

Elena RAILEAN
European University of Moldova, Moldova

EDUCATIONAL POLICY IN AN EUROPEAN CONTEXT

Literature
reviews

Keywords

Multiliteracy
Public policy
Life-long learning
Educational policy
Rethinking education
European Conceptual Framework

Abstract

Educational policy is an emerging area of the interdisciplinary research in educational science. This article is focused on a specific topic related to competence pedagogy and includes a critical analysis of the relationships among concepts and their definitions. The aim of the article is to present a literature reviews of what has been publishing by UNESCO and European Commission related to educational policy in order the prove the hierarchy of educational policies. The main objectives of the article are to convey to the reader what ideas have been established on the topic of educational policy and what their strengths and weaknesses are. The research issue: What is an educational policy in European context? is solved through a synthesis of a set of summaries of what is and what is not known in the interdisciplinary area of educational policy. The controversies rely on reality and norms of competence pedagogy

Introducere

Uniunea Europeană (UE) reprezintă o comunitate de state europene independente integrate în jurul unor criterii politice, economice, culturale și sociale comune. Deviza Europei este unitate în diversitate. Valorile UE sunt: respectarea drepturilor omului, democrația și statul de drept. Aceste valori se regăsesc și în politica educațională a statelor membre și asociate UE. Relațiile dintre UE și vecinii săi estici și sudici sunt reglementate prin Politica Europeană de Vecinătate (PEV).

Modalitatea de comunicare a politicii către toți cetățenii Europei și a celor care aspiră la valorile UE este *strategia Europa 2020*. Această strategie reprezintă un ansamblu de obiective, inițiative și priorități prin care se estimează creșterea economică și ocuparea forței de muncă, eliminarea deficiențelor din modelele de dezvoltare profesională și crearea condițiilor pentru creșterea economică, durabilă și favorabilă incluziunii.

Unul din cele cinci obiective majore ale Strategiei Europa 2020 este *educația*. Se estimează ca către 2020 rata de ocupare a forței de muncă cu vârsta între 20 și 64 de ani să constituie 75%, pentru cercetare și dezvoltare din PIB UE se vor aloca 3%, rata de abandon școlar să se includă în limita a 10%, iar ponderea absolvenților cu studii superioare în rândul populației cu vârsta de 30-34 ani să constituie 40% (Europa 2020, 2015).

Strategia Europa 2020 își propune să asigure creșterea economică prin investiții mai eficiente în educație, cercetare și inovare; prin orientarea decisivă către o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon și favorabilă incluziunii; prin punerea accentului pe crearea de locuri de muncă și pe reducerea sărăciei. Realizarea acestor obiective constituie o prioritate pentru toate țările ale UE, dar și pentru țările care tind să-și prioritizeze politicile educaționale în context European. Paradoxul constă în faptul că politicile educaționale reflectă atât ideologia partidului sau a alianței de la guvernare pe problemele interne și externe care nu în toate cazurile corespunde cu adevărul științific, cât și opiniile membrilor unor comunități educaționale. Prin urmare, politicile educaționale se constituie și se influențează ierarhic și reciproc la nivel: global, regional, republican, sectorial și/sau intersectorial. Politicile educaționale sunt studiate ca disciplină universitară în întreaga lume. Obiectul este acțiunea politică în educație. Ariile de cercetare interdisciplinară sunt: impactul globalizării asupra educației, internaționalizarea învățământului, delimitarea obiectivelor, fazele și procesele de constituire a politicilor educaționale și altele.

Politicile educaționale sunt în vizorul liderilor politici din întreaga lume. Astfel, în Declarația Mileniului (2000) se prevedea reducerea sărăciei severe, realizarea accesului universal la educația primară, promovarea egalității între sexe și afirmarea femeilor, reducerea mortalității infantile,

îmbunătățirea sănătății materne, combaterea HIV/SIDA, malariei și a altor boli, asigurarea sustenabilității mediului și crearea unui parteneriat global pentru dezvoltare. Câteva luni mai târziu la Forumul de la Dakar (2000) a fost aprobat Cadrul de Acțiuni a Educației pentru Toți pentru 2000-2015. În septembrie 2015 la Forumul de la New York a fost adoptată Agenda de Dezvoltare Sustenabilă pentru 2015-2030 care este axată pe trei componente majore:

