



Sumar executiv

Evaluarea face parte din Planul de Evaluare a Programului Operațional Capital Uman (POCU) 2014-2020 și are ca obiectiv analiza eficienței, eficacității și impactului utilizării intervențiilor în domeniul incluziunii sociale. De asemenea, evaluarea trebuie să evidențieze factorii care contribuie la succesul sau eșecul implementării, precum și la sustenabilitatea acțiunilor finanțate.

Perioada evaluată a fost durata implementării Programului Operațional Capital Uman (POCU) 2014-2020 până la data de 30 aprilie 2023, termen limită pentru cea mai mare parte a datelor colectate, considerată data de referință a evaluării. Cu toate că este o evaluare finală, cu 8 luni înainte de sfârșitul implementării programului multe proiecte erau încă în implementare, iar datele de monitorizare nu capturează realizările efective până la data limită datorită unui decalaj între realizarea efectivă, raportarea progresului și validarea realizărilor. De aceea, analizele au ținut cont de acest aspect în aprecierea îndeplinirii țințelor obiectivelor intervențiilor. Datorită numărului mare de proiecte finalizate la sfârșitul perioadei de implementare, potențialul intervențiilor de a produce efecte pe termen lung asupra beneficiarilor este mai mare decât efectele observate în acest moment.

Intervențiile evaluate aparțin mai multor obiective specifice ale programului și sunt structurate în șapte teme (numerotate conform caietului de sarcini de la 2 la 8), după cum urmează:

- **Tema 2** - Evaluarea contribuției POCU la reducerea numărului de persoane ce se confruntă cu riscul de sărăcie și excluziune socială în cadrul comunităților marginalizate (Aria de acoperire – obiectivele specifice 4.1, 4.2, 5.1, 5.2);
- **Tema 3** - Evaluarea contribuției POCU la îmbunătățirea alfabetizării digitale a populației din comunitățile dezavantajate (Aria de acoperire – obiectivul specific 4.3);
- **Tema 4** - Evaluarea contribuției POCU la depășirea situațiilor de vulnerabilitate (Aria de acoperire: obiectivul specific 4.4);
- **Tema 5** - Evaluarea contribuției POCU la creșterea calității și accesului la servicii sociale (Aria de acoperire: obiectivele specifice 4.5, 4.6, 4.7 și 4.14);
- **Tema 6** - Evaluarea contribuției POCU la creșterea calității și accesului la serviciile medicale (Aria de acoperire: obiectivele specifice 4.8, 4.9, 4.10 și 4.11);
- **Tema 7** - Evaluarea contribuției POCU la asigurarea tranziției de la sistemul instituționalizat la servicii la nivelul comunității (Aria de acoperire: obiectivele specifice 4.12, 4.13 și 4.15);
- **Tema 8** - Evaluarea contribuției POCU la consolidarea capacității entităților din cadrul economiei sociale de a funcționa în mod auto-sustenabil (Aria de acoperire: obiectivul specific 4.16).

Metodologia de evaluare a fost construită pe cele nouă întrebări de evaluare ale caietului de sarcini și vizează: progresul în sector și cel observabil datorat intervențiilor, beneficiile economice rezultate, efectele indirecte, neintenționate sau de propagare, sustenabilitatea, mecanismele care facilitează efectele, bunele practici și modalitățile prin care lucrurile se pot face mai bine.

Combinarea de metode și instrumente de evaluare aplicate a inclus i: interviuri, sondaje, focus grupuri și ateliere de lucru, panel de experți, metode cantitative de analiză, inclusiv metode contrafactice.

Pe parcursul evaluării s-au manifestat constrângeri semnificative privind disponibilitatea, accesibilitatea și calitatea datelor. Constrângerile manifestate se plasează fie la nivelul sistemului și privesc întregul sector, fie la nivelul programului, vizând datele înregistrate și disponibile prin sistemul de monitorizare a POCU, fie la nivelul proiectelor constând în disponibilitatea beneficiarilor de finanțare și a beneficiarilor



finali de a furniza datele necesare evaluării. Acest lucru a impus adaptarea metodologiei de colectare a datelor și analiză, identificând noi surse, adăugând verificări ale calității datelor, iar interpretarea constatărilor a fost adaptată limitărilor metodologice, așa cum se explică în detaliu în evaluările temelor. Datorită acestor măsuri implementate, **concluziile formulate sunt suficient de robuste pentru a fi utilizate cu încredere de părțile interesate.**

Constatări și concluzii ale evaluării

Intervențiile POCU în domeniul incluziunii sociale reprezintă o componentă importantă a programului cu o alocare totală de aproximativ 2 mld. Euro (38,37 % din bugetul programului) din care 1.75 mld Euro FSE. Importanța intervențiilor este amplificată și de nevoile de sprijin pentru grupurile vulnerabile, România situându-se pe ultimele locuri între țările membre UE pentru un număr mare de indicatori de sărăcie și incluziune socială.

