, financiare, materiale), o comisie formată din directorul instituție de învățământ, reprezentantul comitetului de părinți al școlii, două cadre didactice din învățământul primar și două cadre didactice din învățământul secundar, aleși de consiliul profesoral, vor realiza, până la data de 1 martie, oferta pentru SDS, sub formă de pachete educaționale - și alin 7, punctul c) ISJ/ISMB se asigură că oferta SdS se bazează pe o analiză realistă a resurselor materiale și umane.* Din cele două paragrafe citate rezultă că o unitate școlară poate primi avizul proiectului SdS deus la inspectoratul școlar, **doar dacă demonstrează că are resursele necesare pentru implementarea proiectului**.

Alte trimiteri la suportul financiar al programului SdS le regăsim la finalul metodologiei, în **articolul 21: Finanțarea programului se poate face: a) de la bugetul de stat, pentru copiii proveniți din grupuri dezavantajate, potrivit legii; b) de la autorități locale din finanțarea complementară, din bugetele locale; c) din programe finanțate din fonduri europene sau naționale; d) din activități școlare și extrașcolare, donații, sponsorizări dedicate, prin suportul financiar al părinților, cu respectarea legislației în vigoare.**

1 PISA 2009 Results: Overcoming Social Background – Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Volume II), OECD, 2010

2 Ordinul MECTS nr. 5349/ 07.09. 2011- Metodologia de organizare și funcționare a Programului „Școală după școală”

3 World Vision Romania: Raport de cercetare privind nevoia de programe de tip „Școală după Școală”, 2013

B. O serie de ambiguități și deficiențe ale textului OMECTS sunt în relație cu etapele procedurii de accesare a SdS care trebuie parcurse de o școală. Acestea și lipsa unor ghiduri metodologice, a instrumentelor necesare fiecărei etape și a formării tuturor actorilor implicați la nivelul școlilor, inspectoratelor școlare și chiar Ministerului Educației sunt de asemenea factori concurenți la stadiul actual de implementare a Programului Școală după Școală. Condițiile de accesare restrictive, procedura greoaie și lipsa unor ghiduri, instrumente, formulare - explică nivelul scăzut de interes al cadrelor didactice în a demara întreg procesul de depunere a dosarului de solicitare a aprobării Programului SdS către inspectoratele școlare.

Un raport publicat la începutul anului 2015 arată că școlile care au dimensiuni reduse (sub 300 elevi) și care funcționează în **comunități dezavantajate socio-economic sunt cele mai vulnerabile**. Acestea, pe lângă asigurarea costurilor de bază au și alte nevoi, cum ar fi: prevenirea abandonului și absenteismului, îmbunătățirea rezultatelor școlare, dezvoltarea profesională a profesorilor etc. Cercetarea arată însă că **bugetele acestor școli sunt, în medie cu 70-75% mai reduse** în comparație cu proiecția bugetară, iar **plățile efective nu acoperă, din lipsa fondurilor nici jumătate din cheltuielile proiectate**⁴.

Pe de altă parte, date recente dezvăluie o situație alarmantă a populației care trăiește în mediul rural, în comunități dezavantajate, și mai ales, a copiilor de etnie romă:

- Aproape jumătate din populația României trăiește în mediul rural; sărăcia este de trei ori mai răspândită în zonele rurale, comparativ cu cele urbane;
- În ultimii ani, sărăcia în rândul copiilor a fost mai mare cu 10 procente decât rata națională a sărăciei;
- Unul din doi copii din mediul rural trăiește în sărăcie: peste 50% dintre copii din zonele rurale trăiesc în sărăcie, comparativ cu doar 17% dintre copiii din localitățile urbane; ceea ce înseamnă că 74% dintre copiii săraci ai României provin din mediul rural;
- Copiii sub 18 ani sunt afectați de deprivare materială severă într-o măsură mai mare decât restul populației (38,1%); în ceea ce privește toate celelalte categorii de vârstă, procentul de persoane afectate de deprivare materială severă este de aproximativ 28%;
- Romii prezintă un risc mult mai mare de sărăcie, indiferent de vârstă, educație sau mediul de rezidență. Analiza datelor din Ancheta Bugetelor de Familie a indicat faptul că romii sunt expuși unui risc de sărăcie de zece ori mai mare decât celelalte etnii (33% dintre ei trăiau în sărăcie absolută pe baza pragului național al sărăciei din 2013, în timp ce doar 3,4% din populația care nu este de etnie romă au avut niveluri de consum sub pragul sărăciei);
- Riscul de sărăcie este extrem de mare pentru copiii romi - rata de sărăcie în cazul lor este de 37,7 %, în timp ce rata națională a sărăciei este de doar 4,3%⁵.

Conform Strategiei pentru reducerea părăsirii timpurii a școlii, prin care Guvernul are ca țintă diminuarea acestuia de la 17,3% în 2013 la 11,3% în 2020, **grupurile care sunt supuse celui mai mare risc de a părăsi timpuriu școala sunt: copii și tineri cu vârste între 11-17 ani; copii și tineri din familii cu statut socio-economic de nivel scăzut; copii și tineri din zonele rurale; romi și alte grupuri marginalizate sau subreprezentate**. Printre recomandările Comunicatului Comisiei Europene „*Investing in children: breaking the cycle of disadvantage*” 2013, este menționat că, în calitate de Stat Membru, **România trebuie să prioritizeze combaterea sărăciei și excluziunii sociale a copilului ca parte a efortului general de reducere a sărăciei și excluziunii sociale**.

