

Analiză a măsurilor privind descentralizarea din proiectul legii educației 7 martie 2023

Descentralizarea este una dintre direcțiile prioritare din [Manifestul](#) Coaliției pentru Educație, document care ne guvernează activitatea încă de înființare. Federația a realizat o analiză a măsurilor privind descentralizarea din proiectul legii învățământului preuniversitar (LIP) prin filtrul acestui manifest, pe care vă invităm să o citiți mai jos.

Ce înseamnă pentru noi „descentralizare”? „Un grad ridicat de autonomie și asumare a deciziei și a responsabilităților pentru învățare, inclusiv la nivelul elevului.” Altfel spus, considerăm că la 33 de ani de la schimbarea regimului politic al României, educația trebuie să facă tranziția către „construirea unui mediu centrat pe valori, învățare și colaborare între profesori, elevi și părinți, cu accent pe relația de parteneriat dintre profesor și elev”.

Sistemul de educație este cel mai mare sistem public, cu o ierarhie înaltă și este necesar să existe un echilibru între sarcini și asumarea responsabilității la toate nivelurile. Dacă înțelegem cu toții prin descentralizare acele politici publice care încurajează sistemic delegarea deciziei până la cele mai mici niveluri de autoritate, cu excepția celor care nu pot fi exercitate decât la nivel central, atunci proiectul de lege trebuie să stabilească clar unde se oprește în decizie și acțiune fiecare nivel instituțional.

Dacă punem în oglindă caracteristicile care descriu un sistem descentralizat și proiectul de lege, constatăm progrese minore:

| Cum arată descentralizarea în viziunea Coaliției pentru Educație | Cum arată relația dintre „centru” și unitatea de învățământ conform proiectului Legii învățământului preuniversitar |
|---|---|
| <p>Raportarea la “centru” ca la un centru de resurse/ servicii pentru cercetare, expertiză și probleme specifice;</p> | <p>Sarcina administrativă la nivelul unității de învățământ rămâne cea mai mare: responsabilitatea producerii învățării vizibile este concurată de prea multe entități superioare de supraveghere, control și inspecție.</p> <p>„Centrul” nu devine un centru de resurse, nu există prevederi care să încurajeze procesele de îmbunătățire continuă, iar învățarea nu devine motivantă.</p> <p>Mai mult, pentru procese care pot fi delegate inclusiv către mediul privat, nu există liberalizare. Salutăm prezența mecanismelor de susținere și mentorat în noua lege a educației, dar se menține riscul ca monopolul de stat să domine acest proces. Acesta ar putea fi prevenit prin implementarea unei liberalizări reale a serviciilor de dezvoltare profesională, care să nu încurajeze căutarea excesivă a diplomelor și creditelor profesionale. De asemenea, autorizarea, acreditarea și evaluarea periodică a școlilor ar trebui să fie realizate în mod transparent, echitabil</p> |

