



INTEGRITATEA ÎN UTILIZAREA RESURSELOR UMANE ȘI FINANCIARE ÎN EDUCAȚIE

*O sinteză a constatărilor obținute
în baza evaluărilor INTES, realizate la nivel local
în Georgia, Kârgâzstan, Moldova și Mongolia*

INTEGRITATEA ÎN UTILIZAREA RESURSELOR UMANE ȘI FINANCIARE ÎN EDUCAȚIE

*O sinteză a constatărilor obținute
în baza evaluărilor INTES, realizate la nivel local
în Georgia, Kârgâzstan, Moldova și Mongolia*

Mihaylo Milovanovitch & Olja Jovanovic

Publicat de: Centrul pentru Politici Aplicate și Integritate & Rețeaua Centrelor de Politici Educaționale

Autori: Mihaylo Milovanovitch & Olja Jovanovic

Echipa de cercetători: Mihaylo Milovanovitch, Olja Jovanovic, Tinde Kovac-Cerovic

Cercetători naționali și autori ai rapoartelor INTES naționale:

Georgia: Giorgi Machabeli, Maia Gelashvili, Natela Sakhokia

Mongolia: Batjargal Batkhuyag, Enkhtuya Natsagdorj, and Tungalag Dondogdulam

Kârgâzstan: Aleksandr Ivanov, Nina Bagdasarova

Republica Moldova: Viorica Goraș-Postică, Oxana Draguța

Organizații-parteneri:

Centrul pentru Politici Aplicate și Integritate – Bulgaria

Centrul Educațional PRO DIDACTICA – Republica Moldova

Institutul Internațional de Politici Educaționale, Planificare și Management – Georgia

Alianța Mongolă pentru Educație – Mongolia

Fundația pentru Susținerea Inițiativelor Educaționale – Kârgâzstan

Redactor al versiunii în limba engleză: Martin Mayhew

Design: Lidija Božić

Traducere în limba română: Elena SUFF

Machetare, versiune română: Nicu Susanu

Coordonator: Viorica Goraș-Postică

Copyright, ediția română: CE PRO DIDACTICA

Formatul referinței bibliografice:

Milovanovitch, M., & Jovanovic, O. (2020). Integritatea în utilizarea resurselor umane și financiare în educație: O sinteză a constatărilor obținute în baza evaluărilor INTES conduse la nivel local în Georgia, Kârgâzstan, Moldova și Mongolia. Zagreb: Center for Applied Policy and Integrity and Network of Education Policy Centers.

Prezentul studiu face parte din proiectul *Integritatea sistemelor educaționale investigată de societatea civilă*, coordonat de Centrul pentru Politici Aplicate și Integritate și Rețeaua Centrelor de Politici Educaționale.

Realizat cu susținerea unui grant din partea Fundațiilor pentru o Societate Deschisă (Programul de sprijin pentru educație).

PARTENERII PROIECTULUI



Contextul cercetării

Acest studiu a fost realizat în cadrul proiectului *Integritatea sistemelor educaționale (INTES) investigată de societatea civilă*, implementat în anii 2019-2020 de către Centrul pentru Politici Aplicate și Integritate (CAPI) împreună cu Rețeaua Centrelor de Politici Educaționale (NEPC) în parteneriat cu organizații ale societății civile – membre ale NEPC – din Georgia, Kârgâzstan, Moldova și Mongolia, cu susținerea Fundațiilor pentru o Societate Deschisă (Programul de sprijin pentru educație).

Raportul prezintă o sinteză a principalelor constatări făcute în baza evaluărilor integrității, organizate la nivel local. Evaluările s-au orientat spre două întrebări-cheie: *Se angajează participanții la educație școlară din Georgia, Kârgâzstan, Moldova și Mongolia în practici care rezultă în abuzul de resurse umane și financiare în domeniul educației? Dacă da, atunci care sunt mecanismele și punctele slabe sistemice care facilitează și motivează asemenea comportamente?*

În Georgia și în Moldova, evaluarea integrității s-a centrat pe managementul resurselor umane în domeniul educației, pe când rapoartele din Kârgâzstan și Mongolia au analizat nivelul de integritate înregistrat la utilizarea finanțării din surse particulare sub forma donațiilor primite de la părinți de către furnizorii de învățământ public. Mai exact, ne-am ocupat de două dintre cele nouă încălcări de integritate în educație, descrise în versiunea din 2019 a tipologiei INTES a încălcărilor de integritate în educație: favoritismul în deciziile de personal în Georgia și Moldova și delapidarea de fonduri în educație în Kârgâzstan și Mongolia.

În acest context, prin favoritism se înțelege redistribuirea resurselor publice în domeniul educației sub formă de contracte de muncă, promovări la serviciu și varii beneficii în favoarea rudelor, prietenilor, colegilor sau a altor persoane care sunt, într-un mod sau altul, apropiate indivizilor responsabili de deciziile de personal. Delapidarea de fonduri a fost definită drept sustragerea resurselor în domeniul educației de către indivizi care nu le dețin, însă cărora li s-a încredințat gestionarea și/sau controlul acestora.

Abuzul de resurse umane în domeniul educației: favoritismul în Georgia și Moldova

Manifestări

Favoritismul poate influența deciziile luate la orice etapă a itinerarului profesional al unui cadru didactic, de la momentul recrutării și al primei angajări, la deciziile care le afectează evoluția carierei și condițiile de muncă și până la aspecte ce țin de concediere sau pensio-nare. Se pare că în Georgia și Moldova favoritismul se înregistrează preponderent la stadiul angajării cadrelor didactice, însă există și cazuri în care acesta îi afectează pe pedagogii care dețin deja funcții – este vorba de decizii legate de distribuirea anumitor avantaje la locul de muncă și de rezultatele evaluării performanței profesorilor, orientate în favoarea unor rude, prieteni sau persoane afiliate politic.

Cercetătorii naționali au depistat în ambele țări cazuri când cadrele didactice erau angajate în schimbul mitei și când angajatorii au ignorat intenționat cerințele minime de calificare pentru profesori, acceptând candidați sub nivelul minim de calificare stipulat de legislație. Aceste fenomene vor fi discutate mai detaliat în continuare. În același timp, mai multe manifestări ale favoritismului țin de specificul fiecărui stat și derivă din vulnerabilitățile politicilor educaționale locale. De exemplu, în Moldova se întâmplă ca directorii de școală să exploateze abuziv evaluările de performanță ale profesorilor pentru a le oferi sau nega accesul la beneficii și oportunități de dezvoltare a carierei. La fel, în Moldova par a fi răspândite cazurile când unii profesori sunt tratați mai bine decât alții și au prioritate la distribuirea orelor, a suplimentelor la salariu sau a oportunităților de creștere profesională.

Pe de altă parte, în raportul național din Georgia se descriu cazuri când procedurile de angajare – bine definite, însă greu de implementat – erau sabotate prin faptul că se simula respectarea strictă a cerințelor legale pentru a elimina candidații nedoriți în favoarea celor pre-aprobați. Tot în Georgia s-au observat cazuri de influență externă nejustificată, motivată politic, asupra deciziilor de angajare ce urmau a fi luate de către directorii de școli.

Vulnerabilități în politicile educaționale, care facilitează favoritismul

Deși cele două țări urmează traiectorii de dezvoltare și politici vădit diferite, se pare că Moldova și Georgia împărtășesc o serie de probleme în domeniul politicilor ce vizează cadrele didactice, care generează vulnerabilități de integritate. La rândul său, acest fapt generează neîncrederea părților interesate în capacitatea școlilor și a universităților de a le realiza așteptările prin modalități legitime. Unele probleme există de mult și este posibil să nu fi fost abordate niciodată, pe când altele par a fi provocate de schimbările recente de politici.

Una din sursele majore de vulnerabilități de integritate este insuficiența numărului de profesori în ambele țări. Drept urmare, mulți directori de școli se văd nevoiți să ocolească sau să încalce regulile de recrutare, pentru a angaja candidați în posturile vacante și a nu permite risipirea sistemului de predare. De exemplu, ei pot ignora cerințele minime de calificare pentru cadrele didactice.

Un alt punct slab al politicilor educaționale este absența unei proceduri definite de recrutare a profesorilor sau prezența unei proceduri imposibil de implementat în practică. Acest neajuns împiedică respectarea de reguli și deschide calea spre diverse forme de influență externă nejustificată asupra deciziilor de angajare.

Și, în fine, se observă un nivel înalt de neîncredere în calificarea formală a candidaților la posturile de profesori. În ambele țări atât directorii școlilor de elită, cât directorii celor ordinare îi preferă pe candidații pe care i-au cunoscut anterior, în context neoficial, când trebuie să selecteze persoanele ce urmează a fi angajate. Acest fapt semnalează lipsa încrederii în calificarea și certificarea oficială a profesorilor și a candidaților pentru posturile didactice. În locul încrederii în calificare vine încrederea în cunoașterea privată. Dacă privim lucrurile din acest punct de vedere, percepem favoritismul ca mai mult decât o modalitate de a-i asigura cuiva un post de muncă în detrimentul altcuiva sau o investiție în recompense viitoare: este o soluție efectivă pentru deficiențele din sistemul de asigurare a calității în învățământ și în pregătirea pedagogilor.

Abuzul de resurse financiare: donațiile părintești în Kârgâzstan și Mongolia

Manifestări

În ambele țări care au tratat acest subiect în studiul INTES național corespunzător – Kârgâzstan și Mongolia – donațiile din partea părinților sunt permise și oarecum chiar dezirabile, căci majoritatea școlilor de stat se văd nevoite să opereze în contextul unor expectanțe înalte din partea factorilor interesați și al unei stagnări în cheltuielile publice pentru educație. Datele primare colectate în scopul cercetării demonstrează că, în esență, nu există motive pentru a percepe donațiile părintești ca o practică ilicită în sine. Problema de integritate ține mai curând de faptul că aceste donații nu sunt protejate de garanții adecvate, deși constituie o parte considerabilă a finanțării operaționale a școlilor. În consecință, donațiile devin instrumentare pentru un diapazon de variate încălcări ale integrității.

De exemplu, în Mongolia părinții sunt forțați să doneze bani atât școlilor, cât și unor profesori concreți sub pretextul că aceasta ar constitui plata pentru lecții suplimentare și program prelungit, care se desfășoară după încheierea orarului de bază (extrem de scurt). În 75% din cazurile înregistrate lecțiile suplimentare și programul prelungit sunt asigurate de cadrele didactice din aceeași instituție. De regulă, asemenea "donații" se consideră a fi o condiție neoficială pentru admiterea la școlile vizate. Școlile mai pot oferi și lecții suplimentare sau meditații contra plată: acestea au loc după sau chiar între orele programului de bază. Formal, asemenea lecții sunt opționale, însă se așteaptă ca părinții să facă donații pentru școală, înscriindu-și copiii la aceste lecții suplimentare și achitând și materialele didactice adăugătoare. Există și dovezi că unele școli organizează colectări de fonduri de la părinți cu intenția de a comite fraudă în achiziții publice cu ajutorul acestor donații.

În Kârgâzstan semnificația donațiilor părintești în calitate de factor facilitator al încălcărilor de integritate este chiar mai mare, cel puțin în ceea ce privește diversitatea încălcărilor ulterioare înregistrate de experții care au realizat studiul pe țară. Ca și în Mongolia, școlile pot solicita donații "benevole" din partea părinților drept o condiție pentru admiterea copilului la școală. Se povestesc și numeroase cazuri când elevii părinții cărora au refuzat (sau nu au fost capabili) să achite donația au fost tratați mai prost decât copiii părinților ce au plătit – de exemplu, li se coborau notele. Mai mult, există dovezi că autoritățile kârgâze folosesc donațiile părintești drept pretext pentru a înlocui directorii de școli cu persoane loiale politic, îndeosebi în școlile cu donații abundente, acuzându-i pe directori de dilapidare de fonduri.

Vulnerabilități în politicile educaționale, care facilitează abuzurile

Rapoartele naționale INTES conțin numeroase observații și date care indică un set destul de concret de vulnerabilități în politicile educaționale, ce facilitează utilizarea improprie a donațiilor părintești în scopul încălcărilor de integritate. De exemplu, în Mongolia utilizarea abuzivă a donațiilor pentru a deschide, ilicit, accesul la educație se trage de la insuficiența nerecunoscută de locuri în școli, o urmare a reformelor care, promovând accesul universal la educație, au provocat extinderea rapidă a numărului de elevi. Datele arată că reforma în sine a avut succes, însă succesul s-a atins cu prețul organizării lecțiilor în câteva schimburi consecutive excesiv de scurte. Mai mult, deciziile ce țin de deschiderea unor școli noi sunt extrem de politizate și nu țin cont de necesitățile locale de înmatriculare.

Pe de altă parte, în Kârgâzstan utilizarea improprie a donațiilor pentru accesul ilicit la educație se explică prin lipsa unor informații de încredere despre performanța școlilor: în consecință, în societate circulă ideea că anumite școli sunt cu mult mai bune decât altele. Conform raportului național, mult prea puține școli sunt percepute drept școli de calitate. Rezultatul este concurența pentru locuri în aceste școli, ceea ce le oferă directorilor de școală și părinților unor potențiali elevi motivația de a ajunge la o înțelegere despre necesitatea unor donații "voluntare" în schimbul admiterii. Încălcarea de integritate este agravată de faptul că procedura de admitere în școli nu este clar reglementată și nu există sancțiuni pentru nerespectarea ei. Și, în fine, în ambele țări donațiile părintești nu sunt reglementate adecvat; lipsesc și garanțiile sub forma măsurilor de responsabilitate și transparență privind colectarea și utilizarea donațiilor.

Direcții de acțiune

Rapoartele naționale oferă numeroase sugestii relevante pentru fiecare țară privind măsurile ce pot fi adoptate, însă unele elemente sunt valide și în perspectivă transnațională, descriind modalități de dezvoltare a unei responsabilități comune pentru integritate la actorii educaționali la nivel fundamental. Raportul de sinteză a organizat aceste recomandări în opt direcții de acțiune, precum urmează:

- *Recomandarea 1: A introduce schimbări structurale pentru a soluționa insuficiența de resurse;*
- *Recomandarea 2: A investi în măsuri de consolidare a încrederii cu ajutorul reformelor de asigurare a calității;*
- *Recomandarea 3: A spori autonomia în schimbul unei responsabilizări sporite;*
- *Recomandarea 4: A depolitiza procesele decizionale, promovând transparența prin implicarea mass-media;*
- *Recomandarea 5: A combate serviciile tenebre, optimizând regulile ce vizează conflictul de interese;*
- *Recomandarea 6: A-i încuraja și a-i proteja pe avertizorii de integritate;*
- *Recomandarea 7: A consolida administrarea participativă;*
- *Recomandarea 8: A promova o cultură a integrității la nivelul furnizorilor de învățământ.*

În general, intenția acestui studiu INTES este nu de a găsi vinovații, ci de a prezenta dovezi și perspective care să faciliteze și să orienteze acțiuni ulterioare, identificând domeniile politicilor și practicilor educaționale ce necesită îmbunătățire, atât în numele integrității, cât și în numele avansării către o educație mai calitativă, mai echitabilă și mai incluzivă. Succesul efortului depus pentru prevenirea comportamentelor ilicite va depinde de măsura în care sunt combătute problemele fundamentale de politici în domeniul gestionării resurselor umane (cadrele didactice) și a resurselor financiare.

Cuprins

Capitolul 1. Introducere	11
Contextul cercetării	11
Despre raportul de sinteză	11
Punctul central	11
Metodologia cercetării și diapazonul dovezilor colectate	12
Studiul la nivel transnațional (sinteza).....	13
Structura	14
Capitolul 2. Constatările clasificate după țară și după încălcare	15
2.1 Comportamentele ilicite vizate de acest raport.....	15
2.2 Abuzul de resurse umane în educație: favoritismul în Georgia și Moldova	16
<i>Manifestări tipice ale încălcării de integritate</i>	16
<i>Vulnerabilitățile de politici educaționale, care generează favoritismul</i>	22
2.3 Abuzul de resurse financiare: donațiile părinților în Kârgâzstan și Mongolia	35
<i>Manifestări tipice ale încălcării de integritate</i>	40
<i>Vulnerabilitățile de politici educaționale, care facilitează abuzul de resurse financiare</i>	42
Capitolul 3. Puncte slabe transnaționale și direcții de acțiune	51
3.1 Puncte slabe comune	51
<i>Reformele de politici educaționale ca un punct comun dominant în context</i>	51
<i>Vulnerabilitățile de integritate ca o moștenire a reformelor</i>	51
3.2 Recomandări pentru măsuri subsecvente	52
3.3 Concluzii	56
Referințe bibliografice	57
Anexă: Implementarea metodologiei INTES la nivel național	60
Georgia	61
Kârgâzstan	62
Moldova	64
Mongolia	65

Capitolul 1. Introducere

1.1. Contextul cercetării

Acest raport a fost elaborat în cadrul proiectului *Integritatea sistemelor educaționale (INTES): instruirea organizațiilor societății civile*, implementat în anii 2019-2020 de către Centrul pentru Politici Aplicate și Integritate (CAPI) împreună cu Rețeaua Centrelor de Politici Educaționale (NEPC), cu susținerea Fundațiilor pentru o Societate Deschisă (Programul de sprijin pentru educație) și în parteneriat cu patru organizații ale societății civile, membre ale NEPC, din Georgia (Institutul Internațional de Politici Educaționale, Planificare și Management), Kârgâzstan (Fundația pentru Susținerea Inițiativelor Educaționale), Moldova (Centrul Educațional PRO DIDACTICA) și Mongolia (Alianța Mongolă pentru Educație).

Proiectul a demarat cu organizarea unor sesiuni de training pentru cele patru organizații-partenere în domeniul evaluării integrității în învățământ. A urmat realizarea evaluărilor locale ale integrității sub anumite aspecte și din perspectiva priorităților de reformă în învățământul țărilor corespunzătoare. Rezultatele evaluărilor au fost expuse în rapoartele naționale elaborate în fiecare dintre cele patru țări (pentru detalii a se vedea *Referințele bibliografice* de la finele studiului).

Raportul de față reprezintă o sinteză a principalelor constatări transnaționale, realizată în baza rapoartelor naționale. Ca și acestea, raportul se orientează după metodologia Integrității în Sistemele Educaționale (INTES), elaborată de Centrul pentru Politici Aplicate și Integritate în cadrul OCDE și în afiliere cu Laboratorul pentru Corupție Instituțională de la Centrul de Etică *Edmond J. Safra* al Universității Harvard. Scopul INTES este de a ajuta autoritățile naționale și actorii educaționali să înțeleagă condițiile în care politicile existente facilitează înflorirea corupției în sistemele educaționale vizate.

1.2. Despre raportul de sinteză

Punctul central

În conformitate cu metodologia INTES și abordarea adoptată de evaluările naționale, această sinteză caută să răspundă la două întrebări: *Se angajează participanții la educație școlară din Georgia, Kârgâzstan, Moldova și Mongolia în practici problematice (încălcări de integritate), care rezultă în abuzul de resurse umane și financiare în domeniul educației? Dacă da, atunci care sunt mecanismele și punctele slabe sistemice care facilitează și motivează asemenea comportamente?*

În Georgia și Moldova evaluarea integrității s-a centrat pe managementul resurselor umane în învățământ, pe când rapoartele din Kârgâzstan și Mongolia au analizat nivelul de integritate al utilizării resurselor financiare sub forma donațiilor primite de furnizorii de învățământ public de la părinți.

Tabelul 1.1. Evaluările naționale INTES după țară și orientare tematică

Centrarea pe resurse umane (politica de cadre)	Centrarea pe resurse financiare (donații ale părinților)
Georgia	Kârgâzstan
Moldova	Mongolia

Diapazonul "comportamentelor corupte" examinate de studiul nostru include atât cele două practici menționate mai sus, care constituie încălcări penale, cât și o serie de acțiuni mai puțin grave, specifice sectorului, care aduc și ele daună, însă, după caz, s-ar putea să nu fie considerate corupte conform standardelor internaționale. Ambele tipuri de practici au fost încadrate în noțiunea de *încălcare de integritate*: o acțiune intenționată, sistemică, care implică participanți ce ocupă funcții profesionale în sistemul de educație (precum managerii/administratorii, directorii, profesorii) și care contravine valorilor și principiilor sectorului educațional din cele patru țări vizate de studiul nostru.

Am acumulat și dovezi asupra acelor domenii vulnerabile ale învățământului, care creează condiții pentru înflorirea încălcărilor de integritate. Scopul acestei activități a fost de a le propune practicienilor, persoanelor interesate din societatea civilă și factorilor de decizie recomandări cu privire la îmbunătățirea acestor condiții. Am definit "domeniile vulnerabile" drept puncte slabe în politicile și practicile educaționale, care pot crea oportunități sistemice și motive pentru ca actorii din educație să se angajeze în încălcări de integritate.

Acest raport de sinteză nu reprezintă un rezumat al rapoartelor naționale. Este o trecere în revistă a constatărilor care, în opinia autorilor – o echipă internațională de experți în integritate în domeniul educației – constituie cele mai importante provocări ce necesită acțiuni ulterioare sub forma unor cercetări aprofundate, advocacy și schimbări de politică. Deși s-ar putea ca alegerea noastră să nu coincidă în întregime cu cea a autorilor de rapoarte naționale, sperăm ca aceste constatări să le completeze și să le avantajeze pe cele naționale într-un mod constructiv și benefic pentru toți participanții.

Metodologia cercetării și diapazonul colectării de dovezi

Studiile la nivel național

La nivel național, metodologia de cercetare în fiecare țară s-a constituit din trei etape: cercetarea teoretică; colectarea primară de date prin intermediul interviurilor focus-grup și al narațiunii orale; interviuri ulterioare în profunzime în format bilateral și de grup. Realizarea acestor etape a variat de la țară la țară, în dependență de particularitățile contextului local (o trecere în revistă a detaliilor se poate găsi în Anexa la sinteză). În cursul celor trei etape experții locali s-au condus de trei întrebări. Prima ținea de comportamentele ilicite (*Ce fel de încălcări de integritate au loc în învățământ?*), pe când celelalte două întrebări se concentrau pe vulnerabilitățile de integritate în mediul profesional (*În ce mod politicile și practicile educaționale permit asemenea comportamente? În ce măsură le motivează?*).

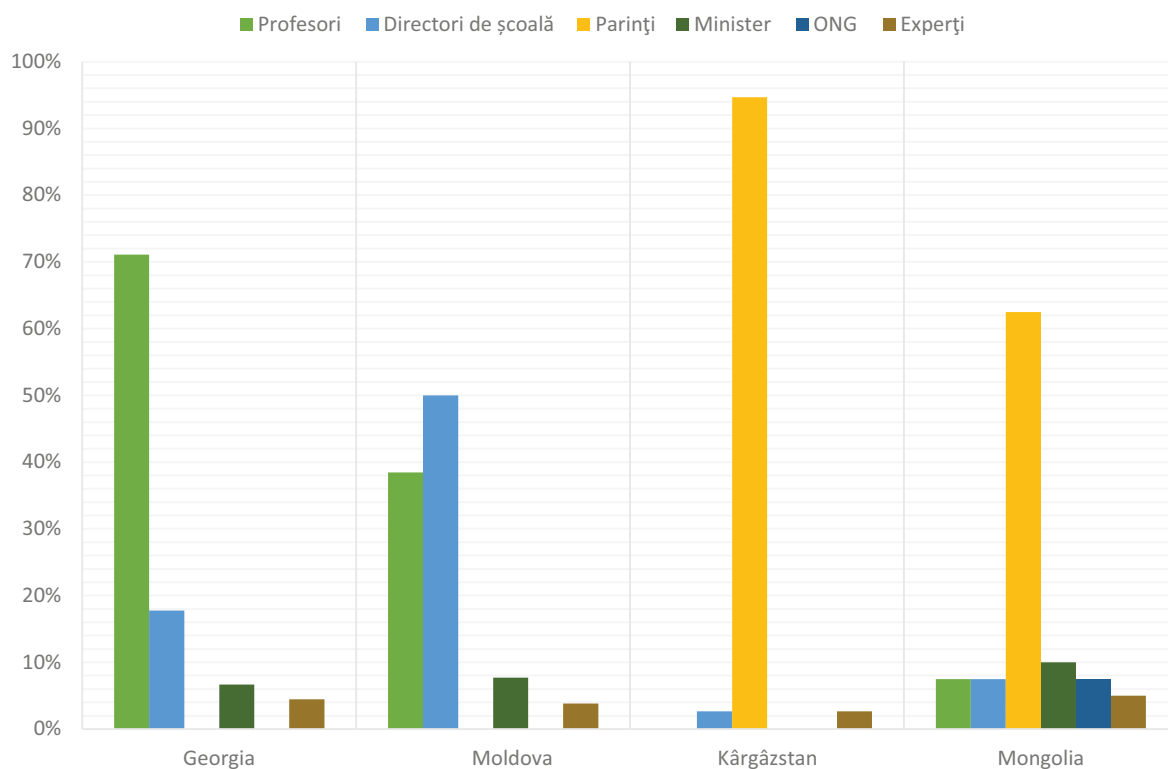
La etapa cercetării teoretice echipa fiecărei țări a creat o bază inițială de documente, le-a clasificat conform relevanței pentru subiectul examinat, apoi a utilizat această informație pentru a determina punctul central al investigației la etapa colectării primare de date.

La etapa colectării primare de date cercetătorii naționali au determinat un eșantion stratificat de participanți, au pregătit ghiduri și alte materiale ce conțineau protocolul de colectare a datelor în cadrul interviurilor de focus-grup și au realizat colectarea de date cu ajutorul tehnicilor de narațiune incitantă.

Eșantionul total de participanți din cele patru țări se constituie din 224 de persoane. Numărul și rolurile actorilor educaționali implicați au variat considerabil de la țară la țară, în depen-

dență de domeniul politicilor pe care s-a centrat cercetarea în fiecare stat. Astfel, în Georgia și Moldova, unde subiectul principal era integritatea în managementul resurselor umane, majoritatea celor invitați erau cadre didactice și directori, pe când în Kârgâzstan și Mongolia subiectul donațiilor părintești însemna că majoritatea participanților erau părinți ai elevilor (Figura 1.1).

