

PARLAMENTUL ROMÂNIEI

EXPUNERE DE MOTIVE

I. CONSIDERAȚII GENERALE

Legea 199/2023 a învățământului superior a intrat în vigoare la data de 3 septembrie 2023. În capitolul V, "Organizarea studiilor universitare", secțiunea 4, "Admiterea la programe de studii universitare", art. 35 alin. (8) stipulează condițiile financiare în care o persoană care a beneficiat gratuit de școlarizare în cadrul unui program de studii universitare pe loc finanțat de la bugetul de stat poate urma un alt program de studii universitare în cadrul aceluiași ciclu de studii universitare. Alin. (8) al art. 35 preia în totalitate alin. (6¹) din Legea nr. 1/2011 a educației naționale, la care adaugă o literă, c), dedicată unor situații speciale din cadrul învățământului superior din instituții militare, de informații și de formare a ofițerilor din Ministerul de Interne.

Pe scurt, cu excepția stimulării absolvenților de programe de învățământ superior de a urma cursuri de master oferite de instituțiile de ordine și apărare ale statului român, legea 199/2023 continuă aceeași politică privind accesul la "a doua facultate" prin care studenții care au beneficiat deja de școlarizare gratuită trebuie să plătească în cadrul unui al doilea program de studii taxa echivalentă pentru numărul de ani finanțați de la bugetul de stat în cadrul primei facultăți urmate. Legea nu face nicio distincție între diversele situații în care se află studenții care optează pentru o altă facultate și, în mod special, nu face nicio deosebire între beneficiarii care au absolvit un prim program de studii și cei care au abandonat pe parcurs. Oricine a beneficiat chiar și de un singur an de facultate finanțat de la bugetul de stat va urma un alt program de studii în regim cu taxă sau va achita contravaloarea finanțării anterioare pentru a beneficia de regimul gratuit la o nouă facultate.

II. CUPRINSUL MOTIVĂRII

Motivul emiterii actului normativ

Raportul privind starea învățământului superior 2021/2022¹ arată că România se confruntă cu o creștere alarmantă, cu aproape 10%, a abandonului școlar pe parcursul studiilor. Tabloul sumbru conturat de datele cu privire la abandonul universitar în creștere este completat de statisticile Eurostat² care semnalează că România se află pe ultimul loc în Uniunea Europeană privind numărul de tineri între 25-34 de ani cu studii universitare, ajungând la o pondere de 25%, în condițiile în care media europeană este de 42%.

¹www.edu.ro/sites/default/files/_fi%C8%99iere/Minister/2022/Transparenta/Starea_invatamantului/Raport-Starea-nvatamantului-superior-2021-2022.pdf

² ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220524-2

Analizele din cadrul studiului *Abandonul în învățământul superior românesc*³, citat în Raportul privind starea învățământului superior 2021-2022, arată că "aproape jumătate dintre studenții care nu își finalizează studiile le abandonează după primul an de studiu, atât în cazul ciclului de licență (aprox. 44%), cât și la masterat (aprox. 42,8%)". Între motivele invocate de studenți pentru abandonarea studiilor, pe primele două locuri se situează "situația financiară precară/imposibilitatea plății taxelor de școlarizare și a altor costuri" și "lipsa consilierii în carieră, lipsa informării corespunzătoare privind programul de studii urmat". Concluziile studiului menționat sunt similare cu cele din raportul⁴ asupra abandonului școlar realizat în Universitatea Babeș-Bolyai (UBB), cea mai bine clasată instituție de învățământ superior în topurile internaționale: „din totalul numărului de studenți care au abandonat pe parcursul anilor de studiu, peste 75% au renunțat în primul an, în cazul programelor de 3 ani, și peste 40% în cazul programelor de 4 ani“.

În acest context, este imperioasă încurajarea tinerilor români să urmeze un program de studii din învățământul universitar și unul dintre mijloacele concrete de realizare a acestui deziderat este reprezentat tocmai de recuperarea tinerilor care abandonează studiile după primul an de facultate.