- mediu înconjurător
- societate
- economie

Prin urmare, principiile și normele de dezvoltare sustenabilă a politicilor educaționale trebuie aplicate pe scară globală atât în cooperarea internațională dintre universități, cât și în politica de dezvoltare a sectorului educațional. Acest obiectiv poate fi realizat dacă înainte de a implementa o anumită politică educațională se va evalua impactul acestei politici din perspectiva economică, socială și de mediu. Metodologia de evaluare a impactului este descrisă pe site-ul Comisiei Europene (European Commission, 2015. Better Regulation). Scopul acestui articol este descrierea conceptelor studiate în cadrul cursului de politici educaționale. Designul studiului reprezintă sinteza politicilor educaționale în context European, realizată ca identificare și analiză comprehensivă a resurselor bibliografice.

Epistemologia politicilor educaționale

Politicile educaționale sunt constituite în baza doctrinelor filosofice ale funcționalității, libertății, sustenabilității și unității. Principalele teorii sunt: federalismul European, funcționalismul (neofuncționalismul), realismul (neo-realismul) și neomedievalismul. Prin federalism European se justifică capacitatea factorilor de decizie de a lua decizii la nivel local necesare funcționării sistemului instituțional. Ca alternativă, funcționalismul descrie ordinea în termeni de nevoi pentru a căror soluționare sunt necesari cooperări. Obiectivul cooperării constă în crearea independentelor economico-politice, prin care se subînțelege divizarea deciziei la nivelul de soluționare de către organele funcționale care acționează sectorial și holistic. Realismul aduce plusvaloarea relațiilor internaționale, dar și actorilor decizionali la nivel local.

Politica, politici publice și politici educaționale

Termenul "politică" este des utilizat în societate. În dicționarul Oxford "politică" este definită ca *un plan de acțiune sau expunere a obiectivelor a ideilor*. La politică se referă și politicile publice prin care se asigură respectarea normelor legale prin reguli și proceduri care permit dezvoltarea sustenabilă a tuturor sectoarelor vieții sociale. Unul din aceste sectoare este educația. Politicile din

sectorul educațional se numesc politici educaționale. Prin termenul *politici educaționale* se subînțelege forma de constituire, organizare și conducere a instituțiilor statului pe probleme educaționale. În învățământul universitar politicile educaționale sunt inițiate și implementate atât în universitățile de stat, cât și în universitățile private. Important este ca implementarea politicilor educaționale să inițieze o schimbare palpabilă.

Politicile educaționale sunt realizate în baza unei strategii sau/și a unui plan de acțiune. Modelul lui Mintzberg (2015) descrie strategia ca: plan de acțiune pentru soluționarea problemelor concrete; tactică specifică de realizare a obiectivelor, pattern conștientizată la nivel de comportament, poziție (sau modalitate) de mediere dintre contextul intern și contextul extern sau dintre organizație și mediu (Mintzberg's 5 Ps for Strategy, 2015).

Politicile educaționale sunt inițiate, elaborate, implementate, analizate sau/și comentate de diferiți specialiști: funcționari publici, specialiști din administrația centrală, analiști politici, cercetători independenți, dar și de fie persoană care dorește să contribuie la perfecționarea sistemului educațional.

Prin urmare, politicile educaționale reprezintă compromisul politic dintre imaginea conflictuală a unei probleme și modul în care este percepută și, posibil, soluționată, de către administrația publică pentru beneficiul societății civile. Ideal, prin politici educaționale se implementează inovațiile cu scopul de a oferi dezvoltarea sustenabilă a sistemului/mediului educațional în cazurile de dezechilibru cu necesitățile reale a populației.

Politicile educaționale constituie rezultatul acțiunilor de tipul probleme și soluții prin care se oferă răspunsuri concrete și reale care apoi se discută cu publicul larg înainte de a lua o decizie definitivă. Totuși, fiind o activitate a statului, profilul politicilor educaționale ia forma unor interacțiuni specifice dintre stat, economie și societatea civilă. Deciziile finale sunt obiectivate în documente oficiale (Legi, Hotărâri de Guvern, Regulamente ministeriale etc.).