Figura 1.1. Structura eșantioanelor după țări



Sursa: rapoartele naționale INTES

La a treia și cea din urmă etapă a cercetării a avut loc pregătirea și analiza înregistrărilor de la interviurile în focus-grup, o privire generală asupra constatărilor, urmată de o serie de discuții ulterioare și interviuri în profunzime; ocazional și vizite pe teren în scopul colectării unor detalii adăugătoare despre perspectivele și experiența unor participanți aparte. După aceasta rapoartele naționale au trecut prin câteva rânduri de evaluări externe la nivel național și internațional, înainte de a fi finalizate și prezentate pentru analiza transnațională din sinteza de față.

Studiul la nivel transnațional (sinteza)

Metodologia aplicată în cursul sintezei raportului de față s-a orientat după același set de trei întrebări de cercetare INTES asupra încălcărilor de integritate și a originii acestora în mediul educațional vizat. Pentru a determina răspunsurile, rapoartele naționale au fost supuse unei analize de conținut în trei trepte. Am aplicat o abordare inductivă pentru a consolida o matrice de trei niveluri de mesaje politice/constatări, pentru a promova diseminarea informației printre specialiștii în domeniu și a stabili o bază pentru cercetarea ulterioară.

Mai întâi, am realizat o evaluare externă a fiecărui raport național, pentru a identifica principalele constatări asupra integrității în fiecare țară (constatări de nivelul 1) drept răspuns

la întrebările INTES. Apoi am extras câte două grupuri de constatări pentru sinteză pentru fiecare dintre cele două subiecte pe care se centrează cercetarea (constatări de nivelul 2). Și, în fine, am încercat să depistăm similitudini în contextul politicilor legate de provocările de integritate din fiecare țară și am consolidat o imagine de ansamblu a vulnerabilităților comune și a caracteristicilor contextuale (constatări de nivelul 3) în scopul creării unei baze de dovezi pentru specialiștii în domeniu și pentru studii ulterioare.

Rezultatele preliminare de la toate trei nivelurile au fost supuse câtorva rânduri de evaluări externe pentru a asigura coerența și exactitatea interpretărilor contextuale.

Structura

Acest raport prezintă constatările și mesajele de sinteză transnaționale de la nivelul doi și trei. În Capitolul 2 sunt trecute în revistă constatările ce vizează fiecare încălcare de integritate. Țările sunt grupate în perechi conform temei comune (integritatea politicilor privind cadrele didactice în Georgia și Moldova și integritatea managementului resurselor financiare în Kârgâzstan și Mongolia). Se descriu manifestările și prevalența încălcărilor de integritate și vulnerabilitățile de politici care le-au provocat. În continuare, în Capitolul 3 se discută o selecție de constatări comune pentru toate țările vizate, inclusiv aspectele comune contextuale dominante, vulnerabilitățile la nivel de politici, care creează riscurile de integritate, și o serie de indicații comune pentru acțiuni ulterioare.

Capitolul 2. Constatările clasificate după țară și încălcare

2.1. Comportamentele ilicite vizate de acest raport

Tipologia INTES a încălcărilor de integritate în educație descrie nouă încălcări. Acestea sunt: oferirea ilicită sau refuzul accesului la educație, servicii suplimentare private improprii (adică meditații), politizarea intenționată a educației, fraudă academică, favoritismul în deciziile de personal, delapidarea de fonduri, fraudă în achizițiile publice, înșelăciunea, fraudă în procesul de acreditare și licențiere (Tabelul 2.1).

Cercetarea noastră s-a centrat pe două dintre cele nouă încălcări: favoritismul în deciziile de personal (nr.5) în Georgia și Moldova și delapidarea de fonduri în educație (nr.6) în Kârgâzstan și Mongolia.

Tabelul 2.1. Tipologia încălcărilor de integritate în educație

Nr.	Tipologia comportamentelor ilicite (încălări de integritate)	Definiție
1.	Oferirea ilicită sau refuzul accesului la educație	Refuzarea sau deschiderea arbitrară a accesului la educație de către persoane responsabile în schimbul unor beneficii necuvenite, în prezent sau în perspectivă.
2.	Servicii suplimentare private improprii	Servicii precum meditațiile particulare, pe care cadrele didactice sau alți profesioniști le oferă elevilor, în mod particular și cu scopul câștigului propriu pe lângă munca lor ordinară în învățământ, la discipline sau în domenii pe care le predau sau le vizează în alt mod în munca lor ordinară, în scopul promovării și/sau sprijinirii elevilor.
3.	Politizarea intenționată a educației	Dezvoltarea și promovarea unor conexiuni, rețele și devotamente politice și cvasipolitice în învățământul public cu intenția de a le utiliza ca avantaj personal sau politic.
4.	Fraudă academică	Supra- sau subaprecierea intenționată a elevilor în contextul educației formale și acordarea frauduloasă a documentelor de studii în schimbul sau în speranța beneficiilor personale.
5.	Favoritismul în deciziile de personal	Redistribuirea resurselor publice sub formă de contracte de muncă, promovări la serviciu și varii beneficii în favoarea rudelor, prietenilor, colegilor sau a altor persoane care sunt, într-un mod sau altul, apropiate indivizilor responsabili de deciziile de personal.
6.	Delapidarea de fonduri în educație	Sustragerea resurselor în domeniul educației de către indivizi care nu le dețin, însă cărora li s-a încredințat gestionarea sau controlul acestora.
7.	Fraudă în achizițiile publice	Utilizarea de către furnizorii de servicii educaționale a schemelor frauduloase pentru procurarea bunurilor și serviciilor în scopul îmbogățirii proprii.
8.	Înșelăciunea	Reprezentarea denaturată, prin mijloace frauduloase (inclusiv prin plagiat), a muncii realizate și/sau a cunoștințelor și abilităților deținute de către persoanele ce își doresc recunoașterea formală a studiilor.
9.	Fraudă în procesul de acreditare și licențiere	Utilizarea mijloacelor frauduloase, inclusiv a favorurilor personale, în prezent sau în perspectivă, pentru obținerea acreditării unui program, a licenței de a practica și/sau a dreptului de a emite diplome.

Sursa: OCDE, 2018

În contextul cercetării, prin favoritism se înțelege redistribuirea resurselor publice în domeniul educației sub formă de contracte de muncă, promovări la serviciu și varii beneficii în favoarea rudelor, prietenilor, colegilor sau a altor persoane care sunt, într-un mod sau altul, apropiate indivizilor responsabili de deciziile de personal. Delapidarea de fonduri a fost definită drept

sustragerea resurselor în domeniul educației de către indivizi care nu le dețin, însă cărora li s-a încredințat gestionarea și/sau controlul acestora.

Definițiile nu oferă neapărat detalii despre modul în care are loc încălcarea de integritate (OCDE, 2018). În dependență de persoanele implicate și de nivelul de educație vizat, aceeași încălcare se poate manifesta în moduri diferite, variind de la sector al educației la sector sau, în același sector, de la țară la țară. Deși toate țările participante au descris comportamente ilicite care corespundeau cu definițiile generale ale încălcărilor de integritate și, în majoritatea cazurilor, cu manifestările acestora, totuși s-au înregistrat și anumite diferențe specifice unor țări aparte.

În secțiunea următoare vom descrie constatările comune și specifice țărilor în acest sens, după domeniul de politică educațională.

2.2. Abuzul de resurse umane în educație: favoritismul în Georgia și Moldova

Favoritismul poate influența deciziile luate la orice etapă a itinerarului profesional al unui cadru didactic, de la momentul recrutării și al primei angajări, la deciziile care îi afectează evoluția carierei și condițiile de muncă până la aspecte ce țin de concediere sau pensionare.

Se pare că în Georgia și Moldova favoritismul se înregistrează preponderent la stadiul angajării cadrelor didactice, însă există și cazuri în care acesta îi afectează pe pedagogii aflați deja în funcție – este vorba de decizii legate de distribuirea anumitor avantaje la locul de muncă și de rezultatele evaluării performanței profesorilor, orientate impropriu în favoarea unor rude, prieteni sau persoane afiliate politic.

Manifestări tipice ale încălcării de integritate

Manifestări comune

O trăsătură demnă de atenție a comportamentelor ilicite în domeniul gestionării resurselor umane este faptul că unele forme de favoritism s-au înregistrat în ambele țări, deși fiecare țară s-a dezvoltat în mod diferit în direcția luptei cu corupția prin intermediul reformelor din sectorul public, inclusiv în învățământ. Georgia se consideră un exemplu de bune practici în acest sens, pe când Moldova încă mai întâmpină dificultăți când încearcă să se asigure că efortul pe care îl depune pentru a combate corupția se reflectă într-o măsură suficientă și pe teren.

Figura 2.1. Manifestări ale favoritismului comune și specifice fiecărei țări

MD	GE
1. Angajare în schimbul mitei	
2. Neglijarea intenționată a cerințelor față de calificare	
3. Manipularea evaluărilor de performanță	4. Simularea procedurii de recrutare a profesorilor
	5. Influențarea improprie a deciziilor de angajare

Experții naționali din ambele țări au înregistrat cazuri de angajări ale profesorilor în schimbul mitei și de neglijare intenționată a nivelului minim de calificare pentru cadrele didactice începătoare (adică erau angajați candidați cu calificări sub nivelul minim stipulat de lege). Vom discuta ambele manifestări în secțiunile ce urmează.

Angajarea în schimbul mitei

Atât în Georgia, cât și în Moldova profesia de pedagog nu este una înalt remunerată. Însă în fiecare dintre cele două țări există circumstanțe care o fac o ocupație suficient de atrăgătoare pentru a le permite anumitor indivizi să extorcheze plăți neoficiale de la doritorii să activeze în învățământ. Aceștia din urmă pot fi tineri absolvenți care își caută primul loc de muncă sau alte persoane care, dintr-un motiv sau altul, optează pentru un serviciu stabil și/sau o funcție în care nu li se cere să fie prezenți la lucru ziua întreagă.

Se pare că în Georgia se practică, într-adevăr, darea de mită în schimbul angajării la școală, deși nu avem date solide care să demonstreze măsura răspândirii acesteia. Unul din participanții la studiu a menționat că la anumite școli costul angajării este cunoscut și predefinit (Citatul 1), iar altul a confirmat că o asemenea abordare este răspândită în mediul rural, unde mita pentru posturile de profesori se achită deseori în produse mai curând decât bancnote:

Citatul 1: *"La școala mea așa ceva nu s-a întâmplat, dar am auzit de la colegi că la unele școli se cunosc în prealabil prețurile pentru angajarea în calitate de profesor". (Un participant la o discuție focus-grup în Georgia)*

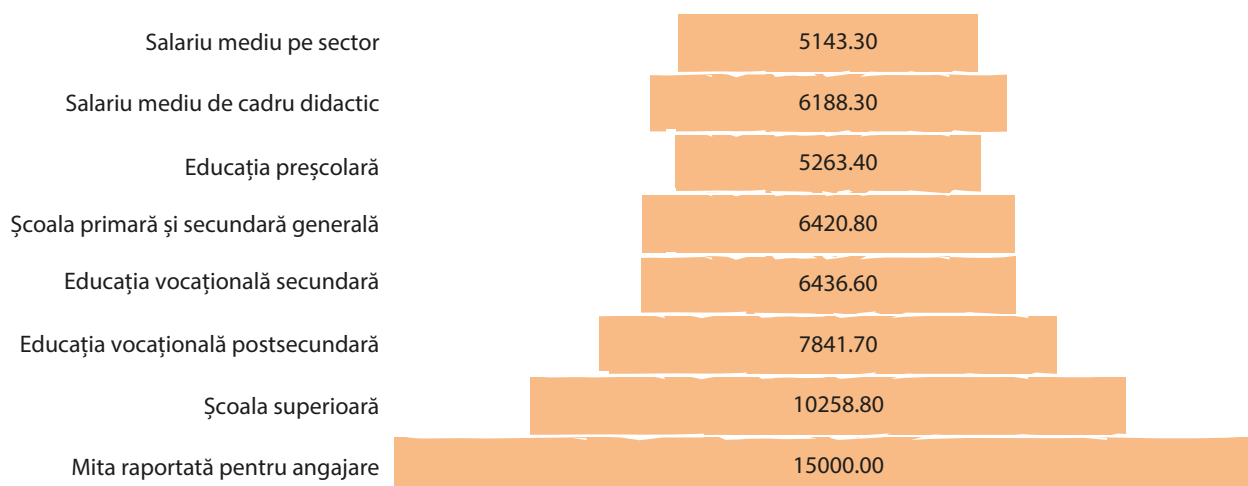
Citatul 2: *"La noi în regiune așa ceva se practică frecvent. Dar, dacă în orașe candidații plătesc bani pentru posturi, la țară se răsplătesc prin mijloace nemonetare". (Un participant dintr-o regiune populată de minorități etnice din Georgia)*

Pe de altă parte, în Moldova se pare că angajarea în schimbul mitei este un fenomen mai frecvent în cazul școlilor populare, "de elită", din mediul urban, care se bucură de o reputație bună, pe când școlile rurale reușesc cu greu să găsească suficienți profesori pentru toate disciplinele.

Citatul 3: *"Am să menționez un caz din experiența mea managerială la nivel național. O profesoară voia să se angajeze la un liceu "de elită" din capitală, iar managerul de acolo i-a cerut mită de 15 000 de lei pentru a o angaja. Ulterior alți angajați ai instituției au confirmat că așa ceva se practică". (Participant la interviu focus-grup din Moldova)*

Asemenea citate indică și faptul că, în situațiile când darea de mită este o condiție a angajării în calitate de profesor, candidatul poate fi nevoit să investească din start o sumă considerabilă. Cei 15 000 de lei, menționați în calitate de nivel tipic de mită în schimbul unui post de profesor la o școală bună de la oraș, se egalează cu un sfert din salariul mediu anual în sectorul învățământului în anul 2018 (Figura 2.2). Așadar, o asemenea cerință poate să-i oprească pe candidații dintr-un mediu socioeconomic dezavantajat.

Figura 2.2. Mita raportată pentru angajarea în calitate de profesor și venitul mediu al angajaților din învățământ, în lei moldovenești (2018)



Sursa informației: Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova și raportul național INTES.

Neglijarea intenționată a cerințelor față de calificare

O altă manifestare destul de tipică a favoritismului în deciziile de angajare atât în Georgia, cât și în Moldova este desconsiderarea cerințelor reglementare față de candidații la posturi didactice, fiind angajați candidați cu un nivel de calificare sub cel minim stipulat de lege. Experții naționali au consemnat cazuri când anumiți candidați pentru un post erau aleși în baza unor considerații alternative (de exemplu, legături de familie sau de prietenie), dar și, simplu, pentru că așa era mai comod, procesul reglementar de recrutare fiind dificil, complex și excesiv de formalizat.

De exemplu, în Moldova o evaluare de audit a instituțiilor de învățământ profesional, organizată de Ministerul Educației acum câțiva ani, a descoperit că, în unele școli profesionale, doar ceva mai mult de o treime din cadrele didactice aveau studii pedagogice. Angajarea unor asemenea candidați a fost calificată în raportul de audit ca un "act ilegal", cu sugestia implicită că instituțiile în care s-au descoperit asemenea încălcări nu constituie o excepție, ci, dimpotrivă, predomină în sector.

Citatul 4: "Rezultatele controlului au arătat că mai mulți profesori au fost angajați în posturi pentru care nu aveau calificarea necesară. De exemplu, maestrul nu deținea diplomă și experiență pedagogică care să se potrivească profilului instituției de învățământ".

"Dintre cele 16 persoane angajate ca profesori, doar 6 aveau studii pedagogice". (Fragmente din rapoartele de audit ale Ministerului Educației, citate de raportul național INTES pentru Moldova)

Este o practică răspândită pe larg și în școlile medii generale din Moldova. Conform informațiilor obținute de la Ministerul Educației și raportul național, aproape 15% din profesorii din școlile rurale și 6% din cele urbane au fost angajați în câteva posturi concomitent – de exemplu, la câteva discipline deopotrivă – pentru a le asigura venituri sporite, însă fără a se ține cont de cerințele față de nivelul minim de calificare; de fapt, în unele cazuri nici nu se aștepta ca ei să realizeze predarea propriu-zisă la aceste discipline suplimentare (Citatul 5).

Citatul 5: *"Soția acestuia (adică a directorului), profesoară de matematică, a fost angajată în funcție deplină de bibliotecară, precum și în funcția de instructor la cercul de bucătari, fără să dețină calificarea necesară. Aceleași abateri au fost depistate în cazul angajării profesorului de educație fizică, care este fiul directorului școlii. Acesta a fost angajat în funcție pe parcursul anilor 2014-2016 (8 luni) fără a deține calificarea corespunzătoare. Chiar dacă este de profesie jurist, în lista tarifară este indicat că a studiat la Universitatea Pedagogică de Stat. Totodată, chiar dacă în perioada menționată a activat în calitate de profesor de educație fizică, a fost angajat concomitent și în cadrul secției Asistență Socială și Protecție a Familiei a consiliului raional". (Raportul național INTES pentru Moldova)*

Desigur, nu toate cazurile de angajare a profesorilor în acest mod pot fi calificate drept încălcări de integritate. Uneori asemenea decizii se pot lua din considerente de comoditate – de exemplu, atunci când există o criză acută de cadre. E posibil ca până și regulile să admită asemenea excepții. Drept exemplu poate servi situația din anul 2019 în Georgia, când autoritățile relevante (Ministerul Educației) au adoptat un regulament de tranziție, care le permitea școlilor să angajeze candidați cu studii la orice profil, nu doar cel pedagogic.

E adevărat însă că această măsură s-a dovedit a fi una controversată, pentru că s-a soldat cu un influx de profesori fără experiență, care necesitau susținere la locul de muncă (Citatul 6). Este important să subliniem că a fost o decizie problematică și sub aspectul integrității. Raportul național INTES pentru Georgia observă că, sub pretextul lipsei de cadre, drept rezultat s-a înregistrat o creștere a favoritismului (Citatul 7).

Citatul 6: *"Am acceptat un candidat fără experiență și l-am lăsat să intre în clasă, dar, concomitent, am fost nevoit să-i asigur și un tutore". (Director de școală, participant la interviu, Georgia)*

Citatul 7: *"Situația creată sporește cazurile de favoritism, pentru că le permite factorilor de decizie să aleagă în favoarea prietenilor, rudelor sau cunoscuților sub pretextul lipsei de profesori și al flexibilității cerințelor față de calificare". (Raportul național INTES pentru Georgia)*

Într-adevăr, deși acțiunile directorilor în asemenea circumstanțe pot fi înțelese și e posibil să se fi adoptat cu cele mai bune intenții, comportamentul lor reprezintă totuși un pericol pentru integritate, pentru că normalizează soluția pentru o problemă de sistem mai masivă (deficitul de profesori), care poate fi (și este) exploatată în scopuri ilicite.

Manifestări specifice fiecărei țări

Mai multe manifestări ale favoritismului țin de specificul fiecărui stat și derivă din vulnerabilitățile politicilor educaționale locale. De exemplu, în Moldova se întâmplă ca directorii de școală să exploateze abuziv evaluările de performanță ale profesorilor pentru a le oferi sau nega accesul la beneficii și oportunități de dezvoltare a carierei. La fel, în Moldova par a fi răspândite cazurile când unii profesori sunt tratați mai bine decât alții și au prioritate la distribuirea orelor, a suplimentelor la salariu sau a oportunităților de creștere profesională.

Pe de altă parte, în raportul național din Georgia se descriu cazuri când procedurile de angajare – bine definite, însă greu de implementat – erau sabotate prin faptul că se simula respectarea strictă a cerințelor legale pentru a elimina candidații nedoriți în favoarea celor pre-aprobați. Tot în Georgia s-au observat cazuri de influență externă nejustificată, motivată politic, asupra deciziilor de angajare ce urmau a fi luate de către directorii de școală.

Manipularea evaluărilor de performanță în Moldova

Avansarea în carieră este un aspect important al atractivității profesiei de pedagog, stimulând și dorința de a se angaja în perfecționare profesională (Darling-Hammond și Rothman, 2011). În unele țări evoluția profesorilor în carieră depinde de stagiul, iar în altele aceasta poate fi legată de performanță sau și de stagiul, și de performanță (OCDE, 2005b).

Moldova face parte din categoria țărilor unde avansarea profesorilor în carieră depinde de performanța lor. Evaluarea performanței este realizată de către directori. Rezultatele acestor evaluări, precum și frecventarea cursurilor de perfecționare și reușita elevilor sunt folosite pentru a justifica deciziile de promovare a profesorilor către un grad didactic mai înalt (în total sunt trei la număr) sau în aparatul administrativ al școlii. Profesorii cu grade didactice mai înalte câștigă mai mult decât cei cu grade mai joase și, în mod firesc, se bucură de un statut mai elevat printre colegi.

Într-un asemenea sistem de evoluție a carierei în baza performanței evaluarea acesteia de către directori reprezintă un instrument esențial de management al resurselor umane. Din păcate, în Moldova evaluările de performanță sunt vulnerabile față de abuzuri. Conform mărturiilor profesorilor intervievați de către echipa națională de experți, unii directori de școală utilizează evaluările pentru a pedepsi arbitrar profesorii și/sau pentru a le asigura loialitatea (Citatul 8).

Citatul 8: *"Cât privește evoluția în cariera didactică, unii directori, directori adjuncți folosesc evaluarea profesorilor ca pe un instrument de pedeapsă, fapt care se soldează deseori cu acte de corupție – de exemplu, când un profesor dorește să avanseze în plan profesional". (Un profesor, participant la un focus-grup, Moldova)*

Directorii mai pot manipula evaluările de performanță și pentru a justifica redistribuirea unilaterală a bugetului școlar fără dare de seamă, precum și pentru a-i răsplăti pe profesorii loiali prin intermediul recompenselor financiare (Citatul 9) și al adaosului la norma didactică (Citatul 10). Raportul național notează că implicațiile bugetare ale unor asemenea acțiuni pot fi considerabile, de vreme ce salariile și alte remunerări reprezintă peste 70% din bugetul mediu al unei școli.

Citatul 9: *"Anul acesta directoarea, fără a organiza autoevaluarea cum se cuvine, a completat fișele de evaluare, reducând suplimentele salariale, și i-a forțat pe profesori să le semneze. De exemplu, unui profesor cu gradul didactic I, cu un stagiul de peste 30 de ani, i-a spus că "nu lucrează în echipă", iar altui profesor – că "nu contribuie la dezvoltarea școlii". Însă altor profesori, care îi sunt loiali, le-a oferit un supliment la salariu de 10%". (Un profesor de la o școală rurală, Moldova)*

Citatul 10: *"Moldova: O altă încălcare de integritate este legată de distribuirea orelor între profesori, favorizându-i pe unii profesori/rude față de alții sau oferind suplimente la salariu nejustificate". (Raportul național INTES pentru Moldova)*

Și profesorii pot fraudă evaluările performanței – de exemplu, atunci când doresc să-și păstreze statutul și avantajele corespunzătoare, însă nu posedă calificarea necesară (Citatul 11).

Citatul 11: *"Pe de altă parte, în procesul de evaluare unii profesori generează singuri acte de corupție. Nefiind siguri de propriile cunoștințe, ei evită să participe la cursurile de perfecționare și atunci cel mai simplu mod de a soluționa problemele este actul de corupție". (Un participant la focus-grup, Moldova)*

Faptul că comportamentul ilicit poate fi inițiat atât de administrația școlii, cât și de profesori sugerează că în grupurile profesionale din școli există o anumită complicitate, care ar putea indica măsura în care favoritismul este pe larg acceptat ca o normă a comportamentului profesional.

Simularea procedurii de recrutare a profesorilor în Georgia

În anul 2019 autoritățile georgiene au revizuit actele normative ce țineau de recrutarea, numirea în funcție și concedierea profesorilor, introducând o procedură de recrutare cu pași clar definiți pentru a asigura că deciziile în acest sens sunt corecte, transparente și se adoptă în interesul profesiei.¹

Dovezile acumulate în cursul interviurilor și al discuțiilor de focus-grup pentru acest studiu de integritate sugerează că cerințele formale ce țin de acest proces sunt, în general, respectate în întreaga țară; mulți angajați din învățământul georgian chiar și-au exprimat atitudinea pozitivă față de întregul proces. În același timp, raportul național menționează cazuri când experiența unor candidați de la interviurile de angajare a fost una extrem de diferită de impresia pozitivă a altora. De exemplu, unii respondenți au notat că interviul de angajare le-a părut "o formalitate" și nu a durat decât câteva minute. Unii directori ajung să organizeze interviuri colective, pe care candidații la posturile de profesori le consideră "și mai inacceptabile".

Explicația preponderentă a participanților la studiu este că locurile vacante fuseseră distribuite în prealabil, iar procesul de recrutare la care au participat nu era decât o simulare menită să valideze deciziile neoficiale anterioare.

Citatul 12: *"Știu cu siguranță că în două școli interviul a fost doar o formalitate. Mai târziu mi s-a spus că candidatul fusese ales în prealabil". (Un candidat la postul de profesor, participant la focus-grup)*

Pentru a nu lăsa impresia că e vorba de fraudă, în unele cazuri directorii chiar le-au spus doritorilor că nu merită să-și înainteze candidatura, pentru că postul este deja ocupat, și că anunțul despre locul vacant fusese publicat exclusiv pentru a satisface cerințele legale.

Citatul 13: *"Mi-am înaintat candidatura pentru un post de profesor la o școală regională. Directorul m-a invitat la interviu. Însă un profesor de la aceeași școală, care m-a învățat cândva și pe mine, mi-a spus să nu mă duc la interviu, căci administrația a ales deja pe altcineva pentru a ocupa postul". (Un candidat pentru postul de profesor, participant la focus-grup)*

Este dificil să determinăm cât de răspândite sunt asemenea practici. Dincolo de afirmații precum cele citate, e greu de demonstrat că deciziile de angajare fuseseră într-adevăr adoptate neoficial și în prealabil.