Este de remarcat că, atât în studiul extins publicat de editura UEFISCDI, cât și în raportul UBB, abandonul universitar din primul an de studiu scade în cazul programelor de licență de 4 ani sau mai mult. Între ipotezele care explică acest fenomen nu poate fi exclusă aceea că programele de studii cu durată mai mare de trei ani oferă și un timp de adaptare a studenților la rigoarea vieții academice. De altfel, această concluzie este validată de proiectul⁵ realizat de Alianța Națională a Organizațiilor Studențești din România (ANOSR) alături de Consiliul Național al Elevilor (CNE) prin care organizează "universități de vară pentru elevi", întrucât "cele mai des întâlnite motive care îi determină pe studenții de anul I să renunțe sunt legate de faptul că și-au ales greșit facultatea sau se lovesc de probleme financiare". Așadar, beneficiarii primari, studenții și elevii, identifică rădăcinile fenomen amplu de abandon în anul I, confirmat statistic de studii ale specialiștilor din UEFISCDI și din universități, într-o neconcordanță între așteptările absolventului de liceu cu diplomă de bacalaureat și realitatea vieții universitare în cele două aspecte, condiții financiare și afinitatea pentru programul de studii ales.

Concluziile tinerilor nu sunt surprinzătoare - între învățământul preuniversitar și cel superior trecerea devine din ce în ce mai abruptă. Ultimele rezultate ale testelor PISA⁶, publicate în decembrie 2023 arată un nivel ridicat de analfabetism funcțional al absolvenților de gimnaziu. Nivelul subiectelor de la evaluarea națională și de la examenul de bacalaureat a scăzut constant

³ editura.uefiscdi.ro/6-abandonul-in-Invatamantul-superior-romanesec-definire-masurare-interpretare

⁴ qa.ubbcluj.ro/en/documents/abandon/raport_abandonul_studiilor_2021.pdf

⁵ anosr.ro/activitate/ca-sa-stie-ce-li-asteapta-la-facultate-elevii-pot-incerca-pe-propria-piele-viata-de-student/4792/

⁶ www.ise.ro/rezultate-pisa-2022

În ultimii 20 de ani, inducând false așteptări cu privire la dificultatea unor discipline la nivelul terțiar universitar. În aceeași perioadă, în învățământul superior, s-a realizat trecerea la sistemul Bologna, impusă prin Legea 288/2004 privind organizarea studiilor universitare. Numărul de ani de studiu a scăzut de la patru la trei pentru multe programe universitare de licență, antrenând o reorganizare a cursurilor și, odată cu aceasta, o reducere a perioadei de adaptare de la liceu la facultate. Totodată, pe fondul polarizării creșterii economice și al decalajelor înregistrate în nivelul de trai, costul vieții din marile centre universitare ale României a crescut, susținerea la facultate devenind din ce în ce mai dificilă pentru tineri, exact în orașele care oferă și cele mai multe opțiuni în legătură cu programele de studii. Un tânăr absolvent de liceu, cu diplomă de bacalaureat și pregătire peste medie, fără posibilități financiare, resimte, tot mai des, nevoia să muncească pentru a se întreține la facultate, concomitent cu nevoia de studii suplimentar pentru recupera decalajul dintre așteptări și realitate, mai ales dacă alegerea programului de studii a fost una neinspirată pentru că “și-a ales greșit facultatea”.

În această conjunctură nefericită, la decizia de a abandona programul de studii în particular, dar și studiile superioare în general, contribuie și faptul că statul român acționează ca și cum majoritatea studenților de anul I au ales cu un grad mare de precizie facultatea care li se potrivea. Pe lângă toate dificultățile menționate anterior, conversia către alt program de studii implică trecerea automată, pentru un an de zile, chiar primul din noua facultate, la regimul cu taxă, care reprezintă câteva salarii minime pe economie.

Din expunerea de mai sus, rezultă fără echivoc că o combatere eficientă a abandonului universitar este în strânsă legătură cu activitatea de consiliere a elevilor și absolvenților de liceu. Interpelarea cu nr. nr. 2873/A⁷ din 21.11.2023, adresată Ministerului Educației, avea în vedere “Combaterea fenomenului de abandon universitar pe parcursul studiilor în relație cu activitatea de consiliere a elevilor de clasa a XII-a”. În răspunsul⁸ autorității centrale se arată că “nivelurile scăzute de absolvire ale învățământului superior sunt cauzate [...] și de nivelurile scăzute de participare la învățământul superior a elevilor care provin din medii defavorizate”. Ministerul Educației afirmă preocuparea pentru creșterea numărului de consilieri în învățământul preuniversitar și subliniază că, prin art. 193, alin. (1) din Legea nr. 199/2023 a învățământului superior, “statul asigură gratuit servicii de consiliere și orientare în carieră tuturor elevilor, studenților și persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă”.

