

București, 2 septembrie 2026

În atenția:

Domnului Alexandru-Mihai Ghigiu

Președinte

Comisia pentru învățământ

Camera Deputaților

Domnului Ștefan Pălărie

Președinte

Comisia pentru învățământ

Senat

Pag | 1

Ref.: Observațiile AmCham România privind propunerea legislativă B262/2026 pentru modificarea art. 3 din Legea nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii și a art. 108¹ din Legea învățământului preuniversitar nr. 198/2023 („bursa de prezență”)

Stimate domnule președinte Ghigiu,

Stimate domnule președinte Pălărie,

În numele Camerei de Comerț Americane în România (AmCham România), prin Platforma pentru Educație, vă transmitem prezenta adresă pentru a exprima viziunea comunității de afaceri pe care o reprezentăm privind [Legea B262/2026](#), înregistrată inițial la Senatul României, dar transmisă ulterior la Camera Deputaților, ca primă Cameră sesizată, urmare a primirii avizului Comisiei pentru constituționalitate nr. 3614/09.06.2026.

Susținem ferm obiectivul declarat al inițiativei legislative: reducerea abandonului școlar și a părăsirii timpurii a școlii, fenomene în care România înregistrează cea mai gravă situație din Uniunea Europeană. Gravitatea acestei situații este documentată și de [Raportul privind impactul economic al abandonului școlar în România, elaborat de AmCham România în parteneriat cu Universitatea din București \(2024\)](#)¹: în fiecare an, aproximativ 23.000 de elevi părăsesc școala, iar un tânăr care abandonează studiile câștigă în medie cu circa 190.000 EUR mai puțin pe parcursul vieții decât un absolvent de liceu; anual, fenomenul generează pierderi de aproximativ 2,3 miliarde EUR (0,77% din PIB), cu pierderi cumulate de 15,7 miliarde EUR în ultimii 11 ani.¹

Recunoaștem că tranziția de la un mecanism pasiv de sprijin financiar la unul care stimulează prezența școlară este coerentă cu prioritățile europene asumate și cu recomandările Consiliului UE.² Cu toate acestea, din perspectiva membrilor noștri — companii active în România care investesc în capitalul uman și în educație — considerăm că instrumentul ales prezintă vulnerabilități de principiu, de echitate și de aplicabilitate operațională, care riscă să îi compromită eficacitatea. Prezenta adresă sintetizează aceste preocupări și propune câteva amendamente concrete.

¹ AmCham România & Universitatea din București, „Raport privind impactul economic al abandonului școlar în România”, octombrie 2024. Disponibil la: <https://www.amcham.ro/download?file=mediaPool/u3U7okJ.pdf>

² Recomandarea Consiliului UE din 28 noiembrie 2022 privind „Pathways to School Success” (2022/C 469/01): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32022H1209%2801%29>.

I. Vulnerabilități de principiu

Propunerea de reducere a alocației de stat de la 292 de lei la 100 de lei, concomitent cu introducerea unei burse de prezență condiționate, în cuantum de minimum 250 de lei lunar, ridică problema compatibilității cu jurisprudența Curții Constituționale referitoare la natura juridică a alocației de stat. Prin Decizia nr. 277/2006, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor din Legea nr. 61/1993 care condiționau alocația de frecventarea cursurilor.³ În motivarea deciziei, Curtea a reținut următoarele:

- Alocația de stat reprezintă „o formă de ocrotire specială acordată tuturor copiilor, fără discriminare”, al cărei titular este copilul minor, nu părintele sau familia.
- Norma constituțională „nu prevede și nu permite instituirea unor condiții suplimentare pentru titularii acestui drept, în afara celei referitoare la calitatea de copil minor”.
- Condiționarea alocației de un comportament al beneficiarului „constituie o restricție care nu își găsește temeiul în norma constituțională”, indiferent de scopul urmărit de legiuitor.
- Ca urmare a acestei decizii, condiția de frecvență a fost eliminată prin OUG nr. 44/2006⁴, care a eliminat din Legea nr. 61/1993 condiționarea acordării alocației de frecventarea cursurilor școlare, punând astfel legea în acord cu considerentele obligatorii ale Curții.

