



REALITYCHECK
Open a door. Shine a light.

Evaluare
privind implementarea
Programului de interes național reglementat de
Legea 248/2015
privind stimularea participării în învățământul preșcolar
a copiilor din familii defavorizate

- SUMAR EXECUTIV -

25 octombrie 2018

Autori:
Oana Ganea
Alina Seghedi
Wolfgang Stuppert

Această publicație este parte a proiectului "Monitorizarea Legii 248/2015 (fostul program pilot "Fiecare Copil în Grădiniță"), realizat cu sprijinul financiar al Fondului pentru Inovare Civică, program dezvoltat de Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile în parteneriat cu Romanian-American Foundation, sprijinit de Enel România, Raiffeisen Bank și Ursus Breweries.



Asociația Reality Check este o organizație neguvernamentală care are ca misiune sprijinirea dezvoltării de politici publice cu impact, gândite în favoarea cetățenilor și aplicate eficient și corect. Una dintre direcțiile strategice ale organizației este realizarea de evaluări și studii de impact cu privire la legi și programe naționale, în special în domeniul intervențiilor integrate de combatere a sărăciei.

Raportul integral de evaluare a implementării Legii 248/2015 privind stimularea participării în învățământul preșcolar a copiilor din familii defavorizate poate fi descărcat aici:

www.realitycheck.ro/project/monitorizare/

Contact:

alina@realitycheck.ro

Tel: 0771 052 089

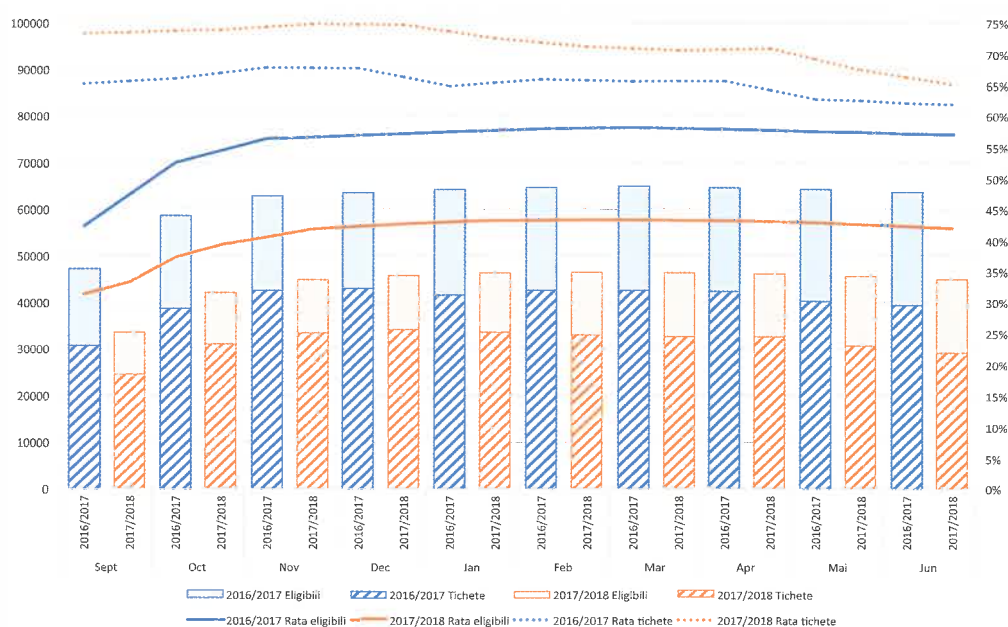
1. CONTEXT

Investițiile în educația timpurie sunt recunoscute pe plan internațional drept cele mai eficiente pentru stimularea dezvoltării creierului uman și reducerea abandonului școlar. România a adoptat mai multe măsuri legislative de stimulare a participării copiilor în sistemul de educație de la vârste mici. În 2010, a fost introdusă clasa pregătitoare, care făcea obligatorie înscrierea la școală de la vârsta de 6 ani. În 2015, a fost adoptată *Legea 248 privind stimularea participării în învățământul preșcolar a copiilor din familii defavorizate*. Iar în 2018, a fost modificată Legea Educației nr. 1/2011, în așa fel încât grupa mare de grădiniță să devină obligatorie până în 2020, grupa mijlocie până în 2023, iar grupa mică până în 2030.

