

Policy brief #77

De ce nu acordă autoritățile locale bursele pentru elevi?

Între nepăsare și lipsa resurselor.

Autori:

Marius Ghincea

Constantin-Alexandru Manda



**București
2020**

De ce nu se acordă burse pentru elevi? Între dezinteres și lipsa resurselor

Autori:

Marius Ghincea, *European University Institute*

Constantin-Alexandru Manda, *Societatea Academică din România*

Prezentul policy brief a fost realizat de Societatea Academică din România, cu sprijinul Fundației Friedrich Ebert – România.

Introducere

În data de 10 septembrie 2020, Societatea Academică din România și Avocatul Poporului au făcut public un raport privind acordarea bursei pentru elevi la nivel național în anul școlar 2019-2020. Acest raport a prezentat situația acordării bursei de către autoritățile publice locale (Consiliile locale și primării), care au în sarcina lor, conform legii, obligația de a acorda astfel de burse elevilor. Rezultatele raportului au arătat că dreptul la burse școlare al elevilor este în mod sistematic încălcat de către autoritățile locale. Întrebarea care apare ca urmare a publicării acestui raport este: de ce au ales autoritățile publice locale să încalce legea? A fost o alegere bazată pe motive obiective sau subiective?

Din 3182 de autorități publice locale, doar 180 (5.66%) acordă integral burse școlare pentru elevi, cu respectarea cadrului legal în vigoare. Astfel, în 3002 unități administrativ-teritoriale dreptul la burse școlare este încălcat. Cu excepția Municipiului București și a județelor Constanța și Ilfov, niciun alt județ nu depășește un procent de 20% din unități administrativ-teritoriale care să ofere în mod integral burse școlare. Totodată, cu excepția regiunii București-Ilfov, cea mai bogată regiune a țării, doar în județul Constanța întâlnim un număr mai semnificativ de unități administrativ-teritoriale care oferă burse școlare

elevilor, 30% acordând integral tipurile de burse școlare cerute de lege, iar 74,29% cel puțin unul dintre acestea.

Scopul analizei prezente în documentul de **față este de a înțelege mai bine factorii care au determinat o astfel de stare de fapt**. Analiza noastră încearcă să răspundă la două întrebări pe care noi le găsim esențiale pentru a înțelege situația prezentată anterior:

- (i) De ce, la 10 de ani de când a fost instituită prin Legea educației naționale, în forma aceasta, obligația autorităților publice locale de a acorda burse, atât de puține unități administrativ-teritoriale respectă dreptul elevilor la burse școlare?
- (ii) Ce explică variația interjudețeană în ceea ce privește acordarea burselor pentru elevi? Ce explică situația excepțională a unităților administrativ-teritoriale din județul Constanța, care deviază de la „regula” existentă la nivel național?

În urmărirea acestui scop și pentru a răspunde la aceste întrebări, analiza de față s-a bazat pe o metodologie care îmbină metode cantitative și calitative astfel încât să oferim un răspuns care să explice atât factorii obiectivi, cât și mecanismele care au dus la situația prezentă. Astfel, analiza noastră a fost realizată în doi pași. Primul pas a constat în analiza statistică a variației distribuției acordării burselor la nivelul tuturor județelor țării, cu excepția Constanței. Al doilea pas a constat într-o analiză calitativă bazată pe un studiu de caz concentrat pe județul Constanța și care a inclus interviuri semi-structurate și *process tracing* pentru a înțelege mecanismele care au permis Constanței să aibă rezultate semnificativ diferite de media națională.

În continuare, documentul de față este structurat după cum urmează. În prima parte este prezentată, sintetic, situația de fapt așa cum a fost ea conturată de raportul publicat de Societatea Academică din România și Avocatul Poporului. În a doua parte oferim un răspuns fundamentat de analiza cantitativă pentru prima întrebare a cercetării noastre,

cea legată de variația distribuției acordării burselor între județe. În a treia și ultima parte, documentul de față prezintă rezultatele analizei calitative care răspunde la cea de-a doua întrebare a cercetării, concentrată pe înțelegerea cazului special al Constanței. Încheiem cu o serie de recomandări de politică publică pentru instituțiile publice și actori privați interesați de asigurarea burselor școlare.

Acordarea burselor pentru elevi în anul școlar 2019-2020

Dreptul la burse școlare își are originea în textul Constituției, fiind consacrat explicit de art. 32 alin. (4), iar în fapt reprezintă unul dintre modurile concrete prin care statul își exercită funcția socială, enunțată drept principiu fundamental de art. 1 alin. (3) din Constituție.