Deseori informația despre asemenea decizii parvine și ea în mod neoficial, privat. Nu dispunem de date care ar arăta că vreun candidat respins ar fi înaintat o plângere sau o contestație formală.

1 Hotărârea nr. 174/N a Ministerului Educației al Georgiei privind procedura de angajare și de concediere a profesorilor, citată în raportul național INTES pentru Georgia. Disponibilă pe: www.matsne.ge.

Influențarea improprie a deciziilor de angajare în Georgia

Unii specialiști în domeniu consideră influența improprie drept o formă "subtilă" de corupție, pentru că persoanele care caută să influențeze un proces decizional fac aceasta prin intermediul mecanismelor legitime (Hellman, Jones și Kaufmann, 2000).

În cazurile înregistrate de experții naționali din Georgia, anumite etape ale procesului de recrutare a profesorilor pot deveni ținta influenței improprie, și anume etapa de selectare a candidaților după prima rundă, când doritorii de a ocupa un post și-au prezentat formularele, și etapa alegerii finale a candidatului care va fi angajat.

Citatul 14: "Am primit mai multe sunete de telefon. Am primit și o scrisoare de recomandare din partea primăriei. Și de la minister mi-au telefonat. Colegii mi-au povestit apoi că li s-a întâmplat același lucru". (Un director de școală, Georgia)

Și în acest caz nu avem date exacte despre răspândirea acestei manifestări a favoritismului – nimeni nu le-a documentat. Însă mărturiile participanților la focus-grupuri (a se vedea, de exemplu, Citatul 14) sugerează că și această practică ar putea fi destul de obișnuită.

Vulnerabilitățile de politici educaționale, care generează favoritismul

Rapoartele naționale din cele patru țări confirmă una din principalele constatări ale cercetării INTES către momentul de față, și anume faptul că comportamentele ilicite în învățământ pot fi conectate, de regulă, cu punctele slabe de politici și practici educaționale. Cum notează raportul național pentru Georgia, "(...) factorii cei mai importanți [care încurajează încălcările de integritate] sunt planificarea și implementarea neadecvată a politicilor educaționale. Situația este agravată de schimbările tot mai rapide și lipsa unei monitorizări regulate".

Aceste defecte ale politicilor creează vulnerabilități de integritate, încurajând neîncrederea actorilor educaționali în capacitatea școlilor și a universităților de a le realiza așteptările în moduri legitime (Milovanovitch, 2020). Deși au itinerare de dezvoltare și adoptă soluții politice diferite, se pare că Moldova și Georgia au în comun o serie de asemenea defecte în politicile legate de profesori sub aspectul angajării, promovării și concedierii. Unele există de mult și, probabil, nu au fost niciodată abordate adecvat, iar altele par să fi fost provocate de schimbările recente de politici, cum vom discuta mai detaliat în Capitolul 3.

Deficitul de profesori cauzat de lacunele de planificare și condițiile de muncă neatrăgătoare

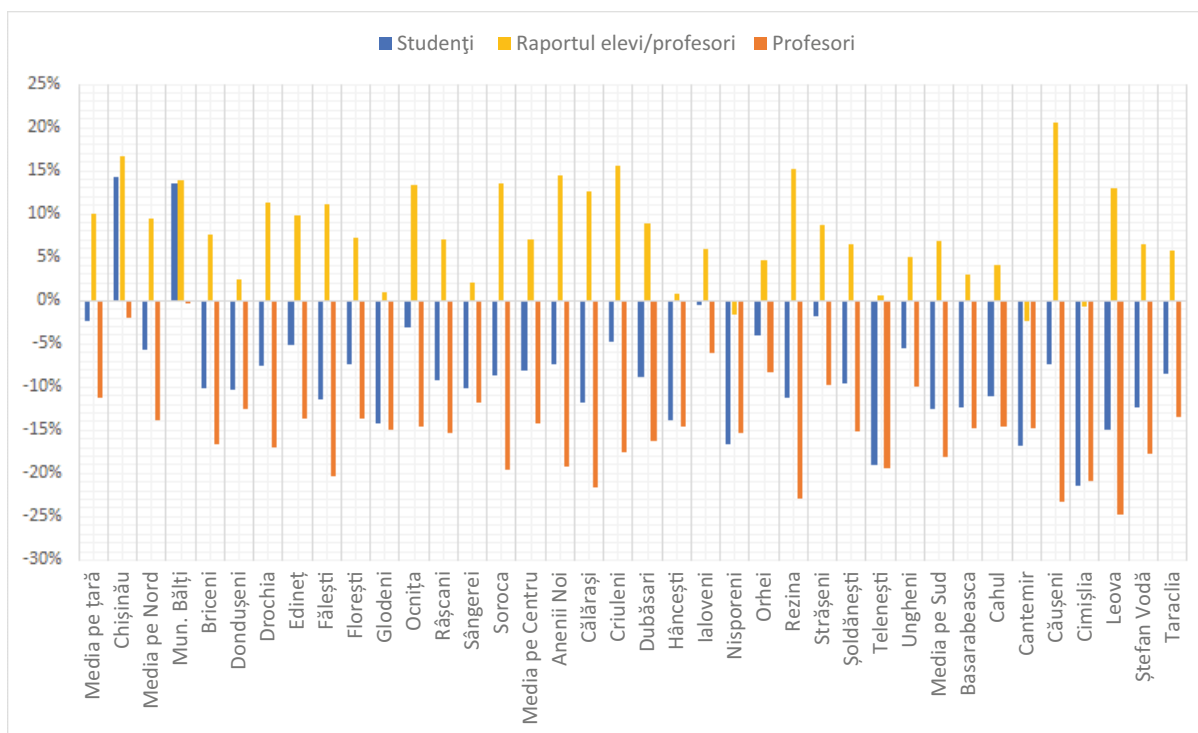
Deficitul de cadre didactice este o sursă majoră a vulnerabilităților de integritate în ambele țări. Din această cauză mulți directori de școală se văd nevoiți să ocolească sau să încalce regulile de recrutare – de exemplu, neglijând cerințele minime de calificare pentru un post de profesor pentru a suplini posturile vacante și a nu permite destrămarea activității didactice din școlile lor.

Deficitul se datorează în parte lipsei istorice de echilibru în distribuirea angajaților în sistemul de învățământ. De exemplu, în Moldova școlile primare și îndeosebi cele secundare se confruntă cu un deficit de cadre didactice care, în multe cazuri, se explică prin amplasarea geografică a localității. Or, conform raportului național, școlile din mediul rural și din localitățile

dezavantajate suferă deosebit de mult de pe urma lipsei de profesori, căci majoritatea absolvenților calificați preferă să se angajeze la oraș. Pe de altă parte, și în școlile urbane se notează o insuficiență a profesorilor, deși una mai puțin pronunțată. Ea se explică preponderent prin influxul elevilor din mediul rural în școlile urbane.

Datele acumulate confirmă aceste observații. În toate raioanele și localitățile din Moldova, cu excepția raioanelor Nisporeni, Cantemir și Cimișlia, acest fapt a rezultat în creșterea raportului de elevi/pedagogi începând cu anul 2014. În unele cazuri, creșterea este una considerabilă – de exemplu, în raionul Căușeni (20%), mun. Chișinău (16,6%), raionul Criuleni (15,5%), raionul Rezina (15,2%) etc. (Figura 2.3).

Figura 2.3. Raportul elevi/profesori, numărul de elevi și numărul de profesori: schimbări procentuale între 2014 și 2019, pe raioane.



Sursa: calculele echipei de experți, efectuate în baza datelor Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova (Biroul Național de Statistică, 2020).

La rădăcina problemei se află lacunele de distribuire a profesorilor în sistemul de învățământ și în planificarea rețelei de școli, care nu par să se coreleze cu evoluția demografică. Raportul național observă că, deși numărul elevilor din mediul urban îl depășește pe cel al elevilor de la țară, numărul școlilor rurale continuă să fie de trei ori mai mare decât numărul școlilor de la oraș.

Conform informației prezentate în raportul național pentru Moldova, deficitul de profesori depinde nu numai de amplasarea școlilor, ci și de disciplinele predate. Unele discipline sunt mai afectate de criza de profesori decât altele; în consecință, circa 10% din profesorii din Moldova sunt nevoiți să predea, concomitent, două sau mai multe discipline, ceea ce le permite directorilor să soluționeze problema, angajând persoane apropiate, care nu posedă calificarea necesară (a se vedea secțiunea de mai sus, dedicată manifestărilor favoritismului).

Este regretabil că datele statistice oficiale despre învățământul din Georgia nu sunt la fel de amănunțite. Totuși experții naționali descriu o situație similară – deficitul de cadre didactice există, uneori fiind admis, alteori camuflat. Prin aceasta se explică, într-o anumită măsură, logica pe care se bazează deciziile problematice de angajare pe care le-am descris mai sus, îndeosebi cele ce au avut loc înainte de reforma procedurii de recrutare.

Citatul 15: "Datorită specificului sistemului educațional georgian, până la 70% din școli sunt școli mici. Pe de o parte, avem un surplus de cadre didactice, în general, însă, pe de altă parte, în anumite regiuni (distribuție geografică neomogenă) și la anumite discipline există un deficit de profesori. Raportul elevi/profesori variază masiv în dependență de amplasarea școlii, tipul ei și numărul elevilor care o frecventează. Deficitul este agravat de faptul că un număr mare de profesori sunt aproape de vârsta pensionării". (Raportul național INTES pentru Georgia)

O cauză importantă a deficitului profesorilor noi în ambele țări este atractivitatea joasă a profesiei. Studiile naționale sugerează că, în ambele țări, condițiile de lucru pentru cadrele didactice denotă o serie de trăsături specifice locurilor de muncă precare, precum salariile mici și o oarecare lipsă de siguranță a angajatului (riscul rezilierii contractului de muncă), care au un impact și asupra integrității deciziilor de angajare.

Boxa 2.1. Elementele-cheie ale locurilor de muncă precare

"Locurile de muncă precare pot avea o formă diferită, în dependență de țară, regiune și structura economică și socială a sistemelor politice și a piețelor muncii. De aceea în anumite contexte naționale au apărut mai mulți termeni, precum munca contingentă, atipică sau nonstandard. Deși munca precară are, astfel, denumiri diferite, specifice anumitor contexte, se pot identifica și unele caracteristici comune (...), care îi vizează pe majoritatea lucrătorilor afectați grav de circumstanțele precare de muncă".

Acestea pot fi grupate în două categorii de acorduri în bază de contract, caracterizate prin patru condiții precare de muncă.

Acorduri în bază de contract: durata limitată a contractului (cu termen fix, cu termen scurt, temporar, sezonier, cu ziua, ocazional); natura relației de angajare (relații triunghiulare și deghizate, munca pe cont propriu deghizată, subcontractarea, contractele cu agenții).

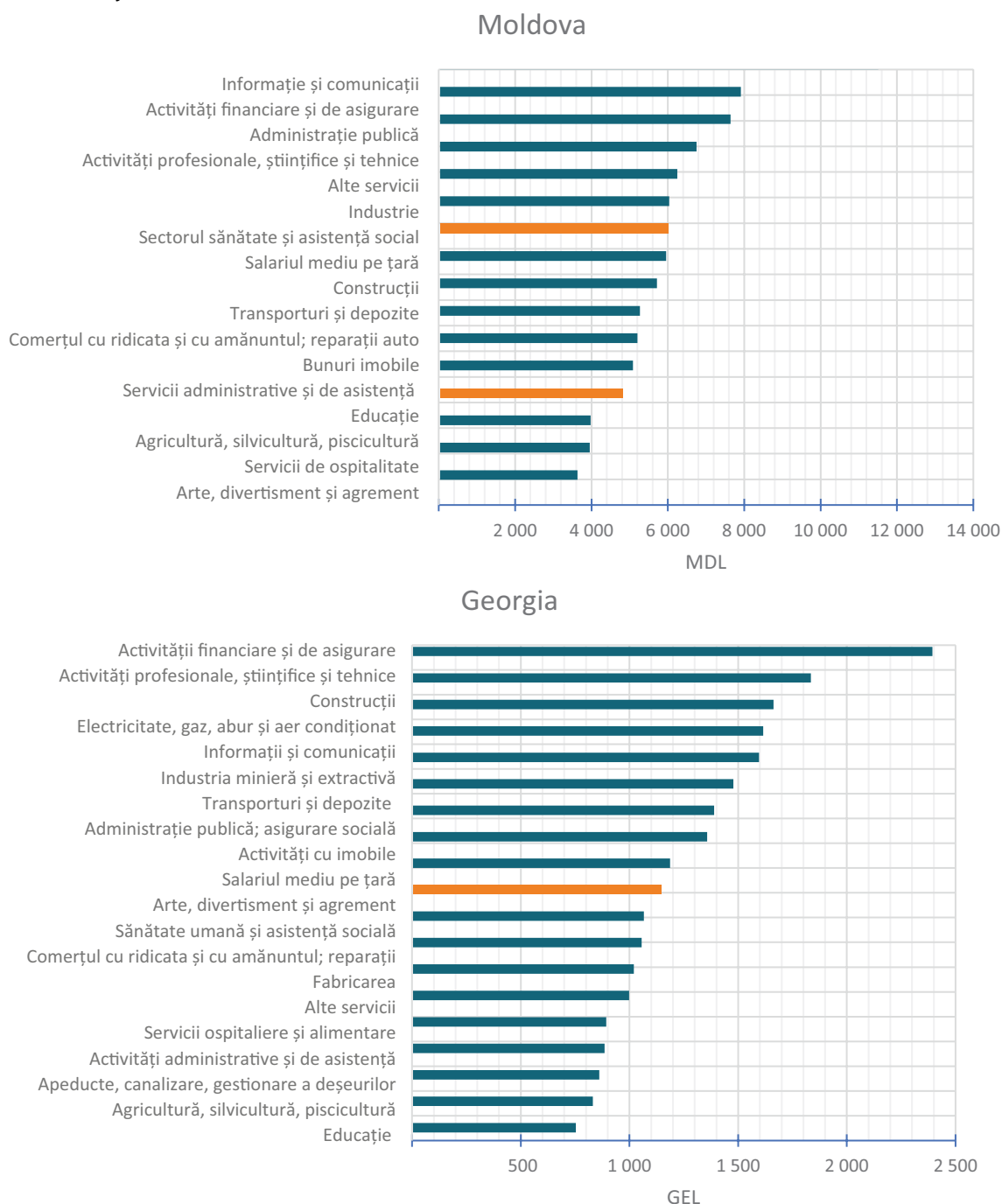
Condiții precare: salarii mici; protecție slabă de concediere; lipsa accesului la asistență socială și beneficiile asociate, în mod normal, cu angajarea standard cu normă deplină și lipsa accesului sau accesul limitat al lucrătorilor la exersarea drepturilor lor la locul de muncă.

Sursa: ILO, 2011.

De exemplu, în Georgia salariul mediu din învățământ este cel mai jos din toate sectoarele economiei (Figura 2.4) și, până la campania recentă de pensionare, mulți profesori nu puteau munci decât pe o parte de normă didactică, corpul didactic fiind supradimensionat, ceea ce limita accesul majorității profesorilor la angajarea pe o normă deplină și un salariu mai decent. Și în Republica Moldova salariile în învățământ – îndeosebi în școli – sunt printre cele mai joase din toate sectoarele și se situează cu mult sub salariul mediu pe țară.

Citatul 16: "Majoritatea cazurilor de corupție au loc din cauza salariilor joase în sistemul de învățământ, dar și fiindcă liderii doresc să-și demonstreze autoritatea asupra subalternilor sau să-i promoveze pe cei loiali". (Participant la focus-grup, Moldova)

Figura 2.4. Câștigul mediu lunar pe sector economic în Moldova (2017) și Georgia (2018), în valuta națională



Surse: Moldova – Biroul Național de Statistică; Georgia: Biroul Național de Statistică.

Alături de salariile mici, un alt factor sunt și condițiile proaste de lucru, îndeosebi în mediul rural. De exemplu, raportul național pentru Moldova notează că "în medie, 73% din bugetul total al unei școli îl constituie salariile", școlii rămânându-i doar 27% din buget pentru dezvoltarea mediului școlar de învățare și lucru. Raportul mai subliniază că acest fapt are un impact negativ asupra mediului educațional în școli, scăzând atractivitatea profesiei de pedagog. La rândul său, aceasta provoacă deficitul de candidați calificați, oferindu-le școlilor un pretext pentru a angaja rude și prieteni care vor suplini posturile vacante. Și participanții la discuțiile focus-grup din Moldova au semnalat că este o problemă răspândită.

Citatul 17: *“Directorii care își doresc să angajeze cei mai buni specialiști anunță public posturile vacante, însă școlile municipale au șanse mai bune de a obține acești candidați. În școlile rurale (...) administrația se bucură, dacă poate angaja măcar vreun doritor, deci nu mai poate fi vorba de concurs”. (Un participant la focus-grup, Moldova)*

Constatarea că salariile cadrelor didactice din ambele țări sunt joase nu este nouă. Mai trebuie menționat că, printre posibilele măsuri de politici educaționale, sporirea salariului profesorilor este, de regulă, cea mai costisitoare și, frecvent, cea mai puțin fezabilă dintre măsurile disponibile organelor responsabile. Rămâne și întrebarea dacă mărirea salariilor în sine ar fi suficientă pentru a remedia deficitul de profesori, care provoacă riscurile de integritate descrise în capitolul de față.

O problemă mai importantă și – posibil – una cu soluții mai puțin costisitoare este absența unor scheme efective pentru a-i încuraja pe candidați să caute și să accepte posturi la școlile rurale. E evidentă și existența unor probleme legate de planificarea rețelei de școli, care nu este corelată cu cererea demografică. În ambele țări acești factori se pretează unei soluții imediate sub aspect de politici relevante. Georgia a adoptat deja o serie de măsuri în acest sens – de exemplu, există proiecte care le oferă un supliment la salariu candidaților calificați ce acceptă posturi de profesori în școli rurale – însă e nevoie de mai multe acțiuni în aceeași direcție, la nivel de sistem.

Deficiențe ale procedurilor de recrutare și angajare

Cerințe procedurale absente sau impracticabile

Un alt punct slab al politicilor la etapa accesării profesiei de pedagog în ambele țări, care încurajează favoritismul, este absența unor proceduri de recrutare a profesorilor sau prezența unei proceduri impracticabile. Această deficiență împiedică respectarea regulilor și permite exersarea diferitor forme de influență improprie asupra deciziilor de angajare.

De exemplu, raportul național din Moldova descrie situația în care concursurile pentru ocuparea posturilor vacante de profesori au loc în absența unei proceduri definite. Toate deciziile în acest sens rămân la discreția directorilor de școală, care, la rândul lor, pot fi influențați din afară. Deși Codul educației stipulează că posturile vacante se ocupă prin concurs, conform unei metodologii aprobate de Ministerul Educației,² autoritățile încă nu au elaborat o asemenea metodologie; de fapt, raportul național observă că metodologia se află pe lista de așteptare deja de câțiva ani. În absența acesteia, directorii au libertatea de a aplica propria abordare la selectarea candidaților și de a lua decizii cu sau fără utilizarea unei proceduri formale de recrutare.

Pe de altă parte, reforma recentă a procedurii de angajare în Georgia include reguli și pași concreți, care trebuie urmați în procesul de recrutare. Însă majoritatea școlilor au constatat că este imposibil să respecte limitele de timp pentru fiecare pas, ceea ce le-a oferit pretextul pentru a ignora aceste reguli – uneori intenționat și spre beneficiul unor candidați favorizați.

Citatul 18: *“În anul 2019 guvernul Georgiei le-a oferit profesorilor care au atins vârsta pensionării opțiunea de a se pensiona și a primi o sumă echivalentă cu două salarii anuale drept recompensă. Drept urmare, în jur de 6000 de profesori s-au pensionat, creând numeroase posturi vacante în școli.*

2 Articolul 54 din Codul educației al Republicii Moldova, nr. 152 din 14.07.2014.

Centrul Național pentru Dezvoltarea Profesională a Cadrelor Didactice a indicat datele când anunțurile despre posturi vacante urmau să fie afișate pe un site web special, însă termenii-limită de afișare și de prezentare a candidaturilor erau foarte restrânși. Școlilor le venea greu să implementeze corect procedura de recrutare și să găsească candidați potriviți. (...) Mai mulți profesori au remarcat că a creat probleme și faptul că atât de multe anunțuri despre posturi vacante fuseseră afișate concomitent”. (Raportul național INTES pentru Georgia)

De vreme ce un sfert din posturi erau ocupate de persoane care trecuseră de vârsta pensionării, campania de pensionare le-a motivat pe majoritatea dintre ele să se pensioneze, deschizând un număr neobișnuit de mare de posturi vacante – toate concomitent și cu puțin timp înainte de începutul anului școlar. Cum se menționează în Citatul 18, majoritatea școlilor rurale s-au pomenit, brusc, în situația când aveau un deficit de cadre greu de soluționat, ceea ce a forțat autoritățile să legitimizeze practica de angajare a candidaților insuficient de calificați în calitate de profesori.

Această situație s-a dovedit dificilă și pentru candidații la posturile vacante, sporind nivelul de stres și limitând capacitatea lor de a se prezenta la interviuri, a se pregăti adecvat și a sosi la timp pentru interviuri. În fine, rezultatul, după expresia experților naționali, "a creat haos și incomodități", forțându-i pe directori să angajeze candidații disponibili în loc de candidații care s-ar fi potrivit cel mai bine pentru posturile în cauză.

Citatul 19: *"Am fost invitată la interviu de către trei școli diferite concomitent. Nu m-am putut prezenta la fiecare". (Un candidat la postul de profesor)*

Citatul 20: *"Am angajat pe cineva, pur și simplu pentru ca elevii să facă lecții. Am făcut aceasta pentru fizică și educația fizică. Am invitat la interviu cinci candidați, însă a venit doar unul. N-am avut alte opțiuni". (Un director de școală)*

Criteria și proceduri de recrutare neadecvate

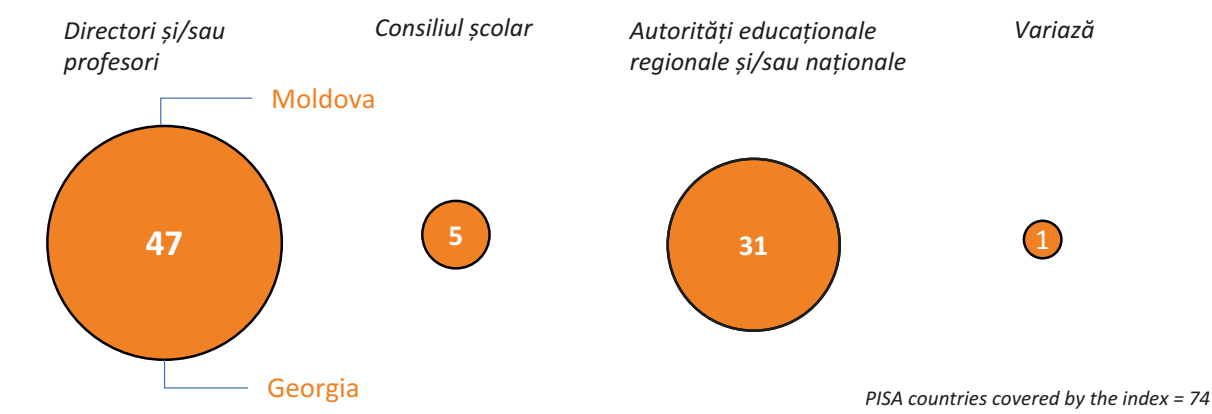
Conform legislației în vigoare din ambele țări, furnizorilor de servicii educaționale le revine autoritatea de a angaja profesori în conformitate cu politica de stat în acest sens. În ambele țări se stipulează că selectarea candidaților se face prin concurs și se soldează cu angajarea candidatului de către directorul școlii printr-un contract, conform actelor normative. Directorii de școală sunt responsabili și de concedierea profesorilor.

Georgia și Moldova nu reprezintă niște exemple izolate de abordare descentralizată față de recrutarea profesorilor. În unele țări (Singapore, Franța, Spania, Japonia, Italia etc.) această responsabilitate le revine organelor administrative (centrale, regionale sau locale) relevante, care angajează profesori și numesc directori de școală. În alte țări această sarcină le revine managerilor și/sau profesioniștilor angajați la instituțiile de învățământ. În anul 2015, ultimul an pentru care avem date la acest subiect, în 47 din cele 74 de țări și economii participante la PISA un număr egal cu sau mai mare de 50% din elevi frecventau școli directorii cărora au comunicat că responsabilitatea de a selecta candidați pentru posturile vacante de profesori le revine lor și/sau colectivului de pedagogi, cum este cazul și în Georgia și Moldova. În 37 din aceste țări și economii (inclusiv Georgia și Moldova) directorii aveau și prerogativa de a concedia profesori (Figura 2.5).