Legea 248/2015 privind stimularea participării în învățământul preșcolar a copiilor din familii defavorizate, prin tichete sociale pentru grădiniță, a intrat în vigoare în februarie 2016, cu fonduri alocate de la bugetul de stat. Stimulentul educațional introdus de lege se acordă în cadrul unui program de interes național de prevenire a abandonului școlar și se aplică în baza normelor metodologice¹ dezvoltate de Ministerul Muncii și Justiției Sociale și Ministerul Educației Naționale. Legea are la bază programul pilot *Fiecare Copil în Grădiniță* al Asociației OvidiuRo, implementat timp de cinci ani (2010-2015) în 45 de localități.

Numărul estimat de copii care ar putea beneficia de această lege variază între 111.396 (2016) și 107.190 (2017). În medie însă, de lege au beneficiat între 70.000 de copii (2016-2017) și sub 46.500 de copii (2017-2018) – respectiv între 62% și 43% dintre copiii estimați ca fiind potențiali beneficiari. Dintre aceștia, în medie între 65% și 71% au avut o prezență bună la grădiniță.

Evoluție înscrieri în programul național și prezență la grădiniță



Pentru ca această lege să își atingă scopul de a crește prezența copiilor săraci la grădiniță, e necesar ca ea (1) să ajungă la toți copiii săraci estimați ca eligibili din punctul de vedere al veniturilor și (2) să aibă un mecanism de monitorizare care să asigure cheltuirea corectă și eficientă a banilor publici.

Acest studiu își propune să arunce mai multă lumină privind motivele pentru care sunt încă mulți copii care nu beneficiază încă de legea 248/2015 și să formuleze recomandări cu privire la modalități de îmbunătățire a aplicării legii, în așa fel încât ea să ajute cât mai mulți copii săraci să meargă regulat la grădiniță (și apoi la școală).

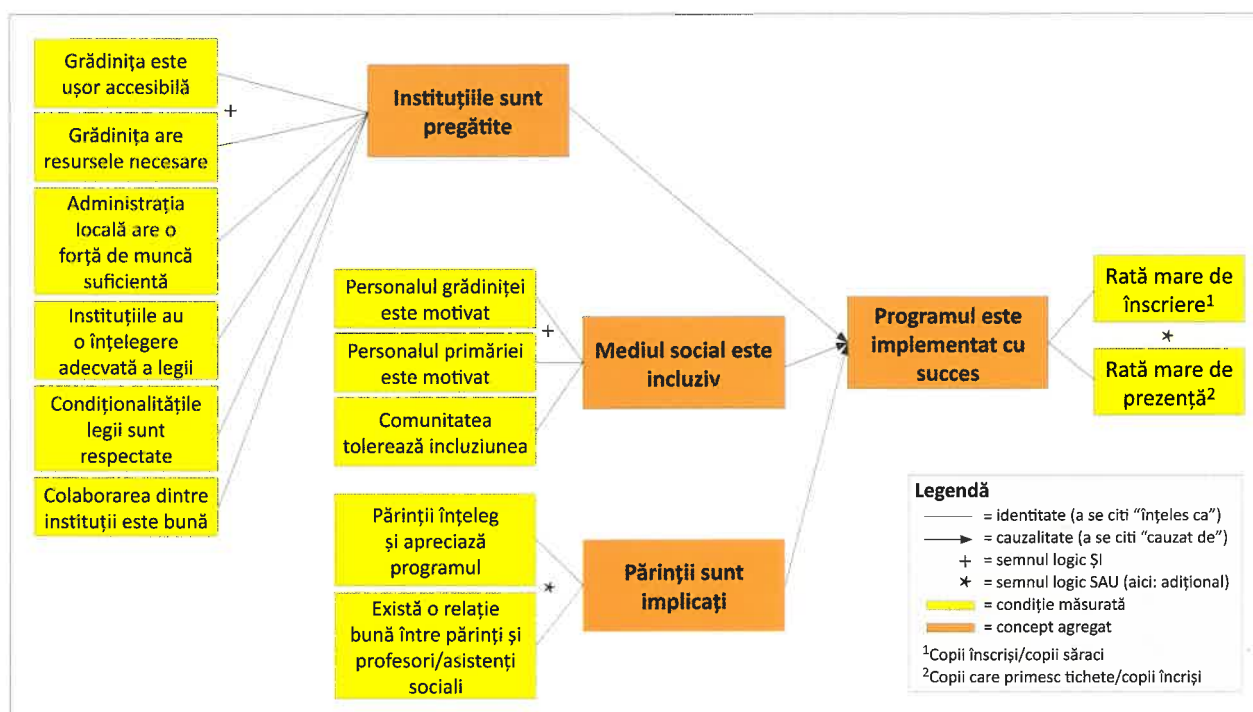
¹ Hotărârea Guvernului nr. 15/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor legii nr. 248/2015 privind stimularea participării în învățământul preșcolar a copiilor provenind din comunități defavorizate și a procedurii de acordare a tichetelor sociale pentru grădiniță și Hotărârea Guvernului nr. 626/2016 pentru modificarea și completarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor legii nr. 248/2015 privind stimularea participării în învățământul preșcolar a copiilor provenind din comunități defavorizate și a procedurii de acordare a tichetelor sociale pentru grădiniță, aprobate prin HG 15/2016.