Politicile educaționale nu pot fi inițiate, elaborate sau implementate fără a ține cont de influențele externe sau/și de contextul sectorului educațional. De cele mai dese ori decizia de a implementa o politică educațională sau alta este influențată ierarhic de alte decizii. De exemplu, politicile educaționale sectoriale sunt ghidate de politicile Europene și globale și mai puțin de rezultatele științifice din domeniul științelor educației. Ca rezultat, impactul pozitiv nu este garantat. Rezumativ, consecințele politicilor educaționale depind de interacțiunile social-umane complexe și, posibil contradictorii dintre interesele factorilor decizionali și nu de rezultatele științifice. Acest fapt conduce la experimente pe copii și nu la progres. Reconceptualizarea politicilor educaționale din artă în știință aplicativă trebuie să devină o sarcină

primordială pentru specialiștii și factorii de decizie în științele educației.

Cadrul strategic al politicilor educaționale

Conceptul de bază a politicilor educaționale poate fi considerat dezvoltarea sustenabilă a OM-ului în raportul cu mediul și Universul. Acest concept, despre semnificația căruia se discută din 1985, constituie și obiectivul strategic al politicilor UNESCO, Băncii Mondiale, Organizației Mondiale pentru Cooperare și Dezvoltare și altele. Cu toate acestea, dezvoltarea sustenabilă a sectorului educațional este direct influențată de *globalizare*. Globalizarea este un fenomen care se caracterizează prin "stabilirea" unor legături complexe și paradoxale noi dintre genotip și fenotip datorită tehnologizării masive a tuturor pattern-elor existențiale ale OM-ului care inevitabil duc la "deschiderea sistemelor educaționale" și, respectiv, la internaționalizarea învățământului, dar și la schimbări socio-economice și de mediu.

În aceste condiții este important ca teoria și practica politicilor educaționale să se condiționeze reciproc. Impactul major al globalizării asupra politicilor educaționale se referă la creșterea considerabilă a provocărilor externe asupra sistemului educațional în raport cu diminuarea semnificației problemelor educaționale locale. Prin provocare se subînțelege producerea unor disfuncționalități vizibile sau invizibile (vizibile pe termen lung) în sistemul studiat. Exemplu de provocare este globalizarea, fenomen care contribuie direct la intensificarea internaționalizării studiilor universitare.

În rezultatul provocărilor externe apar probleme de diferită natură: socială, economice, socio-economice, informațional-comunicaționale și altele. Ca definiție, problema reprezintă o situație indezirabilă dintr-un segment al societății care necesită acțiuni colective în vederea obținerii unei ameliorări semnificative. În context European problemele educaționale pot fi identificate prin analiza datelor statistice oferite de EuroStat (EuroStat, 2015). În baza problemelor identificate sunt stabilite ariile prioritare care servesc ca puncte de reper pentru activitățile ciclului de lucru de trei ani. Progresul politicilor educaționale este monitorizat prin indicatori statistici sau criterii de referință. Grupurile de lucru sunt constituite din experții tuturor părților interesate. Activitățile realizate sunt ghidate de principiul cooperării deschise prin metoda deschisă de coordonare.

Conform metodologiei Europene (Better Regulation Guidelines, 2015; Better Regulation "Toolbox", 2015; Education and training 2020, 2015; Erasmus+, etc.);

propunerile de politici educaționale de înaltă calitate sunt construite pe evaluarea inițială a impactului care include definiția clară a problemei care se cere soluționată, comprehensiunea factorilor și comportamentelor care stau la bază (așa-

numitele "drivere ale problemei"). Prima etapă a studiului de evaluare a impactului constă în:

- a verifica existența problemei și a identifica cine este afectat
- a estima scala problemei și a analiza cauzele și consecințele acesteia
- a identifica dimensiunea UE și a evalua riscul că problema va persista.

O problemă poate fi cauzată, spre exemplu, de existența unor disfuncționalități dintre curricula universitară, metodologia educațională, finalitățile studiilor universitare, cerințele pieței muncii și/sau a vieții reale, sau a unor distorsiuni comportamentale care nu permit integrarea absolventului în procesul de studiu sau în societate. Prin urmare, este important de a identifica corect problema, folosind expertiza internă (auditul intern) și externă, inclusiv consultanța științifică.