Datele prezentate arată fără echivoc nevoia unor programe consistente de suport explicit și urgent al copiilor provenind din aceste categorii: romi, din mediul rural, expuși sărăciei. La acest moment, cel puțin trei strategii guvernamentale prevăd Programul SdS ca soluție pe plan educațional la nevoile comunităților dezavantajate. **Cu toate acestea, constatăm că existența “pe hârtie” a unor politici publice, deși necesară, nu este și suficientă**. Voința politică, corelarea între politicile publice și acțiunea în direcția obiectivelor declarate la nivel guvernamental sunt dimensiuni pe care decidenții trebuie să le aibă permanent în vedere, absolut necesare pentru ca finanțarea, respectiv implementarea acestora în zonele defavorizate, marginale din punct de vedere social și geografic să devină realitate.

⁴ Fartușnic, C. (coord.) - Finanțarea sistemului de învățământ preuniversitar pe baza standardelor de cost: o evaluare curentă din perspectiva echității,

București: UNICEF; Vanemonde, 2014

⁵ Date extrase din fundamentarea proiectelor pentru Strategia privind părăsirea timpurie a școlii și Strategia națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei.

RECOMANDĂRI

La nivel strategic, SGG prin intermediul Direcției Coordonare Politici și Programe să asigure **corelarea Programului Școală după Școală cu cele 3 strategii guvernamentale** în care se regăsește menționat Programul SdS:

- Strategia privind părăsirea timpurie a școlii;
- Strategia națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei;
- Strategia Guvernului României de incluziune a cetățenilor români aparținând minorității romilor.

La nivel operațional, MEN să asigure:

1. **Realizarea unei analize la nivel național privind nevoia de Programe SdS** (MEN, inspectorate școlare, organizații neguvernamentale)
2. **Prioritizarea finanțării SdS, în funcție de gradul de vulnerabilitate al elevilor beneficiari;** în acest sens, pot fi folosite datele ARACIP privind determinarea gradului de risc educațional al unităților școlare - HNRE
3. **Crearea unei structuri de coordonare a Programului SdS, la nivelul MEN,** cu responsabilități în ariile managementului, monitorizării și evaluării Programului, inclusiv realizarea unei baze de date publice a Programului
4. **Inițierea unor demersuri urgente pentru:**
 - **realizarea și distribuirea către școli a unor ghiduri metodologice și instrumente** pentru fiecare etapă, inclusiv a unor instrumente și modele tip pentru: organizarea și desfășurarea procesului de analiză de nevoi participativă, realizarea pachetelor și ofertei educaționale, propunere de proiect SdS
 - **dezvoltarea și distribuirea către inspectoratele școlare a unor ghiduri metodologice** pentru analiza și evaluarea condițiilor de avizare a proiectelor SdS depuse de școli, condiții descrise la art. 3, alin 7, punctele a, b și c din OMECTS nr. 5349.
5. Pentru școli, inspectorate școlare și alți parteneri sociali implicați – **cursuri de pregătire specifice**, atât pentru etapele de accesare a programului, cât și pentru implementarea, monitorizarea și evaluarea proiectelor SdS avizate (MEN, inspectorate școlare, organizații neguvernamentale)
6. **Organizarea unei campanii de informare la nivel național** a inspectoratelor școlare care, ulterior, la rândul lor, să informeze unitățile școlare din subordine privind posibilitatea organizării SdS, condițiile de organizare a programului și beneficiile acestuia pentru comunitatea locală - acțiuni pregătitoare evidențiate ca și responsabilități ale inspectoratelor școlare, în OMECTS nr. 5349.

Opțiuni privind finanțarea programului Școală după Școală

După cum am arătat mai sus, în forma actuală a OMECTS, probabilitatea ca școlile din mediul rural, școlile cu elevi romi și din alte categorii dezavantajate să beneficieze de SdS este aproape zero. Amintim că posibilele surse de finanțare ale Programului SdS menționate în OMECTS sunt:

a) de la bugetul de stat, pentru copiii proveniți din grupuri dezavantajate, potrivit legii;

b) de la autorități locale din finanțarea complementară, din bugetele locale;

c) din programe finanțate din fonduri europene sau naționale;

d) din activități școlare și extrașcolare, donații, sponsorizări dedicate, prin suportul financiar al părinților, cu respectarea legislației în vigoare.