2. METODOLOGIE

Ca să putem spune că legea are succes am considerat că este necesar ca (1) majoritatea copiilor care se încadrează în pragul de venit să beneficieze de ea (părinții să înscrie copiii la grădiniță și să solicite tichetele sociale) și (2) majoritatea copiilor înscriși să aibă prezență regulată (conform normelor metodologice). Cercetarea a fost concepută în așa fel încât să găsim explicații pentru ambele aspecte.

Premisa noastră a fost că identificarea condițiilor care determină aplicarea cu succes a legii ne va indica modalități de sprijin pentru localitățile unde programul este implementat slab, pentru ca eficacitatea legii să crească. Teoria schimbării de la care am pornit este că sunt **trei condiții** care pot influența o bună implementare a programului: **(1) o bună pregătire a instituțiilor să atragă copiii săraci la grădiniță, (2) un mediu social favorabil programului și (3) o implicare bună a părinților**. Fiecare dintre aceste condiții este compusă din mai multe aspecte de care am ținut cont, pentru a le putea evalua în mod optim² (Figura 1).

Figura 1 – Teoria Schimbării pentru implementarea Legii 248/2015



Studiul a cuprins 16 studii de caz³ – localități din 6 județe, selectate în funcție de succesul programului (rată mare de copii înscriși în program și rată mare de prezență la grădiniță), de gradul de urbanizare al localității și de nivelul de sărăcie, unde am realizat interviuri cu peste 90 de asistenți sociali sau angajați ai primăriilor cu responsabilități privind implementarea legii, profesori sau directori de grădiniță/școală și părinți eligibili pentru program.

Datele obținute le-am prelucrat prin Analiza Calitativă Comparativă, o metodă de analiză de date bazată pe teoria mulțimilor, care ne-a ajutat să aflăm care sunt condițiile necesare și suficiente pentru succes. Astfel, am aflat că toate cele trei condiții analizate sunt suficiente împreună pentru succesul programului – cu alte cuvinte, **întotdeauna când există o pregătire instituțională ridicată, un mediu social incluziv și părinți implicați, programul este implementat cu succes**.

² Pentru fiecare aspect, am definit reguli care ne-au permis să evaluăm prezența sau absența acestuia în fiecare localitate, conform aceluiași criterii, și l-am notat cu 0.00 (condiție complet absentă), 0.33 (condiție mai degrabă absentă), 0.66 (condiție mai degrabă prezentă) sau 1 (condiție complet prezentă).

³ Pentru selecția localităților am intersectat datele privind sărăcia copiilor de 3-5 ani, din baza de date Safir a Agenției Naționale pentru Plăți și Inspecție Socială, cu datele privind numărul copiilor înscriși în program și rata lor de prezență la grădiniță, din baza de date SIIIR a Ministerului Educației Naționale. Am analizat datele pentru perioada sept – nov 2017 (cele mai recente date accesibile în momentul realizării studiului).