Spre deosebire de provocările globalizării asupra sistemului educațional, problemele socio-umane trebuie și pot fi soluționate prin politici educaționale. Astfel, înainte de a propune o politică educațională este necesar de a identifica problema și a o descrie ca fiind clară și specifică, focusată pe aspecte care vor fi abordate în inițiativa legislativă, evitând prezentările lingi de politici educaționale. În baza problemei se stabilesc obiectivele. Realizarea politicilor educaționale cu impact pozitiv depinde de corectitudinea identificării problemei din multitudinea de alternative și analiza impactului acestor alternative, selectarea celor mai semnificative impacte, evaluarea lor în dinamică și enunțarea deciziilor informate despre modul în care impactul va fi monitorizat și evaluat pe parcursul implementării politicilor educaționale.

Educație și instruire pentru progres social-economic și sporirea locurilor de muncă

Cadrul conceptual al educației și instruirii reprezintă o interdependență dintre cercetare, aplicarea practică și politica educațională. În strategia Educația 2020 se prioritizează:

- importanța corelării cererii dintre piața forței de muncă și oferta educațională;
- modernizarea sistemului de formare profesională și perfecționarea mecanismelor de formare continuă a forței de muncă prin parteneriat dintre sistemul educațional și piața muncii.

Se estimează că aceste măsuri vor contribui la:

- reducerea ratei șomajului și a fluxului de cetățeni care pleacă peste hotare;
- reducerea ratei populației expuse riscului sărăciei și excluziunii sociale.

Politicile educaționale cu referință la calificarea forței de muncă constă în necesitatea de a spori productivitatea, calitatea și inovația bunurilor și serviciilor oferite. Problema constă în faptul că 20% din populația aptă de muncă din UE posedă competențe lingvistice și aritmetice reduse, fapt care completează datele problemei nepotrivirii

crescânde dintre abilitățile certificate și necesitățile pieței forței de muncă. Acești factori aduc la șomaj și minimalizează creșterea economică.

Alte politici educaționale se referă la *dezvoltarea personală și cetățenia activă, egalitatea în drepturi, incluziunea și excluziunea socială*. Conform definiției, incluziunea socială reprezintă ansamblu de măsuri și acțiuni multidimensionale destinate combaterii excluziunii sociale și asigurării participării active a persoanelor la toate aspectele economice, sociale, culturale și politice ale societății.

Coeziunea socială este un termen care reprezintă caracteristica societății de a avea conexiuni și relații între unitățile sociale constituite din indivizi, grupuri, asociații, și unități teritoriale.

Acțiunile prioritare de politici educaționale se referă la asigurarea cadrului legislativ în vederea consolidării corelației dintre nivelul de calificare și competențele solicitate de piața muncii; fundamentarea, elaborarea și implementarea sistemului de credite și a unor stimulente financiare pentru sporirea accesului la studii; dezvoltarea cadrului normativ și promovarea formelor alternative de învățământ; utilizarea tehnologiilor informaționale și comunicaționale (TIC); promovarea dimensiunii sociale pentru asigurarea accesului persoanelor cu cerințe educaționale speciale și al celor din categoria persoanelor defavorizate și altele.

Politicile de dezvoltarea abilităților transversale

Piața forței de muncă este o complexitate dinamică. Cunoștințe, abilități și atitudini pentru adaptarea și acomodarea la provocările globalizării și la problemele rezultate nu mai corespund calificărilor obținute. Ca primă soluție pot fi considerate inițierea politicilor educaționale în învățarea pe tot parcursul vieții, dar și în formarea/dezvoltarea abilităților transversale, spre exemplu abilitatea de a învăța să înveți, abilitățile antreprenoriale. Estimativ, este important de a identifica și a coordona mai bine perfecționarea abilităților și/sau competențelor, dar și raportul cu calificările obținute pentru a preveni golurile și nepotrivirile cu cerințele forței de muncă. Inițiativele Europene pentru dezvoltarea abilităților sunt următoarele:

1. Regândirea Educației - o inițiativă globală care oferă recomandări referitor la faptul cum țările membri ale UE ar trebui să investească pentru finalități socio-economice mai bune.
2. Recomandarea cu privire la competențele - cheie ca componentă a strategiilor de învățare pe tot parcursul vieții.
3. Coaliția Grand pentru joburi digitale (engl. *The Grand Coalition for Digital Jobs*) - un parteneriat dintre mai multe părți interesate pentru a aborda lipsa de competențe digitale și a miilor de locuri de muncă neocupate în domeniul TIC.

