

Sumar executiv

1. Evaluarea obiect al acestui raport este o evaluare retrospectivă a intervențiilor finanțate în cadrul Programului Operațional Dezvoltarea Resurselor Umane (POSDRU) în domeniul incluziunii sociale. Evaluarea trebuie să conducă conform caietului de sarcini la o serie de concluzii și lecții învățate, însoțite de recomandările aferente, care să poată fi transferate în termeni operaționali către Autoritatea de Management astfel încât să servească scopurilor sale de luare a deciziilor și gestionare a Programului Operațional Capital Uman 2014-2020 cât și pentru perioada de programare viitoare.
2. Conform Planului de Evaluare prezenta evaluare este de tip "MESO" la nivel de program și include și analize la nivelul proiectelor, integrând astfel nivelul micro de analiză, prin intermediul studiilor de caz cu toate metodele și tehnicile specifice acestora.
3. Intervențiile obiect al retrospectivității fac parte din patru domenii majore de intervenție ale POSDRU:
 - DMI 2.2 Prevenirea și corectarea părăsirii timpurii a școlii
 - DMI 6.1 Dezvoltarea economiei sociale din POSDRU
 - DMI 6.2 Îmbunătățirea accesului și a participării grupurilor vulnerabile pe piața muncii
 - DMI 6.3 Promovarea egalității de șanse pe piața muncii
4. Această evaluare este prima dintr-un ciclu de trei exerciții de evaluare coerente atât din perspectiva temelor de evaluare cât și din perspectiva întrebărilor de evaluare. Următoarele exerciții de evaluare au ca obiect intervențiile în domeniul incluziunii finanțate prin Programul Operațional Capital Uman 2014-2020 și se vor realiza în cursul anului 2021 și 2023.
5. Evaluarea a fost structurată pe opt întrebări de evaluare, și vizează o analiză a gradului de atingere a obiectivelor stabilite la nivelul Axei 2 și a Axei 6 a programului, în raport cu obiectivele specifice, alături de identificarea impactului intervențiilor finanțate până acum, respectiv stabilirea acelei părți din acest progres care se datorează exclusiv acestor intervenții susținute prin POSDRU. Întrebările de evaluare urmăresc, totodată, identificarea altor efecte negative și/sau pozitive care au rezultat din implementarea acestor intervenții susținute prin POSDRU, fără ca acestea să fi fost vizate în mod direct prin acțiunile implementate. Alte două subiecte cheie sunt legate de sustenabilitate și durabilitate: măsura în care rezultatele acțiunilor întreprinse sunt sustenabile pe termen lung, alături de identificarea mecanismelor ce conduc la producerea unor efecte durabile și de măsura în care lucrurile ar fi putut fi făcute mai bine.
6. Astfel, Caietul de Sarcini prevede opt întrebări de evaluare pentru acest exercițiu:
 - ÎE1: Care este progresul în sectorul celor 4 DMI-uri?
 - ÎE2: În ce măsură progresul observat este atribuit POSDRU?
 - ÎE3: În ce măsură există și alte efecte, pozitive sau negative?
 - ÎE4: În ce măsură efectul depășește granița zonei sau a sectorului sau afectează alte grupuri, nevizate de intervenție?
 - ÎE5: În ce măsură sunt efectele durabile pe o perioadă mai lungă de timp?
 - ÎE6: Ce mecanisme facilitează efectele? Care sunt caracteristicile cheie contextuale pentru aceste mecanisme?
 - ÎE7: În ce măsură sunt justificate costurile implicate, având în vedere schimbările /efectele /rezultatele înregistrate?
 - ÎE8: Dacă și în ce măsură lucrurile ar fi putut fi făcute mai bine?
7. Datele colectate au fost analizate urmărind verificarea legăturilor cauzale care au stat la baza teoriei programului, identificarea efectelor neintenționate, pozitive sau negative, a efectelor de propagare și a mecanismelor de producere a realizărilor, rezultatelor și a altor efecte, în condițiile influenței factorilor externi. Metodele de

colectare și analiză au permis formularea unor constatări și concluzii de încredere privind măsura și modul în care acțiunile programului au contribuit la efectele observate.