Conform art. 82 din Legea educației naționale nr. 1/2011, consiliile locale ale comunelor, orașelor, municipiilor și sectoarelor Bucureștiului au obligația ca anual să adopte o hotărâre prin care stabilesc cuantumul și numărul burselor de performanță, merit, studiu și ajutor social pentru elevi, cu respectarea criteriilor de acordare stabilite prin ordin de ministru, iar conform art. 105 alin. (2), lit. d) au obligația să prevadă în bugetul local fondurile necesare pentru acordarea burselor școlare. Astfel, **unitățile administrative-teritoriale nu pot invoca lipsa fondurilor pentru a justifica neacordarea burselor pentru elevi**, dat fiind tot în sarcina lor incumbă obligația de a prinde în bugetul local creditele aferente executării în concret a obligației de a acorda burse școlare.

Dintr-o analiză a criteriilor generale de acordare, reglementate prin Ordinul ministrul educației nr. 5576/2011, constatăm că viziunea actuală împarte bursele școlare pentru elevi în două categorii:

- burse care încurajează performanța școlară și rezultatele bune la învățătură: bursa de meri și cea de performanță;

- burse acordate elevilor proveniți din medii de risc, cu scopul de a preveni abandonul școlar: bursa de ajutor social.

În privința bursei de studiu, această are o natură juridică aparte, fiind acordată în baza unor criterii cumulative, atât de ordin social (venit pe cap de membru de familie sub salariul minim pe economie), cât și de performanță școlară (media generală a anului anterior să fie minimum 7). Astfel, apreciem că aceasta este, în fapt, o bursă de reziliență.

Raportul special privind acordarea bursei școlare pentru elevi la nivel național în anul școlar 2019-2020 ne arată faptul că:

- 180 de unități administrative-teritoriale, dintr-un total de 3182 cărora le incumbă obligația (5,66%) acordă integral burse școlare, cu respectarea cadrului legal incident. **Astfel, un număr de 3002 de autorități publice locale au încălcat în anul școlar 2019-2020 dreptul elevilor la burse școlare;**
- 1043** de unități administrative-teritoriale, dintr-un total de 3182 (**32,78%**), **acordă cel puțin unul dintre cele patru tipuri de burse școlare.** Subliniem că un număr de 863 dintre acestea (27,12% din totalul autorităților publice locale) acordă parțial burse școlare, doar anumite tipuri, ceea ce reprezintă tot o încălcare a dreptului elevilor la burse școlare.

Defalcăt pe cele patru tipuri de burse prevăzute de lege, situația agregată la nivel național arată după cum urmează: 948 de autorități publice locale (29,79%) acordă burse de ajutor social; 551(17,32%) acordă burse de merit; 266 (8,36%) acordă burse de studiu, iar 163 (5,12%) acordă burse de performanță.

Cu privire la primul indicator, unitățile administrative-teritoriale care acordă integral burse școlare, precizăm că Avocatul Poporului și Societatea Academică din România au considerat în metodologia cercetării că o unitate administrativ-teritorială care acordă cel puțin bursele de merit, studiu și ajutor social se încadrează de facto în categoria celor care

acordă integral burse școlare, dat fiind că pentru acordarea bursei de performanță este necesar să existe înmatriculați în unitățile de învățământ de pe raza localității elevi cu vocația de a beneficia de această bursă, și anume: posesori ai premiilor I, II sau III la fazele naționale ale olimpiadelor/concursurilor/competițiilor organizate de Ministerul Educației și Cercetării sau parte a loturilor de pregătire organizate de minister pentru competiții școlare internaționale.

Metodologia cercetării

Analiza noastră este bazată pe o metodologie mixtă, care combină metode cantitative cu metode calitative de cercetare. Investigația factorilor care explică situația acordării de către autoritățile publice locale a bursei pentru elevi s-a bazat, într-o primă fază și pentru prima întrebare, pe o analiză statistică descriptivă a datelor puse la dispoziție prin intermediul raportului realizat de Societatea Academică din România și Avocatul Poporului cu date statistice publicate de către Institutul Național de Statistică și Eurostat. În a doua fază a analizei noastre am realizat o cercetare calitativă a situației specifice din județul Constanța – un caz special ce trebuie explicat pentru a înțelege motivele pentru care, deși similar în privința caracteristicilor demografice, economice și politice, are o rată mult mai ridicată de unități administrativ-teritoriale în care se acordă burse pentru elevi, integral sau parțial.

Analiza cantitativă

Primul pas în analiza noastră a constat într-o analiză statistică a factorilor demografici, economici, politici și sociali din județele țării pentru a vedea dacă există relații de cauzalitate care pot fi deduse din acestea în legătură cu acordarea de către autoritățile publice locale a unor burse școlare elevilor, conform datelor furnizate de SAR și AvP. În acest sens, au fost realizate o serie de corelații descriptive și regresii pe mai multe seturi de date obținute de la Institutul Național de Statistică și Eurostat privind situația

economică la nivel de județ (PIB total per județ; PIB per capita; intensitatea activității economice), situația demografică (distribuția populației în teritoriu (rural vs. urban); rata populației aparținând minorităților etnice; gradul de alfabetizare; sărăcia relativă) și situația politică (distribuția afilierii politice a județelor între partidele politice). Pentru analiza statistică am folosit programul de analiză statistică „R”.