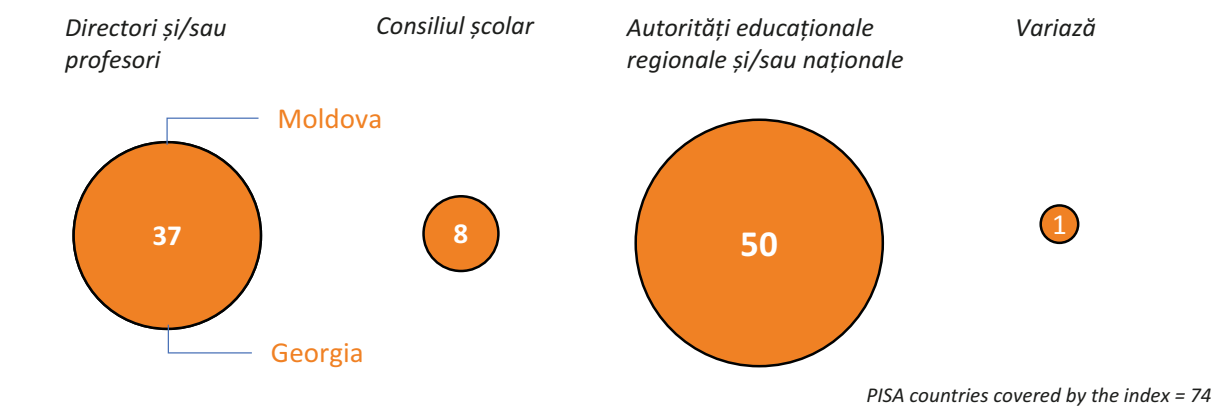
Figura 2.5. Indicele OCDE PISA al autonomiei școlare versus alocarea de resurse: distribuirea responsabilității pentru selectarea candidaților și pentru concedierea profesorilor în unele țări.

Numărul țărilor și economiilor participante la PISA 2015, în care un număr egal cu sau mai mare de 50% din elevi frecventau școli directorii cărora au comunicat că numai "autoritățile educaționale regionale și/sau naționale", "directorii și profesorii" sau numai "consiliile școlare" au responsabilitatea de a selecta candidații pentru posturile vacante de cadre didactice și de a concedia profesori. Țările în care nu predomină niciunul din aceste modele de distribuire a responsabilității sunt grupate sub "Variază".

Selectarea candidaților pentru angajare



Concedierea profesorilor



Notă: După caz, nivelul de responsabilitate a școlilor la alocarea resurselor în fiecare țară ar putea să nu se preteze comparației cu alte țări. Răspunsurile pot depinde de modul în care directorii au interpretat întrebările. (OCDE, 2013)

Sursa informațiilor: baza de date OCDE PISA 2015, Tabelul II 4.1 "Responsabilitățile de administrare a școlilor".

În toate țările unde recrutarea profesorilor este descentralizată (despre care dispunem de informații), directorii de școală își iau deciziile în baza unor proceduri amănunțite de recrutare și criterii detaliate de selecție; tot prin prisma acestora își pot motiva alegerea în fața consiliilor școlare și a autorităților educaționale regionale și naționale. Acest fapt permite urmărirea de-

ciziilor și responsabilizarea factorilor de decizie. În multe alte țări la baza selecției candidaților stă un examen susținut de toți doritorii de a ocupa postul vacant. Aceste rezultate, precum și alte criterii – interviurile, calificarea academică etc. – sunt folosite pentru a întocmi, cu toată transparența, un clasament al candidaților pentru post, din care vor fi selectați cei cărora li se va face oferta de angajare (OCDE, 2005b).

Deși, formal, angajarea profesorilor în Moldova se face în bază de concurs, în realitate candidații nu sunt supuși testării; școlile care au posturi vacante de profesori nu sunt obligate să afișeze clasamentul candidaților. Este o consecință directă a regulamentelor procedurale și de selecție, prea generale pentru a ghida spre o abordare mai minuțioasă a selecției candidaților, ceea ce facilitează judecata arbitrară din partea persoanelor care aleg candidații pentru angajare. Mai exact, cerințele stipulate de documentele normative se limitează la descrierea calificării academice formale pe care trebuie să o posede candidații la post.

Boxa 2.2. Recrutarea profesorilor în Danemarca

Profesorii care activează în sectorul public sunt salariați ai municipalităților, cărora le revine și recrutarea lor. Însă, în urma descentralizării sporite a luării de decizii, multe municipalități le-au delegat școlilor responsabilitatea de a numi profesori în posturile vacante – după caz, fie toți profesorii, fie doar aceia cu contracte cu termen fix.

Pentru a obține un post de profesor în Danemarca, doritorii trebuie să posede o calificare recunoscută – de regulă, diplomă cu profil pedagogic sau o calificare din străinătate de nivel echivalent. Printre alte cerințe se numără o bună cunoaștere a limbii daneze și un rezultat satisfăcător al verificării cazierului judiciar. Fiind responsabilitatea directorilor de școală, recrutarea și angajarea cadrelor didactice se desfășoară în contextul unui concurs deschis.

La nivel de școală este numită o comisie de selecție, care examinează formularele candidaților la posturile vacante. Din comisie fac parte directorul școlii și reprezentanții sindicatului și ai părinților din consiliul administrativ al școlii. Comisia alege câțiva candidați, conduce interviurile de angajare și evaluează calificările candidaților, după care consiliul administrativ sau directorul adoptă o decizie și expediază recomandarea persoanei din fruntea administrației municipale (dacă școala nu deține dreptul de a numi profesori singură). Se așteaptă ca fiecare candidat să se fi familiarizat în prealabil cu valorile și profilul școlii. Mulți directori se așteaptă și ca fiecare candidat să viziteze școala înainte de a-și expedia formularul.

Sursa: OCDE, 2005b, p. 152; OCDE, 2011, p. 85.

În anul 2019 autoritățile din Georgia au coborât nivelul cerințelor față de calificarea minimă a candidaților, făcându-le și mai generale și permițând astfel ca la posturile de profesori să aplice persoanele cu studii superioare în orice domeniu. Raportul național notează că acest amendament "a simplificat considerabil chiar și cerințele față de cadre didactice de până la 2015, când cerințele de calificare și standardele profesionale fuseseră revizuite". Cum am remarcat și mai sus, și în Moldova responsabilitatea de a selecta candidații și a-i angaja le revine directorilor de școală – însă fără ca aceștia să posede indicații concrete privind criteriile care trebuie luate în seamă, pe lângă diplomele și certificatele academice ale candidaților.

Deși sunt, fără îndoială, importante, asemenea criterii generice nu sunt, singure, suficiente pentru a ghida directorii către identificarea celor mai buni candidați la posturile de profesori. Dacă privim din perspectiva integrității, atunci absența mai multor detalii atât în procedura de recrutare, cât și în criteriile pe care se bazează aceasta, împreună cu autonomia deplină a directorilor de școală de a angaja și a concedia profesori expun, în ambele țări, aceste operațiuni la

o abordare arbitrară și la abuzul prin favoritism. Se deschid oportunități pentru implicarea unor considerente alternative, subminând chiar și valoarea și vizibilitatea deciziilor pe care unii directori, care au decis să-și păstreze integritatea profesională, le-au luat exclusiv în bază de merit.

Favoritismul nu este definit adecvat ca o încălcare în domeniul educației

Două instrumente anticorupție internaționale majore – Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției (UNCAC) și Convenția Penală privind corupția – sugerează (iar în unele cazuri cer) ca statele semnatare să ia măsurile necesare pentru a incrimina un spectru larg de acte de corupție (OCDE, 2008).

Favoritismul sub toate formele face parte din categoria "abuzului de funcție sau de post" intenționat. Definiția relevantă din UNCAC este: "faptul (...) de a îndeplini ori de a se abține să îndeplinească, în exercițiul funcțiilor sale, un act cu încălcarea legii, cu scopul de a obține un folos necuvenit pentru sine sau pentru altă persoană sau entitate" (UNCAC, art. 19). Recomandările tehnice de conformare la UNCAC și Convenția Penală privind corupția sugerează ca statele să adopte o descriere generală a acestei încălcări, anexând la ea o listă mai detaliată de acțiuni concrete care corespund acestei descrieri (UNODC, 2009).

Legea Georgiei cu privire la funcționarii publici conține o serie de prevederi referitoare la conflictul de interese și tranzacțiile la care participă rudele funcționarilor publici.³ Și legislația anticorupție din Republica Moldova conține prevederi similare – Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției,⁴ Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public,⁵ precum și Strategia națională de prevenire și combatere a corupției.

S-ar părea că reprezentanții autorităților educaționale naționale și regionale sunt și ei vizați de prevederile acestor legi cu privire la abuzul de autoritate și conflictul de interese. Însă atât în Moldova, cât și în Georgia directorii de școală sunt angajați ai sectorului public, dar nu și funcționari publici. De aceea nu este tocmai clar dacă aceste prevederi se referă la dâșii. Deși există reguli specifice sectorului educație – coduri de conduită, standarde profesionale – ele nu se ocupă de încălcările de integritate și nu definesc clar sancțiunile/consecințele acestor încălcări.

Acest fapt reprezintă, desigur, o problemă considerabilă. În ambele țări directorii de școală joacă un rol important, atât la nivel oficial, cât și neoficial, în deciziile legate de cadre și se pot vedea motivați să încline aceste decizii în favoarea candidaților proprii (rude, persoane pe care "le cunosc de mai înainte" etc.), cum am arătat mai sus.

Ar beneficia Georgia și Moldova, dacă ar defini în legislația corespunzătoare favoritismul în domeniul educației într-un mod mai exact, mai specific sectorului și mai concret decât este cazul la moment? Foarte probabil. Or, în ambele țări favoritismul este o problemă suficient de serioasă pentru a merita o atenție mai specifică din partea legislativului. Mai mult, și din considerente de răspundere financiară și de respectare a regulilor este important a se asigura că recrutarea cadrelor didactice are loc în bază de merit și se desfășoară cu transparența de rigoare. La fel, efectul pozitiv al unor remedii tehnice precum optimizarea procedurilor de

3 A se vedea, de exemplu, Legea privind funcționarii publici, art. 61 sau 66.

4 Legea nr. 90 din 25.04.2008..

5 Legea nr. 158 din 4.07.2008.

recrutare și a criteriilor de selecție poate fi sporit considerabil în cazul definirii clare a urmărilor administrative și penale cu care se va solda nerespectarea acestora.

Directivele internaționale pentru abordarea acestei misiuni sunt extrem de limitate. Către momentul de față nu există încă norme sau recomandări adoptate la nivel internațional cu privire la practicile corupte din domeniul educației, pe care statele ar trebui să le definească drept încălcări de ordin penal sau altfel. Studiile juridice în această direcție sunt și ele puține, aproape lipsind cu desăvârșire (Milovanovitch, *Fighting Corruption in Education: A Call for Sector Integrity Standards*, 2013). Ar putea fi de ajutor exemplul țărilor care au elaborat liste mai complete de încălcări specifice din categoria "abuzul de funcție" în sectorul public, însă asemenea exemple sunt rare. Totuși, țările care au întocmit asemenea liste le-au făcut destul de extinse. Pe lângă favoritism, sunt menționate, de regulă, definițiile și măsurile împotriva mitei, împiedicării implementării legii, delapidării de fonduri, manifestării ilegale a intereselor, încălcării obligației de a păstra taina, lipsei măsurilor sau a refuzului de a lua măsuri în limita temporală prescrisă de lege etc. (OCDE, 2005a).

Unele soluții aplicate de aceste țări ar putea contribui la definirea favoritismului ca o încălcare la nivel de sector în Georgia și Moldova. De exemplu, Franța se evidențiază ca una din țările care, pe de o parte, practică adoptarea extrem de centralizată a deciziilor de angajare în învățământul preuniversitar, iar pe de altă parte practică criminalizarea diferențiată și sancționarea strictă a practicilor corupte în sectorul public, inclusiv a favoritismului (Boxa 2.3) (OCDE, 2005a).

Boxa 2.3. Criminalizarea încălcărilor, inclusiv a favoritismului, în sectorul public din Franța

Codul penal al Franței menționează patru tipuri de infracțiuni de acest tip: extorsiunea (art. 432-10), corupția pasivă și traficul de influență (grupate sub art. 432-11), abuzul de post (délit d'ingérence) și avantajarea ilegală (prise illégales d'intérêt) (art. 432-12 și 13); favoritismul (art. 432-14). Infracțiunea "favoritism" a fost formulată în 1991 și precizată în 1993.

O listă a sancțiunilor disciplinare și administrative pentru aceste infracțiuni poate fi găsită în Secțiunea 66 a Actului nr. 84-16 din 11 ianuarie 1984. Sancțiunile se clasifică în patru categorii: 1) avertisment și mustrare; 2) eliminarea de pe listele de promovare în funcție, coborârea în funcție, suspendarea temporară, transferul; 3) suspendarea din funcție; 4) pensionarea înainte de termen sau concedierea din sectorul public. Definițiile rigide și penalitățile aplicate s-au dovedit a fi extrem de efective, curățând sectoarele care se aflau în pericol de favoritism și se opuneau schimbării – de exemplu, sectorul achiziției publice.

Componența organelor de control este și ea un factor important, care garantează independența membrilor și încrederea publică. Modelul francez de recrutare a funcționarilor publici superiori în bază de concurs – fără favoritism sau nepotism – și de asigurare a securității condițiilor de lucru – posturi garantate și niveluri salariale – i-a eliberat în mare măsură de presiunea politică. Alături de ideea de serviciu public, promovată de cele mai proeminente instituții de învățământ superior, prin aceasta se explică faptul că majoritatea organelor de control, constituite din funcționari publici superiori, activează cu succes. Numai presiunea din partea ierarhiei administrative, frecvent și ea supusă presiunii politice, poate afecta într-o anumită măsură independența funcționarilor publici care lucrează într-o structură ierarhică.

În anul 1993 Franța a creat și un Serviciu Central de Prevenire a Corupției (SCPC). Este un serviciu interministerial, responsabil în fața Ministerului Justiției, care centralizează informația necesară pentru a detecta și a preveni încălcările ce presupun corupția activă și pasivă, coruperea managerilor sau a angajaților companiilor private, avantajarea ilegală, extorcerea, favoritismul și traficul de influență.

Lipsa de încredere în calificarea oficială a candidaților la posturile de profesori

Formal, s-ar părea că nici Georgia, nici Moldova nu au probleme în ceea ce privește profesorii necalificați sau care nu își îndeplinesc adecvat funcția. Statistica oficială arată că procentul de cadre didactice cu studii relevante este de 95% în Georgia și, respectiv, 98% în Moldova,⁶ iar cei care se lansează în profesie sunt recrutați dintr-un număr mare de candidați cu studii completate (de licență sau de masterat). Profesorii care deja activează trec prin evaluări de performanță/atestări regulate și aparent stricte, care, în măsura în care a putut constata echipa internațională de experți, rareori rezultă în coborârea în grad/funcție sau concedierea din motiv de lucru nesatisfăcător.

Însă, în același timp, atât raportul național, cât și sursele externe arată că în ambele țări directorii de școli – și școli de elită, și școli ordinare – contează preponderent pe cunoașterea anterioară, neoficială a candidaților atunci când aleg persoanele pe care urmează să le recomande pentru angajare. Este un mediu în care câteva cuvinte din partea unui coleg-director, faptul că acest candidat aparține unei familii de profesori sau unui anumit partid politic și/sau experiența altei școli de colaborare cu candidatul reprezintă o garanție mai solidă a calității acestuia decât diplomele sau alte dovezi formale de succese academice și de serviciu.

Asemenea tendințe arată că s-ar putea să existe problema credibilității dovezilor formale de calificare a profesorilor și candidaților la posturi de profesori – de aceea încrederea în documentele oficiale este înlocuită prin dovezi neformale, bazate pe cunoștințe private. Din acest punct de vedere favoritismul devine nu doar un mod de a face rost de un post de muncă din contul altcuiva sau de a investi în favoruri reciproce pentru viitor: este un remediu efectiv pentru deficiențele de asigurare a calității predării și a pregătirii pedagogilor. Relația dintre încredere și favoritism nu a fost deocamdată cercetată, însă considerăm că ar merita o atenție specială, fiind, probabil, unul din factorii care declanșează favoritismul.

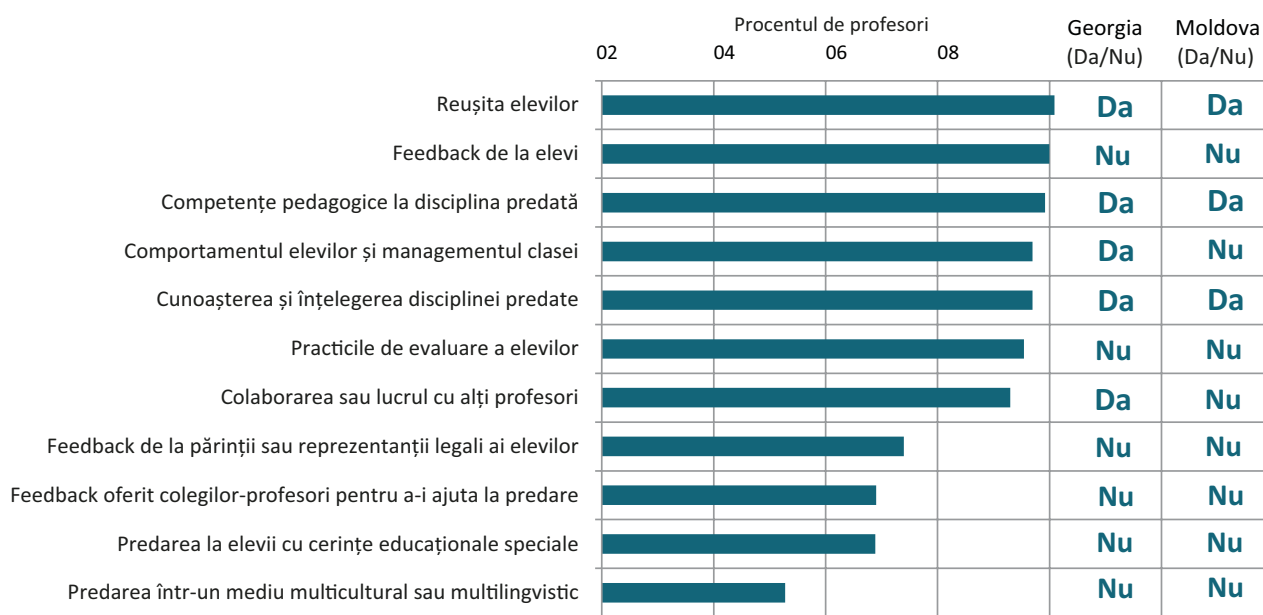
De exemplu, lipsa încrederii în calificarea academică a absolvenților profilului pedagogic ar putea reflecta prezența unei probleme mai largi a calității. Și în Moldova, și în Georgia universitățile și facultățile lor se deosebesc considerabil sub aspectul reputației academice, al standardelor de calitate, al prestigiului și al dimensiunii, însă au un lucru în comun – majoritatea oferă și cursuri de pedagogie. Aceasta înseamnă că posesorii aceleiași calificări de pedagog pot fi absolvenți ai unor universități cu niveluri diferite de pregătire – unele fiind chiar nesatisfăcătoare – cum sugerează anumite studii (Banca Mondială, 2015; OCDE, 2019). Bineînțeles, în acest caz școlile ca potențiali angajatori pot avea mai puțină încredere în aceste calificări.

Mai puțin evident este răspunsul la întrebarea de ce atunci evaluarea performanței profesorilor nu se folosește în calitate de principala sursă de orientare la recrutarea acestora. Ne-am fi putut aștepta ca rapoartele de performanță să aibă un rol mai proeminent în acest sens, având în vedere terenul vast acoperit de evaluările performanței: competențele pedagogice ale profesorilor, cunoștințele lor la disciplina predată, calitatea rezultatelor învățării elevilor, practicile evaluative, abilitățile de management al clasei, aptitudinile metodice etc. Deși diapazonul aspectelor evaluate nu e la fel de larg ca în țările OCDE, totuși s-ar părea că este suficient de larg pentru a produce o imagine credibilă și cuprinzătoare a competențelor și calității profesorului. Aceste aspecte (mai ales în Georgia) coincid și cu multe dintre cele despre

⁶ Surse: UNESCO UIS și baza de date a indicatorilor de dezvoltare a Băncii Mondiale. Datele pentru Moldova sunt din 2018, iar pentru Georgia – din 2009 (ultimul an pentru care există date).

care s-a anunțat că vor fi supuse analizei în cazul majorității profesorilor din țările incluse în Studiul Internațional al OCDE de Predare și Învățare (TALIS) (figura 2.6).

Figura 2.6. Aspectele elucidate în feedbackul primit de profesori în cadrul evaluării în țările discutate: Georgia și Moldova



Note:

1. Procentul profesorilor de la treapta secundară superioară, care au raportat că feedbackul primit de ei a elucidat următoarele aspecte, dându-le o importanță "moderată" sau "înantă". Definim feedbackul, pe larg, ca orice comunicare a rezultatelor trecerii în revistă a muncii unei persoane, deseori cu scopul de a evidenția performanța înaltă sau de a identifica domeniile care necesită dezvoltare. Feedbackul poate fi comunicat formal sau neformal, de către colegii-profesori, inspec-tori din exterior, manageri școlari sau un grup de evaluatori (OCDE, 2013).
2. Informația ce ține de Moldova și Georgia este aproximativă, determinată conform prevederilor legislației relevante și prezentată în format binar.

Sursa datelor și a informației: OCDE, 2014; Banca Mondială, 2015; OCDE, 2019.

O posibilă explicație a valorii pragmatice limitate a acestor rapoarte este destinația lor redusă, care derivă din menirea generală a atestării ca unica formă de evaluare regulată, înregistrată a profesorilor în ambele țări, și anume de a verifica dacă profesorii corespund postului ocupat, a le confirma categoria profesională și a determina dacă ei pot avansa la o categorie mai înaltă. Este un tip de evaluare strict sumativ, care îi verifică pe profesori, evaluându-i față de standardele de predare și asociind rezultatele cu consecințe pentru carierele lor (OCDE, 2013, p. 281). În esență, în pofida informațiilor diversificate despre activitatea didactică, pe care asemenea evaluări le-ar putea colecta, ele nu sunt utilizate decât în calitate de instrument de control administrativ și de luare a deciziilor, nu pentru gestionarea cadrelor. În plus, în ambele țări această evaluare nu are loc decât o dată la cinci ani – un interval care s-ar putea să fie prea rar pentru o utilizare mai diferențiată, formativă a rezultatelor evaluării (Figura 2.7).

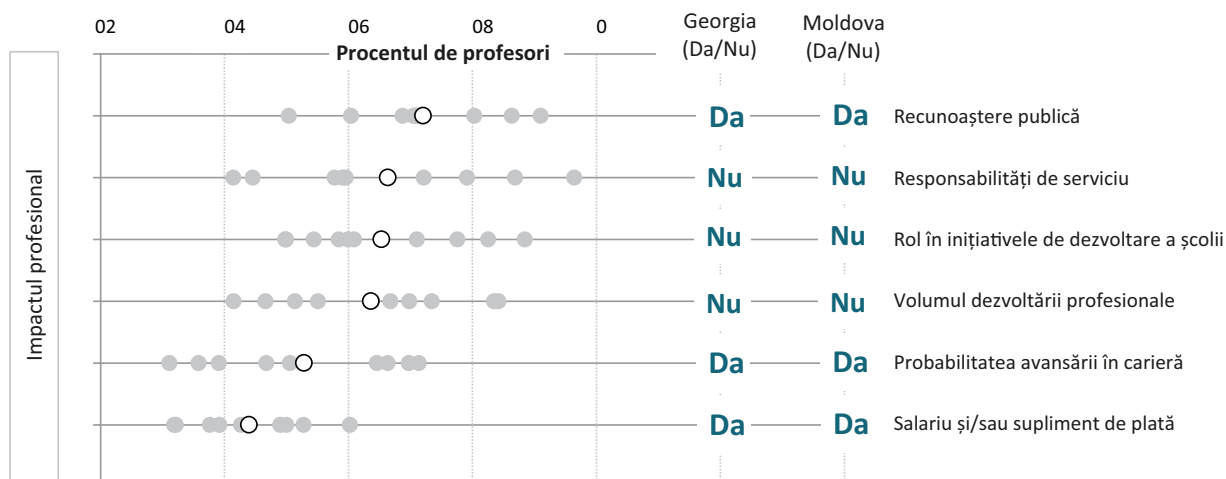
În țările OCDE și UE pentru care dispunem de informații, scopurile declarate ale evaluărilor sunt mai diverse. Cel mai răspândit scop este confirmarea faptului că profesorii începători se potrivesc pentru rolul ales la finele perioadei de probă. Un alt scop răspândit este managementul intern al performanței – (preponderent) la nivel de școală, pentru a fundamenta decizii legate de dez-

voltarea profesională, distribuția responsabilităților, nevoia de îmbunătățire etc. (OCDE, 2013). Dintre profesorii intervievați de TALIS în 2013 numai un număr relativ redus a comunicat că există o legătură între rezultatele evaluării și cariera sau salariul lor (mai puțin de jumătate – Figura 2.7).

Figura 2.7. Consecințele feedbackului oferit profesorilor în școala secundară

Procentul profesorilor din învățământul secundar superior, care au înregistrat o schimbare pozitivă "moderată" sau "mare" în cariera și responsabilitățile lor de serviciu după primirea feedbackului despre performanța lor la școala unde activează (v. Nota 1, 2).

Note:



1. Fiecare punct reprezintă valoarea pentru o țară, cu excepția punctelor albe, care indică valoarea medie.
2. Definim feedbackul, pe larg, ca orice comunicare a rezultatelor trecerii în revistă a muncii unei persoane, deseori cu scopul de a evidenția performanța înaltă sau de a identifica domeniile care necesită dezvoltare. Feedbackul poate fi comunicat formal sau neformal.
3. Informația ce ține de Moldova și Georgia este aproximativă, determinată conform prevederilor legislației relevante și prezentată în format binar.
4. Toate consecințele (cu excepția celor din Georgia și Moldova) au fost clasificate în ordine descendentă, în baza procentului mediu de profesori care au consemnat o schimbare pozitivă "moderată" sau "mare" sub următoarele aspecte după ce au primit feedback asupra lucrului lor la școală.

Sursa datelor: OCDE, 2014; Banca Mondială, 2015; OCDE, 2019.

O altă cauză posibilă a neîncrederii în rezultatele evaluării este faptul că însăși procedura este considerată o simplă formalitate, care are întotdeauna rezultate pozitive.