Programul a avut prin concept o bună coerență internă cu intervenții complementare, însă în implementare complementaritatea a fost parțial realizată iar coerența a fost limitată. Astfel, intervențiile privind alfabetizarea digitală a populației dezavantajate, intervențiile din domeniul sănătății vizând soluțiile TIC, telemedicina, serviciile de asistență medicală la nivelul comunității nu au fost lansate, fie din cauza unui cadru de reglementare insuficient adaptat, fie din cauza întârzierii lansării unor intervenții complementare.

Evaluarea relevă o dimensiune semnificativă a sprijinului FSE. La 30 aprilie 2023, data limită a datelor acestei evaluări, realizările raportate sunt cu certitudine mai mici decât cele ce vor rezulta prin finalizarea numărului mare de proiecte în perioada rămasă. Aceasta se datorează faptului că procesul de implementare a intervențiilor evaluate este lansarea târzie a apelurilor, întârzieri în procesul de selecție și în implementarea proiectelor, ducând la o concentrare a realizărilor în ultimii doi ani de implementare.

Dimensiunea sprijinului este redată de cele 758 de proiecte cu o valoare cumulată contractată de peste 2,4 mld EUR finalizate sau în continuare în implementare sprijinind peste 550 000 de persoane vulnerabile. Peste 600 de servicii sociale au fost sprijinite și 411 comunități marginalizate au beneficiat de sprijin prin măsuri integrate. La acestea se adaugă personalul din serviciile medicale și sociale format, estimat a ajunge la peste 100 000 de persoane la finalizare proiectelor.

Evaluarea furnizează dovezi privind contribuția sprijinului la îmbunătățirea situației grupurilor țintă sprijinite. Totuși, față de nevoile mari la nivelul populației vulnerabile din România, sprijinul FSE și rezultatele proiectelor implementate nu reușesc să producă o schimbare la nivelul sectorului.

Exemple de bună practică și lecții învățate sunt evidențiate în evaluare, dintre care emblematic apare programul Prima Cameră, una dintre cele mai de succes intervenții în domeniul incluziunii sociale a copiilor instituționalizați, având caracter inovativ și evidențiind mecanisme care pot fi valorificate în proiectarea intervențiilor din următoarea perioadă de finanțare Alături de acestea, exemple de bune practici, cu rezultate apreciate de grupurile sprijinite și de membrii comunităților, sunt identificate și explicate în evaluare, între intervențiile în comunități marginalizate, sprijin pentru vârstnici și victimele violenței domestice, servicii medicale (prevenție, diagnostic precoce și tratament) și intervenții în economia socială.

Proiectul sistemic „Crearea și implementarea serviciilor comunitare integrate pentru combaterea sărăciei și a excluziunii sociale” a asigurat introducerea unor echipe integrate în 126 de comunități marginalizate și crearea unui parteneriat și colaborări practice în domeniul serviciilor comunitare integrate la nivelul Ministerului Muncii, Ministerului Sănătății și Ministerul Educației. Au fost elaborate și implementate



instrumente și metodologii pentru servicii integrate inclusiv online, cum ar fi platforma digitală pentru asistenți maternali, prin proiectul „Team up” și aplicația ”Servicii Comunitare Integrate” (SCI) pentru administrarea digitală a cazurilor. Intervenția „Bunicii comunității” se evidențiază datorită extensiei sale cu 77 de proiecte finanțate din cele 84 destinate depășirii situației de vulnerabilitate.

Procesul de implementare dovedește că asigurarea complementarității intervențiilor în infrastructura socială cu cele de dezvoltare și furnizare a serviciilor pentru grupurile vulnerabile este o provocare atât pentru sistemul de implementare Fondurilor Europene Structurale și de Investiții, care nu reușește să asigure un proces fluent coordonat între cele două programe POCU și POR, cât și pentru actorii locali, autorități publice locale și structuri dedicate cum ar fi Grupurile de Acțiune Locală create în acest scop, pentru care dezvoltarea capacității rămâne în continuare o nevoie de sprijin. Impactul așteptat este condiționat de complementaritatea rezultatelor cu alte proiecte cum ar fi proiecte finanțate prin PNRR sau cu alte programe și investiții naționale. De exemplu, complementar implementării programelor de screening trebuie asigurată capacitatea sporită de diagnostic și tratament pentru persoanele testate, integrate într-o strategie care să asigure o alocare predictibilă a resurselor și fluența în implementare.