Analiza calitativă

Al doilea pas în analiza noastră a constat în investigarea cazului special reprezentat de județul Constanța, unde rata unităților administrativ-teritoriale unde se acordă, integral sau parțial, burse elevilor depășește cu mult media țării, cu excepția Municipiului București și a județului Ilfov, care sunt cazuri excepționale datorate statutului de capitală a Bucureștiului și a acumulării de capital și alte tipuri de resurse în regiunea București-Ilfov.

Pentru a înțelege mai în profunzime de ce este județul Constanța altfel decât restul țării, am folosit interviuri semi-structurate și *process tracing* ca metode pentru colectarea și analizarea informațiilor, precum și pentru a înțelege mecanismele principale care au facilitat emergența județului Constanța ca un caz special comparativ cu restul țării. Obiectivul de cercetare a fost, așadar, elucidarea mecanismelor sociale care duc la creșterea numărului de autorități publice locale care să acorde, integral sau parțial, burse școlare.

Ce explică situația actuală privind acordarea burselor pentru elevi?

Așa cum menționam și în introducere, 94,44% dintre autoritățile publice locale din România încalcă legea educației naționale în mod sistematic de peste două decenii în ceea ce privește acordarea burselor pentru elevi. Din 3182 de unități administrativ-teritoriale, doar 180 oferă integral, conform legii, burse elevilor. De ce se întâmplă asta? Cu ce sunt diferite cele 180 de localități față de celelalte 3002 unități administrativ-teritoriale?

Pentru a răspunde la aceste întrebări, am realizat o serie de analize cantitative prin care am urmărit să găsim factori structurali, obiectivi, care să poată explica situația actuală. Având în vedere variația foarte redusă între unitățile administrativ-teritoriale, doar 180 din 3182 oferind integral toate tipurile de burse, **majoritatea factorilor analizați nu au arătat existența unor condiții structurale care să determine situația existentă**. Am analizat potențialul rol al ratei sărăciei relative, proporției populației de vârstă școlară din totalul populației locale, numărul de unități de învățământ arondate fiecărei localități, numărul de persoane care beneficiază de venitul minim garantat, afilierea politică a primarilor, structura etnică a comunităților locale, precum și alte seturi de date provenite de la Eurostat și INS.¹

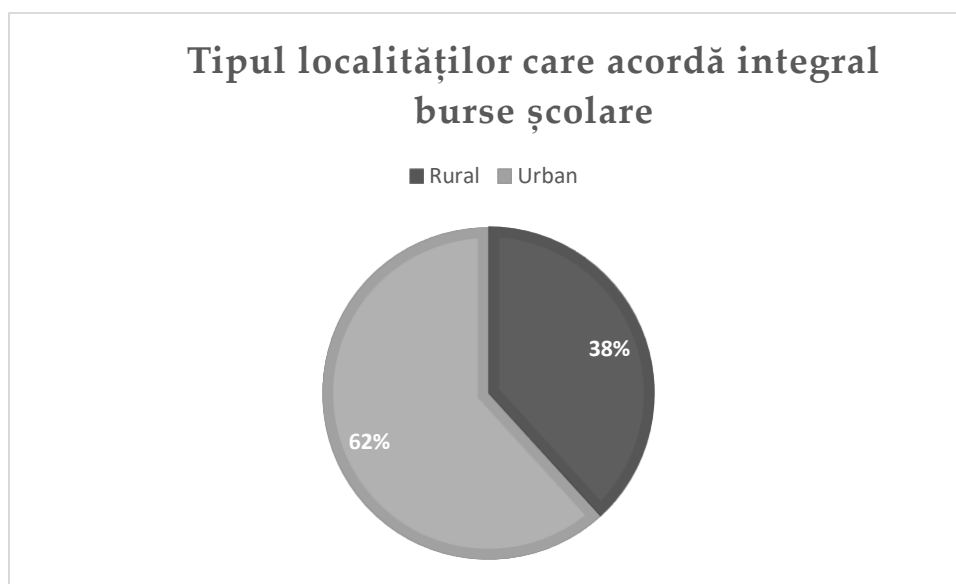


Fig. 1 Distribuția tipurilor de UAT-uri care acordă integral burse școlare (urban/rural)