| | |
|---|--|
| | <p>și independent pentru a asigura un proces corect și reprezentativ pentru toți actorii implicați.</p> <p>Coaliția pentru Educație a propus, inspirată din activitatea organizațiilor membre ca evaluarea programelor de formare inițială și continuă să fie realizată de agenți independenți de furnizorii de formare, care pot fi atât publici cât și privați.</p> |
| <p>Mai multe decizii să fie luate la nivel de școală (angajarea, dezvoltarea, formarea continuă și concedierea cadrelor didactice, adaptarea curriculumului, alegerea materialelor didactice/manuale, organizarea școlară, dezvoltarea instrumentelor de evaluare).</p> | <p>Am constatat că nu există niciun fel de progres în modul de definire a atribuțiilor Consiliilor de administrație și directorului unității de învățământ. Structura de „consiliu de administrație” presupune „administrare” și încredințarea unui mandat către director.</p> <p>Directorul unității de învățământ <u>nu</u> are la dispoziție resurse umane și financiare pentru ca sarcina administrativă (birocrăția) să nu afecteze activitatea profesorilor.</p> <p>Nu este definită modalitatea prin care un director poate accesa resurse suplimentare. Singura mențiune este cea referitoare la autoritatea publică locală (primăria) care poate delega temporar responsabilitatea administrării patrimoniului către Consiliul Județean - dar administrarea patrimoniului este un proces secundar procesului educației.</p> <p>Titularizarea blochează în continuare posturi, iar neperformanța nu poate fi eliminată. Deciziile nu stau toate la director care pare să decidă mai mult asupra zonei administrative decât asupra celei educaționale cu impact real.</p> |
| <p>Participarea la procesul de planificare strategică a administrației locale: setarea bugetului și necesarului de personal al școlii, deschiderea /închiderea /dezvoltarea școlilor.</p> | <p>Prin noua lege a educației, se poate asigura o mai mare implicare a părinților, elevilor și directorilor de școli în procesul de planificare strategică a administrației locale. Această implicare poate fi realizată prin participarea acestora în procesul de setare a bugetului și necesarului de personal al școlii, precum și în deciziile privind deschiderea, închiderea sau dezvoltarea școlilor.</p> <p>În cadrul noii legi a educației, se poate oferi o mai mare autonomie școlilor, prin acordarea acestora a unui anumit procent din resursele financiare alocate asupra căruia să poată decide în mod autonom, inclusiv prin alocări financiare pentru programe de formare și dezvoltare a resurselor umane existente în școală. De asemenea, susținem dezvoltarea unei culturi a implicării tuturor actorilor și beneficiarilor educației în procesul decizional. Considerăm că implicarea comunității</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>locale este vitală, și dorim creșterea transparenței și a accesului la informații pentru toți actorii și beneficiarii implicați.</p> <p>Prin intermediul noii legi a educației, se poate asigura o mai bună gestionare a resurselor și o mai mare eficiență în procesul de planificare strategică a administrației locale.</p> |
| <p>Menținerea la nivel central a deciziei pentru: cadrul de referință al curriculumului și cadrul de referință al evaluărilor naționale.</p> | <p>Cu cât demersul legislativ va rămâne mai strict și mai prescriptiv în ceea ce privește punerea în aplicare a curriculum-ului, evaluarea elevilor sau resursele educaționale (manuale), cu atât profesorii și elevii vor fi mai lipsiți de soluții reale de personalizare a procesului educațional în funcție de nevoile reale dintr-o clasă și dintr-o școală.</p> <p>Astfel, considerăm că ar trebui:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. să existe un cadru de referință pentru curriculum-ul național în termeni de conținuturi și număr minim de ore în care acestea ar putea fi acoperite, însă nu cerințe referitoare la ritmul sau modul în care sunt parcurse conținuturile; 2. să existe un cadru de referință pentru evaluarea elevilor (să fie evaluate aceleași competențe, conform profilului prevăzut în LEN și o listă de furnizori de testare aprobată/verificată), însă fiecare școală să își poată alege cu ce furnizor de testare standardizată colaborează. 3. Să existe un cadru de resurse educaționale recomandate (manuale, caiete de lucru etc.) însă acestea să fie utilizate ca referință și nu ca instrument obligatoriu în școli, dându-le posibilitatea profesorilor să opteze pentru instrumente și resurse în acord cu felul în care își doresc să predea și modul în care pot explica cel mai bine competențele pe care le livrează. <p>Proiectele denotă un nivel mare de neîncredere în profesori și școli, cărora nu li se permite să ia decizii care au legătură directă cu progresul și interesul elevilor, dar cărora li se cere responsabilitate pentru decizii care nu le aparțin: de la gestionarea resurselor umane și financiare la implementarea curriculum-ului, de la tipurile de evaluare la personalizarea orarului cu discipline la decizia elevului.</p> |

| | |
|---|--|
| <p>Stabilirea și creșterea capacității unui organism de tip „consiliu consultativ” al școlii, compus din părinți, cadre didactice, elevi/ absolvenți și membri ai comunității care este în măsură să evalueze performanța școlii și a directorului.</p> | <p>Noua lege ar trebui să extindă rolul consiliului de administrație a școlii (care să includă și părinți, cadre didactice, elevi/absolvenți și membri ai comunității) pentru a oferi expertiză și pentru a contribui la dezvoltarea școlii, inclusiv prin evaluarea performanței școlii și a directorului, ca parte dintr-un proces de autoevaluare a calității și performanței instituționale prin implicarea elevilor, profesorilor și părinților. Pentru ca acest proces de auto-evaluare să conteze, ar trebuie să i se acorde o importanță semnificativă, fiind baza la care se raportează inspecțiile și evaluările externe.</p> <p>În acest sens, Consiliul de Administrație ar trebuie să joace un rol important în conducerea procesului de auto-evaluare, prin implicarea reală a părinților și elevilor în acest proces, și nu doar într-un mod pur formal. Prin intermediul acestui proces de auto-evaluare, se poate asigura o evaluare obiectivă a performanței școlii și a directorului, precum și identificarea și soluționarea problemelor existente.</p> |
| <p>Finanțarea per elev să aibă în vedere compensarea costurilor pentru categoriile dezavantajate și politicile de incluziune socială.</p> | <p>Proiectul noii legi prevede măsuri compensatorii, cum ar fi: suplimentarea costului per elev cu 25% pentru elevii din școli dezavantajate, precum și un factor de multiplicare pentru școlile cu sub 300 de elevi, extra 25% pentru asocierea în consorții, ZIPE (zone de investiții prioritare în educație), 75% pentru elevii cu CES integrați</p> <p>Considerăm că este necesar să se clarifice:</p> <p>(1) dacă o unitate de învățământ poate, de exemplu, să fie în ZIPE, într-un consorțiu și considerată vulnerabilă și să acceseze, teoretic, toate aceste măsuri compensatorii.</p> <p>(2) mecanismele de redistribuire, combinate cu lipsa de acces la informațiile despre bugetul unității de învățământ și lipsa de putere administrativă a directorului, pot genera situații în care școala primește, teoretic, mai multe fonduri, dar a) nu știe și b) nu le accesează pentru că nu poate dispune de excedentul, de exemplu, de la salarizare.</p> <p>Practic, principiul „finanțarea urmează beneficiarul” poate fi anulat în absența transparenței și accesului la date/informații.</p> |

