

RO

RO

RO



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 31.1.2011
SEC(2011) 98 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

Document de însoțire pentru

*propunerea de Recomandare a Consiliului privind politicile de reducere a părăsirii timpurii
a școlii*

SEC(2011) 97 final
SEC(2011) 96 final
COM(2011) 19 final

SINTEZĂ

Această evaluare a impactului va însoți propunerea de Recomandare a Consiliului privind politicile de combatere a părăsirii timpurii a educației și formării.

1. DEFINIREA PROBLEMEI

În anul 2009, 14,4% dintre toate persoanele cu vârste cuprinse între 18 și 24 de ani au părăsit școala sau formarea la sfârșitul ciclului de învățământ secundar inferior sau chiar înainte¹. Deși situația s-a îmbunătățit în aproape toate statele membre, progresul obținut a fost insuficient pentru atingerea obiectivului inițial de reducere a ratelor de părăsire timpurie a școlii la mai puțin de 10% până în anul 2010. Cu opt țări care au atins acest indicator și cu alte țări aproape de atingerea acestui obiectiv, o nouă reducere a ratelor de părăsire timpurie a școlii este realistă. Însă, pentru realizarea acestui obiectiv, în special în timpuri de criză economică și financiară, sunt necesare de eforturi mai puternice și mai bine coordonate.

Necesitatea de a reduce părăsirea timpurie a școlii a devenit o prioritate politică mai importantă pentru întreaga UE în cadrul strategiei Europa 2020, adoptată de Consiliul European în iunie 2010. Unul dintre cele cinci obiective principale ale acestei strategii este reducerea ratei de părăsire timpurie a școlii la mai puțin de 10% până în anul 2020. Noua strategie pune accent pe trei priorități care se consolidează reciproc: „creșterea inteligentă”, bazată pe cunoaștere și inovare, „creșterea durabilă”, care promovează o economie mai ecologică și „creșterea favorabilă incluziunii”, care susține nivelul ridicat al forței de muncă și coeziunea socială. Ratele ridicate de părăsire timpurie a școlii reprezintă un obstacol pentru o creștere inteligentă și favorabilă incluziunii².

Părăsirea timpurie a școlii generează costuri individuale, sociale și economice ridicate. Consecințele părăsirii timpurii a școlii afectează persoanele pe tot parcursul vieții lor și reduc șansele acestora de a participa la viața socială, culturală și economică a societății. Părăsirea timpurie a școlii crește riscul individual de șomaj, de sărăcie și de excluziune socială pentru aceste persoane. Ratele ridicate de părăsire timpurie a școlii din societățile europene au efecte pe termen lung asupra piețelor muncii, asupra disponibilității angajaților calificați și, astfel, asupra creșterii economice. Este posibil ca aceste efecte să crească în multe state membre ale UE din cauza crizei economice și financiare.

Părăsirea timpurie a școlii constituie un fenomen complex, iar la baza proceselor care conduc spre acesta stau diverși factori. Motivele pentru care persoanele tinere părăsesc timpuriu școala și formarea sunt strict individuale. Cu toate acestea, este posibilă indicarea anumitor caracteristici recurente ale proceselor de părăsire timpurie a școlii:

¹ Eurostat, ancheta asupra forței de muncă 2010. Informații suplimentare la adresa http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicatorshttp://ep.p.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_40. Datele se bazează pe ancheta asupra forței de muncă. Termenul „persoane care abandonează timpuriu școala” se referă la persoanele cu vârste cuprinse între 18 și 24 de ani care îndeplinesc următoarele două condiții: în primul rând, cel mai ridicat nivel de educație sau formare obținut este ISCED 0, 1, 2 sau 3c scurt, în al doilea rând, respondenții au declarat că nu au beneficiat de niciun fel de educație sau formare în cele patru săptămâni care au precedat ancheta de opinie.

² Comunicarea Comisiei „Europa 2020 - O strategie pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii” COM(2010) 2020; Concluziile Consiliului European din 17 iunie 2010.