4. Planul de acțiuni a Antreprenorialului 2020 (engl. *The Entrepreneurship 2020 Action plan*) este un plan de măsuri decisive pentru a fortifica potențialul antreprenorial al Europei, obstacolele existente cu scopul de a revoluționa cultura antreprenorialului în Europa.

Inițiativele Europene pentru managementul disponibilității abilităților necesare:

1. **ESCO** reprezintă clasificarea multilingvistică a abilităților, competențelor, calificărilor și ocupațiilor Europene. ESCO introduce o calificare standard în 25 limbi și categorizează abilitățile, competențele, calificările și ocupațiile relevante pentru piața forței de muncă, educație și instruire.

2. **Panorama Abilităților Europene**(engl. *The European Skills Panorama*) servește pentru monitorizarea anticipării și evaluarea abilităților la nivel național și European, fiind, în același timp, punctul de acces pentru a prezenta tendințele datelor, informației și a inteligenței în ocupații și sectoare național și European.

Se estimează ca ESCO să fie cât mai aproape de necesitățile pieței forței de muncă, incluzând într-un tot întreg CV Europass, Panorama Abilităților Europene și EURES (Portalul European al Mobilității Joburilor). Toate schimbările în această arie prioritară vor fi monitorizate permanent.

Erasmus+ ca program de implementare a cadrului strategic al politicilor educaționale

Implementarea politicilor educaționale este responsabilitatea fiecărei țări pentru sustenabilitatea propriului sistem de educație și de instruire. Cadrul conceptual pentru cooperare în educație este denumit *Educația și instruirea 2020*[7]. Conform acestor prevederi sunt stabilite următoarele obiective de referință pentru politicile educaționale:

- cel puțin 95% din copii cu vârsta de la 4 ani până la vârsta preșcolară trebuie să participe în educația primară;
- mai puțin de 15% de copii de 15 ani ar trebui să fie subcalificați la citire, matematică și științe;
- rata de abandon școlar timpuriu educație și instruire a celor cu vârsta din 18 -24 trebuie să fie mai mică de 10%;
- cel puțin 40% din populația tinerilor cu vârsta de 30-34 ani trebuie ar aibă completate o formă de învățământ superior;
- cel puțin 15% din adulți trebuie să participe în învățarea pe tot parcursul vieții;
- cel puțin 20% din absolvenții studiilor superioare și 6% din tinerii de 18-34 ani cu o calificare profesională inițială trebuie să petreacă ceva timp studiind sau participând în proiecte de formare în străinătate
- ponderea absolvenților angajați (în vârstă de 20-34 ani care au, cel puțin nivelul de

învățământ secundar și care au abandonat educația 1-3 ani în urmă) ar trebui să fie de cel puțin 82%.

Programul pentru educație, instruire, tineret, sport și cultură care asigură cu resurse financiare implementarea cadrului conceptual al strategiei *Educația și Instruirea 2020* este denumit Erasmus+. Acesta este un program al UE destinat activităților care promovează educația și instruirea la toate nivelele și pentru toate categoriile de vârstă, inclusiv învățarea pe parcursul vieții[8].

Programul Erasmus+ are ca scop sporirea competențelor și angajării în câmpul muncii, la fel ca și modernizarea activității educaționale, instruirii și lucru cu tineretul[9]. În perioada 2014-2020 Erasmus+ va oferi oportunități pentru ~4 mln de Europeni de a studia, a se instrui, a obține experiență de muncă și voluntariat peste hotare. În plus, Erasmus+ va sprijini parteneriatele transnaționale între instituțiile educaționale, de instruire și de tineret pentru a spori cooperarea și a conecta lumea educației și a lucra în scopul de a aborda lacunele în competențe. La fel sunt sprijinire eforturile naționale de a moderniza sistemele educaționale, de instruire și de tineret.