În același timp, analiza ne-a arătat că **dintre acești trei factori, implicarea părinților este importantă în mod special**. Prin aceasta am evaluat măsura în care părinții înțeleg programul (au auzit de lege și știu cum să aplice) și relația lor cu profesorii, asistenții sociali sau mediatorii. Nicio localitate din eșantionul nostru nu a implementat programul cu succes fără ca părinții copiilor să fie implicați, conform acestei definiții. Cu toate acestea, se poate argumenta că **o bună implicare a părinților săraci este mai degrabă un produs al unei pregătiri instituționale ridicate și al unui mediu social favorabil, decât un factor explicativ în sine**. Până la urmă, părinții din grupul țintă, în general cu un nivel scăzut de educație, nu decid să fie sau nu bine informați privind legea sau să stabilească o relație de încredere cu autoritățile. Dimpotrivă, singura lor sursă de informare cu privire la lege sunt reprezentanții primăriei și școlii. Dedicția acestora este cea care decide dacă ei merg înspre familiile care au nevoie, sau nu.

Prin urmare, putem explica succesul programului doar prin pregătirea instituțională și mediul social? Putem să punem degetul pe aspectele acestor concepte largi, care sunt cheia aplicării eficiente a legii?

Într-un prim pas, am identificat cele mai promițătoare aspecte pentru pregătirea instituțională și mediul social. În pasul doi, le-am combinat într-o analiză comună ca să identificăm căi alternative pentru succes. Astfel, am aflat că dintre aspectele de pregătire instituțională, cea mai importantă este **combinația dintre o forță de muncă suficientă la nivelul primăriei și o colaborare bună între primărie și grădiniță**. În ceea ce privește mediul social favorabil, combinația dintre **motivația personalului grădiniței să aplice legea și o comunitate care tolerează incluziunea** a reieșit ca fiind cea mai importantă. În general, analiza a arătat că atunci **când vrem să promovăm aplicarea cu succes a legii, este mult mai important să luăm în considerare mediul social decât pregătirea instituțională**. Pentru analiza finală, am unit aceste aspecte. Condițiilor de mai sus (suficientă forță de muncă în primărie, colaborare bună între primărie și grădinițe, personalul grădinițelor motivat să implementeze programul și o comunitate care tolerează incluziunea), le-am adăugat **motivația angajaților primăriei să aplice legea**.

3. CONCLUZII

Au reieșit patru căi paralele către implementarea cu succes a programului – care însă ne arată că nu există un răspuns ușor la întrebarea cum se poate ajunge la o implementare de succes a programului. **Pentru fiecare cale, o comunitate care tolerează incluziunea copiilor defavorizați este o componentă necesară. De asemenea, îmbunătățirea colaborării dintre instituții și creșterea motivației personalului primăriei sau al grădiniței joacă un rol în fiecare cale spre succes**. În același timp, creșterea toleranței, îmbunătățirea colaborării sau creșterea motivației sunt, însă, cunoscute ca fiind procese extrem de dificile.

Cale	Pregătire instituțională		Mediu social			Implementare cu succes a programului	Cazuri acoperite
	Primărie: Forță de muncă	Colaborare	Primărie: Personal motivat	Grădiniță: Personal motivat	Comunitate tolerantă		
1	+	+	+		+	+	57%
2		+	+	-	+	+	29%
3	+	-		+	+	+	14%
4		-	+	+	+	+	14%

Prima cale ne indică faptul că patru dintre cele șapte localități în care programul a avut succes au reușit pentru că **forța de muncă din primărie a fost suficientă, personalul primăriei a fost motivat să aplice legea și comunitatea a tolerat incluziunea copiilor defavorizați în grădinițe**. Pentru această cale, motivarea personalului grădiniței nu joacă un rol în aplicarea cu succes a legii.

A doua cale arată că două din cele șapte localități în care programul a fost implementat cu succes au reușit printr-o **combinație dintre o bună colaborare interinstituțională, un personal al primăriei dedicat și o comunitate tolerantă**, în ciuda faptului că personalul grădiniței nu a fost motivat să aplice legea.

A treia și a patra cale, în schimb, arată că **motivarea personalului grădiniței este necesară atunci când colaborarea dintre instituțiile locale este deficitară**. În plus față de dedicația profesorilor, ambele căi impun și cerințe privind personalul primăriei. Pentru una dintre căi, personalul primăriei trebuie să fie suficient. Pentru cealaltă, el trebuie să fie dedicat. Pentru ambele căi, e nevoie de o comunitate tolerantă.

