

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

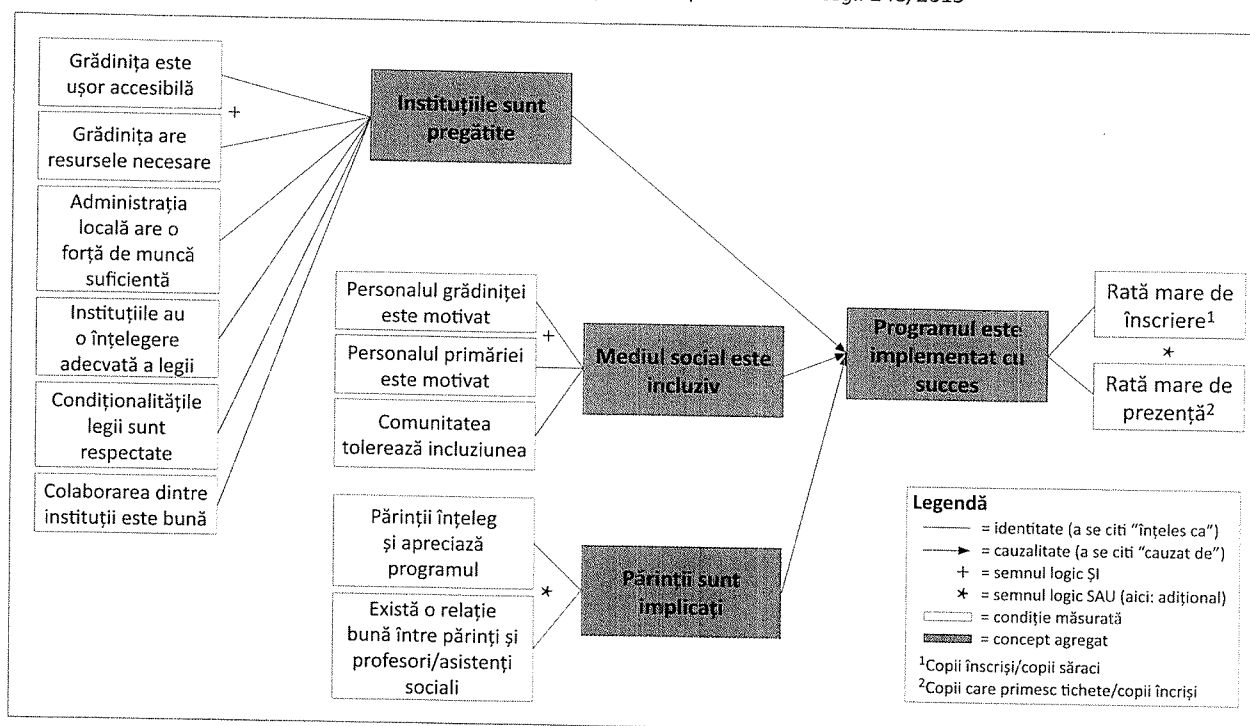
Autori:
Oana Ganea
Alina Seghedi
Wolfgang Stuppert

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 grădiniță, 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.

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.