Citatul 21: "Profesorii consideră procesul de atestare destul de birocratic. El are foarte puține aspecte care s-ar centra pe observarea practicilor didactice cotidiene". (Raportul național INTES pentru Moldova)

Responsabilii de atestări sunt aceleași persoane care se ocupă de recrutarea candidaților pentru posturile vacante (directorii de școală și angajații direcțiilor învățământ responsabilii de școli – metodiști, administratori, inspectori etc.), care nu au motive să schimbe abordarea pe care au aplicat-o la angajarea și numirea în funcție (sau aprobând deciziile de angajare) a profesorilor pe care acum urmează să-i ateste. Mai trebuie remarcat și faptul că regulamentul nu prevede vreo formă de verificare externă obligatorie a rezultatelor atestării.

2.3. Abuzul de resurse financiare: donațiile părintești în Kârgâzstan și Mongolia

Fenomenul donațiilor părintești în fondurile școlilor de stat există de mult în Europa de Est și, în pofida impactului negativ pe care îl are asupra echității, transparenței și integrității educației (Kazimzade și Lepisto, 2020), în multe țări practica donațiilor private nu este considerată ilegală ca atare. În Kârgâzstan și Mongolia – două state care au elucidat acest subiect în studiile lor naționale INTES – donațiile din partea părinților sunt permise și chiar încurajate. De exemplu, în Mongolia în anul 2019 școlilor li s-a permis să primească donații din partea părinților în scopuri de mentenanță și investiții capitale,⁷ în timp ce în Kârgâzstan donațiile private către școli au fost legalizate recent, cu condiția că nu se colectează în numerar, ci prin intermediul conturilor bancare ale unor entități juridice precum asociațiile de părinți.

O trecere în revistă a datelor primare colectate pentru acest proiect în ambele țări denotă că, într-adevăr, nu sunt dovezi că donațiile părintești în sine se consideră ilegale și chiar mai puțin – că ar fi delapidate. Problema de integritate ține mai curând de faptul că destinatarii donațiilor – cadre didactice, directori de școală, instituții de învățământ – le utilizează pentru o serie de alte încălcări de integritate, ceea ce le transformă, de facto, în mită. Unele din aceste încălcări în bază de donații coincid în ambele țări – de exemplu, donațiile în schimbul accesului la educație (Tabelul 2.2).

Tabelul 2.2. Încălcările de integritate facilitate de donațiile părintești în Mongolia și Kârgâzstan.

Nr.	Tipologia comportamentelor ilicite (încălcări de integritate)	Țara	
		Mongolia	Kârgâzstan
1.	Oferirea ilicită sau refuzul accesului la educație	DA	DA
2.	Servicii suplimentare private improprii	DA	dovezile lipsesc
3.	Politizarea intenționată a educației	dovezile lipsesc	DA
4.	Frauda academică	dovezile lipsesc	DA
5.	Favoritismul în deciziile de personal	dovezile lipsesc	DA
6.	Delapidarea de fonduri în educație	dovezile lipsesc	dovezile lipsesc
7.	Frauda în achizițiile publice	DA	dovezile lipsesc
8.	Înșelăciunea	dovezile lipsesc	dovezile lipsesc
9.	Frauda în procesul de acreditare și licențiere	dovezile lipsesc	dovezile lipsesc
	Donațiile părintești în calitate de încălcare directă de integritate	dovezile lipsesc	dovezile lipsesc

Surse: rapoartele naționale INTES pentru Mongolia și Kârgâzstan

Alte încălcări sunt specifice unor țări aparte: donațiile directe pentru profesori sub formă de plăți în numerar pentru servicii suplimentare private (Mongolia), abuzul de politicile care reglementează donațiile părintești în scopuri politice (Kârgâzstan), donații în schimbul notelor (Kârgâzstan), favoritismul în baza venitului anticipat din donații, manifestat la numirea directorilor de școală (Kârgâzstan) și frauda în achizițiile publice cu ajutorul donațiilor părintești (Mongolia).

7 Hotărârea Guvernului nr. a/508, citat după raportul național INTES pentru Mongolia.

Manifestări tipice ale încălcărilor de integritate

Manifestări răspândite

Donații în schimbul accesului la educație

În situațiile când școlile au nevoie de finanțare suplimentară și dispun de o oarecare libertate instituțională pentru a-și selecta viitorii elevi, perspectiva unei susțineri financiare și în natură din partea părinților poate deveni o considerațiune importantă la etapa admiterii la studii. Cercetările INTES anterioare au constatat că, în asemenea situații, familiile care se pot angaja în achitarea unor donații financiare regulate sau care pot oferi și o singură contribuție în fondul școlii ar avea șanse mai bune să-și vadă copilul înmatriculat la această școală decât familiile care nu-și pot permite aceasta (OSF-Armenia, 2016; OCDE, 2017; OCDE, 2018).

Aceeași observație este validă și pentru Mongolia și Kârgâzstan. De exemplu, în Mongolia părinții le achită bani școlilor și unor profesori aparte sub pretextul plății pentru programul prelungit. Aceste "donații" sunt, de regulă, considerate o condiție neoficială a admiterii la școală, a înscrierii în clasele unde predau sau sunt diriginți anumiți profesori sau a transferului elevilor în clase specializate sau cu o reușită mai bună la anumite discipline.

Citatul 22: "Copilul meu a luat note proaste la testul de admitere în clasa cu studiu aprofundat și nu a fost înscris în ea. Însă, după o vreme, am observat că alți copii, care tot nu obținuseră note bune la testare, făceau totuși parte din această clasă. Mai târziu am aflat că problema fusese că n-am plătit o sumă de bani directorului și profesorilor pentru a accesa această clasă. Am rugat-o din suflet pe dirigintă să mă ajute, însă mi-a răspuns că «e imposibil»". (Părinte din provincia Uvurkhangai, Mongolia)

Deși există multe alte cauze – legitime – din care părinților li se poate solicita o contribuție financiară, la vremea colectării de dovezi pentru proiectul de față părinții achitau donații cel mai frecvent pentru a obține acces la un serviciu educațional. A doua cauză după frecvență era "achiziționarea" unor servicii private suplimentare improprii precum programul prelungit și meditațiile particulare cu profesorii de la aceeași școală (Tabelul 2.3).

Tabelul 2.3. Motivele pentru care se solicită donațiile părintești în Mongolia, după procentul de mențiuni

Motivul pentru care se solicită contribuțiile părinților	Procentul de mențiuni
Admiterea într-o altă clasă sau la școală	31,0%
Meditații suplimentare particulare improprii	13,8%
Reparația și mobilarea clasei	9,2%
Contribuții la fondul clasei	9,2%
Achiziționarea materialelor didactice confecționate de profesori	9,2%
Achiziționarea consumabilelor	6,9%
Achiziționarea unui printer pentru un profesor	motiv
Plata pentru curățenia în clasă	4,6%
Concursuri și concerte artistice	4,6%

Achitarea salariului cadrului didactic auxiliar	3,4%
Serbări școlare	3,4%
Excursii	1,1%
Achiziționarea gustării pentru profesori la examene	1,1%
Împrumuturi bănești pentru profesori	1,1%

Notă: Numărul total de segmente este 87.

Sursa: analiza discuțiilor focus-grup citate în raportul național INTES pentru Mongolia.

Și în Kârgâzstan se întâmplă ca școlile să solicite donații din partea părinților drept o condiție a admiterii. Deși plățile pentru admiterea în instituții de învățământ de stat sunt ilegale, raportul național notează că asemenea contribuții "voluntare" reprezintă o "practică majoră", îndeosebi în schimbul admiterii la școlile urbane de prestigiu, unde donațiile legate de admitere pot constitui sume de la echivalentul unui salariu mediu lunar până la sume care depășesc peste zece ori venitul mediu al persoanelor din regiuni mai puțin prospere precum Oș sau Batken (Tabelul 2.4).

Tabelul 2.4. Salariul mediu lunar după regiune și donațiile parentale tipice pentru admiterea ilicită la studii școlare, în somi kârgâzi (KGS) (2019)

Regiunea	Suma în somi kârgâzi
Donația maximă în schimbul admiterii	118439,55
Regiunea Issâk-Kul	22207,60
Municipiul Bișkek	21081,80
Salariul mediu	17232,00
Regiunea Narân	15944,90
Regiunea Jalal-Abad	15842,80
Donația minimă în schimbul admiterii	15791,94
Municipiul Oș	14866,40
Regiunea Ciui	14723,60
Regiunea Talas	12968,50
Regiunea Batken	11582,50
Regiunea Oș	11368,00

Notă: Datele privind donațiile minime și maxime au fost prezentate în dolari SUA și apoi au fost convertite în somi kârgâzi conform ratei de schimb dolari SUA - somi kârgâzi de pe 18 septembrie 2020 (1 dolar SUA = 78,96 somi kârgâzi).

Sursa: raportul național INTES pentru Kârgâzstan și Comitetul Statistic Național al Republicii Kârgâze.

Deși an de an Ministerul Educației și al Științei din Kârgâzstan încurajează ca avertizorii de integritate să raporteze asemenea cazuri, nimeni dintre cei implicați în încălcările de integritate nu face aceasta, pentru că riscă să piardă prea mult (adică admiterea la o școală bună).

Citatul 23: *“În cursul discuțiilor de focus-grup părinții au discutat asemenea cazuri ca pe un lucru despre care au auzit că s-ar fi întâmplat la “alte școli”, dar nu la școlile unde își duc copiii ei înșiși”. (Raportul național INTES pentru Kârgâzstan)*

Citatul 24: *“Toată lumea știe că la școala nr. ... trebuie să plătești 500 de dolari SUA pentru înmatriculare și apoi în fiecare lună se plătesc 1500 de somi pentru salariul profesorului. Și școala nu are spațiu pentru a deschide mai multe clase – copiii stau ticsiți în săli de clasă supraaglomerate”. (Un părinte din Kârgâzstan)*

Raportul național mai observă că atât colectarea de date, cât și raportarea încălcărilor este dificilă din cauza faptului că directorii de școală își camuflează, de regulă, solicitările de plăți parentale drept rugăminți pentru investițiile necesare pentru menținerea infrastructurii fizice a școlilor.

Donațiile directe profesorilor în schimbul notelor și al unei atitudini mai bune față de elevi

Și în Mongolia, și în Kârgâzstan sunt dovezi că există o legătură între succesul academic al elevilor (estimat de evaluarea formativă la clasă) și promptitudinea părinților de a le oferi profesorilor donații. Rapoartele naționale menționează cazuri (povestite oral) în care elevii familiile cărora au refuzat sau au fost incapabile să achite asemenea donații directe erau tratați mai prost decât copiii părinților care au plătit. Notele copiilor părinții cărora nu au plătit au fost coborâte, iar la lecții profesorul le acorda acestor copii mai puțină atenție.

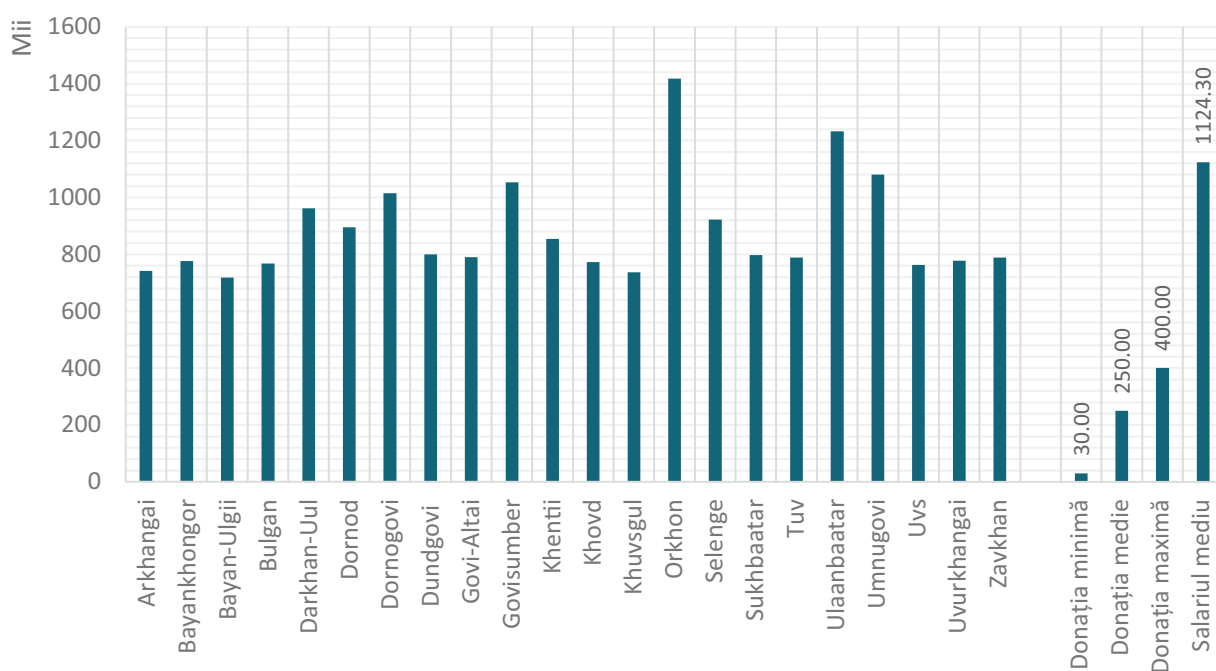
Citatul 25: *“Din motive înțelese, nu dispunem de numeroase mărturii despre mărirea notelor sau o atitudine mai atentă a profesorului față de unii copii (adică aceia părinții cărora plătesc mai mult sau ajută școala în alte moduri) în comparație cu alții. Pe de altă parte, circulă o mulțime de istorii despre faptul că elevii din familiile care nu au plătit contribuțiile cerute sunt tratați altfel decât alții”. (Raportul național INTES pentru Kârgâzstan)*

Pentru a evita impresia că se dă mită și a ocoli regulile care interzic ca profesorii să primească plăți suplimentare particulare pentru munca pentru care sunt deja remunerați în calitate de bugetari, părinții donează bani deghizați drept plăți pentru lecții particulare suplimentare. De exemplu, în Mongolia părinții sunt forțați să doneze, fiind nevoiți să plătească pentru serviciile suplimentare asigurate de profesorii copiilor lor în cadrul programului prelungit, care are loc după încheierea orarului de bază (scurt) (Citatul 26).

Citatul 26: *“În jur de 75% din instructorii la aceste centre sunt profesori – foști sau angajați în prezent. Majoritatea sunt învățători, educatori și profesori de limbă mongolă. Destul de des profesorii de la școală se ocupă și de programul prelungit, adică ocupă două posturi concomitent. Unii profesori lucrează dublu pe lângă norma didactică de bază, deschid program prelungit fără permisiune oficială, frecventat de elevii lor, pe care îi impun să le plătească (...) oferind avantaje pentru elevii care frecventează programul prelungit și nedeclarând veniturile suplimentare (...)”. (Raportul național INTES pentru Mongolia)*

Deși mărirea donațiilor directe de acest tip poate constitui cu ușurință peste o treime din venitul mediu al unui cetățean ordinar (Figura 2.8), serviciile oferite în schimbul acestor sume sunt, de regulă, de calitate joasă și nu sunt supuse vreunui control al calității.

Figura 2.8. Salariul mediu lunar și mărimea donațiilor directe pentru profesori, în tugriki mongoli (2019)



Surse: raportul național INTES pentru Mongolia și Serviciul Informațional Statistic Mongol.

Totuși se pare că frica părinților de răzbunare împotriva copiilor lor în cazul neparticipării la donații este mai mare decât îngrijorarea privind calitatea meditațiilor oferite (Citatul 27) și astfel în ambele țări această practică continuă să înflorească cu suportul financiar al părinților și acordul lor implicit.

Citatul 27: "Învățătoarea copilului meu organizează program prelungit după lecții, pentru care închiriază un apartament de două odăi. Mă costă 250 000 de tugriki pe lună. Calitatea serviciilor, îndeosebi a mâncării, nu este înaltă; nu observ nici vreun progres în performanța copilului meu și deci am vrut să renunț la programul prelungit, însă mi-e teamă că atunci copilul meu va deveni victima unei atitudini negative". (Un părinte din Mongolia)

Citatul 28: "Nimeni din participanții la discuțiile de focus-grup nu a admis că o asemenea încălcare de integritate are loc la școala lor. Însă părinții au oferit o mulțime de exemple din alte școli..." (Raportul național INTES pentru Kârgâzstan)

Calitatea nu este unica problemă în acest context. Și condițiile de predare-învățare în asemenea "clase" suplimentare sunt sub orice standarde, nu există transparență și responsabilitate în ceea ce privește scopul acestor lecții și avansarea elevilor, iar circumstanțele profesionale ale implicării cadrelor didactice în asemenea activitate didactică suplimentară semnaleză un vădit conflict de interese, care este ilegal în ambele țări și care creează o serie de probleme de integritate în învățământul general.

Citatul 29: "De obicei în timpul recreației profesorii anunță și realizează meditații ("lecții de repetare") pentru elevi, care costă 5000 de tugriki pe oră. O oră sau două în fiecare zi, cinci zile pe săptămână, în total părinții fiecărui copil plătesc 50 000 de tugriki. Ei spun că acceptă aceasta de dragul copiilor, însă se simt dezamăgiți, pentru că în multe cazuri părinții (...) nu primesc informații clare despre scopul, conținutul, volumul și importanța acestor lecții suplimentare (...)". (Un părinte din Mongolia).

Citatul 30: *"Cei trei copiii ai noștri frecventează una din cele mai bune școli. Copilul cel mai mare este într-o clasă specializată în limba engleză, organizată de școală, și achităm (...) taxe anuale. (...) Calitatea predării este inadecvată și nu știm după ce principii s-a organizat clasa. La început erau 20 de copii, iar acum sunt 40". (Un părinte de la una din cele mai bune școli din Mongolia)*

Manifestări specifice fiecărei țări

Donațiile părintești ca mobil de politizare și favoritism în Kârgâzstan

În raportul național INTES pentru Kârgâzstan se descriu situații când, în cursul anilor electorali, autoritățile educaționale folosesc donațiile părintești drept pretext pentru a-i înlocui pe unii directori de școală cu persoane afiliate politic, acuzându-i pe foștii directori de deturnare de fonduri. Aceasta se întâmplă deosebit de des cu școlile care primesc multe donații. În acest sens, la anumite momente și în anumite cazuri, suportul financiar din partea părinților devine un subiect politic de nivel înalt, care poate juca un rol important în numirea directorilor de școală. Cum spune raportul național, poate fi vorba de "un proces de care se abuzează frecvent în scopuri politice, precum și pentru promovarea rudelor și a prietenilor în postul de director de școală".

S-ar părea că această practică înflorește în contextul discuțiilor publice despre modurile de combatere a unei probleme precum donațiile părintești: în preajma alegerilor se inițiază discuții și dezbateri, preponderent încurajate de către politicienii la putere și de către candidații la posturi înalte cu scopul de a acumula capital politic prin declararea că donațiile părintești sunt o practică "corectă" sau "greșită". Raportul național sugerează că un aspect al acestei activități este faptul că scopul său real este de a facilita promovarea rudelor și a prietenilor în poziții decidente în școli înstărite și că unii directori ajung să fie declarați "criminali" drept consecință.

Citatul 31: *"Nu este o coincidență că școlile de stat cele mai "scumpe" (adică școlile unde se cer cele mai înalte plăți parentale anuale și lunare) sunt mereu în centrul unor asemenea scandaluri. (...) Putem afirma că există motive politice și materiale pentru a exploata contribuțiile părinților în scopuri politice, căci se oferă multe oportunități de a examina activitățile directorilor legate de finanțe – printre acestea se numără inspecțiile, verificările și chiar anchetele penale". (Raportul național INTES pentru Kârgâzstan)*

Această abordare – de a mobiliza opinia publică în favoarea înlocuirii directorilor cu alte persoane – nu are întotdeauna efectul scontat. Din când în când se întâmplă că asemenea campanii nu reușesc să se avânte suficient sau să creeze o tensiune de durată în comunitatea profesională a pedagogilor – eșec care se datorează popularității directorilor pe care autoritățile încearcă să-i înlocuiască. Raportul național pentru Kârgâzstan descrie un asemenea caz din 2019, în care fusese implicat un director de școală foarte popular din suburbia municipiului Bișkek Novo-Pavlovka (Citatul 32). Cazul a avut o asemenea amploare, încât unii directori de școală din capitală au refuzat ulterior să participe la studiul național INTES.

Citatul 32: *"La începutul anului 2019 un grup de părinți de la școala din Novo-Pavlovka a acuzat directoarea de corupție și de lipsa de transparență în utilizarea contribuțiilor parentale (...). Mărimea contribuției solicitate este destul de înaltă pentru acest sat, însă școala avea*

condiții și echipament tehnic mai bun decât multe școli scumpe din centrul capitalei. Un alt grup de părinți s-a opus imediat și a emis o declarație, acuzând oponenții că au adus aceste acuzații pentru a elibera locul directoarei pentru ruda cuiva. În urma unor mitinguri în fața sediului Ministerului și a "Casei Albe" (principala clădire administrativă din țară), Ministerul Educației a concediat-o pe directoarea acuzată. Directoarea a contestat concedierea în instanță și a fost restabilită în funcție prin hotărâre judecătorească, deși Ministerul Educației nu a confirmat-o în funcție.

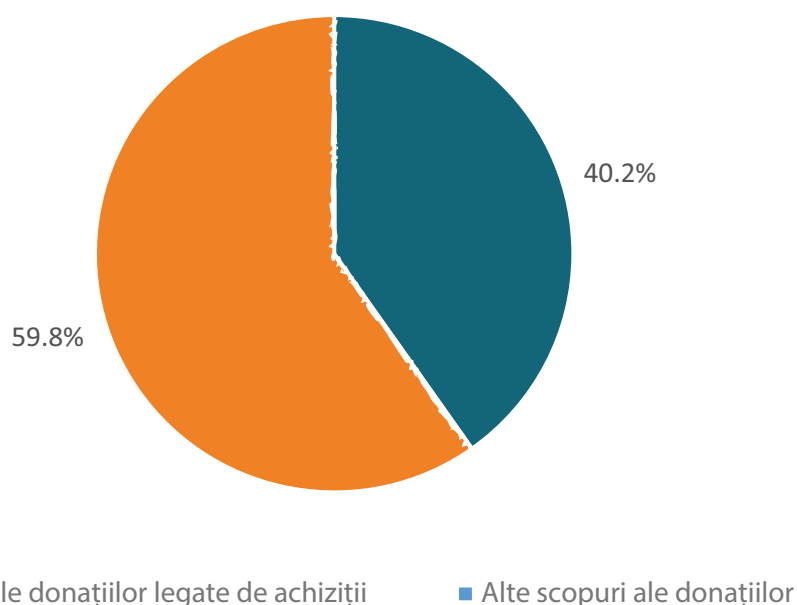
Între timp, deja două persoane au părăsit, una după alta, postul de director la școala din Novo-Pavlovka, pentru că profesorii nu le acceptau. Părinții continuă să fie împărțiți în două tabere opuse, ceea ce rezultă în condiții imposibile de lucru". (Raportul național INTES pentru Kârgâzstan)

Delapidarea donațiilor părintești prin intermediul fraudei de achiziții publice în Mongolia

O parte din dovezile colectate de experții naționali din Mongolia sugerează că școlile se pot angaja în fraude de achiziții publice, folosind banii pe care le cer de la părinți pentru achiziții.

Achiziționarea bunurilor (materiale didactice, papetărie și birotică, alte consumabile) și serviciile needucaționale (de exemplu, mentenanța infrastructurii școlare) se numără printre cele mai răspândite motive pentru care școlile abordează părinții cu solicitări de susținere financiară. În focus-grupurile INTES cheltuielile legate de achiziții au fost numite în peste 40% din referințele la scopurile colectării de donații ale părinților în școli (Figura 2.9).

Figura 2.9. Motive pentru donații ale părinților – legate de achiziții și de alte scopuri, după procentul de referințe.



Notă: Numărul total de segmente este 87.

Sursa: analiza stenogramelor de la discuțiile de focus-grup, citate în raportul național INTES pentru Mongolia.

Teoretic, plățile părintești pentru achiziții ar trebui să fie un subiect mai puțin problematic sub aspect de integritate decât donațiile achitate pentru scopuri precum accesul ilicit la educație sau meditațiile particulare suplimentare improprie. Însă există dovezi că cel puțin unele

donății legate de achiziții ar putea fi delapidate regulat de către persoanele responsabile de achiziționarea bunurilor și serviciilor suplimentare.

Raportul național INTES notează că, în Mongolia, școlile cer bani de la părinți pentru reparația sălilor de clasă primăvara și că mărimea acestor donații diferă considerabil de la școală la școală. Nu este însă clar dacă aceste resurse sunt într-adevăr necesare și pentru ce anume se utilizează. De exemplu, un părinte din capitală a remarcat:

Citatul 33: *“Un raft de cărți, un șifonier, un cazan de apă caldă, pardoseală, geam termopan – toate au fost cumpărate cu donațiile părinților, însă anul viitor toate au dispărut împreună cu profesorul (care colectase banii). Am fost nevoiți să colectăm donații din nou pentru a mai achiziționa o dată aceleași lucruri”. (Un părinte din Ulaanbaatar)*

Deși nu știm cu siguranță cât de răspândită este această încălcare de integritate, se pare că lipsa transparenței și atmosfera generală de neîncredere legată de utilizarea donațiilor părintești contribuie la ideea răspândită pe larg că fondurile colectate pentru achiziții ar putea, în realitate, să fie deturnate mai mult sau mai puțin regulat.