Hotărârea nr. 18 din 14 ianuarie 2015 pentru aprobarea "Strategiei Guvernului României de incluziune a cetățenilor români aparținând minorității rome pentru perioada 2015-2020" estimează costul lunar per elev la 330 ron, iar costul pe un an școlar, per elev ar ajunge la 2.970 ron. Ținta propusă aici este ca 10.000 de copii romi pe an să beneficieze de SdS, însă în ceea ce privește sursele de finanțare, precizările strategiei sunt la fel - vagi și opționale ca și cele din actuala metodologie a Programului "Școală după școală". Ca atare, previziunile

noastre ca acest lucru să se materializeze conform planificării, iar anual 10.000 de elevi romi să beneficieze de SdS sunt pesimiste în aceste condiții.

Revenind la posibile soluții realiste de finanțare a Programului SdS, și luând în considerare profilul socio-economic al comunităților dezavantajate și al școlilor din aceste zone (descrise mai sus), eliminăm din start ca potențiale surse de finanțare a SdS variantele b) și d), iar în continuare vom celelalte două opțiuni.

1. Din programe finanțate din fonduri europene sau naționale

Proiectul Strategiei privind părăsirea timpurie a școlii arată că în perioada programatică anterioară a Fondului Social European, printre activitățile privind PTȘ (părăsirea timpurie a școlii) finanțate de POSDRU 2007-2013, există câteva notabile. Aceste activități au inclus elaborarea de programe integrate pentru creșterea accesului și participării la învățământul primar și secundar al elevilor din grupurile aflate în situație de risc (majoritatea romi, provenind dintr-un mediu economic precar și copii cu dizabilități), prin asigurarea de sprijin financiar familiilor, programe A Doua Șansă și Școală-după-Școală, printre altele. Jumătate din numărul proiectelor au fost implementate de ONG-uri, acestea fiind entitățile cele mai implicate în desfășurarea unor astfel de activități. În cadrul Domeniului Major de Intervenție 2.2 Prevenirea și corectarea părăsirii timpurii a școlii, ca număr de beneficiari au fost estimați 35.000 de elevi, din care doar 24.325 au beneficiat efectiv.

Dificultățile semnalate de cei care au implementat astfel de proiecte POSDRU s-au axat în principal pe cerințele referitoare la fluxurile financiare și de întocmirea documentației, procesele birocratice de lungă durată, schimbările frecvente de proceduri și lipsa generală de comunicare.

În privința accesării de fonduri europene se pune în principal problema capacității solicitantului - în cazul nostru, a școlilor - financiară și tehnică, de a scrie și implementa proiecte cu fonduri structurale. În cazurile în care această condiție este asigurată, Pilonul 2 al POCU (Programul Operațional Capital Uman 2014 - 2020), axa prioritară 6, prevede două dintre cele patru priorități (10.1 și 10.3) pentru programe de sprijin a elevilor din categorii de risc educațional, la care ar putea fi inclus și Programul SdS.

Dezavantajul acestei opțiuni este însă durata limitată a finanțării (1-2 ani maxim), în conjuncție cu dificultățile beneficiarilor unor astfel de proiecte de a asigura sustenabilitatea proiectului.

2. De la bugetul de stat, pentru copiii proveniți din grupuri dezavantajate

a) Fie prin alocarea unui fond special destinat acestui program de la bugetul de stat, cu prioritizarea anuală a școlilor beneficiare în funcție de indicele de risc educațional al școlii⁶;

b) Fie prin revizuirea formulei actuale de finanțare a școlilor și includerea în mecanismul de finanțare a unor noi coeficienți de corecție, prin care să se asigure resurse adecvate școlilor, în special a celor cu un număr ridicat de elevi în situații de risc. Formula de finanțare a școlilor trebuie să includă o serie de factori caracteristici zonei, profilului elevilor, nevoilor particulare identificate.

Sușținem în egală măsură ambele variante ale acestei opțiuni, fiind în total acord cu experții care argumentează că o astfel de investiție poate fi în egală măsură echitabilă și eficientă din punct de vedere economic și poate să asigure, pe termen lung, un nivel ridicat de participare la educație sau formare profesională și, implicit, o societate mai bine pregătită pentru a face față provocărilor economice cu care ne confruntăm în prezent.

Considerăm că doar o astfel de soluție de finanțare a SdS este realistă și ar deschide oportunitatea ca în comunitățile, respectiv școlile sărace, copiii provenind din categorii vulnerabile (mediu rural, de etnie romă, din familii sărace, cu dizabilități) - cei care au cea mai mare nevoie de astfel de programe de sprijin - să beneficieze de SdS și/sau alte măsuri de sprijin prin care să se urmărească reducerea decalajului educațional și social actual.

⁶ Vezi Factorii de risc corespunzători Hărții naționale a riscului educațional Ordinul nr. 6517/2012 privind aprobarea Metodologiei de evaluare externă a calității educației în învățământul preuniversitar



Email: human.catalyst.association@gmail.com
Telefon: 0726 376 338

Acest document a fost realizat de Asociația pentru Educație și Justiție Socială Human Catalyst în cadrul proiectului "În PAS cu justiția socială", coordonat de CeRe: Centrul de Resurse pentru participare publică. Proiectul este finanțat prin granturile SEE 2009 - 2014, în cadrul Fondului ONG în România. Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009 - 2014. www.eegrants.org

Editor: Centrul de Resurse pentru participare publică - CeRe.
Data publicării: Mai 2015.