- Părăsirea timpurie a școlii este în strânsă legătură cu dezavantajul social și cu nivelurile scăzute de educație. Copiii care provin din medii dezavantajate din punct de vedere social nu beneficiază de obicei de sprijin suficient din partea familiilor lor, sunt discriminați în cadrul sistemului de învățământ și au acces limitat la învățământul non-formal și informal în afara școlarizării obligatorii.
- Deseori problemele educaționale apar deja din învățământul primar, constând în prime experiențe de eșec școlar și de distanțare crescândă față de școală. Adesea, sistemele educaționale și de formare nu oferă suficient sprijin orientat pentru elevi în scopul de a-i ajuta să facă față dificultăților și să continue școlarizarea sau formarea.
- Doar câteva state membre pun în aplicare o strategie coerentă și cuprinzătoare pentru a reduce părăsirea timpurie a școlii. Lipsa unor politici bazate pe elemente concrete, coerente și cuprinzătoare de combatere a părăsirii timpurii a școlii în majoritatea statelor membre a contribuit, până în prezent, în mod semnificativ la îmbunătățirea relativ lentă a ratelor de părăsire timpurie a școlii.

Politicile eficiente de combatere a părăsirii timpurii a școlii trebuie să fie bazate pe elemente concrete, cuprinzătoare și coerente, fapt care necesită trecerea de la punerea în aplicare de măsuri individuale la introducerea de strategii cuprinzătoare de combatere a părăsirii timpurii a școlii. Acestea ar trebui să se adreseze tuturor nivelurilor de educație, să fie transsectoriale și să implice părți interesate din domenii precum politica pentru tineri, politicile sociale și de ocupare a forței de muncă și sectorul sănătății. În plus, politicile de combatere a părăsirii timpurii a școlii trebuie să se concentreze asupra prevenirii, intervenției și compensării.

- Prevenirea urmărește evitarea apariției condițiilor în cazurile în care procesele care duc la părăsirea timpurie a școlii pot începe.
- Intervenția abordează dificultățile într-o fază incipientă și urmărește să prevină ca acestea să ducă la părăsirea timpurie a școlii.
- Compensarea oferă posibilități de a relua educația sau formarea pentru persoanele care au părăsit timpuriu școala.

2. ANALIZA SUBSIDIARITĂȚII

Politica privind educația și formarea profesională este un domeniu în care, ca urmare a principiului subsidiarității, UE deține competență de sprijin, astfel cum prevede Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (Tratatul de la Lisabona). Tratatul (articolul 165) prevede că: „Uniunea contribuie la dezvoltarea unei educații de calitate, prin încurajarea cooperării dintre statele membre și, în cazul în care este necesar, prin sprijinirea și completarea acțiunilor acestora”.

În plus, articolul 9 solicită UE să „țină seama de cerințele privind promovarea unui nivel ridicat al ocupării forței de muncă, garantarea unei protecții sociale corespunzătoare, combaterea excluziunii sociale, precum și de cerințele privind un nivel ridicat de educație, de formare profesională și de protecție a sănătății umane”.

O inițiativă referitoare la părăsirea timpurie a școlii abordează îmbunătățirea calității educației și formării și rezultatele acesteia, ajută la reducerea caracterului nepotrivit al calificărilor și

sprijină capacitatea de inserție profesională și coeziunea socială. Inițiativa se concentrează pe facilitarea și încurajarea cooperării între statele membre și are ca scop sprijinirea inițiativelor acestora. Inițiativa respectă principiul subsidiarității, oferind sprijin și facilitând schimbul între statele membre, dar respectând responsabilitatea statelor membre în ceea ce privește conținutul educațional și organizarea sistemelor de învățământ ale acestora.

3. OBIECTIVELE INIȚIATIVEI

Obiectivul general al inițiativei îl constituie contribuția la elaborarea unui învățământ de calitate prin încurajarea cooperării între statele membre și prin sprijinirea acțiunilor acestora. Obiectivul specific este reducerea părăsirii timpurii a școlii în Europa și accelerarea ritmului reducerii acesteia. O reducere a ratei medii de părăsire timpurie a școlii în UE la mai puțin de 10% ar diminua numărul persoanelor din Europa care părăsesc timpuriu școala cu aproximativ 2 milioane. Această reducere ar ajuta la calificarea mai multor tineri, la creșterea capacității de inserție profesională a acestora și la reducerea riscului de sărăcie și de excluziune socială.