Citatul 34: *“Nu există dări de seamă în fața părinților. Primăvara trecută s-au colectat de la fiecare părinte 25000 de tugriki pentru a cumpăra perdele pentru clasa unde învață copilul meu. Dar trecură câteva luni și perdelele așa și n-au fost cumpărate. Am întrebat personal de câteva ori o profesoară despre perdele, și la adunarea cu părinții, și în postări pe Facebook, și ea refuză să-mi răspundă”. (Un părinte din Mongolia)*

Vulnerabilitățile de politici care facilitează abuzul de resurse financiare

42

Criza de mijloace provocată de alocarea neeficientă a resurselor financiare

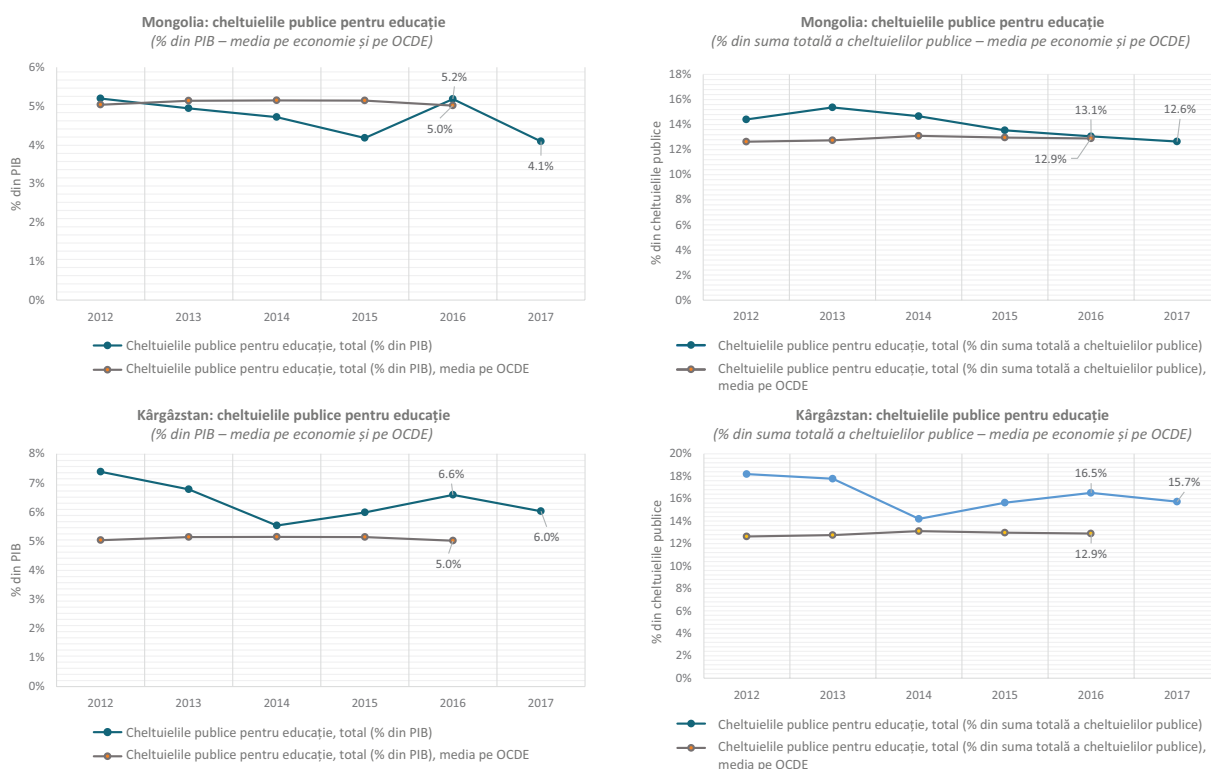
În Kârgâzstan și Mongolia este nu doar permis, ci și dezirabil ca părinții să sprijine financiar școlile, pentru că majoritatea școlilor de stat sunt nevoite să opereze în condițiile unor expectanțe înalte din partea actorilor interesați și ale stagnării cheltuielilor publice pentru educație. Acum un deceniu, un studiu major al NEPC despre plățile parentale în Europa de Est a constatat că percepțiile față de finanțarea neadecvată a școlilor sunt un factor important pentru a explica acest fenomen și existența sa continuă.⁸ Datele mai recente confirmă că și astăzi finanțarea neadecvată rămâne o problemă și o sursă răspândită de justificare a colectării de fonduri pentru școlile de stat în ambele țări.

Oficial, atât Mongolia, cât și Kârgâzstan cheltuie pentru educație un procent considerabil al averii statului. În 2017 Mongolia a investit în acest sector 4,1% din PIB, mai puțin decât în 2016, când investise 5,2%. În aceiași ani Kârgâzstan a alocat pentru educație 6% și, respectiv, 6,6% din veniturile naționale (Figura 2.12). La nivel internațional, acestea sunt procente solide. Or, în 2016, ultimul an pentru care dispunem de date comparative, membrii OCDE au investit în educație în medie 5% din PIB. În același an, Kârgâzstan a cheltuit pentru acest sector chiar mai mult decât țările care, de obicei, alocă pentru educație cel mai mare procent din averea statului: Norvegia (6,3%) și Finlanda (5,6%).

8 A se vedea Kazimzade și Lepisto, 2010, pentru o sinteză a constatărilor din toate țările vizate de acest studiu.

În Mongolia și Kârgâzstan nivelul cheltuielilor pentru educație a oscilat în mare măsură pe parcursul anilor, de la 5,2% și, respectiv, 7,4% din PIB în 2012 la 4,2% în 2015 (Mongolia) și 5,5% în 2014 (Kârgâzstan). Desigur, aceste oscilații an de an creează o senzație de impredictibilitate a alocărilor financiare pentru educație în ambele țări. Totuși, trebuie să recunoaștem că ambele țări alocă pentru educație un procent constant de înalt din bugetul sectorului public. În 2017, Mongolia a investit aproape 13% din buget în școli și în universități, iar Kârgâzstan a alocat 15,7% în aceeași direcție – în ambele cazuri, cifra depășește alocările medii din țările OCDE și UE (12,9% în 2016) (Figura 2.10).

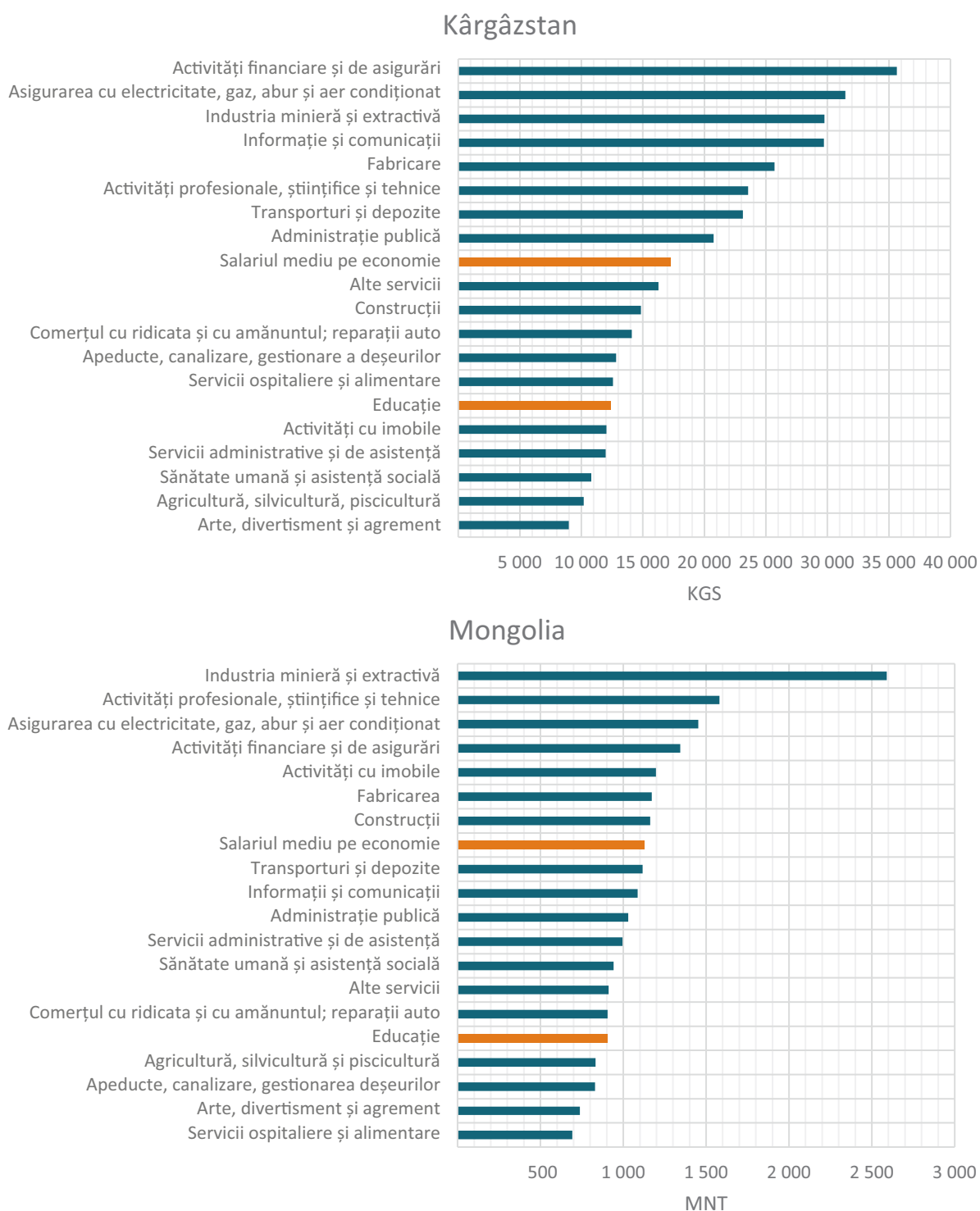
Figura 2.10. Cheltuielile publice pentru educație în Kârgâzstan și Mongolia (2010-2019). Cheltuielile sunt prezentate ca % din PIB și % din toate cheltuielile publice.



Surse: Kârgâzstan, Comitetul Național de Statistică al Republicii Kârgâze; Mongolia: Oficiul Național de Statistică al Mongoliei; OCDE: Indicatorii de Dezvoltare ai Băncii Mondiale.

Datele pe care le-am prezentat până acum reprezintă un contrast puternic cu leitmotivul numeroaselor rapoarte și observații, care subliniază cât de mult învățământul din ambele țări suferă de pe urma lipsei de resurse. Găsim numeroase dovezi statistice și de pe teren în susținerea acestor aserțiuni în ambele rapoarte naționale INTES; ele se întrevăd și în statisticile oficiale. Salariile profesorilor ordinari din ambele țări se evidențiază prin faptul cât de joase sunt: în 2019 cadrele didactice aflate la etapa medie a carierei câștigau cu peste o treime mai puțin decât muncitorii cu o calificare comparabilă, iar salariile sectorului educație se plasau cu 20%-30% sub venitul mediu pe economie (Figura 2.11).

Figura 2.11. Salariile în sectorul educație și într-o serie de sectoare ale economiei, Kârgâzstan și Mongolia, în valuta națională (2019).



Surse: Kârgâzstan, Comitetul Național de Statistică al Republicii Kârgâze; Mongolia: Oficiul Național de Statistică al Mongoliei.

Către momentul cercetării numeroase școli din Kârgâzstan și Mongolia mai aveau nevoie de investiții capitale și reparații. Mărturiile actorilor educaționali, în special ale directorilor de școală, în cursul colectării de dovezi sugerează că furnizorii de servicii educaționale din ambele țări aveau dificultăți de acoperire a cheltuielilor de mentenanță a infrastructurii la nivelul așteptărilor părinților (Citatele 25 și 36).

Citatul 35: "Dacă școala mea ar rămâne fără banii părinților, aș fi nevoit să rezilies contractul cu agenția de securitate (...). Voi risca și să rămân fără personal de curățenie, pentru că salariile lor sunt extrem de mici. (...) Am să-mi pierd, probabil, și cei mai buni profesori. (...) Nu există altă modalitate de a acoperi cheltuielile pentru toate aceste necesități. Și vorbesc despre lucruri de care avem nevoie pur și simplu pentru a efectua procesul educațional. Încă nici n-am menționat calculatoarele, proiectoarele sau materialele didactice. Calitatea educației și însăși reputația școlii depind de toate acestea. Așa că fără banii părinților n-am supraviețui, ar fi imposibil". (Un director de școală din Kârgâzstan)

Citatul 36: "O analiză CSO a bugetelor școlare a constatat că bugetele școlilor nu sunt realiste și [sunt, de fapt] insuficiente pentru a asigura un serviciu eficient. Doar 3% din școli îi asigură în întregime pe profesori cu papetărie și birotică, pe când 47% nu acoperă deloc aceste cheltuieli. 36% din profesori primesc ajutor de la părinți pentru a cumpăra materiale didactice. Analiza demonstrează că prevederile bugetare pentru materiale didactice, consumabile, echiparea laboratoarelor, excursii, papetărie, cărți, reparație și mentenanță, produse de curățare și activități extracurriculare sunt atât de limitate, încât școlile se văd obligate să le acopere din contribuțiile părinților". (Raportul național INTES pentru Mongolia)

Este stranie și provoacă întrebări serioase o asemenea combinație de cheltuieli bugetare de dimensiuni considerabile pe fundal internațional și o vastă insuficiență a resurselor pe teren, care provoacă solicitări de ajutor parental. Ajung oare la destinație resursele bugetare din ambele țări? Dacă da, sunt utilizate eficient? Și, în fine, sunt oare alocate fonduri acolo unde e mai mare nevoie de ele?

O explicație evidentă poate fi formulată prin intermediul proverbului popular care spune că o bucățică mică dintr-o plăcintă mare e mai mult decât o bucată mare dintr-o plăcintă mică. Procentul relativ al PIB alocat pentru educație înseamnă, în realitate, cheltuieli relativ modeste. O altă explicație și mai semnificativă a acestei discrepanțe este faptul că, chiar când resursele sunt disponibile, ele nu sunt distribuite suficient de bine. De exemplu, Kârgâzstan alocă 94% din cheltuielile – generoase – pentru educație pentru salariile profesorilor, dar totuși ei continuă să câștige cu mult sub salariul mediu pe economie, ceea ce arată că aceste cheltuieli substanțiale sunt distribuite în sume mici într-un sistem care suportă un număr mult prea mare de profesori. Astfel, în anul 2018 raportul mediu de elevi versus profesori în învățământul secundar din Kârgâzstan constituia doar 10,6 elevi per profesor⁹ – un număr mic în comparație cu datele din alte state (în țările OCDE în 2016 raportul era de aproximativ 12,8% elevi per profesor).

Raportul național mai subliniază și faptul că, deși continuă să se desfășoare tranziția recomandată de Banca Mondială în 2010¹⁰ către sistemul de planificare și alocare a resurselor per elev (numit Standardul de Finanțare Bugetară), resursele primite de școli nu sunt suficiente – parțial pentru că suma de bază per elev este prea joasă, parțial – pentru că formula nu ia în calcul costul serviciilor comunale, al mentenanței și al investițiilor capitale, care ar trebui acoperite de bugetele municipale. Pe lângă aceasta, sistemul curent de alocații nu este aplicat în cazul numeroaselor școli mici de la țară. Acestea continuă să fie finanțate în baza alocațiilor bugetare de model vechi, ceea ce cauzează repetarea ineficienței an de an.

9 Baza de date UNESCO UIS și OCDE, 2020.

10 A se vedea, de exemplu, Banca Mondială și OCDE, 2010.

Citatul 37: *"Astfel, bugetul școlii depinde de numărul de elevi, însă aceasta nu soluționează toate problemele, pentru că banii primiți de școli per elev oricum nu sunt suficienți pentru a acoperi cheltuielile necesare". (Raportul național INTES pentru Kârgâzstan)*

Tabelul 2.4 arată că Mongolia cheltuie un procent mai mic de buget pentru salariile profesorilor, însă și acolo cadrele didactice câștigă cu mult mai puțin în comparație cu alte profesii. De fapt, activitatea didactică este una din ocupațiile cele mai prost remunerate din țară. Și în acest caz raportul național conține informații care sugerează că modul în care este organizată finanțarea rezultă în distribuirea ineficientă a resurselor, care, la rândul său, provoacă lipsuri la nivelul instituțiilor de învățământ, indiferent de cantitatea totală a resurselor publice alocate sectorului educație.

Mecanismele de alocare a finanțării pentru educație reprezintă una din sursele dificultăților în acest sens. În anul 1998 Mongolia a introdus finanțarea *per capita*, care le oferă școlilor bugete constituite din trei elemente: o alocație de bază per elev, o alocație pentru servicii comunale și o alocație pentru asistență socială, destinată elevilor din familii cu venituri joase. Raportul național INTES notează că, deși acest sistem a fost elaborat pentru a direcționa resursele acolo unde e nevoie de ele, în practică circumstanțele în care este aplicat sistemul nu îi permit să-și exercite potențialul deplin. Problema majoră este lipsa de flexibilitate în calcularea și implementarea bugetului, căci școlile nu au autonomia de a ajusta cheltuielile la necesitățile lor reale (Citatul 38). Mai mult, alocația de bază nu a fost indexată deja de aproape patru ani și fusese prea mică de la bun început.

Citatul 38: *"Sistemul nu le permite managerilor școlari aproape nicio flexibilitate pentru a planifica și a distribui bugetul așa cum ei consideră potrivit pentru circumstanțele școlii lor. Fără autonomia școlilor finanțarea per capita în sine nu are decât un impact limitat pentru sporirea eficienței și a responsabilizării școlilor. (...) Conform ordinului Guvernului, suma per elev, în baza căreia sunt finanțate școlile, trebuie revizuită în fiecare an pentru a reflecta schimbările de prețuri. Însă din 2016 aceasta n-a mai fost revizuită; de fapt, cu excepția unei sporiri a salariilor profesorilor, celelalte mijloace normative nu au fost augmentate pentru a reflecta prețurile comerciale schimbate. Aceasta impune administrația școlilor să opteze pentru contribuții parentale, care sunt necesare pentru a face față deficitului bugetar". (Raportul național INTES pentru Mongolia)*

O altă sursă a dificultăților care rezultă în insuficiența bugetului legată de alocații este politizarea deciziilor legate de distribuirea resurselor din bugetul central al educației pentru investiții capitale. Raportul național notează că recent s-au observat creșteri "drastice" în cheltuielile pentru sectorul educație, însă aceste sume sporite nu au contribuit la cheltuielile cotidiene ale școlilor existente, ci au fost generate de construirea unor școli și grădinițe de copii noi. Regretabil, deciziile unde anume vor fi construite aceste instituții noi au fost luate din considerente politice, nu în urma unei evaluări a necesităților locale pentru infrastructură nouă. Raportul INTES notează că școlile de stat asigură locuri de muncă, îndeosebi în mediul rural, și de aceea școli noi se pot deschide în anumite localități "pentru a îndeplini o promisiune politică, indiferent de faptul dacă amplasarea școlii are sens din punct de vedere rațional".

O consecință importantă a problemei insuficienței de resurse în ambele țări este faptul că profesorii, care constituie principala "interfață" dintre școli și părinți în ceea ce privește nevoile școlii și utilizarea banilor colectați pentru a satisface aceste nevoi, contează pe suportul financiar al părinților pentru a-și spori propriul venit, și nu doar finanțarea școlilor propriu-zise.

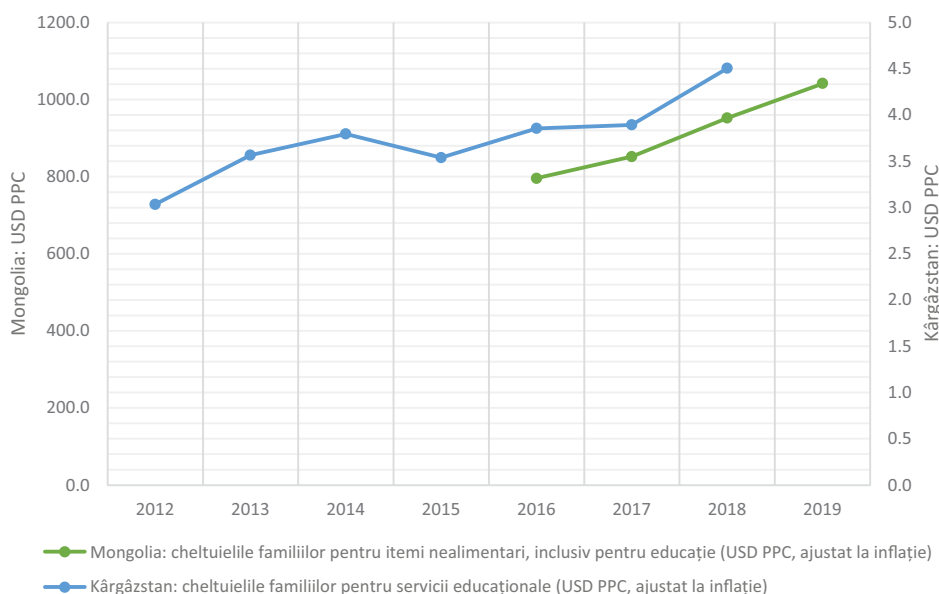
Unii cercetători sunt chiar de opinie că această nevoie și răspândirea practicilor de solicitare a donațiilor părintești s-a înrădăcinat într-atâta încât donațiile au devenit o parte componentă a veniturilor regulate ale profesorilor (Steiner-Khamsi și Harris-Van Keuren, 2009; Kazimzade și Lepisto, 2010).

Deși comportamentul profesorilor este foarte important pentru integritatea instituțiilor la care activează, resursele limitate îi forțează într-o poziție de dependență și părtinire. Voluntar sau involuntar, ei devin instrumentele de promovare și răspândire a unei culturi a acceptării și normalizării plăților particulare informale destinate sistemului de învățământ public și a practicilor care rezultă în utilizarea și abuzul de asemenea plăți.

Lipsa unor acte normative adecvate cu privire la donațiile particulare

Având în vedere cele discutate mai sus, n-ar trebui să ne surprindă informația că investițiile familiilor în educație în Kârgâzstan și Mongolia sunt în creștere de ani de zile, chiar și cu ajustările de inflație. În Mongolia cheltuielile private pentru itemi nealimentari, inclusiv pentru educație, au crescut din 2016 cu 53%, iar în Kârgâzstan în anul 2018 familiile au alocat cu 49% mai mult pentru educație decât în 2012 (Figura 2.12).

Figura 2.12. Cheltuielile familiilor pentru educație în Kârgâzstan și Mongolia (2010-2019).



Surse: Kârgâzstan, Comitetul Național de Statistică al Republicii Kârgâze; Mongolia: Oficiul Național de Statistică al Mongoliei.

Vulnerabilitatea sub aspect de integritate rezidă nu în donațiile propriu-zise, ci în faptul că aceste donații intră în școlile de stat fără garanții adecvate și în lipsa unei transparențe reale, deși constituie un procent considerabil al finanțării operaționale a școlilor și deseori parvin într-o atmosferă de neîncredere.

În Mongolia școlilor li se permite să primească donații de la părinți pentru anumite scopuri clar definite – igienă, securitate, reparația și mentenanța sălii de clasă etc. – și școlile sunt obligate să declare aceste donații. Însă raportul național observă că nu există mecanisme de

monitorizare care ar verifica respectarea acestei cerințe și că obligația de a declara donațiile nu este decât una parțială. De exemplu, numai profesorii, dar nu și directorii de școală sunt obligați să raporteze despre utilizarea donațiilor. Aceasta îi plasează pe profesori într-o poziție dificilă, pentru că, așa cum notează raportul național, majoritatea donațiilor sunt colectate de profesori din numele managementului școlii și sunt utilizate tot de manageri. Deseori profesorii nu știu cum sunt utilizate donațiile și nici nu au autoritatea de a cere dări de seamă de la superiorii lor și de a le solicita asemenea informații.

Citatul 39: *“Nu există reguli care să ceară darea de seamă și declararea financiară a donațiilor făcute de părinți pentru școlile copiilor lor. Sumele primite de la părinți nu sunt niciodată înregistrate în dările de seamă financiare ale școlii și deci contabilul și directorul școlii nu poartă răspundere în fața nimănui. Ministerul Educației și Trezoreria de Stat nu sunt obligate să ceară rapoarte privind donațiile părintești. Inspectoratul școlar se ocupă doar de faptul dacă părinții le-au achitat școlilor plăți ilegale interzise”. (Raportul național INTES pentru Mongolia)*

Un alt punct vulnerabil sub aspect normativ este faptul că școlile nu înregistrează donațiile oficial și le trec prin conturile lor bancare la Trezoreria de Stat pentru a evita proceduri birocratice – dar și pentru a scăpa de presiunea responsabilității asociată cu donațiile. Este remarcabil că școlile reușesc să realizeze aceasta, ocolind obligația relevantă, ceea ce, în esență, le permite să trateze resursele suplimentare primite de la părinți ca pe un sprijin neformal, evitând formele oficiale și obligația de a declara destinația donațiilor. Un aspect al acestei probleme este faptul că nu există prevederi legale pentru restrângerea utilizării echipamentului achiziționat din donațiile părinților de către angajații școlii în scopuri proprii. Și, în fine, raportul național subliniază faptul că aceste acte și regulamente sunt formulate prea vag pentru a preveni problemele de integritate pe teren (Citatul 40):

Citatul 40: *“În documentele în vigoare unii termeni sunt foarte generali, ceea ce poate rezulta în abuzarea lor. De exemplu, se cuvine ca donațiile să fie voluntare și benevole. Asistența și suportul pot lua orice formă – monetară, materială, emoțională etc. În realitate, școlile și profesorii insistă ca părinții să le dea donații, suport și asistență financiară”. (Raportul național INTES pentru Mongolia)*

Puncte slabe similare de ordin normativ și de conformitate sunt prezente și în Kârgâzstan. Deși legislația prevede obligații similare cu cele din Mongolia de a colecta, declara și utiliza donațiile în mod oficial, prin intermediul conturilor bancare, raportul național notează că majoritatea donațiilor se gestionează în numerar pentru a evita procedurile complexe administrative și de achiziții.