- 8. Metodele și instrumentele de evaluare planificate și efectiv aplicate în procesul de evaluare au inclus:** cercetarea documentară, procesarea și analiza statistică a seriilor de date, 56 de interviuri comune și specifice celor patru domenii majore de intervenție, ateliere de lucru regionale cu reprezentanți ai părților interesate, un focus grup național, 30 de studii de caz, cinci (5) sondaje de opinie, analiza factorilor de influență în mecanismul de producere a rezultatelor și a altor efecte, hărți pe baza sistemelor informaționale pentru vizualizarea datelor, panel de experți. În această evaluare au fost aplicate și analize cantitative bazate pe metode statistice, **analiza contrafactuală a impactului** prin metode cantitative cvasi-experimentale a fost aplicată pentru DMI 2.2, analize a seriilor privind grupurile țintă din perspectiva efectelor programului, analiza datelor administrative de monitorizare a proiectelor finanțate.
- 9.** Evaluarea s-a desfășurat în **perioada 6 mai 2020 – 5 ianuarie 2021**. Data limită a datelor administrative de program analizate este 31.12.2015, dacă nu se specifică o altă dată. **Utilizatorii rezultatelor evaluării** identificați includ: Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene (MIPE), ministerele de resort responsabile de politicile publice susținute din Fondul Social European (FSE), Guvernul României, Autoritatea de Management (AM) POCU, organisme intermediare (OI) POCU și membrii Comitetului de Monitorizare (CM) POCU, inclusiv partenerii economici și sociali.
- 10.** Procesele de **consultare, integrate în metodele de evaluare**, au asigurat corelarea între nevoile și așteptările utilizatorilor, pe de o parte, și procesul și rezultatele evaluării, pe de altă parte, facilitând creșterea utilității evaluării, o mai bună preluare a recomandărilor în practică. Implicarea utilizatorilor pe parcursul evaluării este și un proces de învățare și pregătește terenul pentru implementarea recomandărilor.
- 11. Limitările metodologice** au fost generate de constrângeri semnificative privind accesibilitatea și calitatea datelor, disponibilitatea părților interesate de implicare în procesul de evaluare. Constrângerile manifestate se plasează fie la nivelul sectorial și vizează date sectoriale privind grupurile vulnerabile, fie la nivelul programului, vizând datele înregistrate și disponibile prin sistemul de monitorizare a programului. Aceste aspecte au fost amplificate de durata semnificativă de mai mult de 5 ani de la implementarea proiectelor și de condițiile de distanțare socială impuse datorită pandemiei COVID. Condițiile date au impus adaptarea metodologiei de colectare a datelor și analiză, adoptând metode de comunicare la distanță, identificând noi surse, adăugând verificări a calității datelor, iar interpretarea constatărilor a fost adaptată limitărilor metodologice, așa cum se explică în detaliu în raportul sinteză.
- 12.** Datorită măsurilor luate pentru asigurarea datelor necesare și a calității acestora, conștientizarea limitărilor și interpretarea lor adecvată, efortul suplimentar pentru triangulare și validare, apreciem că **robustețea concluziilor este suficientă** pentru acceptarea lor și a recomandărilor formulate. Argumentele pentru această opinie se regăsesc în metodologia descrisă în rapoartele de evaluare care explică modul de interpretare a datelor cu toate limitările identificate.
Constatări, concluzii și recomandări
- 13.** Intervențiile finanțate prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane au fost **o prezență semnificativă în domeniul incluziunii sociale** și în activitățile părților interesate. Dimensiune intervenției este reflectată clar de suma de 1,7 milioane de Euro alocată din fonduri publice, 728 de proiecte implementate și peste 825 de mii participanți înregistrați în grupurile țintă ale proiectelor.
- 14.** Cadrul strategic și de implementare relevă progrese privind îmbunătățirea legislației, stabilirea unor direcții strategice care să canalizeze resursele, însă există în continuare lacune, deficiențe de aplicare a prevederilor legale, care limitează impactul intervențiilor pentru incluziune. Per ansamblu, cu toate că s-au înregistrat unele progrese privind incluziunea grupurilor vulnerabile, România continuă să se numere printre statele membre cu cele mai mari probleme.
- 15.** România este **departe de a atinge țintele asumate pentru părăsirea timpurie a școlii**, iar **măsurile legislative și intervențiile de până acum nu au fost eficiente** în atenuarea acestei situații.
- 16.** În domeniul **economiei sociale au fost înregistrate progrese privind adoptarea legislației dar noul cadru nu stimulează suficient** atestarea întreprinderilor ca întreprinderi sociale sau certificarea ca întreprinderi sociale de

insertie. Sursele de finanțare pentru dezvoltarea economiei sociale au fost limitate și au pus insuficient accentul pe **dezvoltarea și menținerea lor**.