Dintre cele 180 de unități administrativ-teritoriale care acordă integral burse școlare elevilor, cele mai multe (62%) sunt municipii sau orașe. În majoritatea cazurilor, reședințele de județ sunt municipiile care oferă în integralitate bursele pentru elevi, urmate de alte municipii și orașe. În cazul comunelor, cele mai multe comune care acordă

¹ Investigația a presupus o analiza automatizată a tuturor seturilor de date disponibile pentru a descoperi corelații negative sau pozitive cu variația acordării bursei școlare pentru elevi.

integral burse școlare elevilor sunt din județele Constanța și Ilfov, care sunt și județele cu ratele cele mai înalte de acordare a burselor și care au caracteristici speciale care le definesc situația particulară. **Dacă aceste două județe sunt eliminate din numărătoare, proporția unităților administrativ-teritoriale din mediul rural care acordă integral burse pentru elevi scade cu două treimi.** Din asta reiese că bursele școlare se oferă, în principal, de către autoritățile publice locale din municipiile și orașele, deci din mediul urban, care au atât resurse semnificativ mai mari decât comunele din mediul rural, cât și un număr substanțial mai mare de instituții de învățământ, atât datorită densității mai ridicate cât și a tendinței generale de a avea licee și școli profesionale în mediul urban. La aceste licee și școli profesionale învață atât elevii proveniți din aceste municipii și orașe, cât și cei proveniți din mediul rural, în special din comunele din imediata apropiere a zonelor urbane.

Având în vedere ponderea crescută a municipiilor și orașelor în rândul unităților administrativ-teritoriale care acordă burse școlare, nu este surprinzător că unul dintre puținii factori care se află într-o corelație pozitivă cu acordarea burselor școlare este produsul intern brut *per capita*.

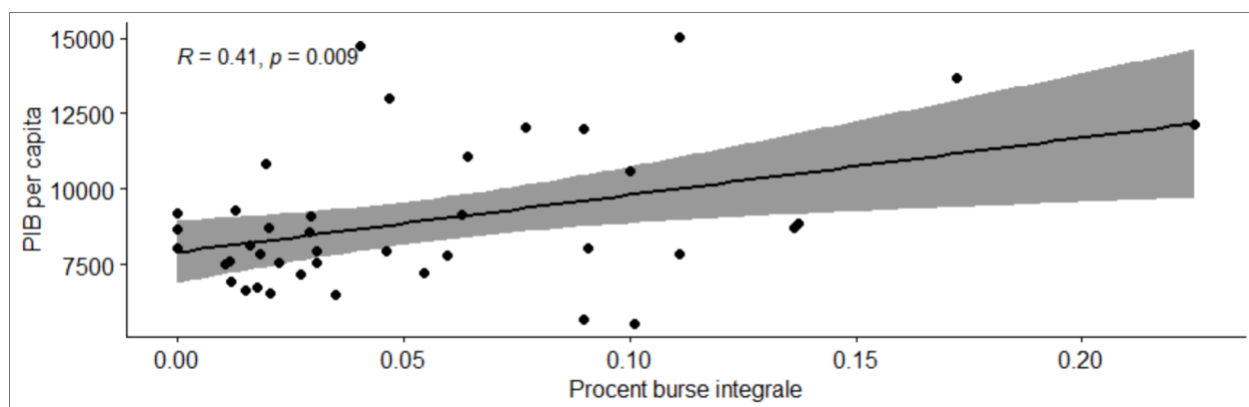


Fig. 2. Relația dintre PIB *per capita* și procentul de UAT-uri care acordă integral burse.

În graficul de mai sus putem observa o corelație pozitivă relativ moderată ($R = 0.41$) și semnificativă statistic ($p = 0.009$) între PIB *per capita* la nivel județean și procentul de

UAT-uri din fiecare județ care oferă integral burse școlare. După cum putem observa, avem un cluster de județe în partea inferioară atât a PIB-ului per capita cât și a procentului de acordare integrală a burselor școlare. **Cu cât PIB-ul per capita este mai ridicat la nivelul unui județ, cu atât tendința pare să fie spre acordarea integrală a burselor școlare, așa cum obligă legea.**

Reiese, așadar, că gradul de dezvoltare economică a unui județ are un rol oarecum moderat în decizia autorităților locale de a acorda integral burse. **Astfel, cu cât o comună sau un oraș sunt mai sărace, cu atât sunt șansele mai mari să nu acorde burse școlare de vreun tip.** Acest lucru creează, în opinia noastră, o dilemă de dezvoltare pentru aceste comunități locale. Aceste comunități au nevoie să își asigure o creștere accentuată a capitalului uman care să rămână în comunitățile locale, astfel încât să poată avea o forță de muncă calificată în viitor, care să ducă la dezvoltare economică și creșterea veniturilor autorităților publice locale. Problema care apare este că neoferind burse școlare, aceste unități administrativ-teritoriale nu folosesc un instrument de politică publică care să stimuleze continuarea educației copiilor din comunitate și care astfel să creeze potențialul de dezvoltare pentru viitor.