| | |
|--|--|
| <p>Informațiile privind rezultatele învățării și activitatea instituției, în general, să devină publice la nivel de "comunitate de învățare" nu doar ca sumă de rezultate individuale.</p> | <p>Nu există niciun fel de obligații de publicare a informațiilor relevante, nici la nivel de u.i., nici la nivelul suprastructurilor, cu excepția UFIP care realizează un studiu anual pentru Ministerul Educației. Propunem ca, la nivelul fiecărui DJIP să existe un spațiu de transparență instituțională, în care să fie publicate rapoartele anuale cu privire la activitatea educațională din fiecare școală, după un model dezvoltat de ME.</p> |
| <p>Stimularea responsabilității comunității față de școală.</p> | <p>Insistăm că una dintre modalitățile prin care poate fi stimulată legislativ responsabilitatea comunității față de școală în noua lege a educației constă în instituirea unui cadru legal clar și coerent pentru implicarea părinților, elevilor și reprezentanților comunității în procesul de luare a deciziilor la nivelul școlilor, dar și prin asigurarea unei reprezentări adecvate a acestor grupuri în organisme de decizie la nivelul județean și național în domeniul educației. De asemenea, stimularea implicării comunității în activități de voluntariat și susținerea acestora prin programe și politici specifice poate fi o altă modalitate de a încuraja responsabilitatea comunității față de școală.</p> |
| <p>Creșterea autonomiei profesorului/școlii în deciziile luate pentru îmbunătățirea performanței educaționale a școlii (Obiectiv zece ani: pentru mai mult de 51% din activitate);</p> | <p>Nu vom forma și educa elevi autonomi într-un sistem în care școlile și profesorii nu au experiența acestei abordări. În opinia noastră, fiecare școală ar trebui să își poată alege ce curriculum dorește să implementeze, în limita unei palete de opțiuni, atâta timp cât îndeplinește următoarele condiții:</p> <ul style="list-style-type: none"> • elevii demonstrează progresul cerut conform standardelor curriculare prevăzute în legea națională; • școala respectivă obține acreditarea de la forul emitent al curriculum-ului respectiv în legătură cu implementarea calitativă a acestuia; • școlile își modifică sistemul de evaluare în așa fel încât acesta să includă aceste elemente. |
| <p>Creșterea procentului de autonomie în parcursul de învățare a unui elev și flexibilizarea traseelor școlare progresiv, pe măsură ce elevul avansează în școlaritate.</p> | <p>„Art. 82 (3) În vederea atingerii competențelor vizate, cadrele didactice realizează planuri individualizate de învățare. Acestea reprezintă un instrument de planificare și monitorizare a învățării la nivelul fiecărui elev, care stă la baza individualizării oportunităților de învățare pe care le oferă școala.”</p> <p>Plecând de la acest articol, solicităm clarificarea în legislație subsecventă a metodelor și instrumentelor pe care profesorul le are la</p> |

| | |
|--|---|
| | îndemână pentru crearea planurilor individualizate și de câtă autonomie dispune pentru flexibilizarea curriculum-ului la clasele la care predă. |
|--|---|

Conform unui [raport OECD](#) din 2015 intitulat "Autonomia și responsabilitatea școlară: cum influențează ele performanța școlară?" aflăm că școlile din Republica Cehă, Lituania, Macao (China), Olanda și Marea Britanie sunt în topul țărilor cu cea mai mare autonomie, în timp ce România, Grecia, Iordania, Tunisia și Turcia se situează mult sub media OECD în ceea ce privește autonomia acordată școlilor. De asemenea, raportul subliniază faptul că acolo unde directorii de școli se bucură de o autonomie crescută asupra deciziilor privind resursele umane și financiare din școală, elevii au rezultate mai bune, în special la știință.