Prin urmare, din analiza noastră reies două tipuri de cazuri de succes. În primul rând, cele în care **primăria pare să fie motorul aplicării cu succes a legii** – aici personalul primăriei este dedicat misiunii programului și, prin menținerea unei colaborări bune cu grădinițele, este capabil să înscrie în program numere semnificative de copii care frecventează grădinița regulat. Acest tip de cazuri este mult mai frecvent.

În al doilea rând, sunt cazurile în care **personalul grădiniței este motorul implementării programului, prin dedicația lor față de misiunea acestuia**. Ei reușesc să asigure aplicarea cu succes a legii chiar dacă au o colaborare deficientă cu primăria. Totuși, în aceste cazuri e necesar ca primăria să aibă fie suficientă forță de muncă, fie angajați dedicați misiunii programului.

Analiza finală ne arată că sunt mai multe căi prin care legea poate fi aplicată cu succes, însă în toate acestea este necesar să existe (1) o comunitate tolerantă și (2) cel puțin o instituție publică, ideal primăria, dar posibil și școala, care să își asume rolul de motor al implementării legii.

4. RECOMANDĂRI

O sinteză a recomandărilor:

1. **Monitorizare și evaluare la nivel național**, prin continuarea studiilor și crearea unui mecanism anual de analiză;
2. **Implicarea autorităților și instituțiilor județene în procesul de monitorizare și mentorat** pentru angajații primăriilor și grădinițelor;
3. **Revizuirea legii și simplificarea normelor metodologice**, cu privire la eligibilitate, întocmirea dosarului și a procedurilor administrative;
4. **O mai bună informare a tuturor (angajați publici, părinți) cu privire la lege.**

I. Recomandări pentru creșterea implicării părinților:

1. **Campanie națională de informare a părinților** cu privire la lege și la importanța educației preșcolare (mesaj de utilitate publică transmis de ministere pentru a informa toți părinții)⁴.
2. **Revizuirea legii și simplificarea metodologiei de solicitare a stimulentei**
 - a. **Modificarea normelor pentru a considera eligibili din oficiu, pentru lege, copiii de vârstă preșcolară înscriși la grădiniță, din familiile beneficiare de venit minim garantat (VMG) și de alocație pentru susținerea familiei (ASF), care se încadrează în pragul de venit** (cu acordarea posibilității să se retragă, dacă nu doresc stimulentele). Dat fiind faptul că acești copii sunt oricum eligibili ca venit, conform legii, eliminarea cererii părinților ar asigura din start un număr mai mare de copii înscriși în program (dintre cei înscriși deja în grădiniță, dar ai căror părinți nu au știut despre lege), ar elimina situațiile în care acești părinți nu solicită stimulentele pentru că nu știu să întocmească dosarul și ar simplificamunca asistenților sociali.

⁴ OvidiuRo a promovat inițial legea prin intermediul acestui spot TV:

https://www.youtube.com/watch?time_continue=1&v=yiKDiwXhCpA și a explicat necesitatea și modul de funcționare a programului pilot în acest fel: https://www.youtube.com/watch?time_continue=12&v=Wk5utG2Ftpk. Aceste modele ar putea fi reluate și extinse de ministerele relevante, pentru a ajunge la diferite categorii de părinți și la angajații publici.

- b. **Generalizarea folosirii de către primării a serviciului PatrimVen** (furnizat de ANAF) și pentru obținerea adevărții de venit pentru familiile care nu au VMG sau ASF, dar solicită stimulente. Aceasta ar reduce costurile părinților care trebuie să meargă în orașe (uneori greu accesibile) pentru a obține adevărta de la ANAF și ar simplifica depunerea cererii pentru lege.
- 3. **Adăugarea în normele de implementare a unor responsabilități clare pentru asistenții sociali și profesori** cu privire la informarea și consilierea părinților, identificarea și înscrierea la grădiniță a copiilor săraci și sprijin pentru părinți în întocmirea cererii/dosarului – pentru a reduce situațiile în care copiii nu beneficiază pentru că părinții nu au știut de lege sau cum să solicite stimulente⁵.
- 4. **Analiză cu privire la oportunitatea modificării legii prin creșterea pragului de venit pentru copiii eligibili și a valorii stimulentei.** Ambele au rămas la fel ca în 2015, deși și salariul minim, și inflația au crescut. În unele localități, numărul copiilor eligibili a scăzut pentru că familiile nu s-au mai încadrat ca venit, deși erau aproape de pragul stabilit de lege. O variantă care poate fi analizată ar fi includerea tuturor copiilor din familiile beneficiare de ASF (prag: 530 lei/lună/membru de familie).