- 17. Situația grupurilor vulnerabile a avut evoluții fluctuante** cu îmbunătățiri temporare în anumite aspecte, cum ar fi participare la formare, rată de ocupare, fiind corelate cu tendințele mediului economic, efectele crizei sau creșterii economice, dezvoltări sau involuții ale structurilor economiei sociale. În absența unor facilități cum ar fi cele fiscale, oferta de locuri de muncă protejate este insuficientă pentru a sprijini ocuparea persoanelor vulnerabile. Cu toate că riscul de exclusiune socială s-a redus în România între 2007 și 2019 cu 16 puncte procentuale, România rămâne cu cel mai mare nivel în Europa. **Rata sărăciei a celor care lucrează** este de asemenea **cea mai mare din Europa**, mediul rural și mai multe categorii rămân cu o vulnerabilitate ridicată.
- 18.** La nivel național **decalajul de gen pe categorii ocupaționale**, domeniile ale economiei naționale și tipuri de ocupare **a scăzut. Accesul egal la ocupare** și la construirea unei cariere profesionale **a crescut** însă nu și pentru persoanele cu studii sub medie al căror acces la ocupare s-a diminuat. **Evoluții pozitive** se constată la nivel național și în ceea ce privește conștientizarea asupra principiului egalității de șanse și de gen în cadrul societății și asupra problematicii privind hărțuirea sexuală la locul de muncă, **violența domestică și traficul de persoane** acestea s-au diminuat cantitativ dar **pericolul este perceput mai acut**. Se constată de asemenea o **tendință de creștere a disparităților între femeile aflate în situații de deficit social** (educație, ocupație, acces la servicii) și media populației, ce duce la **creșterea vulnerabilității** acestora pe piața forței de muncă și a riscului de a deveni victime ale violenței sociale.
- 19.** Cu toate că la nivelul proiectelor există evidențe a beneficiilor participanților la proiectele finanțate, în general **acumularea acestor beneficii la nivelul programului** a fost insuficientă pentru a produce **un impact pozitiv observabil la nivelul programului**. **Producerea impactului așteptat necesită un cadru favorabil** și influența unei serii de factori cum ar fi: o alocare adecvată a resurselor, îndeosebi în cazul grupurilor cu un cumul de vulnerabilități, capacitate de continuare a prestării serviciilor sociale, o atitudine deschisă non discriminatorie, o atitudine proactivă și implicarea comunității.
- 20.** Proiectele ce au avut ca obiectiv prevenirea și combaterea abandonului școlar și părăsirea timpurie a școlii au avut pe lângă efectele pozitive asupra unor unități de învățământ sau a unor copii și efecte pozitive privind **îmbunătățirea competențelor personalului didactic** de a lucra cu grupuri vulnerabile, **creșterea încrederii elevilor/participanților la AdȘ** și a **nivelului de conștientizare** a comunităților asupra importanței educației și a nediscriminării. POSDRU a reprezentat o oportunitate pentru a pilota instrumente și metodologii, însă implementarea lor ulterioară și replicarea la nivelul altor comunități nu a mai fost susținută și monitorizată.
- 21.** Intervențiile finanțate prin **DMI 6.1 au contribuit la dezvoltarea acestui sector** prin numeroase proiecte finanțate ce au permis popularizarea acestui concept, cercetarea și dezbateră conceptelor cheie, schimburi de experiență între factorii interesați, dezvoltarea de materiale și instrumente specifice domeniului. **Efectele constatate** la nivelul proiectelor includ competențele dobândite de specialiști și formatori, interesul crescut al mediului academic pentru dezvoltarea sau îmbunătățirea programelor de studii în domeniul economiei sociale, evoluția cadrului legislativ și înființarea de structuri de economie socială și locuri de muncă la nivelul acestor structuri.
- 22.** Totuși implementarea DMI 6.1 a fost afectată de **lipsa unei viziuni privind abordarea dezvoltării sectorului** de economie socială, a utilizat **exclusiv de tip bottom-up** prin finanțarea de proiecte pe baze competitive, **lipsind abordarea top-down**, centralizată, prin finanțarea de proiecte necompetitive.
- 23.** **DMI 6.2. a avut o contribuție la creșterea gradului de ocupare a beneficiarilor de sprijin** dar nu sunt dovezi privind contribuția la creșterea angajabilității, **rămânând vulnerabili pe piața muncii**. **Programul a avut un impact net pozitiv asupra accesului persoanelor vulnerabile la formare profesională**, asupra dezvoltării parteneriatelor pentru incluziune socială, însă **nu a reușit să se focalizeze pe grupurile cu nevoile cele mai mari**, mecanismul de implementare încurajând mai degrabă cantitatea decât calitatea sprijinului. **Sustenabilitatea limitată a rezultatelor DMI 6.2.** a diminuat și efectele pe termen lung,
- 24.** **Creșterea motivației de angajare, a încrederii în forțele proprii, a stimei de sine, reducerea izolării sociale** chiar dacă în unele cazuri doar temporar, autoresponsabilizarea, deschiderea angajatorilor față de persoane vulnerabile au fost efecte indirecte produse de proiectele finanțate. Evaluarea a evidențiat și **efecte negative**