Inițiatorii Legii B262/2026 susțin că bursa de prezență este un „mecanism distinct, complementar”. Înțelegem această delimitare juridică, însă efectul economic combinat al celor două modificări simultane — reducerea alocației cu 65% și introducerea unui beneficiu condiționat — reproduce structura sancționată de Curtea Constituțională prin decizia din 2006. Considerăm că acest risc trebuie gestionat preventiv, printr-o clarificare explicită în cuprinsul legii. Deși legiuitorul este liber să instituie prestații sociale suplimentare, condiționate de frecvența școlară (cum este bursa de prezență), apare întrebarea dacă acesta poate reduce substanțial cuantumul unei prestații constituțional garantate și condiționa restul sprijinului financiar de comportamentul școlar al copilului, fără a afecta substanța dreptului consacrat de art. 49 alin. (2) din Constituție.

La acestea se adaugă o preocupare de eficacitate. Prin construcția sa, mecanismul menține sprijinul integral — 100 de lei alocație și minimum 250 de lei bursă de prezență — pentru copiii care îndeplinesc condițiile, dar îl reduce la 100 de lei pentru cei care nu le îndeplinesc, respectiv tocmai copiii cu cel mai ridicat risc de abandon. Astfel, în loc să direcționeze resurse suplimentare către elevii cei mai expuși, măsura redistribuie sprijinul dinspre aceștia către cei cu risc redus, producând un efect regresiv, contrar obiectivului declarat al inițiativei.

De asemenea, condiția obținerii mediei 10 la purtare sau a calificativului „foarte bine” introduce un element discreționar greu de controlat: nota la purtare nu este standardizată la nivel național, nu beneficiază de

³ [Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 277 din 21 martie 2006](#), publicată în Monitorul Oficial, nr. 348, din 18 aprilie 2006. Curtea a admis excepția de neconstituționalitate a art. 1 alin. (2) și art. 5 alin. (1) din Legea nr. 61/1993.

⁴ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44 din 14 iunie 2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii, publicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 545 din 23 iunie 2006. Disponibilă la: [Portalul Legislativ \(Ministerul Justiției\)](#)

proceduri unitare de contestare și poate deveni un instrument de excludere tocmai față de copiii cu cel mai ridicat risc de abandon, contrar principiului interesului superior al copilului.⁵

II. Vulnerabilități operaționale și administrative

Din perspectivă operațională, mecanismul propus implică administrarea lunară a eligibilității pentru milioane de beneficiari la nivelul fiecărei unități de învățământ din țară. Analiza detaliată a scenariilor practice identifică următoarele disfuncții structurale:

- Absența unui termen-limită reglementat pentru depunerea documentelor justificative ale absențelor creează incertitudine: un copil internat în spital ale cărui acte ajung după închiderea lunii riscă să piardă bursa, generând contestații retroactive și regularizări recurente.
- Pragul fix de 5 absențe nemotivate pe lună este lipsit de proporționalitate: 5 absențe într-o lună cu 20 de zile de școală reprezintă 25% din prezență, în timp ce aceleași 5 absențe într-o lună cu 8 zile de cursuri reprezintă 62,5%. Legea nu face această distincție.
- Propunerea legislativă reglementează neuniform condiția de frecvență și nu este pe deplin corelată cu modul de evidență utilizat în sistemul de învățământ. În timp ce pentru preșcolari este prevăzut un prag de maximum 5 zile de absențe nemotivate pe lună, pentru elevi nu este stabilit un prag explicit, iar absențele sunt înregistrate pe ore de curs, nu pe zile de școală. În lipsa unei clarificări exprese, aceste prevederi pot genera interpretări neunitare și aplicarea neuniformă a mecanismului.
- Pierderea bursei de prezență la finalul anului școlar atrage excluderea din beneficiu pe întreaga perioadă a vacanței de vară — efect disproporționat față de o situație punctuală, greu de justificat față de familiile afectate.
- Mecanismul creează stimulente pentru motivări formale: deoarece fiecare absență are impact financiar direct, presiunea părinților asupra profesorilor pentru motivarea sistematică a absențelor va crește, erodând credibilitatea evidenței școlare.
- Transferul elevilor între unități de învățământ în cursul lunii generează blocaje de raportare: nu este clar care școală raportează eligibilitatea și cum se evită dubla înregistrare sau omisiunea.
- Unitățile de învățământ din mediul rural, cu personal administrativ redus și fără infrastructură digitală adecvată, vor fi cele mai afectate de creșterea sarcinii administrative — tocmai în zonele cu cel mai ridicat risc de abandon.
- Legea nu diferențiază între absențe administrative și abandon educațional real: un elev cu 40 de absențe motivate pentru competiții sportive poate primi integral bursa, în timp ce un elev cu 6 absențe nemotivate izolate pierde eligibilitatea, deși participă constant la procesul educațional.
- Obiectivul declarat — stimularea participării la educație — poate fi subminat de optimizarea statistică: școlile și părinții vor fi tentați să gestioneze „numere” de absențe, nu cauzele reale ale absenteismului. Mecanismul propus riscă să producă efecte adverse tocmai asupra copiilor aflați în cea mai mare