II. 1. Recomandări pentru creșterea nivelului de pregătire instituțională:

i. Pentru a avea o forță de muncă suficientă la nivelul primăriei⁶

- 1. **Simplificarea pașilor birocratici necesari pentru prelucrarea dosarelor** de solicitare a stimulentei (ar reduce volumul de muncă al angajaților primăriei):
 - a. **Campanie de informare în rândurile angajaților primăriilor**, care să clarifice condițiile de eligibilitate pentru lege și actele obligatorii (o mai bună informare ar evita eforturi dublate, pe care asistenții sociali le fac pentru a fi siguri că nu greșesc când au neclarități).
 - b. **Digitalizarea anchetei sociale/procesului de colectare de date în comunitate**, pentru toate beneficiile sociale (aceasta ar simplifica major munca asistenților sociali din primărie și ar ușura actualizarea datelor, completarea dosarelor și monitorizarea beneficiarilor).
- 2. **Sprijin pentru primăriile cu mulți beneficiari de asistență socială și un aparat de asistență socială mic** – acestea ar putea fi prioritizate de către Ministerul Muncii și Justiției Sociale când implementează proiecte europene sau elaborează politici publice în domeniul social.
- 3. **Punerea în comun de resurse umane specializate în asistența socială**, pentru oferirea de beneficii și servicii sociale, în general, și pentru o mai bună aplicare a acestei legi, în special.

ii. Pentru a avea o colaborare mai bună între instituțiile locale (primărie – grădiniță/școală)

- 1. **La nivel central, formarea unei echipe comune de analiză și monitorizare a implementării legii din partea Ministerului Educației Naționale și Ministerului Muncii și Justiției Sociale.**
 - a. Continuarea realizării de **studii anuale și analize de impact** cu privire la aplicarea legii. Detalierea analizei pentru identificarea altor aspecte care ar putea crește impactul legii.
 - b. **Exercițiu regulat de monitorizare și evaluare** – vezi model chestionar de evaluare propus.
- 2. **La nivel județean, formarea de echipe comune de monitorizare și mentorat** pentru implementarea legii: (1) implicarea inspectoratelor în monitorizare și mai ales sprijin pentru educatoare și (2) implicarea AJPIS și DGASPC în procesul de monitorizare și mentorat/sprijin.
- 3. **La nivel local, introducerea în normele metodologice a unor responsabilități comune pentru personalul primăriei și al grădinițelor** implicat în implementarea legii, în special cu privire la identificarea și înscrierea copiilor săraci la grădiniță și în program. Acest lucru ar putea fi făcut integrat cu programul pilot de dezvoltare a Serviciilor comunitare integrate, pe care îl implementează Ministerul Muncii și Justiției Sociale începând din septembrie 2018.

⁵ În prezent, normele de implementare prevăd acordarea stimulentei pe baza cererii părinților, dar nu prevăd responsabilități pentru angajații publici în direcțiile descrise mai sus.

⁶ Serviciile Publice de Asistență Socială (SPAS) din cadrul primăriilor au în general personal puțin, de multe ori nespecializat și cu o mare încărcătură de lucru pentru toate beneficiile și serviciile sociale din responsabilitatea lor (deseori, comunele medii și mici au unu, cel mult doi angajați în SPAS, dintre care e posibil ca niciunul cu studii superioare de asistență socială, ci să fie doar referent/lucrător social, dar cu responsabilități pentru toate tipurile de asistență socială din localitate). Procedurile de aplicare ale legii 248/2015, chiar dacă nu sunt excesiv de greoaie, implică un volum de muncă pentru asistenții sociali, care poate fi simplificat. Nu vom insista asupra recomandărilor cu privire la creșterea forței de muncă din cadrul SPAS-urilor, deoarece acestea necesită o regândire masivă a sistemului de asistență socială din România. Ministerul Muncii deține însă datele necesare pentru analiză.