Cu toate acestea, relația dintre PIB per capita și gradul de acordare a burselor școlare este moderată și nu explică în totalitate situația existentă. Există județe și orașe sărace (ex. Orașul Calafat) care oferă integral toate tipurile de burse școlare și există orașe relativ bogate (ex. Municipiul Iași) care nu oferă integral bursele impuse de lege. Aceste cazuri nu pot fi explicate de factori obiectivi pentru care există date statistice și trebuie să fie explicate pe baza unor factori subiectivi, precum prioritățile locale ale liderilor politici și ale comunității. Totodată, variația crescută a cuantumurilor burselor acordate, acolo unde acestea există, **nu pare a putea fi explicată de motive economice sau de starea financiară a autorității publice locale.** Spre exemplu, Consiliul local al Comunei Căluș din județul Olt a stabilit cuantumul burselor școlare la 4,5 lei pe lună, deși aceasta a avut excedent

bugetar în același an fiscal. Evident, în acest caz, motivele pentru care cuantumul burselor a fost stabilit la un nivel așa de jos nu are legătură cu situația financiară a comunei, care încheie anul fiscal cu excedent bugetar, ci cu prioritățile locale, așa cum sunt ele definite de autoritatea publică locală. La polul opus, Consiliul local al Municipiului Constanța a stabilit cuantumuri între 50 lei (bursa de merit) și 250 lei (bursa de studiu și de ajutor social), deși municipiul a avut un deficit bugetar de peste 85 de milioane de lei în anul fiscal 2018.

Un alt factor care se arată a avea o influență, oarecum moderată, asupra acordării de către autoritățile publice locale a burselor sociale pentru elevi este proporția populației de etnie romă din totalul populației. **Se poate observa o corelație negativă între numărul unităților administrativ-teritoriale care acordă burse sociale și procentul populației de etnie romă din totalul populației județului.** Această situație se poate explica, cel puțin parțial, prin rata de sărăcie ridicată a comunităților de romi din mediul rural, dar posibilitatea existenței unor prejudecăți anti-romi în procesul de decizie cu privire la acordarea de burse școlare, în special burse sociale, nu ar trebui eliminată imediat din discuție. În medie, se pare că autoritățile publice locale din localitățile cu populație mai însemnată de romi din totalul populației locale tind să nu acorde burse sociale elevilor.

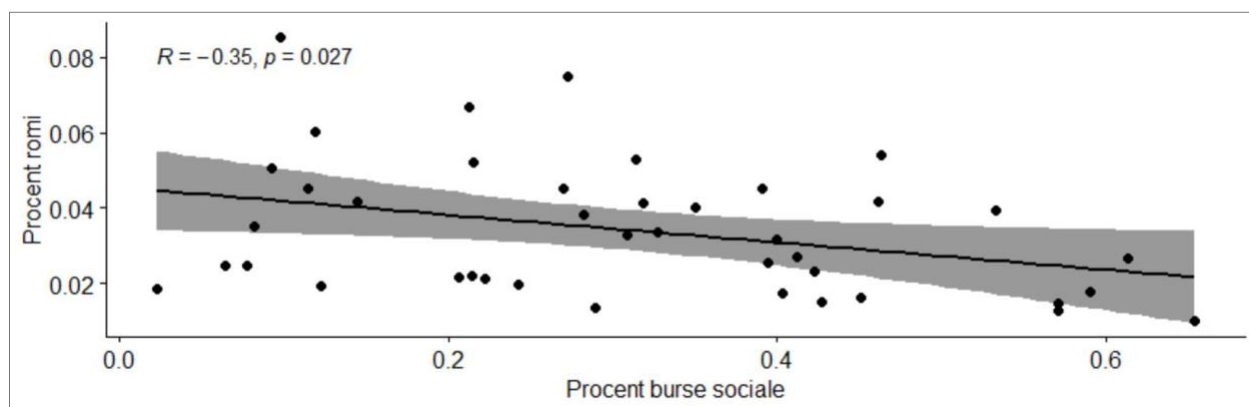


Fig. 3 Relația dintre procentul populației rome din totalul populației județului și procentul de UAT-uri care acordă burse sociale.

În graficul de mai sus se poate observa existența unei relații negative ($R = -0.35$), semnificative statistic ($p = 0,027$) între procentul de romi din populația totală a unui județ și procentul autorităților publice locale care oferă burse elevilor. Astfel, în condițiile în care 15% dintre tinerii romi de 16-24 de ani declară că nu au mers **niciodată** la școală (*Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, 2016*), constatăm că dreptul la burse școlare al elevilor este în mod prevalent încălcat acolo unde acordarea acestora la niște cuantumuri care să răspundă nevoilor beneficiarilor ar putea face cu adevărat diferența.