Obiectivele operaționale au ca scop oferirea de ajutor statelor membre cu privire la elaborarea de politici eficace și eficiente de combatere a părăsirii timpurii a școlii. Inițiativa le oferă sprijin în ceea ce privește definirea elementelor principale ale unui cadru politic național, introducerea unei abordări a părăsirii timpurii a școlii bazate pe elemente concrete și luarea de măsuri cuprinzătoare și coerente de combatere a părăsirii timpurii a școlii în cadrul tuturor politicilor care vizează copiii și tinerii. Inițiativa este prevăzută să extindă cooperarea dintre statele membre și schimbul de experiențe și de bune practici. Cooperarea trebuie să includă, de asemenea, reprezentanți și părți interesate din alte zone relevante ale politicii, cum ar fi politicile sociale și de ocupare a forței de muncă și politica pentru tineri. O abordare holistică a părăsirii timpurii a școlii ar trebui să faciliteze cooperarea transsectorială la toate nivelurile, să ia în considerare combinația de factori care duc la părăsirea timpurie a școlii și să consolideze angajamentul tuturor factorilor implicați de a reduce proactiv părăsirea timpurie a școlii. O utilizare mai bine orientată a finanțării din partea UE completează eforturile statelor membre de reducere a părăsirii timpurii a școlii.

4. OPȚIUNI DE POLITICĂ

Opțiunea A (scenariul de bază): În prezent, reducerea părăsirii timpurii a școlii face parte din cadrul „ET2020”. Metoda deschisă de coordonare facilitează cooperarea și schimbul de bune practici între statele membre. Oportunitățile de finanțare existente, în principal Fondul social european (FSE), Programul de învățare de-a lungul vieții (LLP) sau Programele cadru pentru cercetare și inovare (RTD) permit inițierea de acțiuni orientate, studii comparative, cercetare și dezvoltare de noi abordări.

Opțiunea B: Un cadru politic oferă statelor membre un instrument care le ajută să elaboreze politici naționale de combatere a părăsirii timpurii a școlii, urmând o abordare holistică. Acesta accentuează nevoia de îmbunătățire a bazei de referință pentru elaborarea de politici de combatere a părăsirii timpurii a școlii și susține o mai bună monitorizare, politici cuprinzătoare de combatere a părăsirii timpurii a școlii și o mai bună cooperare între toate domeniile politicii care afectează în mod direct sau indirect tinerii și, în special, tinerii în cazul cărora există riscul de a părăsi timpuriu școala. Măsurile propuse de prevenire, intervenție și compensare a părăsirii timpurii a școlii se bazează pe măsuri politice testate și

evaluate în statele membre și pot fi adaptate la situația concretă din alte state membre. Statele membre care nu au elaborat încă o politică de combatere a părăsirii timpurii a școlii pot folosi acest cadru pentru a elabora un cadru politic național. Alte state membre pot folosi cadrul politic pentru a evalua și reexamina politicile lor existente. Acest cadru poate fi, de asemenea, utilizat ca un plan pentru cooperarea viitoare între statele membre, poate direcționa dezvoltarea politică viitoare la nivelul UE și orienta utilizarea eficace și eficientă a finanțării din partea UE.

Trebuie remarcat faptul că opțiunea B nu este o opțiune autonomă; este nevoie de un instrument pentru punerea în aplicare a acesteia. Opțiunile B.1 și B.2 descriu diferite abordări în ceea ce privește promovarea și punerea în aplicare a cadrului politic, utilizând diferite instrumente juridice. În timp ce conținutul cadrului politic rămâne neschimbat, utilizarea diferitelor instrumente pentru punerea în aplicare a acestuia va duce la rezultate și impacturi diferite.