Sustenabilitatea intervențiilor este un aspect critic deoarece depinde de finanțarea activităților după finalizarea proiectelor, dar și de disponibilitatea resurselor umane în zone deja afectate de un deficit accentuat, funcționarea mecanismelor necesare funcționării integrate a serviciilor adresate persoanelor vulnerabile. Întreprinderile sociale au un risc ridicat privind sustenabilitatea datorită fragilității lor în mediul concurențial și lipsa de măsuri de sprijin justificată de nevoia susținerii angajării unor persoane din grupurile vulnerabile.

Intervențiile au produs și alte efecte decât cele intenționate declarate prin program, și anume efecte indirecte și de propagare dintre care evidențiem: creșterea solidarității membrilor familiilor și comunității, îmbunătățirea cooperării actorilor, creșterea încrederii în serviciile publice (diminuată în unele situații de încetarea furnizării serviciilor la terminarea proiectelor), o mai bună înțelegere a incluziunii sociale și a persoanelor vulnerabile în comunități, crearea de rețele de colaborare a participanților la formare, furnizarea de servicii/ produse de către întreprinderile sociale în beneficiul comunității, dezvoltarea competențelor de antreprenariat social.

Cu toate că s-au înregistrat progrese în ultimii ani, registrele administrative privind diversele categorii de grupuri vulnerabile nu reușesc să ofere date actualizate privind situația și dinamica persoanelor înregistrate, a sprijinului primit, îngreunând atât conceptualizarea intervențiilor cât și analiza impactului. Limitări în ceea ce privește disponibilitatea datelor aferente persoanelor sprijinite în format electronic, au fost constatate în cursul prezentei evaluări.

POCU a reușit să introducă noi metode și abordări, cum ar fi mecanismul ”dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității”, grupurile de acțiune locală urbane, metodologiile de screening pentru diverse patologii. Sustenabilitatea și extinderea lor utilizării acestor noi abordări și metodologii depinde esențial de integrarea lor în sistemul serviciilor sociale și medicale din România, de asigurarea unei finanțări adecvate și continuarea sprijinului prin Programul Incluziune și Demnitate Socială. În absența acestui cadru stimulat, intervențiile POCU și FSE în general riscă să rămână intervenții singulare, izolate, cu durabilitate limitată și fără capacitate de agregare care să ducă la o schimbare la nivel național a situației grupurilor vulnerabile.

Cu toate că se constată un proces de îmbunătățire progresivă a mecanismelor de implementare, este în continuare imperios necesară simplificarea procedurilor, reducerea birocrăției, flexibilizarea prin



reducerea controlului la nivel de activități, îmbunătățirea funcționalităților MYSMIS. Alte îmbunătățiri vizează apelurile de proiecte.

Evaluarea evidențiază necesitatea **asigurării unei finanțări adecvate dimensiunii sectorului și o continuitate a finanțării pe termen lung** care să ofere un cadru extins de acțiune **bazat pe planificare pe termen mediu și lung**, dezvoltarea unor intervenții coerente, susținute multi-anual, care produc rezultate și un impact mult mai vizibil și semnificativ la nivelul sistemului. Rolul organizațiilor societății civile este apreciat ca aducând un aport substanțial prin competențe, experiență, resurse umane cantitative și calitative și capacitate de a ajunge la grupurile vulnerabile, însă insuficiența resurselor financiare și impredictibilitatea oportunităților de finanțare limitează implicarea și viabilitatea acestora. Analizele evidențiază și rolul asociațiilor profesionale chiar dacă nu sunt în proiecte, dar complementar asigură coerența și promovarea intervențiilor pilotate, așa cum este cazul serviciilor medicale.

Pandemia COVID-19 a afectat cu certitudine procesele de implementare, serviciile medicale fiind mai expuse datorită crizei sanitare ce a însoțit restricțiile de interacțiune. Evaluarea constată exemple de management eficient al proiectelor în contrast cu proiecte care au înregistrat întârzieri mari și riscă neîndeplinirea țintelor indicatorilor. Pe de altă parte, sistemul competitiv de selecție a proiectelor încurajează stabilirea unor ținte mari, uneori nerealist față de grupurile vulnerabile posibile de adresat. Aceste caracteristici sunt prezente în toate temele de evaluare.

Apelurile competitive limitează accesul la finanțare a comunităților cu capacitate scăzută de atragere a finanțării, astfel prin apelurile de proiecte este necesară încurajarea societății civile de a se implica în sprijinul adresat acestor comunități sau chiar prioritizarea direcționării finanțării.