II. 2. Recomandări pentru stimularea unui mediu social incluziv

- i. **Pentru a crește motivarea personalului grădiniței cu privire la implementarea programului:**
 1. **Implicarea inspectoratelor școlare** - sprijin și motivare a profesorilor și directorilor.
 2. **Ușurarea efortului profesorilor**, în două direcții:
 - a. **Oferirea de rechizite în grădinițe, pentru copiii preșcolari eligibili pentru lege** – sunt deja fonduri europene alocate în acest sens prin POAD (Programul pentru Ajutorarea Persoanelor Defavorizate). E necesar ca Ministerul Educației trebuie să grăbească implementarea programului, pentru acest an școlar – astfel ar îndepărta o povară financiară importantă care acum le revine educatoarelor, când părinții nu pot contribui.
 3. **Catalog unic de prezență, la vedere**, pe formatul legii 248/2015 – armonizarea formularului de notare a prezenței, introdus de legea 248, cu catalogul educatoarei. Un instrument unic ar elimina efortul dublu de notare a prezenței, pe care îl fac educatoarele.
 - a. **Clarificări trimise de Ministerul Educației Naționale către grădinițe**, pentru a evita neînțelegeri care pot exclude copiii (cum ar fi părinți informați greșit că nu pot primi tichete sociale pentru o singură absență a copiilor).
 4. **Campanii de sensibilizare a personalului din grădinițe**, cu privire la incluziunea copiilor săraci.
 5. **Specificarea în normele metodologice a unor responsabilități ale profesorilor și mediatorilor școlari în aplicarea legii și includerea unor sancțiuni**. Ex: responsabilități clare pentru profesori de identificare și înscriere a copiilor, responsabilități de monitorizare și evaluare pentru ISJ.
- ii. **Pentru a crește gradul de toleranță al comunității privind incluziunea copiilor săraci**
 1. **Campanie națională de informare și sensibilizare cu privire la importanța grădiniței pentru toți copiii** – mesaje care să crească toleranța și empatia atât în rândurile părinților cu posibilități materiale mai bune, cât și în rândurile personalului școlilor și primăriilor.
 2. **Recomandări scrise din partea Ministerului Educației Naționale, privind derularea de activități incluzive în școli și grădinițe** (ședințe și activități comune cu toți părinții, cursuri de educație incluzivă pentru profesori și personalul școlii, activități extracurriculare comune etc.).
 3. **Stimularea unei atitudini de respect față de părinți și copii din partea reprezentanților autorităților publice locale** – pot fi create programe de schimbări de comportament pe termen lung, în rândurile angajaților publici, de exemplu prin stimularea Grupurilor de Acțiune Locală.

III. Recomandări pentru creșterea motivației angajaților primăriei:

1. **Implicarea primarilor în stimularea aplicării legii** – campanie de informare în primării.
2. **Mentorat și activități de informare mai bună a angajaților primăriei privind metodologia**, pentru a le ușura munca și a le crește gradul de confort în aplicarea legii - ar putea fi inițiate de Ministerul Muncii și Justiției Sociale, prin Agențiile Județene de Plăți și Inspecție Socială și Direcțiile Generale de Asistență Socială și Protecția Copilului, în parteneriat cu Instituțiile Prefectului. O serie de clarificări trimise de ministere către primării cu privire la norme ar putea evita neînțelegeri care pot exclude copiii (ex: asistenți sociali care nu au înțeles că nu trebuie să ia în calcul pământuri sau bunuri, ci doar veniturile, sau au înțeles că trebuie să ceară actele de identitate în original ale ambilor părinți – excluzând copiii cu un părinte plecat în străinătate).
3. **Măsuri de motivare pozitivă** – având în vedere faptul că, în cadrul interviurilor noastre, nu am întâlnit niciun asistent social care să nu spună că legea, în sine, este bună și necesară, chiar dacă unii au subliniat un volum mare de muncă în general, credem că ar fi utilă realizarea de analize mai detaliate pentru a înțelege motivațiile asistenților sociali. Demotivarea ar putea fi explicată de volumul mare de muncă (caz în care simplificările administrative ar putea ajuta indirect), salariul, lipsa de apreciere (din partea șefilor, a părinților, a comunității) etc.
4. **Specificarea în normele metodologice a unor responsabilități ale angajaților primăriei în aplicarea legii și includerea unor sancțiuni**. Ex: responsabilitatea asistenților sociali de a se asigura că toți părinții beneficiari de VMG și ASF sunt informați cu privire la lege, sau participarea lor la identificarea și înscrierea la grădiniță a copiilor eligibili pentru lege, împreună cu profesorii.