Cu toate acestea, există localități în România în care populația romă depășește media națională (3%) și care acordă toate tipurile de burse, inclusiv cele sociale. Spre exemplu, Municipiul Codlea și Municipiul Moinești au peste 5% din populație de etnie romă și oferă integral toate tipurile de burse elevilor.

Din păcate, datele cu privire la abandonul școlar sunt disponibile doar la nivel regional și județean, ceea ce face imposibilă o analiză la nivel de unitate administrativ-teritorială a impactului acordării burselor școlare asupra abandonului școlar. La nivel județean nu pare a exista nicio corelație între abandonul școlar și acordarea burselor sociale sau a oricăror tipuri de burse, iar asta poate fi explicat prin variația destul de redusă a cazurilor existente. În condițiile în care doar 180 de localități oferă burse pentru elevi, dintr-un număr de 3182, o potențială relație cauzală între cele două nu poate fi stabilită cu datele existente în prezent.

În încheiere, analiza noastră arată că factorii economici joacă un rol relativ moderat în procesul de decizie al autorităților publice locale cu privire la acordarea burselor școlare elevilor, iar alți factori, probabil subiectivi, joacă un rol cel puțin la fel de important. Situația la nivel național este caracterizată de o încălcare sistematică a Legii educației naționale, iar această situație nu poate fi explicată doar de factori economici, politici sau

demografici, ci trebuie să includă și factori alternativi, precum modul în care decidenții politici stabilesc prioritățile administrative și politice la nivel local.

De ce este Constanța altfel?

Județul Constanța constituie un caz special în ceea ce privește acordarea burselor pentru elevi de către autoritățile publice locale. Cu excepția Bucureștiului, Constanța este județul cu cele mai multe unități administrativ-teritoriale care oferă, legal, burse pentru elevi. 30% dintre unitățile administrativ-teritoriale din județul Constanța oferă integral toate tipurile de burse stabilite de lege, iar 74,29% dintre acestea oferă cel puțin parțial aceste burse. Chiar dacă procente par a fi destul de reduse, situația din Constanța este semnificativ mai bună decât în oricare alt județ, cu excepția Municipiului București, unde toate cele 6 sectoare acordă integral burse pentru elevi. De ce este situația din județul Constanța altfel față de media țării, în condițiile în care condițiile economice, demografice sau politice nu diferă în măsură semnificativă de restul țării?

Pentru a înțelege mai bine cazul special al județului Constanța am întreprins șase interviuri cu *stakeholderi* și reprezentanți din sistemul pre-universitar local. Scopul acestora a fost acela de a elucida mecanismele, contextul și procesele care au dus la situația specială din prezent. Interviurile, alături de o analiză a presei locale, au constituit principalele instrumente de colectare a datelor folosite pentru analizarea procesului și identificarea mecanismelor care au permis județului să ocupe locul fruntaș în acordarea burselor pentru elevi, la nivel național.

Urmărind cele trei ediții ale Indexului privind accesul la educație realizat de Asociația Elevilor din Constanța, document anual de analiză a respectării drepturilor elevilor din județul Constanța, reiese că numărul de unități administrativ-teritoriale care oferă burse pentru elevi a crescut consecutiv, în trei valuri, începând cu anul 2015 și până în prezent. Pentru a înțelege gradul de evoluție, precizăm că în luna septembrie 2015 în județul

Constanța acordau integral burse școlare doar 4 unități administrativ-teritoriale, dintr-un total de 70 (5,71%), iar alte 4 acordau parțial bursele pentru elevi. Astfel, doar 8 autorități publice locale (11,42%) acordau cel puțin un tip de bursă școlară. În acest moment, acordă integral burse școlare un număr de 21 de unități administrativ-teritoriale (30%), iar în total 53 acordă cel puțin un tip de bursă pentru elevi (74,29%). **În privința acordării integrale, numărul unităților administrativ-teritoriale care respectă legea a crescut cu 525%, iar a celor care acordă cel puțin un tip de burse școlare cu 650%.**

Creșterea consecutivă a numărului de autorități publice locale care acordă burse școlare, integral sau parțial, s-a datorat nu unor factori politici, demografici sau economici, ci acțiunilor concertate și de politică publică și *advocacy* ale Asociației Elevilor din Constanța. Asociația a adoptat o serie de strategii pentru a-și atinge obiectivele, iar unele dintre acestea s-au dovedit de succes. Mecanismele principale prin care AEC a reușit să stimuleze creșterea numărului de UAT-uri care oferă burse pentru elevi sunt sistematizate în tabelul de mai jos.