În ciuda bunelor intenții ale Guvernului, manifestate prin creșterea numărului de consilieri școlari, realitatea cu privire la consilierea și orientarea în carieră este una dezvăluită de raportul⁹ Băncii Mondiale din care rezultă că “deși este un drept reglementat prin lege, nu toți elevii din învățământul gimnazial și liceal sunt înscriși în unități de învățământ unde activează un consilier, deci nu au acces decât ocazional la consiliere. Această problemă este mult mai pronunțată în

⁷ senat.ro/PDFIntrebari/b%202873a%20USR-INTERPELARE1-AMBROZIE%20IRINEU-MIN%20ED.pdf

⁸ senat.ro/PDFIntrebari/b%20r%2021%2011%20darau%202873%20a.pdf

⁹ cdn.edupedu.ro/wp-content/uploads/2024/01/Studiu-de-impact_-Evaluarea-sistemului-de-consiliere-si-orientare-in-cariera-din-invatamantul-preuniversitar.pdf

mediul rural, și se înregistrează variații mari între județe”. Mai mult, “până la data de 31 august 2022, în proiectul „CRED-Curriculum relevant, educație deschisă pentru toți” (CRED) s-a realizat formarea unui număr de 52.723 cadre didactice din învățământul primar și gimnazial, dar la cursurile pentru predarea disciplinelor școlare din aria curriculară Consiliere și orientare au participat la programele de formare doar 91 profesori (Ministerul Educației, 2022). Cercetarea Cognitrom (2022) arată că în practica educațională lipsește colaborarea profesorului-diriginte cu profesorul-consilier sau este insuficientă pentru derularea eficientă a activităților COC” (consiliere și orientare în carieră). Mai puțin de două cadre didactice dintr-o mie au ales să se perfecționeze în consiliere și orientare în carieră.

Luând în considerare toate cele menționate anterior, este evident că o bună parte dintre studenții din anul I, ciclul de licență, an de studii în care se înregistrează cel mai mare abandon universitar, au făcut o alegere în necunoștință de cauză a programului de studii, poate chiar a universității. Această eroare, coroborată cu actualele condiții impuse de art. 35, alin. (8) din Legea 199/2023 a învățământului superior, conduce la dificultăți majore și chiar la imposibilitatea de a continua studiile și afectează mai ales studenții care provin din medii defavorizate.

Autorii studiului *Abandonul în învățământul superior românesc* remarcă la finalul acestuia, în secțiunea destinată recomandărilor, că “nu au fost identificate mecanisme prin care universitățile se adresează persoanelor care au părăsit de curând învățământul superior pentru o posibilă „recuperare” a acestora. Se recomandă dezvoltarea și promovarea unor politici care să se adreseze exclusiv acestor categorii: strategii instituționale de reintegrare a studenților/îmbunătățirea succesului academic/creșterea ratelor de absolvire, reduceri de taxe, îmbunătățirea proceselor de echivalare a studiilor efectuate anterior.”

Reglementările actuale din Legea nr. 199/2023 a învățământului superior descurajează studenții care abandonează, în anul I, primul lor program de studii să urmeze o altă facultate întrucât ar fi obligați ca, pentru un an universitar, să studieze în regim cu taxă. Tinerii aflați în această situație au trecut deja de procesul de selecție prin care s-a stabilit că sunt apti să urmeze studii superioare iar diversitatea domeniilor cuprinse în învățământul universitar este un argument solid pentru a le acorda o a doua șansă. Considerațiile expuse arată importanța unei intervenții prin care statul să stimuleze recuperarea studenților de anul I, aflați în primul program de studii superioare, care abandonează învățământul superior. Tentația abandonului universitar, ca o consecință a alegerii greșite a facultății, în lipsa unui proces de consiliere, garantat de altfel de stat, este în acest moment accentuată de povara financiară pe care reorientarea o presupune.