Opțiunea B1 (comunicarea sau recomandarea Comisiei): Comisia adoptă o comunicare sau o recomandare care descrie cadrul politic pentru politicile eficace și eficiente de combatere a părăsirii timpurii a școlii. Opțiunea poate fi utilizată de către statele membre pentru elaborarea de politici și oferă o vedere de ansamblu asupra rezultatelor cercetării și asupra experiențelor europene.

Opțiunea B2 (recomandarea Consiliului): Consiliul adoptă o recomandare care descrie cadrul politic. Această recomandare constituie o bază pentru continuarea cooperării între statele membre. Această recomandare sprijină, de asemenea, un proces extins și transsectorial în cadrul MDC.

Opțiunea C (programul de finanțare): Finanțarea din partea UE poate fi pusă la dispoziție, în scopul lansării de inițiative orientate, pentru măsuri specifice de combatere a părăsirii timpurii a școlii la nivelul UE, în special pentru cercetare comparativă și pentru proiecte pilot care implică mai multe state membre și care oferă valoare adăugată europeană. La această opțiune s-a renunțat, deoarece riscă să se suprapună unor sisteme de finanțare existente, precum Fondul social european și Programul de învățare de-a lungul vieții. Opțiunea nu ar răspunde bine obiectivelor specifice și operaționale ale acestei inițiative. Finanțarea suplimentară nu duce neapărat la elaborarea de strategii de reducere a părăsirii timpurii a școlii mai bine orientate, bazate pe elemente concrete, coerente și cuprinzătoare. Există mai degrabă riscul continuării abordărilor bazate pe proiect ale părăsirii timpurii a școlii. Prin urmare, se consideră că un sistem de finanțare suplimentar nu poate fi justificat.

5. EVALUAREA IMPACTULUI

Reducerea ratelor de părăsire timpurie a școlii va avea un impact economic și social semnificativ. Acesta poate fi rezumat după cum urmează:

- Creșterea nivelului de competențe și a capacității de inserție profesională, îmbunătățirea bunăstării și sănătății, precum și a condițiilor de viață ale tinerilor.
- Riscul redus de sărăcie și de excluziune socială și dependența limitată de asistența socială; o mai bună coeziune socială în interiorul societăților europene.
- Reducerea caracterului nepotrivit al calificărilor, existența unor angajați mai calificați și, astfel, sprijinirea creșterii economice.

Există doar impacturi limitate asupra mediului și niciun impact asupra sarcinilor administrative sau asupra țărilor terțe. Nu există niciun alt impact asupra drepturilor omului.

Impacturile sociale și economice sunt în conformitate cu obiectivele generale ale inițiativei. Diferitele opțiuni de politică pot contribui diferit la atingerea obiectivelor, depinzând de rapiditatea sperată și de succesul în reducerea părăsirii timpurii a școlii în Europa. Pentru opțiunea A și B1, evaluarea impactului a arătat că reducerea ratelor de părăsire timpurie a școlii ar evolua prea încet și ar fi prea ne semnificativă pentru a contracara circumstanțele economice, fiscale și sociale dificile, rezultate din criza economică, din statele membre.

Analiza scenariului de bază (opțiunea A) a indicat că MDC actuală poate sprijini elaborarea de politici bazate pe schimbul de experiențe și bune practici, dar că îi lipsesc informații suplimentare semnificative, cum ar fi un cadru politic sau orientări pentru politicile de combatere a părăsirii timpurii a școlii. Experiența a demonstrat că, fără un astfel de cadru sau fără o agendă comună, nu toate statele membre au știut să profite în totalitate de lecțiile primite în cadrul învățării reciproce. Abordările noi și de succes, subliniate în trecut în MDC, nu pot fi integrate cu ușurință în politicile naționale existente. O comunicare sau o recomandare a Comisiei, așa cum se prevede în opțiunea B1, ar oferi astfel de informații suplimentare, dar cu toate acestea, un document al Comisiei ar putea să nu primească suficientă atenție din punct de vedere politic în statele membre. Aceasta reflectă doar angajamentul și avizul Comisiei și nu oferă statelor membre posibilitatea de a-și apropria cadrul politic propus. O comunicare sau recomandare a Comisiei ar putea, prin urmare, să nu promoveze suficient politicile bazate pe elemente concrete, cuprinzătoare și coerente și să nu consolideze eficacitatea și eficiența măsurilor de combatere a părăsirii timpurii a școlii.