În context mai larg, observăm că procesul de descentralizare este printre primele măsuri menționate în agendele de reformă în multe țări. S-a observat că atunci când școlilor li se oferă posibilitatea de a lua decizii, este încurajat un grad mai ridicat de angajament față de obiectivele stabilite. Autonomia și responsabilitatea școlară sunt componente cheie ale unui sistem de educație care își dorește calitate. Suntem conștienți de faptul că marile provocări rămân: păstrarea unui echilibru între standardele naționale și diversitate, contextul de implementare al țării noastre și capacitatea locală de a susține autonomia școlilor. Cu toate acestea, ne dorim pași concreți în direcția autonomiei acordate școlilor, chiar și numai dacă aceștia se referă strict la autonomia curriculară, deocamdată.

| AVANTAJE ALE DESCENTRALIZĂRII | PROVOCĂRI ALE DESCENTRALIZĂRII |
|--|--|
| Descentralizarea atrage după sine responsabilizarea în ceea ce privește administrarea resurselor umane și financiare implicate, design-ul curriculum-ului și al evaluării. | Prima provocare privind descentralizarea sistemului de educație o reprezintă mărirea decalajelor dintre școli. Pe de altă parte, aceste decalaje pot acționa ca un factor mobilizator de schimbare. |
| Aceasta vine implicit cu schimbări substanțiale de cultură și comportamente organizatorice, precum și cu sisteme mai bune de evaluare a performanței. | Deloc de neglijat în implementarea unei eventuale descentralizări sunt obstacolele culturale referitoare la viziunea conservatoare asupra structurii sistemului de educație și împărțirea responsabilităților. |
| Procesul decizional este mult ușurat și mult mai rapid implicând o zonă mai mare de control la nivelul școlii. | Lipsa de transparență ar putea conduce la o monitorizare slabă a calității. |

| | |
|---|---|
| <p>Este binecunoscut faptul că descentralizarea implică o îmbunătățirea predării și o performanță mai bună a elevilor. Studiile OECD indică o legătură directă între autonomie și rezultatele obținute de elevi la Știință.</p> | <p>Descentralizarea ar putea aduce o încărcare mai mare a directorilor de școli. Pe de altă parte, această încărcare ar putea fi redusă prin crearea unui nivel de middle-management.</p> <p>Lipsa susținerii directorilor de școli ar putea conduce la o folosire deficitară a resurselor umane și financiare.</p> |
| | |

Deși s-ar putea să nu fie suficientă capacitate în sistem pentru a realiza o descentralizare totală, încurajăm creionarea unei strategii care să ducă înspre acest deziderat. Raportul [OECD din 2000](#), 'Reviews of National Policies for Education: Romania 2000' făcea încă de acum peste 20 de ani recomandări strategice de descentralizare, pînă la nivel de școală, atrăgând atenția cu privire la rezistența culturală la schimbare și la ingerința politicului în procesul decizional din educație.

Dintre ideile raportului referitoare la descentralizare reținem și notăm că majoritatea sunt în continuare atât relevante cât și aplicabile, și este surprinzător că putem citi un raport OECD despre politicile educaționale emis în urmă cu 23 de ani ca și cum ar fi o radiografie a sistemului educațional actual. Un simplu exemplu cu ce ar fi un prim pas în descentralizare este transferul decizional de la administrația centrală la fiecare școală cu peste 1000 de elevi sau către consorțiile școlare. Această abordare ar permite o guvernare educațională adaptată realității școlii, reducând în același timp riscul de a descentraliza deciziile în cazul școlilor mici sau medii, care nu au capacitatea de a se auto-manageria. Astfel, descentralizarea nu trebuie să constituie un scop în sine. Transferul puterii decizionale trebuie să fie un mijloc de creștere a calității, echității și eficienței de a asimila inovațiile și reformele în educație.

După cum spune și raportul, centralizarea și descentralizarea nu se exclud reciproc. Se poate crea un sistem central de ghidaj și inițiativă locală, în cadrul căruia școlile nu sunt complet autonome, însă nici statul nu exercită control total. Echilibrul dintre standardele naționale și diversitate ar asigura standarde ridicate, ar susține evaluări cu sens, ar permite varietate curriculară și pedagogică și ar promova colaborarea și dezvoltarea personalului didactic.

Despre Federația Coaliția pentru Educație

Fondată în 2015, [Coaliția pentru Educație](#) reunește organizații neguvernamentale active în domeniu și susține dezvoltarea școlii în care fiecare vrea și poate să își împlinească potențialul. Email: info@coalitiaedu.ro.