⁵Convenția ONU cu privire la drepturile copilului (ratificată de România prin Legea nr. 18/1990): <https://www.unicef.org/romania/ro/conven%C8%9Bia-onu-cu-privire-la-drepturile-copilului>. Art. 3: interesul superior al copilului trebuie să fie o considerație primordială în toate acțiunile care privesc copiii, indiferent dacă sunt întreprinse de instituții publice sau private.

vulnerabilitate. Experiența implementării programelor educaționale în comunități dezavantajate arată că absenteismul este, în cele mai multe cazuri, expresia unor vulnerabilități sociale și economice, și nu neapărat a lipsei de interes pentru educație. În aceste situații, diminuarea sprijinului financiar acordat familiei nu contribuie la eliminarea cauzelor absenteismului, ci poate accentua vulnerabilitatea și, implicit, riscul de abandon școlar. Din această perspectivă, considerăm că mecanismul ar trebui să prioritizeze identificarea timpurie a copiilor aflați în risc și declanșarea intervențiilor sociale și educaționale adecvate, înaintea aplicării unor consecințe financiare.

- Nu în ultimul rând, legea nu prevede o etapă pilot sau o evaluare de impact prealabilă privind capacitatea reală de implementare. Experiența PNRAS demonstrează că progresele în reducerea abandonului sunt posibile,⁶ dar că ele necesită pregătire instituțională adecvată — care lipsește în prezent pentru un mecanism de această complexitate.

III. Dovezi privind eficacitatea mecanismelor punitive

Experiența europeană și națională oferă argumente empirice concludente împotriva condiționalităților punitive.

A. Legea Ciotti — Franța (2010–2013)

Prin Legea nr. 2010-1127, Franța a introdus posibilitatea suspendării alocațiilor familiale în cazul elevilor cu absenteism cronic nemotivat, după parcurgerea unui mecanism în trei trepte: avertisment școlar, sesizarea serviciilor sociale și, în final, suspendarea beneficiului.⁷

Argumente în favoarea legii invocate la momentul adoptării:

- Crearea unui stimulent financiar direct, fără costuri suplimentare bugetare.
- Responsabilizarea părinților în raport cu obligația de școlarizare.
- Sprijin politic larg, inclusiv din partea unor organizații părintești.

Rezultatele aplicării și motivele eșecului:

- Din ~80.000 de cazuri anuale de absenteism cronic raportate, suspendarea a fost aplicată efectiv în doar 142 de cazuri — sub 0,2% —, datorită blocajelor administrative între școli, inspectorate și casele de alocații.
- Cadrele didactice și asistenții sociali au refuzat în proporție covârșitoare să inițieze procedura, considerând-o contraproductivă și dăunătoare relației de încredere cu familiile vulnerabile.
- Legea a generat o creștere masivă a sarcinii administrative fără niciun efect măsurabil asupra prezenței școlare sau a ratei abandonului.
- A fost abrogată în ianuarie 2013, evaluată de IGEN/IGAENR (Inspectoratul General al Educației Naționale / *Inspection générale de l'éducation nationale*) drept „ineficientă, inechitabilă și administrativ inoperabilă”.

⁶Programul Național pentru Reducerea Abandonului Școlar (PNRAS), finanțat prin PNRR: <https://www.edu.ro/pnras>. Rezultatele primei runde (Ministerul Educației, 2025)

⁷Loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 tendant à abroger les allocations familiales aux parents d'enfants qui perturbent gravement le bon fonctionnement de leur établissement scolaire („Loi Ciotti”), abrogată prin Loi n° 2013-108 du 1er février 2013: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000022877647>.