Analizând cooperarea transsectorială, s-a observat că actualele măsuri de punere în aplicare a cadrului strategic „ET2020” rămân în prezent limitate la educație și formare. De asemenea, o comunicare sau o recomandare a Comisiei nu ar influența în mod direct domeniul de aplicare al MDC existente și nu ar extinde cooperarea transsectorială la nivel european, deoarece obligă Comisia, dar nu și statele membre. Limitarea schimbului de experiență și de bune practici la politicile privind educația și formarea riscă să reducă elaborările ulterioare de politici.

Continuarea utilizării actualei MDC și a metodelor de lucru ale acesteia nu corespunde atenției sporite acordate indicatorilor de părăsire timpurie a școlii din cadrul strategiei Europa 2020. Există riscul ca atât opțiunea A, cât și opțiunea B1 să nu îmbunătățească suficient eficacitatea și eficiența măsurilor de combatere a părăsirii timpurii a școlii.

Evaluarea impactului a dus la concluzia că o recomandare a Consiliului, astfel cum a fost propusă în opțiunea B2, ar îmbunătăți elaborarea de politici bazate pe elemente concrete, cuprinzătoare și coerente de combatere a părăsirii timpurii a școlii în statele membre. Aceasta ar trebui să ducă la o reducere mai rapidă a ratelor de părăsire timpurie a școlii și la o obținere mai rapidă a impacturilor economice și sociale dorite.

Recomandarea ar conține un cadru politic pentru reducerea părăsirii timpurii a școlii, bazat pe experiențele existente în statele membre și pe cercetare comparativă. Aceasta ar colecta măsurile concrete de combatere a părăsirii timpurii a școlii într-un cadru strategic și ar aborda neajunsurile din politicile actuale de combatere a părăsirii timpurii a școlii. Prin stabilirea acestui cadru politic cu sprijinul oficial al Consiliului, recomandarea ar oferi sprijin statelor membre în elaborarea de politici și ar trebui să ajute la accelerarea punerii în aplicare a măsurilor bazate pe elemente concrete și bine orientate de combatere a părăsirii timpurii a școlii.

școlii. Procesul discutării, adoptării și punerii în aplicare a recomandării în cadrul Consiliului ar oferi statelor membre un instrument de reexaminare a abordărilor lor politice și de adoptare a unei poziții cu privire la nevoile politice viitoare în acest domeniu.

Un proces de cooperare extins și transsectorial în cadrul MDC ar putea fi inițiat pe baza unei recomandări a Consiliului adresate statelor membre ca întreg, nu doar cu privire la educație. Aceasta ar facilita elaborarea de politici la nivelul UE și ar oferi răspunsuri statelor membre pentru a le ajuta să eficientizeze elaborarea de politici de combatere a părăsirii timpurii a școlii. Recomandarea ar stabili o agendă clară și ar acorda o nouă atenție cooperării viitoare.

Opțiunea B2 oferă cel mai puternic angajament al statelor membre cu privire la elaborarea cadrului politic. Discuțiile din interiorul Comitetului pentru educație și al Consiliului vor oferi informații relevante pentru crearea unui cadru politic care este aplicabil pentru statele membre și care are potențialul de a fi utilizat în politici educaționale. Recomandarea rezultată a Consiliului ar trebui, prin urmare, să fie susținută printr-un angajament mai mare, prin înțelegere și angajament politic, mai mult decât oricare dintre celelalte scenarii, care obligă doar Comisia.

6. COMPARAREA OPȚIUNILOR

Opțiunea B2, o recomandare a Consiliului, răspunde cel mai bine obiectivelor inițiativei.