Mecanism	<i>„Name and Shame”</i>	<i>Informare/educare</i>	<i>Presiune birocratică</i>	<i>Obligație judiciară</i>
Instrument	Indexul accesului la educație.	Vizite în teritoriu și întâlniri cu primari și funcționari din primărie.	Parteneriat cu Prefectura Constanța pentru comunicarea obligației de a acorda burse.	Acțiuni în instanță pentru autoritățile publice locale necooperante.
Valul	1	1, 2	2, 3	1, 3

Mecanismul I: Name and Shame

Un prim mecanism social și de comunicare folosit de Asociația Elevilor din Constanța a constat într-o strategie de presiune publică bazată pe numirea directă a autorităților

publice locale care nu respectă drepturile elevilor cu privire la accesul gratuit și adecvat la educație. Pentru această strategie a fost conceput un Index al accesului la educație al elevilor din județul Constanța, publicat anual, care prezintă situația din fiecare unitate administrativ-teritorială și în baza căreia se acordă „note” (de la 1 la 10) în funcție de gradul la care sunt îndeplinite cerințele legale. Ulterior, aceste note sunt folosite pentru a determina un ranking al unităților administrativ-teritoriale, care este comunicat presei și care este preluat și dezbătut în comunitățile locale. Prin numirea și criticarea directă și publică a autorităților publice locale care nu își îndeplinesc obligațiile legale, AEC pune presiune pe liderii politici locali în sensul remedierilor identificate în Index.

Mecanismul II: Informare/educare

Un al doilea mecanism identificat în procesul de *advocacy* desfășurat de AEC a fost cel de informare/educare a decidenților politici și a funcționarilor din primării cu privire la obligațiile legale ce le revin cu privire la acordarea burselor pentru elevi. Echipa ale Asociației Elevilor din Constanța au mers în comunele și orașele din județul Constanța pentru a interacționa direct cu autoritățile publice locale. Aceste echipe au luat legătura cu primarii, consilierii locali și funcționarii publici din primăriile acelor unități administrativ-teritoriale unde nu se acordă burse școlare pentru a îi informa cu privire la obligația legală pe care o au în această privință. Totodată, aceștia au urmărit și atenționarea decidenților cu privire la costurile de imagine și legale ale neîndeplinirii obligațiilor ce le revin cu privire la acordarea burselor pentru elevi.

Mecanismul III: Presiune birocratică

Un al treilea mecanism foarte eficace în procesul de convingere a autorităților locale de a acorda burse pentru elevi, conform legii, a fost presiunea birocratică realizată prin intermediul Instituției Prefectului. Asociația Elevilor din Constanța a realizat un parteneriat cu Instituția Prefectului și s-a folosit de autoritatea și rolul acesteia în relația

cu autoritățile publice locale pentru a transmite mesajele sale pe o cale instituțională, sub autoritatea prefectului. Această strategie s-a dovedit extrem de productivă, fiind decisivă pentru cel de-al doilea val de unități administrativ-teritoriale care au început să acorde burse pentru elevi. Relațiile cordiale cu Instituția Prefectului și instrumentalizarea acesteia pentru atingerea propriilor obiective de politică publică pare să fie o strategie eficace pentru mobilizarea autorităților publice locale.

Mecanismul IV: Obligația judiciară

Un ultim mecanism identificat în analiza noastră constă în obligarea autorităților publice locale necooperante să adopte hotărâri ale Consiliului Local în sensul stabilirii numărului și cuantumului bursei pentru elevi. Având în vedere costurile ridicate ale unor astfel de acțiuni în instanță, mecanismul obligației judiciare reprezintă o măsură de ultim resort, fiind folosită de AEC doar în acele cazuri în care mobilizarea unor mecanisme mai puțin costisitoare în resurse financiare, de timp și capital social nu se dovedesc eficace.

În concluzie, situația din județul Constanța este altfel decât situația prevalentă la nivel național pentru că la nivel local există organizații care au fost capabile să mobilizeze resurse în mod eficace și eficient pentru a crește numărul autorităților publice locale care acordă bursele elevilor. Inițiativa directă, asertivă și sistematică a pus în mișcare un proces care a produs o creștere semnificativă a numărului de UAT-uri care oferă burse școlare. Acest proces a fost făcut posibil prin conceperea și mobilizarea unor mecanisme instituționale și sociale de presiune și convingere a autorităților publice, acestea dovedindu-se eficace în cazul județului Constanța și având potențialul să se dovedească la fel și în alte județe.