Citatul 41: *“Condițiile stricte și incomode de utilizare a conturilor oficiale îi motivează, la fel, pe părinți și pe administratori să le evite. În același timp, absența unor proceduri clare și a unui control adecvat asupra cheltuirii banilor părintești oferă multe oportunități pentru încălcări de integritate precum delapidarea de fonduri și fraudă de achiziții”. (Raportul național INTES pentru Kârgâzstan)*

Asemenea plăți în numerar sunt documentate prin bonuri și alte documente greu de urmărit și de înțeles și ușor de falsificat. Proporția donațiilor cheltuite prin bănci este și ea greu de controlat, pentru că conturile ce conțin donații sunt comerciale și deci protejate de legile de confidențialitate.

Puncte slabe de nivel structural și de politici specifice fiecărei țări în parte

Insuficiența de resurse și lacunele normative nu sunt unicele mobile ale riscurilor de integritate legate de investițiile private în educația publică. Studiul transnațional NEPC din 2010 relevă o serie de cauze adăugătoare, precum calitatea joasă a predării și a educației în general, lipsa materialelor didactice, presiunea anturajului de a face donații etc. (Kazimzade & Lepisto, 2010)

Unii din acești factori nemonetari identificați de studiul NEPC au rămas pe rol de generatoare puternice de comportamente problematice an de an. Un exemplu este presiunea anturajului, motivată de perspectiva beneficiilor personale improprie pentru profesori. În Kârgâzstan părinții se simt obligați să doneze bani pentru a preveni posibila discriminare a copiilor lor în clasă. Unele din cazurile înregistrate de echipa de experți sugerează că temerile părinților sunt întemeiate (Citatul 42). Și profesorii se pot simți presați de colegi să solicite bani (Citatul 43).

Citatul 42: *“Cazul cel mai extrem în acest sens a fost mediatizat și s-a întâmplat în 2017 (Sputnik KG, 2017). Un elev din clasa a VII-a (în vârstă de 13 ani) nu putea fi găsit timp de trei zile. Plecase de la școală, dar nu s-a întors acasă. Peste trei zile poliția l-a găsit într-o casă abandonată. Băiatul s-a plâns că la școală era înjosit și amenințat cu exmatricularea, pentru că familia sa n-a achitat contribuțiile regulate”. (Raportul național INTES pentru Kârgâzstan)*

Citatul 43: *“Desigur, profesorii n-ar trebui să acorde atenție la așa ceva. Însă, totuși, plata de la un elev înseamnă că și profesorul își va primi partea de supliment la salariu – și, viceversa, dacă un elev nu plătește, înseamnă că nici profesorul nu-și primește partea. Deci directorul de școală îi presează pe diriginții de clasă să adune bani, iar aceștia, la rândul lor, presează elevul...” (Un profesor din Kârgâzstan)*

Abordarea integrității în cheia metodologiei INTES le-a permis experților naționali din ambele țări să completeze lista cauzelor cunoscute cu o multitudine de observații și date suplimentare. Acestea indică un set definit de vulnerabilități adăugătoare care încurajează utilizarea improprie a donațiilor parentale în încălcările de integritate. Deși majoritatea formelor de comportament ilicit în baza donațiilor părintești au o serie de puncte comune în ambele țări, vulnerabilitățile adăugătoare care facilitează aceasta diferă de la țară la țară.

De exemplu, în Mongolia utilizarea abuzivă a donațiilor pentru a deschide, ilicit, accesul la educație se trage de la insuficiența nerecunoscută de locuri în școli, o urmare a reformelor care, promovând accesul universal la educație, au necesitat extinderea rapidă a numărului de elevi. Datele arată că reforma în sine a avut succes, însă succesul s-a atins cu prețul organizării câtorva schimburi școlare consecutive extrem de scurte (de exemplu, cu durata de patru ore) și al sălilor de clasă supraîncărcate de elevi.

Pe de altă parte, în Kârgâzstan utilizarea improprie a donațiilor pentru accesul ilicit la educație se explică prin lipsa unor informații de încredere despre performanța școlilor: în consecință, în societate circulă ideea că anumite școli sunt cu mult mai bune decât altele. Conform raportului național, mult prea puține școli sunt percepute drept școli de calitate. Rezultatul este concurența pentru locuri în aceste școli, ceea ce le oferă directorilor de școală și părinților unor potențiali elevi motivația de a ajunge la o înțelegere despre necesitatea de donații “voluntare” în schimbul admiterii. Încălcarea de integritate este aprofundată de faptul că procedura de admitere la școală nu este clar reglementată și nu există sancțiuni pentru nerespectarea ei.

Cele două țări diferă și sub aspectul deficiențelor care permit plățile directe către profesori – de exemplu, sub forma meditațiilor improprie pe care le plătesc părinții în Mongolia. Principala carență de politici care promovează această practică în țară este programul școlar scurt, care înseamnă că lecțiilor le revine un număr insuficient de ore, în special la discipline importante precum matematica, literatura, limba mongolă etc. Pe lângă aceasta, numărul mic de ore auditoriale le lasă profesorilor o abundență de timp liber pentru a se angaja în activități suplimentare rentabile, chiar dacă acestea sunt problematice sub aspect de integritate. Pe de altă parte, obiceiul profesorilor din Kârgâzstan de a-i discrimina pe elevii părinții cărora refuză să plătească poate fi înțeles din punctul de vedere al considerațiilor obișnuite asupra venitului substandard al profesorilor.

Citatul 44: *"E rușinos că părinților care încă n-au plătit li se amintește de repetate ori, iar în grupul părinților de pe Facebook ei sunt numiți cu numele copiilor lor". (Un părinte din Mongolia)*

Pe când se discutau vulnerabilitățile la nivel de integritate, a apărut încă un subiect important – calitatea educației. Conform rapoartelor naționale, percepția publică este că, în general, calitatea educației este joasă și că educația nu îi echipează pe copii cu competențele de care ei au nevoie într-o lume în rapidă schimbare. În cazul Mongoliei, o asemenea atitudine îi motivează pe părinți "să-și înscrie copiii la lecții aprofundate pentru a le spori performanța și deci șansele de a intra la universitate".

Citatul 45: *"M-am adaptat la situație, am plătit pentru lecții aprofundate pentru copilul meu. Consider că a avut noroc că există o astfel de oportunitate. Lui îi place. Este un lucru bun pentru copilul meu, deci am plătit, așa procedăm aici de obicei". (Un părinte din Mongolia)*

Un mecanism similar a fost consemnat în Kârgâzstan, unde educația primită de copii diferă de la școală la școală și se consideră că anumite școli oferă educație de calitate mai înaltă.

Citatul 46: *"Există o mare diferență între sumele de bani colectate în unele școli din centrul Bișkekului și școli din cartierele noi/suburbane sau de la țară. Suma poate oscila între 30 de somi (valuta națională a Kârgâzstanului), ceea ce se egalează cu în jur de jumătate de dolar SUA, și 500-1000 de somi (8-12 dolari SUA) pe lună, fără a număra contribuțiile anuale sau de înmatriculare, care pot ajunge la 500-1000 de dolari SUA per familie. Accesul la școlile prestigioase și "de elită" este limitat de bani, deși, după lege, copiii ar trebui înscriși la școli conform vizei de reședință". (Raportul național INTES pentru Kârgâzstan)*

În ambele cazuri părinții se văd nevoiți să asigure bunăstarea copiilor lor în situația când calitatea educației diferă în cadrul școlii. Aceasta le dă un impuls puternic pentru a "dona" bani școlilor.

Și, în fine, încă o lacună ce merită atenție, însă e discutată mai rar este practica evaluării curente la clasă, care e vulnerabilă față de aprecieri arbitrare și părtinire. Înlocuirile politic motivate ale directorilor de școală sub pretextul luptei cu problemele legate de utilizarea improprie a donațiilor părintești indică prezența unor puncte slabe în legislația privind numirea și concedierea din funcție, iar fraudă de achiziții cu ajutorul donațiilor părintești în Mongolia este facilitată masiv de carențele de responsabilitate. Precum am remarcat mai sus, printre acestea se numără absența înregistrării scrise a donațiilor și faptul că școlile nu sunt obligate să raporteze cum le-au utilizat.

Capitolul 3. Puncte slabe transnaționale și direcții de acțiune

3.1. Puncte slabe comune

Reformele de politici educaționale ca un punct comun dominant în context

Un leitmotiv care trece prin toate rapoartele naționale este contextul reformelor de lungă durată, care au obiective laudabile, însă sunt și suficient de cuprinzătoare și ambițioase pentru a avea potențialul de a împiedica metodele și practicile înrădăcinate în învățământul tuturor țărilor participante la studiu. O trăsătură remarcabilă a acestor reforme este faptul că toate au fost inițiate anume pentru a soluționa lacunele pe care studiul de față le-a identificat drept principalele politici promotoare ale comportamentelor ilicite în managementul resurselor umane și financiare din învățământ.

În raportul național din Moldova se descriu reforme scopul cărora este introducerea atestării profesorilor în bază de performanță și a unor proceduri clare de organizare a concursului de angajare. În Georgia politicile recent implementate de recrutare, promovare și concediere a profesorilor au fost identificate drept principalul motiv de îngrijorare sub aspectul vulnerabilităților de integritate. În Mongolia și Kârgâzstan adoptarea finanțării *per capita* în educație, care avea menirea de a spori eficiența cheltuielilor în sector, a provocat, dimpotrivă, o insuficiență de resurse; pe lângă aceasta, extinderea numărului de elevi înmatriculați în Mongolia a rezultat în probleme de supraaglomerare în sistemul de învățământ. În același timp, toate patru țări au introdus strategii cuprinzătoare anticorupție, cu referințe specifice la sectorul educației, însă, în general, aceste strategii încă nu au avansat atât de mult cum s-ar fi dorit (Transparency International, 2019).

Vulnerabilitățile de integritate ca o moștenire a reformelor

Aceste observații de context justifică o întrebare critică: în ce măsură abundența de vulnerabilități de integritate în cele patru țări reprezintă moștenirea aceluiași reforme care au fost introduse pentru a le combate?

Dacă privim lucrurile din acest punct de vedere, atunci constatările transnaționale făcute de acest exercițiu INTES ne-ar putea dezamăgi. Rezultatele confirmă existența unor lacune bine cunoscute în domenii despre care se știe că au nevoie de îmbunătățire. Cu toate diferențele lor, cele patru țări din studiul nostru luptă cu un spectru asemănător de probleme, care, la rândul lor, provoacă un nivel similar de riscuri de integritate în întregul sistem.

Cu mult mai interesant este faptul că aceste aspecte problematice continuă să existe, deși deja de un deceniu reformele încearcă să le soluționeze. O serie de probleme vechi, de durată rămân a fi nerezolvate în pofida tuturor obligațiilor și eforturilor, precum insuficiența resurselor financiare pentru activitatea cotidiană a școlilor din Kârgâzstan, deficitul de profesori în Moldova, iar acum și în Georgia, îndeosebi la țară, condițiile precare de lucru în învățământ în Moldova și Mongolia și limitele considerabile ale capacității de înmatriculare în școli în Mongolia, pe care școlile le compensează cu ajutorul unui program extrem de scurt.

Tabelul 2.5. O viziune generală asupra lacunelor în reforme, care au importanță pentru integritate.

Lacune de reforme		
Implementare parțială	Perturbare și ținte ratate	Planificare și design de calitate inferioară
<p>Mongolia: Expansiunea rapidă, însă neregulată a accesului la educație.</p>	<p>Georgia: Reforma a amplificat deficitul de profesori în loc de a-l soluționa.</p>	<p>Georgia: Prea puțin timp pentru recrutarea unor profesori noi înainte de începutul anului școlar.</p>
<p>Moldova: Politicile de recrutare au rămas fără regulamente de implementare de lungă durată.</p>	<p>Kârgâzstan: Insuficiența de fonduri în pofida finanțării <i>per capita</i> din cauza sumei de bază mici.</p>	<p>Mongolia: Deciziile despre construirea unor școli noi se bazează pe motive politice.</p>
	<p>Moldova: Noile proceduri de atestare nu au rezultat în evaluarea profesorilor în bază de merit.</p>	

Într-un sens, evaluările INTES din cele patru țări au relevat cu mult mai multe despre lacunele cauzate cu timpul de politicile și reformele educaționale decât despre comportamentele ilicite care acoperă aceste lacune. Rapoartele descriu exemple de implementare parțială a intențiilor reformatoare, ca în Mongolia, unde accesul la educație a fost extins rapid, însă neregulat, sau în Moldova, unde noile politici de recrutare a profesorilor au rămas fără regulamente de implementare.

Studiile naționale prezintă și informații despre perturbarea reformelor și ținte ratate, ca în Georgia, unde reforma a amplificat deficitul de profesori în loc de a-l soluționa, sau în Kârgâzstan, unde finanțarea *per capita* a diminuat resursele școlilor în loc de a le distribui mai eficient, pentru că suma de bază oferită de stat per elev este prea mică pentru a corespunde nevoilor financiare ale școlilor.

Și, în fine, sunt cazuri de planificare și design de calitate proastă ale reformelor, ca în Georgia, unde timpul rezervat pentru recrutarea noilor profesori în preajma anului școlar este prea scurt, și în Mongolia, unde deciziile despre construirea unor școli noi sunt justificate de nevoia de expansiune, însă rămân motivate politic și nu țin cont de nevoia de capacitate la nivel local.

3.2. Recomandări pentru măsuri subsecvente

Rapoartele naționale oferă numeroase sugestii relevante pentru fiecare țară privind măsurile ce pot fi adoptate, însă unele elemente sunt valide și în perspectivă transnațională, descriind modalități de dezvoltare a unei responsabilități comune pentru integritate la actorii educaționali.

onali la nivel fundamental. Urmează o sinteză acestor recomandări, organizată în opt direcții de acțiune. Acestea se bazează pe rapoartele naționale pentru cele patru țări.

Recomandarea 1: A introduce schimbări structurale pentru a soluționa insuficiența de resurse.

Se recomandă a revizui și a îmbunătăți mecanismele de planificare și distribuire a resurselor – umane și financiare – pentru a permite ca cererea școlilor pentru resurse să fie satisfăcută atunci când apare. La baza unei asemenea revizuirii urmează să stea principiul planificării adecvate a capacității de înmatriculare a școlilor în conformitate cu solicitările locale și alocarea unităților de cadre corelate atât cu numărul de elevi, cât și cu resursele disponibile pentru remunerare.

Raportul național pentru Mongolia recomandă și revizuirea formulelor de finanțare pentru a le apropia de realitățile sistemului educațional – de exemplu, prin optimizarea alocației pentru salarii, investirea în protecție socială și siguranța elevilor și mobilizarea donațiilor părințești astfel încât acestea să completeze mai eficient lacunele finanțării din buget.

Recomandarea 2: A investi în măsuri de consolidare a încrederii cu ajutorul reformelor de asigurare a calității.

Lipsa încrederii este un mobil periculos al riscurilor de integritate (Milovanovitch și Lapham, 2018). În toate țările vizate de acest studiu se observă o lipsă acută de informații credibile și obiective asupra calității educației oferite de profesori și școli. Acest fapt încurajează neîncrederea și creează situații de asimetrie informațională, în care părinții pot recurge la acțiuni preventive precum plățile pentru servicii suplimentare, frecvent ilicite, meditații particulare improprii, donații în schimbul unor note mai bune, plăți în schimbul admiterii la școală etc.

Raportul INTES pentru Kârgâzstan observă că o modalitate de remediere a acestei asimetrii informaționale este de a pune bazele unei informări credibile despre rezultatele învățării, și anume despre performanța instituțiilor de învățământ, prin elaborarea unei generații noi de evaluări multidimensionale ale școlilor, cu factori multipli. Asemenea evaluări vor ține cont nu numai de acele aspecte ale performanței, care prezintă importanță în ochii autorităților, precum conformarea la regulile și normele în vigoare, ci și aspecte care contează pentru beneficiari și actori educaționali, adică părinți, precum rezultatele învățării, atmosfera din clase, securitatea mediului școlar, transparența operațiunilor, încrederea între părți etc. Aceasta îi va ajuta pe părinți să ia decizii informate în privința școlilor și să înțeleagă mai bine dacă școlile au într-adevăr nevoie de ajutorul lor pentru a asigura calitatea educației și dacă da, ce fel de ajutor este necesar.

Raportul din Georgia vorbește despre aceeași prioritate, sugerând că a venit timpul să se creeze un sistem eficient de evaluare a școlilor în bază de performanță, care ține cont și de calificarea și performanța profesorilor. Se recomandă a include acest aspect în evaluările școlilor, cu un accent sporit pe calitatea procesului de predare-învățare, reușita elevilor, dezvoltarea profesională a profesorilor etc. Raportul notează: "Directorii de școală vor fi motivați să acorde o atenție deosebită predării de calitate și, prin urmare, se vor vedea descurajați de la implicarea în încălcări de integritate".

Asemenea măsuri de consolidare a încrederii trebuie suplimentate de deschiderea accesului la rapoartele financiare ale școlilor, ceea ce presupune și faptul că școlilor trebuie să li se

asigure capacitatea de a realiza gestionarea de finanțe la nivel instituțional pentru a elabora asemenea rapoarte și a-și realiza propriile activități de contabilitate.

Recomandarea 3: A spori autonomia în schimbul unei responsabilizări sporite.

În toate țările ar fi important să se sporească controlul asupra proceselor care presupun decizii legate de utilizarea și alocarea resurselor umane și financiare, asigurând, în același timp, că instituțiile de învățământ dispun de reguli clare în acest sens, precum și de instrucțiuni care să le ajute să respecte aceste reguli.

Printre obiectivele specifice se vor număra elaborarea regulilor și acordarea autonomiei pentru furnizarea de servicii educaționale suplimentare, numirile în funcție, executarea și reechilibrarea bugetelor școlare (inclusiv acordarea unei flexibilități sporite pentru utilizarea banilor donați prin intermediul conturilor școlilor de la Trezorerie) și, cel mai important, pentru reglementarea adecvată și realistă a donațiilor private în învățământ.

Recomandarea 4: A depolitiza procesele decizionale, promovând transparența prin implicarea mass-media.

Unul din rapoartele naționale (Kârgâzstan) sugerează că jurnaliștii și liderii de opinie (bloggeri, activiști de pe rețele sociale) ar trebui să primească o pregătire specială pentru a menține și a prezenta publicului o poziție critică asupra publicațiilor legate de utilizarea și abuzarea de contribuții părintești.

Această recomandare poate fi extinsă și asupra celorlalte țări; s-ar putea adăuga și centrarea pe manipularea numirilor în funcție în sistemul de învățământ și angajarea unor candidați care nu posedă calificarea necesară pentru post. Raportul notează: "De vreme ce această problemă devine regulat un subiect manipulat în preajma alegerilor și este deseori folosită în campanii politice, este important de a-i ajuta pe oamenii să-și formeze opinii proprii vizavi de acest subiect, în loc să se poziționeze de partea cuiva fără a exercita observație critică".

Recomandarea 5: A combate serviciile tenebre, optimizând regulile privind conflictul de interese.

În raportul național INTES echipa din Mongolia subliniază că e nevoie de reguli consecvente și clare privind condițiile de oferire a serviciilor educaționale suplimentare contra plată, precum cele din centrele de program prelungit. Scopul este de a evita conflictul de interese la profesorii care activează în aceste circumstanțe și de a introduce standarde minime de calitate a serviciilor. În raportul din Kârgâzstan sunt formulate sugestii similare: chiar în cazurile când serviciile suplimentare contra plată sunt reglementate, controlul este slab și necesită consolidare.

Adoptarea unor norme mai numeroase și mai severe nu va soluționa problema, dacă nu se introduc și mecanisme de încurajare a respectării acestor norme. La baza problemei de integritate a serviciilor suplimentare se află conflictul de interese al profesorilor în calitate de angajați bugetari. În acest sens, măsurile care se ocupă de serviciile tenebre trebuie să se centreze și pe asigurarea susținerii profesorilor sub formă de stimulente, ghidare și posibilitatea de a se consulta în privința identificării unui potențial conflict de interese și de a-l soluționa.

Aici se include și crearea condițiilor în care persoanele implicate pot lua măsuri fără frica de a fi dezavantajate.

Recomandarea 6: A-i încuraja și a-i proteja pe avertizorii de integritate.

Consiliul Europei definește avertizorii de integritate drept persoanele care raportează sau mărturisesc informații legate de o amenințare sau o daună de interes public în contextul relațiilor lor de serviciu, fie în sectorul public, fie în cel privat (Consiliul Europei, 2014). Nu dispunem de multe date asupra avertizorilor de integritate din învățământ, însă cazurile disponibile sugerează că fenomenul este în creștere rapidă, îndeosebi cu privire la situații importante precum examenele sau notele.¹¹

Încălcările de integritate discutate în raportul de față sunt sistemice și înfloresc datorită participării unui număr mare de persoane, actori educațional în roluri diverse. Deși majoritatea dintre aceștia nu s-ar simți motivați să-și mărturisească implicarea în activități problematice, unii și-ar putea totuși dori să procedeze altfel și să-și păstreze integritatea profesională și personală, raportând încălcările de integritate pe care le-au văzut.

Furnizorii de servicii și autoritățile educaționale ar trebui să creeze condiții pentru a facilita asemenea mărturii, asigurând existența unor canale de comunicare deschise și a unor prevederi legale care să poată proteja asemenea persoane, păstrându-le anonimatul și îngrădindu-le de repercusiuni la serviciu. Unele din țările din studiu (Mongolia) recomandă, de exemplu, deschiderea unor linii fierbinți echitabile și eficiente pentru a asigura că semnalele cu privire la încălcări pot fi împărtășite și comunicate adecvat la diferite niveluri administrative.

Recomandarea 7: A consolida administrarea participativă.

Cum s-a discutat mai sus, originea unora din problemele de politici legate de integritate poate fi urmărită până la lacunele de politici cauzate de reformele parțiale sau eșuate în sectorul educațional. Această listă include reformele de gestionare a finanțelor în Kârgâzstan și Mongolia, revizuirea completă și implementarea grăbită a reformei cadrelor în Georgia, metodologia de recrutare în Moldova etc.

Reformele educaționale pot fi incomplete sau prost planificate din numeroase motive, însă unul dintre acestea este lipsa unui scop comun și a unei implicări comune a tuturor celor vizați de reforme. Prin urmare, se recomandă ca, după expresia echipei din Georgia, "planificarea și implementarea schimbărilor de politici să fie un proces participativ" în care vor fi de timpuriu implicați practicienii și beneficiarii pentru a asigura faptul că etapele timpurii ale reformelor vor rezulta în decizii calitative de planificare. Implicarea părinților și a actorilor comunitari în administrare, luarea de decizii și serviciile de monitorizare este, așadar, deosebit de importantă.

Recomandarea 8: A promova o cultură a integrității la nivelul furnizorilor de învățământ.

În raportul INTES din Moldova echipa națională de experți sugerează că a venit timpul pentru a lua măsuri care să transforme strategiile și angajamentele anticorupție într-un "element constitutiv al culturii organizaționale" din școli. Accentul trebuie să se pună pe consolidarea

11 A se vedea, de exemplu, discuțiile recente din marea Britanie: <https://www.theguardian.com/teacher-network/teacher-blog/2012/dec/10/whistleblowing-schools-teachers-malpractice>

integrității profesionale a angajaților cu ajutorul acțiunilor combinate, pentru a le îmbunătăți condițiile de lucru și a introduce reguli obligatorii pentru combaterea corupției la nivel de instituție, adică Coduri de etică. Direct sau indirect, toate patru rapoarte naționale ajung la aceeași idee, recomandând, în esență, promovarea unei culturi a integrității în școli printr-o combinație de intervenții structurale, reglementare și de bune practici.

3.3. Concluzii

Intenția acestui studiu INTES a fost nu de a găsi vinovații, ci de a prezenta dovezi și perspective care să faciliteze și să orienteze acțiunile ulterioare, identificând domeniile politicilor și practicilor educaționale ce necesită îmbunătățire, atât în numele integrității, cât și în numele avansării către o educație mai calitativă, mai echitabilă și mai incluzivă. Succesul efortului depus pentru prevenirea comportamentelor ilicite va depinde de măsura în care sunt soluționate problemele fundamentale de politici în domeniul gestionării resurselor umane (cadrele didactice) și a resurselor financiare.

Această sinteză transnațională propune câteva direcții de acțiune, care au o serie de trăsături comune. Prima trăsătură este faptul că discuția despre insuficiența resurselor umane și financiare este mai curând o discuție despre distribuirea adecvată a resurselor decât despre simpla lor absență. În majoritatea cazurilor, țările care au participat la acest studiu INTES operează deja la limita posibilului sub aspect de cheltuieli publice pentru educație. A venit timpul de a examina în ce moduri școlile pot fi împuternicite să facă uz de resursele publice și private care deja există în învățământ pentru scopurile instituționale proprii, mai eficient decât e cazul în prezent.

Următoarea trăsătură se bazează pe certitudinea – asigurată de studiul de față – că examinarea situației sub aspectul integrității ar putea ajuta la reevaluarea impactului unor reforme educaționale, deschizând discuția despre moduri în care se poate remedia impactul în cazul când este unul advers. Discuțiile despre integritate reprezintă o nouă abordare a unor provocări vechi și ar putea justifica reluarea unor probleme care se consideră închise sau prea dificil de abordat. Pentru ca această inițiativă să reușească, e important să se facă uz de constatările INTES și raporturile despre cercetările consecutive, care se vor centra mai exact pe problemele identificate până acum.

În același sens, efortul de a preveni comportamentele ilicite în toate patru țări va depinde de măsura în care acest efort va reuși să soluționeze problemele de politici care stau la baza gestionării resurselor umane și financiare. Actorii educaționali au motive întemeiate pentru a face ceea ce fac și, chiar dacă comportamentul lor este problematic din punctul de vedere al integrității, merită să se investească în înțelegerea acestor motive, pentru a pregăti reacții bazate pe dovezi care răspund la preocupările și așteptările lor în calitate de factori interesați în educație.

Referințe bibliografice:

Bagdasarova, N., & Ivanov, A. (2020). The case of Kyrgyzstan: parental contributions and integrity violations in the school education system (National INTES report). Bishkek: Foundation Education Initiatives Support - FEIS.