Una dintre cele mai mari probleme legate de accesul la servicii sociale a persoanelor din diferitele grupuri vulnerabile este legată de **răspândirea geografică limitată a acestor servicii**. Multe dintre **administrațiile publice locale nu au servicii sociale dezvoltate** fie din cauza lipsei personalului specializat care să le ofere, fie a resurselor financiare necesare pentru crearea și implementarea lor. Implicarea administrațiilor publice locale în proiecte și în sustenabilitatea rezultatelor apare ca un factor esențial nu numai pentru implementarea, dar și pentru impactul proiectelor. Există o opinie larg împărtășită privind capacitatea limitată a unui număr mare de autorități locale, îndeosebi din mediul rural, reprezentând comunități mici, dar cu nevoi mari. Fragmentarea excesivă a administrației publice locale reprezintă o constrângere majoră privind asigurarea unei capacități locale adecvate pentru oferta de servicii socio-medice de calitate echitabile pe întreg teritoriul țării.

Recomandările evaluării

R1. La nivelul politicilor publice în domeniul incluziunii sociale, evaluarea recomandă crearea mecanismelor instituționale și de finanțare, alocarea resurselor financiare, tehnologice și umane, necesare continuării și extinderii furnizării serviciilor sociale și medicale sprijinite prin proiecte .

Recomandarea se adresează celor două ministere de resort Ministerul Muncii și Protecției Sociale și Ministerului Sănătății și este particularizată pe categorii de intervenții.

Pentru comunitățile marginalizate se recomandă crearea unor programe naționale complementare intervențiilor FSE care să extindă sprijinul, valorificând rezultatele proiectelor. Pentru îmbunătățirea accesului la servicii sociale și a impactului se recomandă asigurarea finanțării sistemului serviciilor sociale la nivelul real al nevoii, actualizarea standardelor de cost, preluarea în sistem a metodologiilor și instrumentelor pilotate în proiectele sistemice implementate, susținerea legislativă a proceselor demarate privind dezinstituționalizarea, creșterea atractivității profesiei de asistent social și a posturilor



îndeosebi în mediul rural, și modernizarea cadrului de formare a resurselor umane. În cazul programelor de screening recomandarea se referă la elaborarea planurilor naționale pentru programele de screening, ținând cont de rezultatele proiectelor, creșterea capacității de testare și de preluare în diagnostic și tratament.

R2. Strategia programului și apelurile trebuie să faciliteze finanțarea și sprijinul pentru grupurile vulnerabile cu nevoile cele mai stringente, spre pilotarea unor noi metode ce pot amplifica efectele și pot conduce la un impact pozitiv la scara mai largă a populației vulnerabile. Avem în vedere finanțarea comunităților cu nevoi mari, populație cu pondere mare a persoanelor vulnerabile, dar cu capacitate scăzută de atragere de finanțări, crearea de resurse sistemice sau abordare a unor *cauze sectoriale* (cum este neglijarea copilului sau a varstnicilor cu părinți respectiv aparținători plecați la muncă în străinătate) astfel încât să poată fi creat cadrul necesar obținerii unor efecte pe termen lung. În ceea ce privește alfabetizarea digitală intervențiile trebuie să aibă în vedere o abordare integrată a dotărilor cu accesibilitate, o abordare comunitară vizând utilizarea infrastructurii create și specifică vizând prioritizarea comunităților cu deficitul cel mai ridicat.

R3. Se recomandă ca prin modul de definire a apelurilor de proiecte să se preia abordările, metodele și practicile eficiente și lecțiile învățate din experiența acumulată până în prezent, adaptarea și transpunerea lor în viitoarele intervenții finanțate prin PIDS, dintre care evidențiem: modelele de furnizare a serviciilor integrate, continuitatea furnizării serviciului pe o durată care poate conduce la ieșirea din vulnerabilitate, metode de asigurare a sustenabilității, cooperare cu ONG-urile pentru valorificarea experienței acestora, implicarea comunității, întărirea rolului și capacității UAT-urilor.

R4. Se recomandă îmbunătățirea registrelor administrative privind toate categoriile de persoane vulnerabile prin: colectarea și diseminarea datelor actualizate, relevante analizei situației curente a persoanelor vulnerabile și a dinamicii acesteia, inclusiv date privind sprijinul primit prin interconectarea cu datele de monitorizare a programului.

R5. La nivelul sistemului de implementare recomandăm, continuarea efortului de simplificare și debirocrațizare. Această recomandare se referă la eliminarea solicitărilor de justificări excesive, flexibilizarea sistemului făcând posibile adaptări ale activităților impuse de factori contextuali, fără acte adiționale ce generează întârzieri și costuri administrative, extinderea digitalizării, stocarea datelor în formate prelucrabile, îmbunătățirea funcționalităților MYSMIS, introducerea costurilor simplificate și aplicarea uniformă a instrucțiunilor de către toate organismele intermediare.