Experiența franceză ilustrează că un mecanism punitiv poate fi coerent în teorie și complet nefuncțional în practică, în condițiile în care actorii din sistem nu îl legitimează.

B. Programul Bolsa Família — Brazilia (2003–prezent)

Bolsa Família este cel mai mare program de transfer monetar condiționat din lume, acoperind peste 14 milioane de familii. Condiționalitățile de frecvență școlară (minim 85% prezență pentru copiii de 6–15 ani) sunt parte integrantă a designului său, dar sunt cuplate sistematic cu mecanisme de intervenție socială.⁸

Elemente care explică eficacitatea modelului:

- Neconformarea cu obligația de prezență nu declanșează suspendarea automată a beneficiului, ci obligă statul să viziteze familia, să identifice obstacolele concrete și să construiască un plan de remediere. Condiționalitatea devine un instrument de diagnostic, nu de sancțiune.
- Programul este însoțit de investiții masive complementare: transport școlar, mese calde, psihologi școlari și programe de consiliere parentală, care elimină obstacolele structurale ce produc absenteismul.
- Impactul măsurat: rata de înscriere școlară a crescut cu 4–7 puncte procentuale în comunitățile beneficiare; abandonul a scăzut semnificativ, mai ales în rândul fetelor și al copiilor din medii rurale izolate.
- Sărăcia extremă a scăzut cu peste 28% în perioada 2003–2014, iar programul este citat de Banca Mondială drept un model de politici publice bazate pe dovezi.

Limite și critici ale modelului:

- Costul administrativ al intervenției sociale sistematice este ridicat și presupune o rețea funcțională de asistenți sociali la nivel municipal — o infrastructură pe care România nu o deține în prezent la nivelul necesar.
- Eficacitatea condiționalităților a fost mai redusă în comunitățile cu absenteism sever, unde cauzele structurale (muncă copil, discriminare) depășeau capacitatea de intervenție a serviciilor sociale.
- Modelul presupune voință politică susținută și finanțare constantă pe termen lung — condiții care au lipsit în perioadele de instabilitate politică din Brazilia post-2016.

Sumarizând, succesul Bolsa Família nu provine din condiționare în sine, ci din cuplarea acesteia cu intervenții sociale active și cu investiții complementare. Transpunerea doar a elementului de condiționare, fără infrastructura socială aferentă, reproduce eșecul francez, nu succesul brazilian.

C. Legea nr. 277/2010 privind alocația pentru susținerea familiei — România (2011–2023)

Legea nr. 277/2010 a fost aplicată în perioada 2011–2023 și a fost abrogată începând cu 1 ianuarie 2024. Legea nr. 277/2010 a instituit alocația pentru susținerea familiei ca beneficiu condiționat, acordat familiilor cu venituri reduse care au în îngrijire copii de până la 18 ani. Condiționarea de frecvență școlară era parte explicită a modelului: copiii de vârstă școlară trebuiau să frecventeze cursurile fără întreruperi și să nu înregistreze absențe nemotivate care să conducă la scăderea notei la purtare sub 8.

⁸Soares, F.V. et al., „Cash Transfer Programs in Brazil: Impacts on Inequality and Poverty”, IPEA Working Paper, 2006: <https://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper21.pdf>. De Brauw, A. et al., „The Impact of Bolsa Família on Schooling”, World Bank Policy Research Working Paper 5950, 2012: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/519021468232999987>.

Argumente în favoarea legii invocate la momentul adoptării:

- Legea urmărea simultan două obiective — sprijin financiar pentru familiile sărace și stimularea prezenței școlare — printr-un singur instrument, utilizând infrastructura administrativă existentă.
- Condiționarea era graduală, nu binară: diminuare cu 20% pentru 10–19 absențe pe semestru, cu 50% pentru 20 de absențe, și suspendare completă doar la depășirea pragului, oferind teoretic o marjă de avertizare.
- Mecanismul se baza pe infrastructura administrativă existentă — inspectorate școlare, agenții teritoriale de plăți, primării — fără a necesita structuri noi.