asupra grupului țintă, cum ar fi motivația financiară pe termen scurt generată de subvenția pentru participare la formare, care a subminat producerea efectelor pe termen lung.

- 25.** Intervențiile DMI 6.3 au contribuit la **menținerea unui pol de presiune civică și socială** pentru păstrarea pe agenda publică a problemelor egalității de șanse susținând astfel efortul de schimbare legislativă și de creștere a reprezentării politice a femeilor în România. Principalele **efecte pozitive generate de intervenții s-au manifestat în aria dezvoltării expertizei** în domeniul egalității de gen și a activismului social pentru susținerea egalității de șanse pe piața muncii.
- 26.** Efectele obținute ar fi putut fi amplificate printr-o **susținere politică și legislativă mai consistentă**. În condițiile unui mediu social și cultural favorabil majoritatea efectelor s-au păstrat și chiar s-au amplificat în timp, însă tendințele pozitive înregistrate până în prezent își pot schimba oricând traiectoria.
- 27. Sustenabilitatea și impactul au fost afectate de:** (i) durata prea scurtă a unor intervenții în cazul proiectelor de prevenire și combatere a abandonului școlar, (ii) numărul insuficient de consilieri și mediatori școlari, (iii) insuficienta pregătire a cadrelor didactice în special privind lucrul cu copiii cu cerințe educaționale speciale, (iv) un mediu insuficient de stimulat pentru angajatori în a menține locurile de muncă subvenționate, și a crea altele noi, insuficiența resurselor de continua sprijinul, de a continua utilizarea instrumentelor create prin proiecte, capacitatea insuficientă a parteneriatelor locale pentru incluziune de a-și continua activitatea după încetarea finanțării și chiar de a-și întări rolul.
- 28.** Efectele propagate s-au bazat pe **exemplele de succes**, interesul unor participanți de a împărtăși cunoștințele și de a ajuta și pe alții, lideri ai comunități capabili să faciliteze propagarea efectelor.
- 29. POSDRU a fost o experiență de învățare** pentru toate părțile implicate care arată cum poate fi îmbunătățit impactul intervențiilor privind incluziunea grupurilor vulnerabile, evaluarea evidențiind următoarele: (i) o abordare strategică a incluziunii și sprijinului, care asigură servicii de bază și accesul larg la serviciile dedicate grupului țintă, (ii) o combinație optimă de proiecte strategice și proiecte mici la nivel de comunități, (iii) prioritizarea finanțării ținând cont de disparitățile regionale, locale; (iv) dezvoltarea parteneriatelor locale pentru incluziune și mai multă flexibilitatea în conceperea proiectelor și diversitatea serviciilor; focalizarea pe calitate și impact și mai puțin pe volumul realizărilor în detrimentul calității; (v) un management al intervenției și programului prietenos, constructiv, nebirocratic.
- 30.** Recomandările evaluării vizează atât **cadru strategic și de reglementare cât și structura și mecanismul de implementare** a programului actual Programul Operațional Capital Uman pe perioada rămasă în implementare, și viitorul program ce va finanța intervenții în domeniul incluziunii sociale în perioada 2021-2027.
- 31.** Un prim set de recomandări se referă la îmbunătățirea cadru strategic și de reglementare pentru a crea un mediu favorabil accesului și participării grupurilor vulnerabile la educație și piața muncii, egalității de șanse. Aceste recomandări includ aplicarea consecventă a legislației existente (de exemplu cea privind bursele sociale), alocarea judicioasă a resurselor asigurând un număr adecvat de consilieri și mediatori școlari, cadre didactice competente cu precădere în medii dezavantajate unde se constată un deficit constant.
- 32.** Recomandările vizează și măsuri cheie pentru creșterea impactului intervențiilor în domeniul incluziunii evidențiate în evaluare ca factori negativi ce au afectat generarea efectelor pe termen lung. Se recomandă **abordarea integrată a intervențiilor** pentru a putea adresa vulnerabilitățile multiple ale persoanelor, implicarea comunității și a parteneriatelor între principalii actori locali, UAT, unități de învățământ, Inspectorate școlare, AJOFM, ONG-uri și alți actori locali.
- 33.** Se recomandă **continuarea finanțării măsurilor care au produs rezultate** și eliminarea factorilor care au limitat impactul, inclusiv: focalizarea intervențiilor pe comunitățile și grupurile cele mai vulnerabile, extinderea lor pe o perioadă de timp suficientă pentru a produce impactul așteptat, optimizarea intervențiilor strategice cu cele la nivel local, necompetitive cu cele competitive.
- 34.** Pentru sprijinirea economiei sociale se recomandă **continuarea finanțării structurilor de economie socială** prin măsuri integrate de sprijin, inclusiv programe de formare în domeniul economiei sociale, incubatoare de întreprinderi sociale, centre resursă, continuarea programelor de consolidarea capacității pentru specialiștii în domeniul economiei sociale, continuarea finanțării acțiunilor de promovare a economiei sociale și rolului