În vederea combaterii fenomenului de abandon universitar, propunem modificarea legii în vigoare în sensul înlăturării consecințelor pecuniare, dacă studentul care a luat contact pentru prima dată cu mediul universitar recunoaște incompatibilitatea cu domeniul ales și se reorientează pentru un alt program de studii în cel mai scurt timp în care o poate face - până la finalul primului an de facultate.

Impactul socioeconomic

Modificările propuse au un impact economic pozitiv. Se urmărește creșterea numărului de tineri absolvenți de studii superioare și reducerea abandonului universitar. Creșterea forței de muncă înalt calificate este în interesul mediului de afaceri. Ca efect secundar benefic, este posibil ca și studenții, care ar fi terminat studiile de licență într-un domeniu în care totuși nu se regăsesc ca urmare a unei orientări precare în carieră, să îmbrățișeze șansa de a urma o specializare pentru care au descoperit afinități ulterior admiterii la prima facultate și în care vor putea să profeseze după absolvire cu productivitate sporită.

Impactul social al inițiativei este considerabil. Ea favorizează “recuperarea” tinerilor, îi încurajează să încerce noi opțiuni și atenuează sentimentele de eșec sau învinovățire care însoțesc abandonul universitar. Totodată, prin oferirea unei a doua șanse, tinerii sunt, pentru prima dată în postura de adult responsabil, asigurați de către societate că, în provocările vieții, sprijinul și înțelegerea acordate de către colectivitate constituie o realitate palpabilă care se reflectă în acte normative.

În evaluarea impactului asupra mediului înconjurător al propunerii legislative, este de remarcat că studii științifice¹⁰ demonstrează că persoanele care beneficiază de grad mai înalt de educație sunt mai preocupate de protecția mediului și mai conștiente de acțiunile care îl pun în pericol. Indirect, prin creșterea numărului de absolvenți cu studii superioare, se încurajează tranziția verde. Inițiativa nu are un impact direct asupra mediului înconjurător.

Impactul financiar

Propunerea legislativă nu are impact financiar asupra bugetului consolidat pe termen scurt, pentru anul curent. Modificările aduse Legii nr. 199/2023 a învățământului superior intră în vigoare în următorul an universitar, prin urmare, studenții ar beneficia de prevederile pe care le propunem cel mai devreme începând cu anul universitar 2025-2026.

Pentru impactul financiar asupra bugetului consolidat pe termen lung, pe 5 ani, este dificil de realizat o estimare fără a cădea în capcana unor abordări simpliste. În lipsa unor date exacte cu privire la numărul de studenți care ar relua anul I într-un alt program de studii doar dacă acesta ar fi finanțat de la bugetul de stat, învedereăm că numărul total de studenți din anul I finanțați de la bugetul de stat este de circa 100.000 așa cum rezultă din raportul¹¹ public pe 2022 “Starea finanțării învățământului superior” realizat de Consiliul Național pentru Finanțarea Învățământului Superior (CNFIS). Aproximativ 20% dintre aceștia abandonează în primul an (din studiul *Abandonul în învățământul superior românesc*), ceea ce înseamnă o investiție pierdută de peste 200 mil lei în condițiile în care alocația medie anuală pe student fizic era de 14.300 de lei (ea variază în funcție de ciclul și tipul de studii și este mai mică pentru ciclul de

¹⁰ www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921800915001998?via%3Dihub

¹¹ www.cnfis.ro/wp-content/uploads/2023/10/Raport_public_CNFIS2022.pdf

licență) în 2022. Propunerea de față are în vedere reintegrarea unora dintre acești tineri în învățământul superior, știut fiind că fondurile investite în educație reprezintă cea mai profitabilă investiție pe termen lung. Raportul OCDE "Education at a Glance 2023"¹² arată că, în România, un tânăr absolvent de studii superioare câștigă cu circa 40% mai mult decât un tânăr care a terminat doar studiile liceale.

Impactul asupra mediului juridic

Intervenția legislativă propusă nu are impact asupra mediului juridic.

Măsurile de implementare la nivelul administrației publice centrale

Intervenția normativă reclamă actualizarea *Metodologiei-Cadru privind organizarea admiterii în ciclurile de studii universitare de licență, de master și de doctorat* elaborată de Ministerul Educației.