Oportunitățile de finanțare în cadrul programului sunt divizate în trei categorii:

- educație și instruire
- tineret
- sport

În calitate de parteneri ai programului sunt agențiile naționale Erasmus+, agențiile executive și suportul lingvistic oferit online pentru toți beneficiarii programului.

Manualul digital ca problemă de implementa politici educaționale în context European

Manualul digital este o resursă pedagogică și/sau un instrument pentru învățare. În multe din țările UE manualul digital este utilizat în speranța obținerii unor finalități educaționale mai bune sau pentru a spori calitatea procesului didactic. Unele ministere încearcă să elaboreze Concepția Manualului Digital. Totuși, manualul digital în context European poate deveni o politică educațională, dacă se va ține cont de psihopedagogia elaborării și utilizării manualului digital care este determinată de principiile și normele designului metasistemic al învățării (Railean, 2015a; Railean, 2015b).

Interesul editurilor, dar și a profesorilor, elevilor și studenților față de utilizarea manualului digital în procesul didactic impune ca necesitate inițierea și elaborarea politicilor educaționale pentru calitatea studiilor și asigurarea finalităților educaționale. În caz contrar se vor propune în continuare definiții ambigue, concepții de elaborare și implementare care demult sunt depășite, iar impactul manualului digital, implementat fără a ține cont de principiile și normele metasistemice, va fi negativ. Acest fapt va conduce la inhibiția totală sau parțială a sistemului

cognitiv și nu la formarea/dezvoltarea abilităților (meta) cognitive și afective.

Concluzii

Politicile educaționale reprezintă totalitatea actelor decizionale și ale deciziilor din sectorul educațional. Provocările globalizării informaționale cauzează probleme care pot și trebuie să fie soluționate la nivel de politici educaționale. Aceste probleme includ, aplicarea principiilor și normelor teoriei învățării aplicate în formarea/dezvoltarea abilităților; strategiile învățării; modelul psihodiagnostic al specialistului; analitica învățării; ergonomia mediului de învățare, inclusiv ergonomia cognitivă și organizațională; principiile și normele psihopedagogice de elaborare a manualelor, inclusiv a manualelor digitale interactive; pedagogia învățării adulților și altele. Aceste și alte probleme se referă la aplicabilitatea teoriei învățării aplicate și a designului învățării pentru asigurarea calității finalităților studiilor.

Una din inițiativele de politici educaționale poate fi considerată elaborarea și utilizarea manualelor digitale. Totuși, manualul digital poate deveni o politică educațională dacă se va ține cont de idealul educațional al globalizării care impune ca necesitatea respectarea principiilor și normelor Designului MetaSistemic al Învățării.

Bibliografie

- [1] Europe 2020. Retrieved from http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_ro.htm.
- [2] Mintzberg's 5 Ps for Strategy (2015). Retrieved from <http://www.ifm.eng.cam.ac.uk/research/dstools/mintzbergs-5-ps-for-strategy/>.
- [3] EuroStat (2015). Your Key to European Statistics Retrieved from <http://ec.europa.eu/eurostat>.
- [4] European Commission. (2015). Better Regulation. Impact Assessment. Retrieved from http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_en.htm.
- [5] European Commission. *Better Regulation Guidelines* (2015). Retrieved from http://ec.europa.eu/smartregulation/guidelines/toc_guide_en.htm.
- [6] European Commission. *Better Regulation "Toolbox"* (2015). Retrieved from http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm.
- [7] European Commission (2015). Education and training 2020. Retrieved from http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/index_en.htm.
- [8] Erasmus+ (2015). Retrieved from http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/index_en.htm.
- [9] Erasmus + (2015). The new EU programme for Education, Training, Youth, and Sport for 2014-2020. Retrieved from http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/discover/index_en.htm.
- [10] Railean, E. (2015)a. Psychological and Pedagogical Considerations in Digital Textbook Use and Development (pp. 1-295). Hershey, PA: IGI Global. doi:10.4018/978-1-4666-8300-6.
- [11] Railean, E. (2015)b. Bazele psihopedagogice ale elaborării manualului electronic (pp.1-254). Iasi: LUMEN.