Batkhuuyag, B. (2020). Integrity violations and parental contributions in Mongolia (National INTES report). Ulaanbaatar: Mongolian Education Alliance - MEA.

Council of Europe. (2014). Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers. Strasbourg: Council of Europe.

Darling-Hammond, L., & Rothman, R. (2011). Teacher and leader effectiveness in high-performing education systems. Washington DC: Alliance for Excellent Education.

Draguta, O., & Goras-Postica, V. (2020). Integrity violations in the employment and promotion of teachers in Moldova (National INTES report). Chisinau: Educational Center PRO DIDACTICA.

Gorgadze, N., & Tabatadze, S. (2017). Ethnic Minority Students and University Graduates Professional Development, Career Advancement and Employment Opportunities and Perspectives. Tbilisi: Centre for Civic Integration and Inter-Ethnic Relations.

Hellman, J. S., Jones, G., & Kaufmann, D. (2000). Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition. Washington DC: The World Bank.

ILO. (2011). Policies and Regulations to Combat Precarious Employment. Geneva: International Labour Organisation.

Kazimzade, E., & Lepisto, E. (2010). Drawing the Line: Parental Informal Payments for Education across Eurasia. New York: Open Society Institute.

Kovac Cerovic, T., Jovanovic, O., & Milovanovitch, M. (2019). Experiences in and around corrupt practices narrated by participants involved in inclusive education. Hamburg: ECER 2019: Education in an era of risk - the role of education research for the future. Retrieved January 26, 2020, from <https://eera-ecer.de/ecer-programmes/conference/24/contribution/48922/>

Machabeli, G., Gelashvili, M., & Sakhokia, N. (2020). Recruitment of schoolteachers in Georgia: an integrity assessment (National INTES report). Tbilisi: International Institute for Education Policy, Planning and Management - EPPM.

Milovanovitch, M. (2013). Fighting Corruption in Education: A Call for Sector Integrity Standards. Edmond J Safra Working Papers, No.31.

Milovanovitch, M. (2020). Expectations, Distrust and Corruption in Education: Findings on Prevention through Education Improvement. Current Issues in Comparative Education (CICE), Volume 21, Issue 1, 54-68.

Milovanovitch, M., & Lapham, K. (2018). Good Intentions Cast Long Shadows: Donors, Governments, and Education Reforms in Armenia and Ukraine. In I. Silova, & M. Chankseliani (Eds.),

Comparing Post-Socialist Transformations: Education in Eastern Europe and Former Soviet Union. Oxford: Oxford University Press.

National Bureau of Statistics. (2020). Education in the Republic of Moldova 2019/2020: Statistical Publication. Chisinau: National Bureau of Statistics of Moldova.

OECD. (2005a). Public Sector Integrity. A Framework for Assessment. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2005b). Teachers Matter. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2008). Corruption. A Glossary of International Standards in Criminal Law. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2011). OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Denmark. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2013). PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful (Volume IV). Paris: OECD Publishing.

OECD. (2013). Synergies for Better Learning. An International Perspective on Evaluation and Assessment. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2014). New Insights from TALIS 2013: Teaching and Learning in Primary and Upper Secondary Education. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2017). OECD Reviews of Integrity in Education: Ukraine 2017. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2018). Integrity of Education Systems: A Methodology for Sector Assessment. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2019). OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Georgia. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2020). Education at a Glance 2020: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing.

OSF-Armenia. (2016). Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Armenia: An INTES Assessment. Yerevan: OSF-Armenia and Center for Applied Policy.

Steiner-Khamsi, G., & Harris-Van Keuren, C. (2009). Decentralization and Recentralization Reforms: Their Impact on Teacher Salaries in the Caucasus, Central Asia, and Mongolia. Paris: UNESCO.

Transparency International. (2019, January 29). Transparency International. Retrieved from Eastern Europe and Central Asia: weak checks and balances threaten anti-corruption effort: <https://www.transparency.org/en/news/weak-checks-and-balances-threaten-anti-corruption-efforts-across-eastern-eu#>

UNODC. (2009). Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption. New York: United Nations.

World Bank & OECD. (2010). Review of National Policies for Education: Kyrgyz Republic. Paris: OECD Publishing. World Bank. (2015). Moldova: Saber Country Report. Washington DC: The World Bank.

Implementarea metodologiei INTES la nivel național¹²

Rapoartele naționale reflectate în această sinteză se bazează pe o anumită metodologie de evaluare a integrității sistemelor educaționale (INTES), care a fost elaborată în cadrul OCDE de Centrul pentru Politici Aplicate și Integritate și din 2010 a servit drept ghid pentru evaluările integrității în educație și pentru cercetare.

Scopul declarat al INTES este de a ajuta autoritățile naționale și persoanele interesate să înțeleagă circumstanțele legate de politici în care corupția înflorește în sistemele lor educaționale și să sprijine dezvoltarea unor soluții care vor îmbunătăți aceste condiții în moduri ce vor preveni însăși apariția practicilor nocive. Această abordare se bazează pe ipoteza că problemele de integritate și corupția în educație nu sunt fenomene care afectează sectorul din afară, ci o consecință a problemelor adânc înrădăcinate în sistemul de educație, care pot (și trebuie) combătute cu mijloacele de care dispun factorii de decizie, practicienii și actorii educaționali (OCDE, 2018).

Metodologia INTES caută să răspundă la două întrebări: *Se angajează actorii educaționali în practici corupte? Dacă da, atunci în ce mod condițiile în care activează în învățământ ar putea juca un rol în acest sens?* (Milovanovitch, 2020) Accentul se pune pe modurile în care politicile și practicile educaționale pot crea oportunități și stimulente pentru ca actorii educaționali să se angajeze în comportamente corupte.

Diapazonul acestor comportamente corupte poate include atât practici pentru care se prevede răspunderea penală, cât și acțiuni mai puțin grave, specifice sectorului, care, deși nocive, nu se califică drept corupte conform standardelor internaționale. Ambele tipuri de practici sunt acoperite de noțiunea de *încălcare de integritate*: o acțiune intenționată, sistemică, în care sunt implicați actori educaționali în poziții profesionale (precum manageri, directori, cadre didactice) și care contravine valorilor și principiilor ce țin de sectorul educație al țării supuse evaluării (OCDE, 2018). Prin aceasta rapoartele naționale se bazează pe versiunea revăzută din 2019 a tipologiei INTES a încălcărilor de integritate.¹³

În conformitate cu metodologia INTES, rapoartele naționale au acumulat dovezi și despre domeniile vulnerabile ale sistemelor de educație, care creează condiții pentru ca încălcările de integritate să înflorească, cu scopul de a informa practicienii și factorii de decizie despre modurile cum ar putea schimba spre bine aceste condiții. Prin domenii vulnerabile înțelegem punctele slabe (neajunsuri sau lacune) în politicile și practicile educaționale, care le-ar putea oferi actorilor educaționali – precum cadrele didactice, directorii, părinții și managerii educaționali – oportunități și motive pentru a se angaja în încălcări de integritate (Kovac Cerovic, Jovanovic, & Milovanovitch, 2019; OCDE, 2018).

La nivel național, metodologia aplicată în această cercetare s-a constituit din trei etape: cercetarea teoretică; colectarea primară de date prin intermediul interviurilor focus-grup și al narațiunii orale; interviuri ulterioare în profunzime în format bilateral și de grup. Realizarea acestor etape a variat de la țară la țară, în dependență de particularitățile contextului local, cum vom arăta mai jos.

¹² Reprodușă după rapoartele naționale.

¹³ Cea mai recentă revizuire a tipologiei INTES poate fi găsită pe: see www.policycenters.org/INTE

Georgia

”Scopul acestei cercetări este de a identifica oportunitățile și stimulentele pentru favoritism în procesul de angajare a profesorilor în Georgia și de a oferi recomandări de politici relevante. Ne-am oprit anume asupra acestei încălcări de integritate din cauza reformelor masive curente produse în procesul de recrutare și concediere a profesorilor în Georgia. A fost interesant să observăm și să evaluăm acest proces continuu, pentru a pregăti recomandări de politici și a-i ajuta pe decidenții de politici să remedieze deficiențele descoperite în cursul evaluării.

Am recurs la metode de cercetare calitative și analiza surselor secundare pentru a studia manifestarea favoritismului în deciziile de personal. Raportul a fost elaborat în baza cercetării documentare, care a examinat cărțile și articolele publicate la subiect, precum și o serie de interviuri, emisiuni televizate, studii similare din alte țări și legislația națională.¹⁴ Am solicitat de la Ministerul Educației, Științei, Culturii și Sportului (MEȘCS) al Georgiei informațiile publice privind numărul de posturi vacante anunțate, numărul de persoane angajate și plângerile primite de Minister și centrele sale. Însă Ministerul nu ne-a pus la dispoziție aceste informații. Răspunsul scris primit de la Minister afirma că Ministerul nu colectează informații despre concursurile de angajare de la școlile de stat.

Evaluarea INTES se bazează și pe informațiile colectate în urma discuțiilor de focus-grup și a interviurilor în profunzime. Discuțiile de focus-grup (DFG) au fost organizate atât în capitală, cât și în regiuni, inclusiv o regiune populată de minorități etnice. Am considerat că este important să lucrăm cu regiunile minorităților etnice, deoarece, în general, favoritismul este mai răspândit în aceste zone datorită teritoriului redus și numărului mic de locuitori, unde toți sunt sau rude, sau se află în altfel de relații private, dar și din cauza accesului limitat al locuitorilor la informații publice și a cunoașterii slabe a limbii georgiene și/sau engleze în aceste regiuni. Conform studiului *Dezvoltarea profesională, avansarea în carieră și oportunitățile de angajare ale studenților și absolvenților școlii superioare proveniți din minoritățile etnice*, realizat de Centrul pentru Integrare Civică și Relații Interetnice, ”...studenții subliniază importanța faptului de a avea un cerc larg de cunoscuți pentru a găsi oportunități de angajare și consideră că nepotismul este mai important decât studiile și profesionalismul (...). În comunitățile de minorități etnice cercul larg de cunoscuți influențează oportunitățile de angajare într-o măsură cu mult mai mare decât în societatea georgiană în general” (Gorgadze & Tabatadze, 2017, p. 69).

Pentru DFG am decis să selectăm profesori care au trecut prin procesul de recrutare pentru posturile de cadre didactice în școli. Am combinat în focus-grupuri profesori care au fost angajați, profesori respinși și profesori care fuseseră respinși de una sau mai multe școli, însă au fost angajați de o altă școală. Ne-am dorit această diversitate de participanți pentru a obține perspective și opinii diferite și pentru a le permite participanților să asculte ideile unii altora și să demareze discuții interesante. Nu am inclus în DFG directori de școală sau alți administratori și funcționari alături de profesori, pentru a evita relațiile asimetrice de putere, care ar fi putut cauza tăcerea unor participanți la DFG.

Am selectat participanții la DFG în baza unei strategii de nominalizare. Am rugat instituțiile-partenere (Sindicatul Liber al Pedagogilor și Cercetătorilor, universități și școli) să sugereze participanți pentru focus-grupurile noastre, deoarece aceste instituții colaborează cu grupuri diferite de profesori, inclusiv profesori care corespund criteriilor predefinite menționate. Inter-

14 Lista studiilor și a legislației comentate poate fi găsită în Bibliografia studiului de față.

viurile în profunzime au fost conduse cu directori de școală, directori adjuncți, reprezentanți ai Centrului Național de Dezvoltare Profesională a Cadrelor Didactice, reprezentanții MEȘCS, profesorii care au participat la procesul de selectare a cadrelor didactice pentru posturile vacante (aceștia și-au exprimat dorința de a participa la un interviu separat în loc de focus-grup), precum și experți în domeniul educației. Directorii de școală au fost selectați pentru interviurile în profunzime din lista școlilor care anunțaseră posturi vacante (a se vedea Tabelul A.1).

Tabelul A.1. Participanții la interviul în profunzime

Directori	6 (4 directori din regiuni și 2 din capitală)
Directori adjuncți	2
Reprezentanți ai MEȘCS	2
Reprezentanți ai Centrului Național de Dezvoltare Profesională a Cadrelor Didactice	2
Experți în domeniul educației	2
Cadre didactice	3 (2 din regiuni, neangajați; 1 din capitală, refuzat/angajat)
Total	16

La fiecare DFG au participat în jur de 10-12 persoane. S-au organizat trei DFG cu un număr total de 29 de participanți (12 din capitală și 17 din regiuni). Din 29 de participanți 17 fuseseră angajați, 2 respinși, iar 10 respinși de o școală sau mai multe, însă angajați de alta (a se vedea Tabelul A.2). Se mai planificaseră două DFG, una regională și una în capitală, însă am fost nevoiți să renunțăm la ele, pentru că la întâlnire nu veniseră decât câțiva participanți. Am transformat aceste DFG în interviuri în profunzime.

Tabelul A.2. Participanții la focus-grup

Focus-grupul	Numărul de participanți	Din capitală	Din regiuni	Angajați	Neangajați	Angajați/neangajați
1	11	11	0	9	0	2
2	10	1	9	4	2	4
3	8	0	8	4	0	4
Total	29	12	17	17	2	10

Datele pentru cercetare au fost colectate în septembrie și octombrie 2019. După analiza datelor, raportul inițial a fost elaborat în luna noiembrie-prima jumătate a lui decembrie 2019.”

Kârgâzstan

”Cercetarea noastră s-a centrat pe subiectul contribuțiilor parentale: plățile (cel puțin formal) voluntare, colectate de școli pentru a-și sprijini funcționarea continuă și a oferi anumite servicii educaționale. Desigur, nu e ușor a conecta ultimele două tipuri de încălcări de integritate, (8) *înșelăciunea* și (9) *frauda în procesul de licențiere și acreditare*, cu problema contribuțiilor parentale. Însă celelalte, de la 1 la 7, corespund scopurilor analizei noastre, care s-a orientat spre identificarea cazurilor de utilizare improprie a banilor primiți de la părinți, precum și spre justificarea adecvată a nevoii de contribuții ca atare. Am constatat că, de fapt, contribuțiile parentale facilitează toate aceste încălcări în moduri specifice: acești bani ajută școlile să aco-

pere cheltuieli pentru care nu se primesc fonduri bugetare; în același timp, controlul asupra banilor rămâne o chestiune foarte fragilă.

Această abordare ne-a ajutat să descriem structura încălcării de integritate în sistemul de învățământ, care conține atât stimulente pentru încălcarea regulilor în vigoare, cât și oportunități de a le încălca. Ambele componente structurale sunt înrădăcinate în deficiențele de politici în legislație și/sau în practicile procedurale. De exemplu, insuficiența finanțării este un stimulent puternic pentru fraudă și pentru căutarea unor moduri ilicite de finanțare. Pe de altă parte, instrucțiunile neclare legate de bugetarea de stat rezultă în practici neformale și chiar ilegale de distribuire a banilor. Nivelul încălcării se poate situa pe axa virtuală care începe cu comportamente problematice și se încheie cu activități criminale, comise prin infrațiuni administrative. De exemplu, abaterile sau problemele administrative se pot manifesta prin cheltuirea banilor fără acte de contabilitate care să certifice uzul lor sau cu utilizarea unor documente financiare false, care nu reflectă achizițiile reale (pentru deducerea de impozite sau pentru a înscrie un obiect ce nu va fi neapărat utilizat la școală, însă arată bine în rapoartele oficiale). Însă uneori poate fi vorba de scheme frauduloase cu prețuri false înscrise în documentație pentru a ascunde faptul că o parte din banii primiți de la părinți au fost furați de persoanele responsabile de achiziții – ceea ce constituie deja o adevărată activitate criminală.

Pentru a analiza contribuțiile parentale pentru școlile de stat sub aspect de integritate, s-au colectat date din surse diferite: (1) materialele din mass-media și discuțiile pe rețelele de socializare au fost utilizate pentru a analiza opinia publică și dezbaterile despre contribuțiile părinților din școlile de stat; (2) legislația și cadrul normativ, precum și interviurile cu experții au fost utilizate pentru a analiza ordinele și regulile în vigoare legate de managementul finanțelor școlare; (3) interviurile în profunzime și discuțiile de focus-grup (DFG) cu tehnici de narațiune incitantă au fost aplicate pentru a explora practicile legate de contribuțiile parentale în școli diferite.

Pentru a examina aceste practici mai amănunțit, s-au realizat studii de caz în baza școlilor de tipuri diferite: o școală "de elită/scumpă", o școală municipală "obișnuită" și două școli cu un nivel jos de plăți parentale din districte urbane noi ("novostroika"). Secțiunea următoare e dedicată constatărilor noastre despre funcționarea contribuțiilor parentale în fiecare tip de școală enumerat.

În fiecare școală au fost intervievați în profunzime directorii și s-a organizat o discuție de focus-grup cu părinții-activiști care se ocupau de colectarea, distribuirea și controlul asupra banilor. La școala de "elită" am avut 39 de participanți, care au lucrat în grupuri mici și au împărtășit rezultatele din grupuri în cadrul unor discuții comune. Am aplicat aceeași metodă la școala "obișnuită", unde la întâlnire veniseră 20 de părinți. DFG din cartierele noi au inclus 8 părinți în prima școală și 40 în a doua.

Pe lângă aceasta, am organizat trei interviuri semistructurate cu experți: un specialist în finanțe de la administrația municipală și doi contabili școlari.

Am prezentat în **Anexe** ghidurile pentru interviuri și DFG, precum și exemple de istorii folosite pentru narațiunea incitantă."

Moldova

„De asemenea, metodele calitative aplicate în decursul cercetării au inclus analiza literaturii de specialitate și a documentelor de politici, însoțite de interviurile de focus-grup și de cele în profunzime. Documentele au fost analizate în baza prevederilor din Codul Educației, care conțin stipulări explicite cu privire la integritatea academică și comportamentul etic, cerute atât de la profesori și manageri, cât și de la părinți. Aplicarea noilor dispoziții a fost examinată în măsura în care legislația subordonată include termeni specifici, precum toleranța zero față de corupție, transparența, integritatea și onestitatea, contribuind astfel la promovarea practicilor de integritate în școli. Aceste concepte definesc ideologia/filosofia textelor din perspectiva promovării culturii integrității în educație, care, în consecință, este esențială pentru determinarea orientării reformelor actuale.

Procesul de cercetare a început cu analiza de documente din legislația națională, a studiilor locale și a articolelor din mass-media. A fost investigată o listă de acte normative privind sensibilitatea la integritate și corupția din învățământ, cum ar fi: Standardele de competență profesională a cadrelor manageriale, Standardele de competență profesională a cadrelor didactice, Metodologiile de evaluare a instituțiilor educaționale și de evaluare a managerilor, dar și Regulamentul de atestare a cadrelor didactice.

Colectarea de date calitative s-a produs prin două discuții de focus-grup, provocate de istorii orale incitante, una cu profesori și alta cu manageri. Primul focus-grup a fost organizat la Universitatea de Stat din Moldova cu un grup de studenți la masterat. Grupul era compus din 10 persoane (8 femei și 2 bărbați): 9 din instituții de învățământ urbane și una din mediul rural, inclusiv un bărbat de la Departamentul de Pregătire Profesională al Ministerului Afacerilor Interne. Vârsta medie a grupului era de 35 de ani. Interviul a durat 2 ore și a inclus întrebări referitoare la contextul educațional din perspectiva integrității, de la întrebări generale privind corupția la cele specifice despre practicile vulnerabile din procesul de angajare și promovare a cadrelor didactice.

La cel de-al doilea interviu de grup au participat 13 manageri, dintre care un reprezentant al Agenției Naționale pentru Asigurarea Calității în Educație și Cercetare (ANACEC), responsabil de evaluarea și acreditarea instituțiilor și managerilor; un fost director al Inspectoratului Școlar Național, 3 directori ai instituțiilor de învățământ din capitală, 4 din instituțiile rurale, 3 din centrele raionale, un reprezentant al Direcției raionale de Educație, iar în calitate de invitat special a venit un reprezentant al Centrului Național Anticorupție (CNA). Participanții au reprezentat toate instituțiile preuniversitare de învățământ: grădinițe, școli primare, școli secundare, licee și colegii (VET). Vârsta medie a fost de 46 de ani. Durata interviului de grup – 4 ore.

Discuția a demarat cu prezentarea articolului *Formele de corupție în sistemul educațional din Moldova. O vedere din culise*, publicat pe 30 octombrie 2019 pe pagina web a Platzforma. Articolul prezintă, în mare parte, încălcările de integritate din partea profesorilor, întrucât cele comise de directori nu sunt dezbătute în spațiul public. În orice caz, a provocat dezbateri fierbinți și opinii contradictorii, mulți participanți fiind de acord, în timp ce alții manifestară reticență în privința obiectivității autorului. Alte întrebări din timpul discuțiilor au vizat practicile incorecte privind angajarea și promovarea cadrelor didactice, perspectivele și provocările în promovarea integrității în școli, dar și reformele necesare la nivel de politici și alte schimbări oportune la nivelul școlii.

Următoarea etapă de cercetare empirică s-a constituit din trei interviuri în profunzime, cu experți: unul cu reprezentantul MECC, responsabil de evaluarea și dezvoltarea profesională a cadrelor didactice; altul cu ex-ministrul educației din echipa precedentă de guvernare, care a avut ca prioritate pe agendă combaterea corupției în educație, și ultimul – cu un profesor, expert național și formator în didactica limbii române, care are, de asemenea, experiență managerială de top în comisia republicană pentru organizarea examenului național de bacalaureat. Experții au fost selectați pe baza relațiilor profesionale cu CE PRO DIDACTICA și a parteneriatului în diferite proiecte.

Respondenților li s-a solicitat să descrie în profunzime practicile angajării profesorilor și exemple de acte ilicite pe care le-au întâlnit, dar și cum se întâmplă acestea (cine este victima, care sunt factorii ce le facilitează și ce măsuri de contracarare se iau). De asemenea, au fost întrebați despre bunele practici în gestionarea resurselor umane din educație, fiind rugați să numească și alte cazuri comune de corupție în școli. În concluzie, li s-a cerut să-și împărtășească părerea cu privire la perspectivele/provocările de promovare a integrității în educație, precum și măsurile care ar trebui întreprinse în viitor.

Respondenții nu au fost disponibili pentru interviul față în față, au amânat întâlnirile de mai multe ori, așa cum au coincis cu perioada sărbătorilor de iarnă. Până la urmă, au răspuns la întrebări în scris și le-au expediat prin e-mail. Pentru a valida răspunsurile și pentru a adăuga detalii, s-a recurs la discuții telefonice.”

Mongolia

”Datele utilizate în această evaluare au fost colectate prin intermediul discuțiilor de focus-grup, interviurilor individuale, analizei rețelelor de socializare și cercetării documentare. Pentru colectarea dovezilor cu ajutorul focus-grupurilor am recurs la abordarea AIREN¹⁵ în baza metodologiei INTES. Menirea diferitelor tehnici de colectare a datelor a fost de a înțelege experiențele legate de actele de corupție în educație așa cum au fost narate de persoanele implicate: profesori, părinți, reprezentanți ai societății civile și ai autorităților.

S-au organizat trei discuții de focus-grup (DFG) cu tehnici de narațiune incitantă pentru a explora practicile de contribuții parentale din școli diferite. Mai întâi s-a organizat discuția de focus-grup la care au fost invitați membrii unei Asociații a Părinților și Profesorilor, care aveau o adunare anuală din capitală. Grupul era compus din 23 de părinți de la șase școli rurale din patru provincii. Pentru dâșii s-a utilizat metoda narațiunii incitante în scopul explorării contextului. La baza istorioarelor utilizate au stat datele dintr-un sondaj al Fundației Asiatice. Echipelor li s-au propus patru istorioare neterminate despre un copil care urmează să fie înmatriculat la școală, un copil care urmează să fie transferat în altă clasă sau școală și un copil care frecventează grupul cu program prelungit organizat de învățătoarea lui, cu rugămintea de a compune câte un final fericit pentru istorioara care le-a revenit. Pentru că din grup mai făceau parte și profesori și educatori de la grădinițe, existau anumite limitări (...). Subiectele-cheie discutate au fost contribuțiile parentale, accesul ilicit la școli de stat prestigioase, fraudă academică și modalitățile de prevenire a acestor practici ilegale.

Al doilea focus-grup a avut loc în provincia Uvurkhangai, cu cinci participanți, trei dintre care erau ciobani, un reprezentant al ONG și un angajat al școlii, pensionat. Am rugat o organizație neguvernamentală, care era cea mai activă din provincia Uvurkhangai și colaborase cu Alianța Mongolă pentru Educație la un proiect finanțat de Banca Mondială și organizat de Școala de Responsabilitate Socială și Comunitară, să nominalizeze participanți pentru DFG. A treia discuție focus-grup a avut loc la Ulaanbaatar, capitala țării. Din acest grup au făcut parte 7 persoane, printre care reprezentanți ai sectorului privat/părinți, reprezentanți ai ONG-urilor internaționale și naționale, ai Universității Naționale Mongole, precum și foști angajați ai sectorului bugetar.

S-a organizat o serie de interviuri individuale cu funcționari ai Inspectoratelor de Învățământ din provincia Uvurkhangai și municipiul Ulaanbaatar.

Această etapă a fost precedată de analiza documentelor, esențială pentru pregătirea prezentului raport. Printre numeroasele documente colectate pentru analiză se numără acte legislative, precum Constituția țării, Legea educației, Legea privind lupta cu corupția, Legea privind prevenirea conflictului de interese, Legea cu privire la funcționarii publici; reguli și regulamente, precum Codul de etică al profesorilor și managerilor școlari, Regulamentul școlar, Codul de etică al funcționarilor publici, Programul Național de luptă cu corupția, rapoarte elaborate de părți terțe, precum sondajul Fundației Asiatice cu privire la percepțiile și cunoștințele despre corupție (SPEAK), sondajul și materialele de pe rețelele de socializare ale IAAC etc.”