Concluzii

Din analiza realizată observăm că factorii economici, demografici și politici joacă un rol moderat în explicarea situației actuale, caracterizate de o prevalentă încălcare a legii în sensul neacordării

burselor școlare. În materie de respectarea drepturilor elevilor la burse școlare, voința politică și stabilirea priorităților de cheltuire a resurselor pare să joace un rol important în procesul de decizie. Deși factorii economici obiectivi joacă un rol în decizia autorităților locale de a aloca sau nu fonduri pentru bursele elevilor, prioritățile acestora joacă un rol ce pare la fel de important.

Încălcarea dreptului la burse școlare în aprox. 95% dintre unitățile administrativ-teritoriale și neacordarea niciunui tip de bursă în aprox. 70% din comunele, orașele și municipiile din țară ne arată că nu putem izola această conduită din punct de vedere geografic, politic sau economic. Asistăm la un dezinteres generalizat în ceea ce privește obligația de acordare a burselor școlare, care se întinde de la Vest la Est și ne face să concluzionăm că la nivel local elevii și drepturile acestora nu reprezintă o prioritate pentru decidenții politici.

Considerăm că acest fapt este cauzat și de neimplicarea organizațiilor reprezentative ale elevilor (asociații de elevi; Consiliul Elevilor) și a societății civile locale per ansamblu. Studiul de caz pe marginea exemplului de bună practică a județului Constanța ne arată că rolul determinant a aparținut Asociației Elevilor din Constanța și acțiunilor sale concertate de obligare a primarilor și consiliilor locale să trateze problema burselor pentru elevi drept o prioritate și să respecte legea. Creșterea cu 650% a unităților administrativ-teritoriale care acordă cel puțin un tip de bursă școlară și cu 525% a celor care respectă legea și acordă integral burse pentru elevi ne arată că instrumentele utilizate s-au dovedit eficiente și au condus, printr-un efect al bulgărelui de zăpadă, la o îmbunătățire considerabilă a gradului de respectare a dreptului la burse școlare în județul Constanța.

Suntem de părere că mobilizarea comunităților locale: elevi, părinți, profesori, organisme sociale interesate și demararea unor acțiuni țintite de advocacy reprezintă principalul mod prin care poate fi îmbunătățit la nivel local gradul de respectare a dreptului elevilor la burse școlare. Totodată, un rol important îl au instituțiile de monitorizare, în acest caz: inspectoratele școlare județene și Instituția Prefectului. Reprezentanții Ministerului Educației și ai Guvernului în teritoriu au obligația să vegheze la respectarea dispozițiilor legale, iar direcționarea demersurilor de advocacy în sensul de a obliga aceste instituții să își exercite atribuțiile are un efect de domino,

mai ales atunci când numărul autorităților locale care încalcă legea este mare, iar capacitatea organizațională redusă.

În concluzie, dorim să semnalăm rolul important pe care Guvernul îl poate avea în îmbunătățirea semnificativă a situației acordării burselor școlare pentru elevi. Conform unei modificări făcute în anul 2019 la Legea educației, Guvernul are obligația ca anual să adopte prin hotărâre cuantumul minim al celor patru tipuri de burse pentru elevi.

În acest sens, reiterăm recomandarea făcută de Avocatul Poporului și Societatea Academică de România în raportul special și subliniem că este imperios ca: (i) cuantumurile minime stabilite să răspundă în mod real nevoilor beneficiarilor, în așa fel încât acordarea burselor să fie și eficientă; (ii) Guvernul să transfere către autoritățile locale fondurile necesare pentru plata burselor la nivelul cuantumului minim, în caz contrar măsura fiind atât neconstituțională prin încălcarea autonomiei locale, cât și imposibil de pus în practică, din cauza veniturilor reduse ale multor unități administrativ-teritoriale. Chiar dacă prin hotărâre a Guvernului va exista un cuantum minim la nivel național, unitățile administrativ-teritoriale vor putea în continuare să acorde burse mai mari prin contribuția din bugetul local, singura interdicție fiind în sensul de a acorda mai puțin. Pentru ca bursele pentru elevi să își îndeplinească scopul, opinăm că ar trebui acordate la o valoare minimă de cel puțin:

- 134,6 lei (10% din salariul minim net pe economie) – bursa de merit;
- 269,2 lei (20% din salariul minim net pe economie) – bursa de performanță;
- 336,5 lei (25% din salariul minim net pe economie) – bursa de studiu;
- 403,8 lei (30% din salariul minim net pe economie) – bursa de ajutor social.

Astfel, prin stabilirea cuantumului minim la nivel național și suportarea din bugetul de stat a costurilor pentru acordarea burselor la valorile menționate vor fi reduse disparitățile existente, iar instrumentul consacrat în Legea educației cu scopul de a preveni abandonul școlar în rândul elevilor din grupuri de risc, respectiv de a încuraja performanța școlară, își va putea atinge în mod real scopul.