întreprinderilor sociale în economie, inclusiv acțiuni de promovare a antreprenoriatului social la nivel de comunitate.

- 35.** Se recomandă pentru sprijinul persoanelor vulnerabile pentru integrarea pe piața muncii, crearea de **facilități fiscale pentru angajatori** în vederea stimulării creării de locuri de muncă protejate, focalizarea strategică a intervențiilor spre grupurile și mediile cele mai defavorizate, **implicarea comunității prin parteneriate pentru incluziune** și sprijin pentru crearea și întărirea rolului acestora. O **mai bună corelarea a proiectelor cu mediul economic și social** este necesară, fiind recomandată includerea unor analize la nivel local pe care să se bazeze conceperea viitoarelor proiecte. Acestea pot fi diagnoze sociale actualizate pe parcursul implementării programului.
- 36.** Pentru egalitatea de șanse se recomandă **continuare susținerii societății civile** pentru dezvoltarea activismului social în domeniu și pentru menținerea unui context cultural și social favorabil, **dezvoltarea de instrumente de îmbunătățire a cadrului legislativ, creșterea parteneriatului instituțional**. Se recomandă de asemenea abordarea integrată a intervențiilor în domeniu astfel încât să se ofere o mai bună corelare între nevoia de pregătire locală și perspective de dezvoltare la nivel local și regional. Corelarea intervențiilor în plan teritorial prin targetarea prioritară a zonelor marginalizate urbane și rurale
- 37.** Recomandările privind sistemul de implementare a intervențiilor în domeniul incluziunii sociale, se referă **adaptarea sistemului la nevoile beneficiarilor**, vizând în special: (I) crearea de instrumente de lucru în relația AM- beneficiari prietenoase, nebirocratice implementând propunerile fezabile ale beneficiarilor, (ii) crearea unei relații constructive, bazată pe încredere și profesionalism specific domeniului incluziunii sociale. O parte a măsurilor de îmbunătățire a sistemului de implementare au fost deja implementate în POCU și procesul trebuie continuat.
- 38.** Pentru continua îmbunătățire a intervențiilor din faza de programare de la nivelul programului și priorităților și până la nivelul proiectelor este necesară o mai bună cunoaștere a fenomenelor, a situației grupurilor țintă și a eficacității metodelor, bazate pe cercetare. În acest sens se recomandă: **facilitarea accesului la rezultate evaluării** pentru a crește vizibilitatea și **stimula activitatea de cercetare** privind intervențiile în domeniul incluziunii. Se recomandă de asemenea **realizarea de studii și colectarea sistematică de date** la nivelul programelor, strategiilor și sectorului, cum ar fi date privind abandonul și riscul de abandon școlar, la nivel de unități de învățământ, PTȘ la nivel local, parcursul participanților la intervenție în sistemul de educație sau pe piața muncii, date privind structurile de ES, toate categoriile de grupuri vulnerabile, atât din perspectiva accesului și participării pe piața muncii cât și a egalității de șanse, indisponibile în acest moment.