Rezultatele aplicării și motivele eșecului:

- România a înregistrat un vârf al abandonului timpuriu de 19,3% în 2010, urmat de o scădere moderată la 17,3% în 2013 — cu legea în vigoare și aplicată — și o nouă creștere la 19,1% în 2015. Pe întreaga perioadă de aplicare a Legii nr. 277/2010 (2011–2023), România a avut un nivel ridicat constant al abandonului timpuriu, oscilând între aproximativ 15% și 19%. România s-a situat pe aproape întreaga perioadă pe ultimul loc sau printre ultimele state membre ale Uniunii Europene la acest indicator și nu a atins niciodată obiectivul european de reducere sub pragul de 10%. În aceste condiții, datele disponibile nu evidențiază existența unei reduceri susținute a fenomenului care să poată fi atribuită mecanismului de condiționare a prestației sociale de frecvența școlară.⁹
- Lanțul administrativ cu patru verigi — inspectorate, agenții teritoriale, primării, beneficiari — a funcționat deficitar, în special în mediul rural, unde atât capacitatea de raportare, cât și accesul familiilor la documentație erau limitate.
- Suspendările și reluările repetate ale plăților au generat incertitudine financiară acută tocmai pentru familiile cu cel mai ridicat risc de abandon, agravând vulnerabilitatea pe care legea pretindea că o atenuează.
- Condiționarea de nota la purtare sub 8 a introdus același element discreționar prezent și în propunerea actuală de lege, creând inechități între elevi ale căror absențe erau motivate diferit de la o școală la alta.
- Aplicarea legii a trebuit modificată în 2023 prin OUG nr. 12/2023, Guvernul însuși recunoscând în nota de fundamentare necesitatea de a evita „recuperarea de sume de la o categorie extrem de vulnerabilă” — aproximativ 140.000 de beneficiari. Legea a fost abrogată în 2024, fără să fi atins niciodată o rată a abandonului sub 15%.

Concluzia comparativă:

Spre deosebire de modelul francez, care a eșuat din cauza refuzului actorilor instituționali de a aplica sancțiunea, și de modelul brazilian, care a funcționat datorită infrastructurii sociale complementare, eșecul românesc al Legii 277/2010 ilustrează un al treilea scenariu: mecanismul a fost aplicat formal, dar fără efectul

⁹ Eurostat, *Early leavers from education and training (SDG_04_10)* (seria anuală de date pentru România). Disponibil la: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_04_10/default/table

comportamental scontat, deoarece familiile vizate nu aveau capacitatea reală de a se conforma — nu din lipsă de voință, ci din cauza obstacolelor structurale (sărăcie, izolare geografică, acces limitat la documente medicale) pe care legea nu le adresează. Considerăm că lecțiile acestui experiment intern merită să fie avute în vedere în evaluarea propunerii legislative actuale.

IV. Recomandări

Pag | 7

Platforma pentru Educație a AmCham România recomandă amendarea propunerii legislative pe următoarele direcții:

1. Menținerea alocației universale la nivelul actual sau clarificarea expresă că reducerea sa nu constituie o condiționare implicită a dreptului constituțional al copilului la sprijin de stat, în conformitate cu raționamentul Curții Constituționale.
2. Înlocuirea condiției notei 10 la purtare cu un prag obiectiv, standardizat la nivel național, cu proceduri clare și accesibile de contestare.
3. Tratarea neconformării cu obligația de frecvență ca semnal de intervenție socială, nu ca temei de sancțiune financiară — prin implicarea obligatorie a unui asistent social sau a mediatorul scolar și /sau comunitar, acolo unde există, anterior oricărei suspendări a beneficiului.
4. Introducerea unui termen-limită reglementat pentru depunerea documentelor justificative și a unui mecanism național de regularizare retroactivă, pentru a elimina arbitrariul lunar.
5. Recalibrarea pragului de absențe în funcție de numărul efectiv de zile de cursuri din luna de referință, nu ca prag fix uniform.
6. Condiționarea intrării în vigoare a mecanismului de finalizarea unui program pilot în cel puțin 50 de unități de învățământ din medii diferite (urban mare, urban mic, rural), cu evaluare de impact independentă, astfel încât aspectele legate de capacitatea administrativă de a gestiona un astfel de proces să fie real identificate.
7. Alocarea de resurse suplimentare pentru infrastructura digitală și personalul administrativ al unităților de învățământ din mediul rural, ca condiție a implementării.

Rămânem la dispoziția dumneavoastră pentru orice clarificări și ne exprimăm deschiderea pentru un dialog tehnic aplicat pe marginea prezentelor observații.

Cu deosebită considerație,

Elisabeta Moraru

Președinte

Platforma pentru Educație

AmCham România