- Opțiunea sprijină statele membre în elaborarea de politici logice și coerente de combatere a părăsirii timpurii a școlii.
- Opțiunea oferă informații tematice suplimentare, dă un nou impuls MDC și implică cu hotărâre statele membre în elaborarea cadrului politic.
- Se poate, de asemenea, presupune că această opțiune asigură cel mai înalt nivel de angajament din partea statelor membre, că are potențialul de a influența considerabil elaborarea de politici în statele membre și că ajută cel mai mult la reducerea ratelor de părăsire timpurie a școlii în Europa.

În comparație cu celelalte opțiuni, aceasta reprezintă cel mai puternic instrument juridic posibil. Având în vedere importanța obiectivului și caracterul urgent al reducerii părăsirii timpurii a școlii, acest lucru pare justificat.

Opțiunea A, scenariul de bază, oferă puține informații suplimentare și nu se poate aștepta ca aceasta să ducă la o reducere accelerată a părăsirii timpurii a școlii. Diferența cea mai importantă între opțiunea B și opțiunea C este nivelul mai ridicat de implicare a statelor membre în opțiunea C, ceea ce ar trebui să facă mai probabilă aplicarea acesteia.

În ceea ce privește o analiză a eficacității costurilor, trebuie remarcat faptul că aplicarea de politici bazate pe elemente concrete, cuprinzătoare și coerente nu generează neapărat mai multe costuri. Depinde de abordarea politică concretă din interiorul unui stat membru și de mijloacele actuale de colectate și analizare a datelor. Îmbunătățirea disponibilității datelor relevante și a informațiilor cu privire la părăsirea timpurie a școlii nu creează neapărat costuri suplimentare enorme. Mai mult, aceasta permite elaborarea de politici și măsuri mai bine orientate. Deoarece opțiunea B2 implică un angajament politic mai mare, ar trebui să ducă la mai multe acțiuni politice în interiorul statelor membre. Aplicarea de politici bazate pe

elemente concrete, cuprinzătoare și coerente poate duce mai repede și mai eficient la obținerea unor rezultate mai bune și la reducerea costurilor părăsirii timpurii a școlii. Acest lucru poate compensa costurile suplimentare. Prin urmare, în special în vremuri de reduceri de buget, opțiunea B2 poate constitui opțiunea preferată pentru investirea de resurse limitate în modul cel mai eficient.

7. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

Reducerea părăsirii timpurii a școlii va constitui un subiect central al procesului de raportare în cadrul strategiei Europa 2020. Obiectivele europene din strategia Europa 2020 sunt susținute de obiective naționale; politicile de atingere a acestor obiective fac obiectul Programelor naționale de reformă (PNR). Rapoartele din partea statelor membre cu privire la punerea în aplicare a PNR-urilor lor trebuie să ofere informații detaliate despre progresul legat de reducerea părăsirii timpurii a școlii și să descrie măsurile cheie prevăzute de către statele membre. Împreună cu raportarea efectuată în cadrul strategic pentru cooperare în domeniul educației și al formării („ET 2020”) și cu rapoartele anuale „ET 2020” privind progresele, întocmite de către Comisie, precum și cu alte surse, ca de exemplu Eurostat, ar trebui să fie disponibile suficiente date și informații pentru a monitoriza evoluțiile în statele membre, precum și la nivel european.

În ceea ce privește recomandarea propusă, textul juridic va prevedea un raport de punere în aplicare întocmit de către Comisie; calendarul pentru acest raport trebuie să fie în concordanță cu raportarea privind Europa 2020. Raportul menționat va analiza evoluțiile din statele membre, dar va analiza în plus eficacitatea și eficiența cadrului politic și va duce la revizuirea cadrului respectiv, dacă va fi necesar.

În ceea ce privește monitorizarea în curs de desfășurare, identificarea și schimbul de bune practici cu privire la reducerea părăsirii timpurii a școlii, se intenționează ca adoptarea regulamentului să fie urmată de stabilirea unui grup de experți din partea unui nou stat membru, coordonat de către Comisie, care să implice specialiști în politici educaționale, sociale, de sănătate și de ocupare a forței de muncă.