III. SOLUȚIA LEGISLATIVĂ

Se are în vedere completarea alin. (8) al art. 35 din Legea 199/2023 a învățământului superior cu o nouă literă, lit. d), urmărind introducerea unei noi situații: persoanele care au beneficiat deja de cel mult un an de studii superioare finanțat de la bugetul de stat beneficiază de finanțarea integrală de la buget pentru un alt program de studii superioare cu condiția să renunțe formal la continuarea studiilor din cadrul primului program până la finalul primului an universitar.

Art. 35 alin. (8) - Persoana care a beneficiat gratuit de școlarizare în cadrul unui program de studii universitare pe loc finanțat de la bugetul de stat are, în condițiile legii, dreptul de a urma un alt program de studii universitare în cadrul aceluiași ciclu de studii universitare:

[...]

„d) în regim gratuit, în condițiile în care persoana renunță la continuarea studiilor până la finalul primului an universitar din cadrul primului program de studii și este admis pe loc finanțat de la bugetul de stat, în următorul an universitar, în cadrul altui program de studii universitare.”

IV. CONCLUZII

Dinamica sporului natural, capacitatea slabă a sistemului de învățământ preuniversitar de a asigura accesul la consiliere și orientare în carieră garantat prin lege și concurența acerbă pe care emigrația o face ofertei educaționale la nivel universitar sunt rațiuni pentru care România trebuie să reducă severitatea penalizării unor decizii eronate, luate în necunoștință de cauză de tinerii aflați la începutul studiilor superioare. Eșecul la prima încercare de a urma cursurile unei facultăți reprezintă deja o provocare majoră pentru un tânăr cu vârsta de 19-20 de ani, iar

¹² www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2023_e13bef63-en

reglementările din legea în vigoare sunt de natură să adauge o sarcină pecuniară care contribuie la abandonul universitar prin afectarea suplimentară a unor categorii de studenți deja vulnerabile. În aceste condiții, în decizia tânărului de reconsiderare a traseului profesional, pentru a susține continuarea pregătirii la nivelul învățământului superior este necesar ca statul să nu descurajeze ci, dimpotrivă, să sprijine această opțiune. Forma cea mai simplă prin care se poate realiza acest lucru este ca studentului care renunță, până la finalul primului an de facultate, la primul program de studii universitare finanțat de la bugetul de stat pe care l-a urmat, să nu i se impute suma cheltuită de stat pentru această perioadă.

În considerarea tuturor aspectelor menționate, vă supunem spre dezbatere și adoptare prezenta propunere legislativă.

Deputat Marius-Andrei MIFTODE

Deputat Filip HAVÂRNEANU

Deputată Denisa-Elena NEAGU

Deputat Cristian-Gabriel SEIDLER

Senator Ambrozie-Irineu DARĂU

Senatoare Silvia-Monica DINICĂ

Senator Ștefan PĂLĂRIE

Senatoare Adina SĂNIUȚĂ

Lista susținătorilor propunerii legislative

Lege pentru completarea art. 35 alin. (8) din Legea învățământului superior nr. 199/2023

Nr.	DEPUTAT/SENATOR	GRUP PARLAMENTAR	SEMNĂTURĂ
	TERENTE EUGEN	USR	
	ARANCA ANOREI IUGIAN	USR	
	BOTEZ MIHAI - CĂTĂLIN	USR	
	Bodea Clăpău Alexandru	USR	
	Rodu Mircea	USR	
	POLYANNA HANGAN	USR	
	Bulci Iulian	USR	
	MOLNAR RADU-IULIAN	USR	
	GIURGIO ADRIAN	USR	
	BLASA DANIEL	USR	
	MURARIU OANA	USR	
	TUDOR RAREȘ BP	USR	
	Simionul Ungureanu	USR	
	Lazar Ion Marian	USR	
	Felici Nicu	USR	
	Dan Barna	USR	
	Papariț Radu	USR	
	Lazar Teodor	USR	
	Blum Arosia	USR	

Lista susținătorilor propunerii legislative

Lege pentru completarea art. 35 alin. (8) din Legea învățământului superior nr. 199/2023

[illegible]

Lista susținătorilor propunerii legislative

Lege pentru completarea art. 35 alin. (8) din Legea învățământului superior nr. 199/2023

[illegible]